

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



**SENADO FEDERAL**  
DIVISÃO DE EDIÇÕES TÉCNICAS  
(ANTIGA DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA)

ABRIL A JUNHO 1972 - ANO IX - NÚMERO 34

# SUMÁRIO

## COLABORAÇÃO

- "O Papel do Parlamento no Estado Moderno" — (Senador Cattete Pinheiro) ..... 3
- "A formação e o treinamento de professores e especialistas do ensino de 1.º grau e a valorização do professor" — (Deputado Aderbal Jurema) .... 13
- "Direito à própria imagem" — (Prof. Antônio Chaves) ..... 23
- "Prevenção do delito e tratamento dos delinquentes" — (Prof.º Armida Bergamini Miotto) ..... 43
- "O estado de necessidade" — (Prof. Luiz Vicente Cernicchiaro) ..... 83
- "A imprensa, sua missão e liberdade" — (Prof. Almir de Oliveira) ..... 97
- "A negociação coletiva no Brasil" — (Prof. Hugo Gueiros Bernardes) .... 113
- "Os princípios da legalidade e da anualidade dos tributos nas Constituições brasileiras" — (Gutenberg Lima Rodrigues e Maria Ignez Brown Rodrigues) ..... 117
- "Aspectos de transplante inadequado à realidade brasileira na Constituição de 1891" — (Sara Ramos de Figueirêdo) ..... 156

## PESQUISA

- "As novas leis da Previdência Social Rural e a legislação precedente" — (Ana Valderez A. N. de Alencar) ... 165

## DOCUMENTAÇÃO

- Voto Distrital ..... 351

## PUBLICAÇÕES

- Obras editadas pela Divisão de Edições Técnicas ..... 429

## EDITADA PELO SENADO FEDERAL

### DIVISÃO DE EDIÇÕES TÉCNICAS

(antiga Diretoria de Informação Legislativa)

---

#### FUNDADORES:

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

E

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

---

#### DIREÇÃO

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

---

#### CHEFE DE REDAÇÃO

ANA VALDEREZ AYRES NEVES DE ALENCAR

---

Composta e Impressa no  
Serviço Gráfico do Senado Federal  
Brasília — D F

## O PAPEL DO PARLAMENTO

### NO ESTADO MODERNO

Senador CATTETE PINHEIRO

O papel do Parlamento no Estado moderno é a grande questão que se levanta em todas as nações do mundo democrático.

As extraordinárias transformações impostas pela ciência e pela tecnologia, conduzindo ao pensamento de que somente os tecnocratas poderiam encaminhar e resolver os problemas de Governo, provocaram profundas modificações nos regimes políticos. E com isso adveio uma verdadeira instabilidade institucional gerada na procura do necessário equilíbrio político.

Nas nações democráticas, entre elas o Brasil, o Parlamento teve que se adaptar aos imperativos do mundo novo em que vivemos. Circunstâncias as mais diversas perturbaram ou modificaram a ordem constitucional, pela dissolução, suspensão ou limitações das prerrogativas do Parlamento. Mas, passadas as crises, o conceito de democracia, como legítima base do Poder, é tão forte, que o Parlamento renasce logo após, mesmo quando, no primeiro momento, um fracasso de seus métodos possa ter sido admitido.

É no Congresso que as reações mais antagônicas se manifestam, no debate muitas vezes apaixonante dos acontecimentos nacionais e internacionais, das idéias e dos anseios populares.

Sendo uma Casa de deliberações políticas, nem sempre o Parlamento é bem compreendido. E por isso alguns julgam tão fácil negá-lo. Mas, democracia é povo. É, sendo povo, não pode haver Democracia sem Congresso, "em suas virtudes e imperfeições espelhando as virtudes e imperfeições do povo que representa."

No exercício das atribuições que lhe competem, por força de dispositivos constitucionais, o Congresso Nacional é, na atualidade brasileira, o elo que vincula as aspirações populares de grandeza e de progresso ao esforço governamental para promover o desenvolvimento econômico e social. É — como sempre foi — o anfiteatro onde se travam o debate de toda gama de problemas e o entrelaço das correntes de opinião, evidenciando a atuação da classe política na vida do País, legitimando os atos necessários à manutenção da tranqüilidade e da segurança.

Soberania do Brasil sobre as duzentas milhas do mar costeiro; formação política e extensão cultural; elevação de Território a Estado; Reforma Agrária ou Reforma Bancária; todos os assuntos que interessam a cada qual de nós, são ventilados no Congresso Nacional, cujas decisões trazem sempre a marca da vitória da maioria e, conseqüentemente, o timbre da democracia.

O Capítulo VI da Constituição do País é dedicado ao Poder Legislativo, "exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal". São quarenta e seis artigos (com seus parágrafos e incisos) distribuídos desta forma:

Seção I (Disposições Gerais) — arts. 27 a 38;

Seção II (Da Câmara dos Deputados) — arts. 39 e 40;

Seção III (Do Senado Federal) — arts. 41 e 42;

Seção IV (Das atribuições do Poder Legislativo) — arts. 43 a 45;

Seção V (Do Processo Legislativo) — arts. 46 a 59;

Seção VI (Do Orçamento) — arts. 60 a 69;

Seção VII (Da Fiscalização Financeira e Orçamentária) — arts. 70 a 72.

Vinte e três por cento dos artigos da Constituição se incluem no Capítulo em referência, dedicado ao Poder que, no cumprimento de sua função legislativa, delibera sobre matérias de caráter financeiro, diplomático, jurisdicional e de controle da atividade governamental.

Além das tarefas oriundas do elenco de mandamentos constitucionais, o Congresso permanece atento aos temas de ordem local, regional, nacional e internacional. Examina o avanço da ciência e a evolução do comércio; debate os planos de Governo e põe frente a frente os debates contraditórios, a fim de que surja o esclarecimento necessário a tomada de posição correta. E, consciente do papel que desempenha, o Congresso brasileiro é, realmente, o ponto de



convergência dos canais de ação política, o centro mais evidente de representação popular.

Para que se chegue a tal conclusão, torna-se imprescindível compreender a hora presente, cheia de inquietação, de mudanças estruturais, de opções as mais difíceis.

Fazer política, hoje, é um verdadeiro desafio. Mas, se olharmos o passado, encontraremos as mesmas dificuldades. Aristóteles não insinuou facilidades ao político, de quem sempre se exigiu ação, paciência, tolerância, habilidade e discernimento, em nome do bem comum. Ora, se o bem-estar da comunidade é o produto acabado que o político trabalha, a matéria-prima é vária e escassa. Mas o político deve operar, mesmo quando há escassez de recursos políticos.

Isto posto, nesta segunda metade do século XX, a política é tão exigente como antanho, convindo ressaltar a tendência moderna de “o governo ser universalmente reconhecido e aceito como força ativa na formação de condições econômicas e sociais”.

No século passado, “o governo devia limitar-se ao fundamental e à função, um tanto negativa, de manutenção da lei e da ordem, agindo sempre, como foi dito depreciativamente, como um guarda noturno”. A transformação do papel do Estado, na conceituação de Carter e Herz, “é um subproduto das transformações econômicas e sociais, que têm, elas próprias, caráter revolucionário”. Acentuam:

“A Revolução francesa e a Revolução industrial, duas forças separadas mas inevitavelmente relacionadas sob o ponto de vista histórico — suscitaram mudança profunda nas atitudes para com o indivíduo e seu lugar dentro da comunidade. A Revolução francesa pregou a igualdade dos indivíduos, uma doutrina que desafiava diretamente as rígidas hierarquias da Europa, há muito existentes. Ao mesmo tempo, elevou os sentimentos de nacionalismo que exaltam a comunidade. Assim, o indivíduo foi libertado apenas para ser integrado no grupo. Mas se a Revolução preparou muito a ideologia e o estímulo para a transformação social, foi porém a Revolução industrial que criou as novas circunstâncias em que a mudança se tornou inevitável. A industrialização, com os seus processos de produção inovadores, abriu caminho para a atividade industrial e permitiu a mobilidade social até um ponto nunca visto antes. Todavia, enquanto o industrialismo, particularmente no seu estágio primitivo, estimulava o individualismo, a sua lógica inerente levava à produção em massa, à estandardização e a vastas unidades econômicas. Tanto na industrialização como na Revolução francesa, a tendência foi libertar o indivíduo das restrições do passado só para adaptá-lo a novas e mais amplas entidades. A decadência dos tradicionais grupos sociais e econômicos produziu inevitavelmente a mistura da sociedade característica dos nossos tempos. Nessa massa social, a tendência igualitária estimulava a mudança, enquanto uma atividade econômica em larga escala, aliada a formidável aumento populacional, pretendia nova estratificação da sociedade.”

Era natural que as instruções, ao impacto de forças tão grandes, fossem abaladas e sofressem modificações de estrutura. E o Estado, para manter o próprio equilíbrio, procurou adaptar-se às "exigências contraditórias" e se viu dotado de "governo enérgico, tanto na extensão de suas responsabilidades como no número daqueles que as assumiam".

No Brasil, o movimento revolucionário de 1964 eclodiu no instante em que o equilíbrio do Estado fora comprometido, originando Governo forte justamente em virtude da extensão das suas responsabilidades. O Congresso, durante todo o processo que desembocou no 31 de março, permaneceu em vigília, atento ao exacerbamento e colaborando para que a nova ordem se instalasse, aceitando, em nome do bem comum, restrições impostas pelas contingências. Assim podemos hoje ver assegurada a mudança *regular, periódica e pacífica* dos homens do Governo, ao mesmo tempo em que se desenvolve o processo de tolerância pelas opiniões opostas. Em ambas as Casas, o debate de questões transcendentais se realiza dentro das características democráticas, exercendo a oposição os direitos franqueados pela Carta Constitucional. Isso tranquiliza a todos, porquanto afirmado está o exercício do sistema democrático no Brasil, onde Executivo, Legislativo e Judiciário se empenham em superar dificuldades institucionais e cumprir, cada qual de per si, a parcela de poder conferida pela Lei Maior. Pode-se dizer que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário completam a Unidade do Poder, numa gradação sugerida pela conjuntura.

Veza em quando, surgem os chamados tecnicistas, que procuram minimizar e mesmo negar o Poder Legislativo. A grande maioria de tais propagandistas são, inegavelmente, especialistas de mérito discutível ou peritos sem experiência maior, todos politicamente despreparados, dando as mãos aos inimigos da Democracia.

Por outro lado, aparecem os que enxergam o Congresso Nacional reduzido em suas funções de Poder legiferante.

Evidentemente, uma e outra posição se assentam em base falsa. O que tem ocorrido, muita vez, é o esquecimento, por parte do analista, de fatores ponderáveis na evolução da estrutura dos Parlamentos. Os próprios sistemas de Governo têm sofrido modificações profundas. A democracia, por exemplo, se originou na Grécia. Mas todos os estudiosos da Política estão de acordo em que "o uso que os gregos faziam de democracia não tem aplicação alguma às circunstâncias atuais porque para os gregos implicava escravatura, baseando-se, de fato, nela, sendo, portanto, inteiramente diferente de tudo aquilo a que se aplicaria hoje em dia". (Cf. G.C. Field — *in* "Teoria Política".) Tanto que, na interpretação de Democracia, o Prof. E. H. Carr salientou:

"Não se ganhará muito ao levar a busca até o mundo antigo, em que o termo foi inventado, porquanto as democracias gregas baseavam-se abertamente na direção de uma classe privilegiada e dificilmente se situaria dentro de qualquer definição moderna do termo, ocidental ou russa."

Aristóteles faz em "A Política" afirmativas que poderiam prevalecer na sua época; entretanto, na atualidade, carecem de validade. Diz, para exemplificar:

*"As revoluções surgem, não para pequenas cousas, mas de causas mínimas. O seu objetivo sempre tem importância. As menores causas se agravam quando atingem os senhores do Estado. É o que aconteceu outrora em Siracusa: o governo foi mudado devido a uma questão de amor havida entre dois magistrados. Um deles fez uma viagem; o outro aproveitou a ocasião para captar a afeição de uma jovem que o seu colega amava. O primeiro, por sua vez, para se vingar, atraiu à sua casa a mulher do rival. Todos os magistrados tomaram partido de um ou de outro, e disso resultou a discórdia geral."*

Episódios de tal ordem poderiam ocorrer em sociedades antigas que não tinham a complexidade estrutural das que constituem o mundo contemporâneo.

Também o liberalismo e o marxismo foram ultrapassados. O primeiro pregava a liberdade e a razão como realidades supremas para o indivíduo; o segundo encontrava motivo no papel do homem na elaboração política da história. Atualmente, o marxismo não passa de retórica e excessos políticos, enquanto o liberalismo se afigura como "forma trivial e irrelevante de mascarar a realidade social".

O mundo ocidental prefere as vantagens do regime democrático e proclama os seus valores; os países socialistas se consideram praticantes do sistema. Cada país que se confessa democrático, entretanto, dispõe de regras próprias, de modelo seu, caldeado pela experiência nacional e fundamentado em determinadas definições e axiomas. Para muitos, a democracia está em perigo. O mundo moderno, em que as condições de concorrência se aprofundam mais e mais, principalmente pela ação agressiva dos Estados totalitários, teria, como consequência da competição, a redução gradual das possibilidades de sua manutenção.

Há quem afirme "que as suposições democráticas acerca de tolerância, discussão, responsabilidade das lideranças e inclinação ao ensaio, se baseiam em expectativas irreais de racionalidade e maturidade de parte dos indivíduos, e especialmente dos líderes". Isso é lembrado por Gwendolen M. Carter e John H. Herz (in "Governo e política no século XX"), os quais acrescentam que os críticos da democracia "garantem, além disso, que a ideologia totalitária exerce uma atração mais forte do que a democracia na sociedade atual relativamente enraizada, industrializada e urbanizada. Essas críticas e dúvidas acerca da democracia se enquadram assim em três categorias: a eficiência de sua organização; as suposições sobre a capacidade humana e a força do seu apelo em tempos de incerteza e tensão. Por outro lado, outros duvidam da capacidade da democracia em lidar eficientemente com os negócios externos da idade nuclear".

Não ficam aí tais restrições. Há os que duvidam "se o executivo democrático pode ser decisivo e de longo alcance, ao mesmo tempo que responsável perante o público". Há quem negue validade às lideranças políticas e os que chegam a indagar se "o direito de votar todos os anos, ou de quatro em quatro anos, seria verdadeira forma de participação política".

Desde que o homem se organizou em sociedade, procura-se a melhor forma de Governo. Nessa busca incessante, a autoridade governamental tem sido encarnada pelo faraó, pelo sátrapa ou pelo rei, pelo tirano ou pelo imperador, pelo ditador ou pelo presidente. A democracia grega ensejou a democracia americana iniciada por Thomas Jefferson, para quem "o governo representativo começara algo intrinsecamente novo na experiência humana".

O Brasil adotou o estilo político representativo, consciente de que seguiria "a maior realização isolada do homem, no arranjo das relações políticas". Inegavelmente, a humanidade — que passara pelo poder irresistível dos déspotas (Assíria, Babilônia, Egito, Macedônia, Roma) e por tantas formas brutais de compulsão do indivíduo; que tivera injustiças codificadas em lei e vilões na distribuição da justiça — estava diante de uma solução política genial: dispunha de liberdade de pensamento e de ação. Edmund Cahn, no livro "O impasse da democracia", admite que:

"A condição do democrata apresenta-se como algo novo e jovem na superfície da Terra, e a sua atuação no sentido da criação política apenas começou. Em todos os tristes estágios da história, o dele é o primeiro que, graças à inteligência, induzirá os elementos de uma sociedade justa à existência prática."

Quando a Nação brasileira se encontrava na plenitude dos seus direitos democráticos, foi intensamente trabalhada pelos inimigos do sistema representativo. O Congresso era alvo continuado dos adversários, que chegaram a qualificá-lo de "Clube". O ambiente nacional passou a ser tumultuado pelas crises geradoras da intranquilidade social. Sobreveio a desorganização econômica e a instabilidade se instalou na faixa política. A democracia brasileira, desamparada, ficou à mercê de um vendaval de greves, insatisfações, desassossego e desvario, açulado até pelos próprios organismos governamentais.

Em determinado instante, atendendo ao maior movimento popular dos últimos tempos, as Forças Armadas compreenderam, sob a instância do próprio Poder Político, a necessidade de intervenção. Reconheciam, naquele instante, que o sistema democrático era o mais conveniente ao País. Mas a democracia brasileira se encontrava combatida, indefesa, ameaçada de sucumbir ao ataque persistente dos que a negavam. E quando tudo parecia perdido, eclodiu o movimento de 31 de março de 1964.

O Congresso, contra o qual se lançavam os inimigos da democracia, permaneceu aberto e elegeu o primeiro presidente revolucionário. Se houve ação que atingiu membros do Parlamento, a instituição foi preservada e prestigiada. A experiência, contudo, exige total amparo ao sistema democrático. E somente a austeridade da Revolução poderá salvar a nossa democracia

Se me perguntassem qual o modelo brasileiro de Governo, não teria dúvida em qualificá-lo de "democracia renovadora" que permite a liberdade de pensamento e ação, mas impede o desencadeamento de forças negativas, que intranquilizem e tumultuem o processo desenvolvimentista, no plano econômico, social e político.

É praticando a *democracia vigilante* que o Brasil encontrou o seu caminho e passou, em poucos anos, de um País marcado por crises permanentes e inflação galopante, a constituir exemplo de trabalho, tenacidade e progresso. A compreensão brasileira é de que a liberdade de pensamento e de ação é essencial ao homem; no entanto, é preciso que também haja respeito ao semelhante, à autoridade, à lei.

Nenhuma restrição é feita ao indivíduo. As garantias individuais permanecem no texto constitucional, na lei e na ordem instituída. Mas a liberdade só pode ser assegurada, desde que o homem livre tome a si o encargo de zelar pela instituição que lhe permite o benefício e a honra de ser livre. O modelo brasileiro continua democrático; a experiência, no entanto, sugeriu a vigilância permanente, para a segurança em favor da democracia.

Para Pontes de Miranda, “todo problema político dos nossos dias gira em torno da elaboração da lei”. Isto porque o entendimento é este: *quem faz a lei é o mestre da vida social*. O grande mestre do Direito assegura que assenhorar-se da função legislativa tem sido a preocupação de todos os movimentos reformistas. Considera ele, portanto, a feitura das leis o *maior poder*. E enfatiza (in “Comentários à Constituição de 1967” — Tomo II, pág. 528):

“Em todas as Constituições, o coração está nos artigos em que se decide qual o corpo, ou o indivíduo, que *delibera*, na transformação dos projetos em lei. É a seta que vai da dimensão *política* à dimensão *jurídica*. Se o corpo ou o indivíduo tem a iniciativa, o exame e a deliberação — de tudo dispõe.”

O art. 27 da Constituição estabelece que “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Esse mesmo texto integrava as Cartas de 1946 (art. 37) e de 1967 (art. 29). É a manutenção da bicameralidade, assim definida:

“A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, entre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada Estado e Território” (art. 39 da Constituição).

“O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos pelo voto secreto e direto, dentre os cidadãos maiores de trinta e cinco anos, no exercício de seus direitos políticos, segundo o princípio majoritário.” (Art. 41 da Constituição.)

Quanto às atribuições do Poder Legislativo, o texto constitucional aponta:

“Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

- I — tributos, arrecadação e distribuição de rendas,
- II — orçamento anual e plurianual; abertura e operação de crédito, dívida pública; emissões de curso forçado;
- III — fixação dos efetivos das forças armadas para o tempo de paz;
- IV — planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento;

- V – criação de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos, ressalvado o disposto no item III do art. 55;
- VI – limites do território nacional; espaço aéreo e marítimo; bens de domínio da União;
- VII – transferência temporária da sede do Governo Federal;
- VIII – concessão de anistia; e
- IX – organização administrativa e judiciária dos Territórios.”

Além disso, no art. 44, a Lei Maior aponta, como de competência exclusiva do Congresso Nacional:

- “I – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República;
- II – autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e a fazer a paz; a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, nos casos previstos em lei complementar;
- III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País;
- IV – aprovar ou suspender a intervenção federal ou o estado de sítio;
- V – aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;
- VI – mudar temporariamente a sua sede;
- VII – fixar, para vigor na legislatura seguinte, a ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional, assim como os subsídios destes, os do Presidente e os do Vice-Presidente da República;
- VIII – julgar as contas do Presidente da República;
- IX – deliberar sobre o adiamento e a suspensão de suas sessões.”

O Senado Federal, pelo art. 42 da Constituição, tem competência privativa para o seguinte:

- “I – julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
- II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade;
- III – aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos determinados pela Constituição, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, do Governador do Distrito Federal, bem como dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dos Chefes de Missão diplomática de caráter permanente;

IV — autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal;

V — legislar para o Distrito Federal, segundo o disposto no § 1º do artigo 17, e nele exercer a fiscalização financeira e orçamentária com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas;

VI — fixar, por proposta do Presidente da República e mediante resolução, limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e dos Municípios; estabelecer e alterar limites de prazo, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações por eles emitidas; e proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações dessas entidades;

VII — suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarado inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

VIII — expedir resoluções; e

IX — propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos.”

Cumpra ainda assinalar, no que diz respeito à competência do Senado Federal, o art. 23, §§ 2º e 5º, e o parágrafo único do art. 171 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969:

“Art. 23. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I — transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e a cessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como sobre a cessão de direitos à sua aquisição; e

II — operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes, impostos que não serão cumulativos e dos quais se abaterá, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.

§ 1º .....

§ 2º O imposto de que trata o item I compete ao Estado onde está situado o imóvel, ainda que a transmissão resulte de sucessão aberta no estrangeiro; sua alíquota não excederá os limites estabelecidos em resolução do Senado Federal por proposta do Presidente da República, na forma prevista em lei.

§ 3º .....

§ 4º .....

§ 5º A alíquota do imposto a que se refere o item II será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas e interestaduais; o Senado Federal, mediante resolução tomada por iniciativa do Presidente da República, fixará as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportações.

.....”

Art. 171. A lei federal disporá sobre as condições de legitimação da posse e de preferência para aquisição, até cem hectares, de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família.

Parágrafo único. Salvo para execução de planos de reforma agrária, não se fará, sem prévia aprovação do Senado Federal, alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares.”

Já a Câmara dos Deputados tem competência privativa sobre o seguinte (art. 40):

I — declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado;

II — proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III — propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos.”

Aí estão alinhados os pontos que permitem a compreensão meridiana do Congresso Nacional, na atualidade brasileira. Todo o trabalho de elaboração das leis lhe é submetido. Inclusive os decretos-leis baixados pelo Presidente da República lhe são levados a exame, na forma do § 1º do art. 55, podendo haver rejeição.

x x x

Para muitos, o Parlamento está em crise, no mundo. O Estado moderno estaria forçando a ampliação dos poderes do Executivo, em detrimento do Legislativo. Por isso mesmo, as Casas legislativas estariam fadadas ao fechamento. Tal entendimento chegou a causar pânico em certos setores políticos, permitindo intensa campanha visando à reforma do Legislativo.

Embora admitindo a necessidade de reformulação do processo de feitura das leis, descreio no desaparecimento do Parlamento, como instituição. Principalmente no Brasil, onde o direito constitucional desconhece a hipótese, conforme esclarece o insigne Pontes de Miranda:

“A Constituição de 1967, como a de 1946, a de 1934 e a de 1891. desconhecem a *dissolução* do Congresso Nacional.”

A reforma do Legislativo deve ser entendida como necessidade de acompanhar a evolução das conquistas humanas, em todos os setores de atividade. É uma ação de revigoramento, de renovação dos métodos de trabalho, para tornar-se mais e mais eficiente. Agora mesmo, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados se interessam pelo assunto, não pelo temor do desaparecimento do Legislativo, mas pela compreensão de que é imprescindível dotar-se de novos elementos de trabalho, para o real cumprimento de suas obrigações constitucionais.



# A FORMAÇÃO E O TREINAMENTO DE PROFESSORES E ESPECIALISTAS DO ENSINO DE 1.º GRAU E A VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR (\*)

Deputado ADERBAL JUREMA

Venho ao Rio Grande do Sul com a alegria de nordestino que acredita nas palavras quando elas transmitem um estado de espírito. Palavras de entusiasmo e de esperança no que a Assembléia Legislativa do Estado está realizando com este simpósio sobre a Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, iniciativa do Ministro Jarbas Gonçalves Passarinho, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente Emílio Garrastazu Médici, em 11 de agosto de 1971.

A Revolução de março de 1964 assumiu um compromisso para com o povo que, para ser integralmente cumprido, necessita da participação de todos os brasileiros. É o de queimar as etapas do nosso desenvolvimento dentro da ordem constitucional, sem condescender, entretanto, com soluções demagógicas ou lineares. A problemática da educação no Brasil tem sido estudada sob os mais variados ângulos, desde o seu desenvolvimento histórico até a sua colocação no complexo econômico-social. Através de uma vasta literatura sobre a evolução da educação em nosso País, pode-se, hoje, dizer que os diagnósticos e as soluções estão praticamente equacionados no tabuleiro das metas prioritárias nacionais. Com o ingresso desta Nação na era dos computadores e o despertar da economia para os problemas de infra-estrutura sócio-culturais, cuida-se

---

(\*) Conferência pronunciada na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, no encerramento do "Simpósio sobre a Reforma do Ensino", em 25 de maio de 1972, em Porto Alegre.

de evidenciar o custeio com a educação como um investimento de capital em seres humanos. Sabemos que um País de quase cem milhões de habitantes, distribuídos em dimensões continentais, não pode, da noite para o dia, por em execução a todo pano uma política de investimento que resolvesse todos os nossos desníveis e corrigisse todas as nossas necessidades culturais.

Somos, ainda, uma Nação que paga dividendos históricos por conta da nossa formação patriarcal, responsável pela estrutura sócio-política até os idos de 1930, quando a Revolução Liberal tentou jogar essa estrutura no fosso histórico das coisas superadas. Sabemos, também, de experiência por demais provada, que não se modifica uma consciência histórica com atitudes e atos meramente políticos. A Revolução de 1930 trouxe como bandeira o voto secreto na representação popular e, conseqüentemente, a alfabetização em massa para fabricar eleitores.

### A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES

Se fizermos um estudo comparado das Constituições do Brasil, a partir da Imperial de 1824 até a neo-republicana de 1967, incluindo a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, o saldo positivo se destaca pela importância que foi tomando a educação nos textos constitucionais. A Constituição de 1824 subestimou o problema educacional brasileiro, tratando-o perfunctoriamente em dois ou três artigos. A Republicana de 1891, forjada sob a pressão de recentes acontecimentos, não foi mais pródiga do que a sua colega monárquica. Somente em 1934 tivemos, pela primeira vez, em texto constitucional, um capítulo minucioso sobre os sistemas educacionais brasileiros. E daí por diante as Constituições de 1937, 1946 e 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 tomaram como modelo o capítulo da de 1934. Pela primeira vez, porém, na Emenda Constitucional de 1969 declarou-se, sem reбуços, que **a educação é direito de todos e dever do Estado.**

As escrituras sagradas falam nos tempos de semear, de colher e de muitos outros tempos de fazer, este verbo tão ocupado por uma Nação que está em tempo de mudança de velhas estruturas para formas novas de vida que consigam conservar íntegras as nossas mais salutares e belas tradições de trabalho, inteligência e gosto de viver a vida com esperança.

Vindo de tão longe, de meu querido Pernambuco dos altos coqueiros, não posso deixar de saudar, nestes legítimos representantes do povo gaúcho, os irmãos amados do Sul que são as sentinelas continentais dos tempos de renovação que estamos vivendo em todos os seus aspectos econômicos, sociais e culturais, desde a ampliação de nossa capacidade de exportação, o aumento de participação da comunidade nos bens de produção e a expansão do conhecimento através da escola, da comunicação e da dinâmica de entendimento mútuo entre as pessoas.

### A EDUCAÇÃO NO BRASIL COLÔNIA

Vale, nesta altura, retrocedermos ao Brasil Colônia, tomando por ponto de partida as Cartas Régias e os Alvarás dos Reis de Portugal na época em que o Marquês de Pombal, por determinação real, instituiu o

ensino público neste País, em consequência da expulsão dos Jesuítas que aqui foram os primeiros educadores organizados em colégios, inicialmente nas capitanias da Bahia e de São Vicente.

Diz o educador A. Carneiro Leão que “a Carta Régia de 1772 foi o primeiro ato do poder público para a organização e administração do ensino no Brasil”. Aliás, naquele distante ano de 1772 várias Cartas Régias e Alvarás foram expedidos em função da administração e reforma do ensino do Reino, com a sadia preocupação de atualizá-lo. Deve-se isto sem dúvida ao espírito esclarecido do Marquês de Pombal, que tentou sacudir Portugal do marasmo educacional em que vegetava. Em documento público, datado de 26 de agosto de 1772, “Dom José, por Graça de Deos Rei de Portugal e dos Algarves, d’aquem, e d’além Mar, em Africa Senhor de Guiné, e da Conquista, Navegação Comercio da Ethiopia, Arabia, Persia, e da India & Cia”, baseado em “Consulta da Junta de Providencia Literária de vinte e oito de agosto do ano próximo passado, e pelo Compêndio Histórico do estado da Universidade de Coimbra” chamava a atenção para a “total ruína em que se achavão as letras na dita Universidade, por efeitos da destruição dos bons, e louváveis Estatutos antigos; e da cavilosa, e sinistra Legislação, com que depois delles forão regulados os Estudos Públicos da mesma Universidade”, ordenava ao seu Ministro que “não só arrancasse e extirpasse as raizes de tantos deffeitos, vícios, e maquinações de ignorancia artificial...”, como também, “por meio de Regras, e Methodos uteis, e luminosos segurasse para sempre, e perpetuasse na mesma Universidade em estado florecente as Artes, e Sciencias.”

Dom José, nesta Carta Régia, confiante no “Zelo, Prestimo e Fidelidade” de seu Ministro, incumbiu o Marquês de Pombal da missão real de “restabelecer as Artes e as Sciencias da ruínas, em que se acham sepultadas: fazendo publicar os Novos Estatutos; removendo todos os impedimentos e incidentes, que ocorreram contra a prompta e fiel execução delles.”

A partir desse documento em que o Marquês de Pombal ficou investido de todos os poderes no campo educacional, começou no Reino a Reforma não só dos métodos educativos como a implantação de uma autêntica reforma administrativa que iria se estender à educação de grau primário e médio, naquele tempo chamados de estudos menores. Por isso mesmo, na Carta Régia datada de 10 de novembro de 1772, Dom José já assinalava “as Letras, que acabo de restaurar...” em sete itens estabelecia o “imposto único” para aplicação “do mesmo ensino público, em lugar das sobreditas Collectas”.

Antes, a 6 de novembro do mesmo ano, já insistindo na tecla de que maquinações e abusos ameaçavam arruinar as Letras de seus Reinos e Domínios, criou a rede de Escolas Públicas, regulou a seleção dos professores e deu outras providências de ordem administrativa, enumeradas em 8 itens, uma espécie de lei de diretrizes e bases da educação do Reino. Foi a partir essa Carta Régia que o Marquês de Pombal estendeu o

sistema de ensino público à jovem colônia d'além mar, em substituição à escola confessional dos jesuítas.

No item II, Dom José ordenava "que os Exames dos Mestres, que forem feitos em Lisboa; quando não assistir o Presidente, se fação na presença de hum Deputado, com dois Examinadores nomeados pelo dito Presidente". Estendia o local dos exames a Coimbra, Porto e Evora, isto no território pátrio. Nas Capitánias de ultramar também. A partir desta "ordenação", que é sem dúvida o primeiro exame de suficiência da nossa história comum, nenhum mestre podia ser admitido sem passar por essa prova, visando acabar com os professores improvisados e despreparados.

Em outros itens estabelece regras de programação didática e chega a ordenar "que as pessoas que quizerem dar Lições pelas casas particulares, o não possão fazer antes de se habilitarem para estes Magistérios, com Exames, e Approvação da Meza; debaixo da pena de cem cruzados pagos da cadeia pela primeira vez; e pela segunda da mesma condenação em dobro, e de cinco anos de degredo para o Reino de Angola."

Pelo rigor da pena, pode-se, hoje, avaliar a visão antecipadora do Marquês de Pombal em relação à educação e cultura de seu povo, tendo-se em conta também que ele assim agia por fortes razões de Estado, a fim de evitar que os "agentes subversivos" e os ignorantes da época se infiltrassem no magistério.

Com a vinda de D. João VI para o Brasil, em 1808, o país foi sacudido por uma onda de novos conhecimentos científicos, embora não se manifestassem em textos legais extensivos a todas as províncias.

## NO IMPÉRIO

A primeira Constituição brasileira, datada de 25 de março de 1824, artigo 179, item 32, anuncia: "A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos." E no 33 diz: "Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciencias, belas-artes e artes." São esses os únicos, mas eloqüentes, textos educacionais consignados na primeira Constituição do Império do Brasil. O ensino primário, gratuito como obrigava a Constituição do Império, estava na dependência da administração das províncias e somente a Lei de 12 de agosto de 1834, no período regencial, o chamado "Ato Adicional" estabeleceu a respeito das assembléias provinciais:

"Art. 10. Compete às mesmas assembléias legislar:

1º) sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província e mesmo sobre a mudança da sua capital para o lugar que mais convier;

2º) sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes, e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral."

A carreira do professor no Brasil, segundo Gilberto Freire, em trabalho para a Universidade de Londres (1953), representava mais um **status** do maior respeito do que propriamente uma profissão dignamente remunerada. O professor secundário era escolhido "entre advogados, médicos, padres, engenheiros, com pouco ou nenhum treino específico na atividade do magistério em que ingressava de improviso". Assinala ainda Gilberto Freire que "a essa falta de preparação sistemática é fácil associar a ausência de qualidade realmente pedagógica na maior parte dos professores de ensino secundário no Brasil durante o Império (1822-1889) e na chamada Primeira República (1889-1930), embora não se deva esquecer que, no meio de professores secundários desse velho tipo, houve, no Brasil, considerável número de homens notáveis, não somente pelas suas qualidades de letrados como pelas suas virtudes pedagógicas". A improvisação e o auto-didatismo não preocuparam os responsáveis pela instrução pública no Império.

De iniciativa dos governos provinciais surgiram as primeiras escolas normais que funcionavam sempre a partir das 4 horas da tarde, onde dezenas de jovens procuravam o título de professor do ensino normal, os tradicionais mestres de ler e escrever de que nos falam as Cartas Régias. Verdade é que o ensino público gatinhava neste País mais preocupado sem dúvida com a sua afirmação imperial do que com a preparação da sua juventude. O primeiro estabelecimento de ensino secundário, no Brasil, foi criado em Pernambuco, com a instalação do Liceu Provincial, em 1826, no Recife, um ano antes da criação oficial dos cursos jurídicos de Olinda e São Paulo. Os seus professores foram recrutados no que a Província pernambucana possuía de melhor na Igreja Católica, nas Letras, nas Ciências e nas Artes liberais do século XIX.

Seguem-se o Liceu Provincial da Bahia, em 1836, e o Colégio Pedro II, instalado no Seminário São Joaquim no Rio de Janeiro, em 1837. Posteriores a esses liceus surgiram as escolas normais já por mim referidas. Fora deste quadro, a criação de escolas e universidades ficaram apenas nas boas intenções de alguns educadores e na fala de alguns parlamentares do Rio de Janeiro.

#### FORMAÇÃO DO MAGISTÉRIO

As esperanças de um melhor atendimento ao problema de formação do magistério, acenadas por Benjamin Constant, não tomaram corpo na Constituição republicana de 1891. A velha idéia de duas grandes universidades, uma em São Paulo e a outra em Olinda, Pernambuco, não vicejou. Um pouco antes da proclamação da República, o Governo Imperial convocou, para 1º de junho de 1883, "um congresso de instrução, a fim de consultar as luzes e experiência de pessoas habilitadas, submetendo a seu estudo coletivo os principais assuntos concernentes ao ensino público."

Para esse Congresso de Instrução temos notícia de uma tese sob o título: "Organização do professorado para os jardins da infância, para o ensino primário e secundário." Diz Primitivo Moacyr, na sua monumental obra "a Instrução e o Império" (II Volume) que houve um único relatório,

aliás, sem conclusões sobre esta tese, do Dr. Menezes Vieira, que destaca do relatório os seguintes conceitos: "A situação dos professores públicos é a mais pungente que se pode imaginar; para isto concorrem os programas e regulamentos e avisos contraditórios, a falta de inspeção, o desprezo quase geral, a desigualdade entre os antigos adjuntos e novos diplomados pela Escola Normal, a carência absoluta de livros e utensílios escolares. A organização do professorado para os jardins da infância compete à associação que tratar do assunto, não dispensando-se um curso normal. A organização do professorado brasileiro depende do cidadão que sobraçar a Pasta de ministro da instrução".

Reformas Benjamin Constant (1891), Epitácio Pessoa (1901), Riva-dávia Corrêa (1911), Carlos Maximiliano (1915) e João Luís Alves Rocha Vaz (1925/1926), não modificaram a paisagem. A formação pedagógica do magistério brasileiro para o ensino médio começou com a criação, em 1934, das faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, que incluíam também o curso para preparação, em nível superior, de técnicos em Pedagogia. A maioria dos institutos de educação, localizados de preferência nas Capitais dos Estados, eram melhor equipados, de maior capacidade de matrícula, nunca, porém, estabelecimentos de ensino com outros cursos de especialização e aperfeiçoamento, como deveriam ter sido.

As reformas Francisco de Campos (1931/1932) e Gustavo Capanema (1942) passaram a exigir professores para o ensino secundário com formação de nível universitário. A Lei de Diretrizes — a carta de alforria da educação nacional — como tive a oportunidade de saudá-la por ocasião da sua aprovação, pela Câmara dos Deputados, em 1959, no Rio de Janeiro, graças ao trabalho, a pertinácia, a inteligência e a dedicação de um punhado de parlamentares, chefiados pelo educador gaúcho, o eminente ex-parlamentar e professor Coelho de Souza, meu colega duas vezes, como parlamentar e como ex-secretário de educação — ele no Rio Grande do Sul, e eu em Pernambuco, ambos, por feliz coincidência histórica, sob o comando executivo do Marechal Osvaldo Cordeiro de Farias, interventor neste Estado e Governador de Pernambuco, ao descentralizar o ensino, criou — como assinala o Prof. Newton Sucupira em conferência pronunciada recentemente, ao Conselho Federal de Educação — uma riqueza de virtualidades que não foi completamente explorada pela administração pública escolar quer federal, quer estadual. Assinalam alguns críticos desse respeitável estatuto da educação, não menos respeitáveis nas suas restrições, que essa lei complementar da Constituição foi muito sóbria quanto à formação de professores e especialistas em educação, esquecidos de que estávamos lançando as balizas das diretrizes e bases pela primeira vez em termos eminentemente descentralizadores para que atendessem a continentalidade deste País, sem restrições quanto ao aproveitamento das contribuições regionais. Diz porém o matuto da minha terra que na prática a teoria é outra coisa. Daí passados os tempos o Governo da Revolução resolveu em boa hora aceitar o desafio das omissões e dos problemas aparentemente sem solução. E fez a reforma da universidade brasileira, completando agora com a reforma do ensino primário e médio.

## A REFORMA DO ENSINO DE 1º E 2º GRAUS

Autor e ator dessas reformas, como legislador e como professor universitário, não posso deixar de trazer a esta Casa Legislativa do Povo do Rio Grande do Sul o meu testemunho de como a Mensagem de Sua Excelência o Presidente Garrastazu Médici, enviada ao Congresso Nacional em 1971, encaminhando um anteprojeto de lei de diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus, motivou os parlamentares das duas Casas do Congresso. Basta que se atente para as 357 emendas apresentadas pelos Senhores Congressistas. Esse número expressivo de emendas demonstra — como assinaei no meu relatório à Comissão Mista do Congresso Nacional, presidida pelo Senador Wilson Gonçalves — quanto o projeto sensibilizou o Congresso Nacional e fato mais significativo do que a quantidade de emendas apresentadas, é o aspecto qualitativo das sugestões oferecidas pelos nobres senadores e deputados. Daí termos nos inclinado pela apresentação de um substitutivo, porque só assim poderíamos, através de emendas aceitas, emendas parcialmente aproveitadas em subemendas e emendas de relator, encontrar um denominador comum que representasse, em texto legal, a comunhão de esforços e de pensamento do Executivo com o Legislativo.

A profunda modificação que a Lei nº 5.692, ora motivando um sim-pósio nesta Casa, introduziu na escola primária e média brasileira, requer não apenas uma nova tomada de posição dos administradores escolares dos Estados, como sobretudo uma atitude dinâmica da universidade no setor de formação do magistério e dos especialistas em educação. A lei colocou o professor dentro do contexto da "expansão e atualização" do ensino, dedicando-lhe um capítulo que, ao lado da manutenção da sistemática da carreira, queima etapas, tendo em vista a carência de recursos humanos para operarem na faixa do magistério nestes vastos e continentais brasis de nossos dias. Sem a preparação do professor, a regulamentação de sua carreira através de estatutos de magistério, sem a sua participação endógena e exógena jamais alcançaríamos os objetivos patrióticos de compatibilizar a educação com o desenvolvimento do País. Desenvolvimento envolve um processo de mudança e a educação nacional há de ser o instrumento válido para que esse processo se realize.

Atento ao problema tem se manifestado o Ministro Jarbas Passarinho que, em repetidos pronunciamentos, vem chamando a atenção dos centros educacionais do País para a aplicação da reforma que sonhou e quer tornar realidade nacional. Atentos também estão os doutos membros do Conselho Federal de Educação que, ainda ontem, estudavam em seminários os principais aspectos da reforma do ensino do 1º e 2º graus e as suas repercussões na universidade. Não menos atentos estão também os reitores e diretores de institutos diante do desafio que representa a nova formação e treinamento do professor e do especialista em educação não apenas para o ensino de primeiro e segundo graus mas, em termos de pós-graduação, para o próprio ensino universitário.

## RESPONSABILIDADE DA UNIVERSIDADE

A universidade brasileira é a ilha de nossas esperanças que deve se transformar continentalmente em arquipélago de nossas realizações no campo da pesquisa, do ensino e da educação aplicada. País com mais de 50% de jovens tem que abrir as comportas do ensino médio para todos desde que ele não continue a ser aquela instrução acadêmica, sem finalidade própria. A reforma no primeiro grau integrou o educando no processo, sem obstáculos convencionalmente estabelecidos, como era o famoso exame de admissão. E, no segundo grau, foi de encontro à multiplicidade de serviços da era tecnológica, possibilitando a criação de tantas habilitações quantas as requeridas pelo mercado de trabalho.

Para isso, porém, quero dizer que é tempo de começar. Não que ignore o esforço dos sistemas estaduais no sentido de implantá-la. Não é demais insistir que essa implantação não pode ficar dentro dos trabalhos de planejamento, muitas vezes soberbamente teóricos, porque esquecem o papel decisivo das universidades locais, das autoridades locais e da própria comunidade a que servem.

Não por um simples e trivial gesto de hóspede que faço menção ao trabalho que com grande empenho vem realizando o Governo Euclides Triches, através da sua Secretaria de Educação e Cultura, na implantação gradual desta reforma. Tenho lido e acompanhado os comunicados dessa Secretaria de Estado por onde se vê que a recomendação de implantação gradual, constante da lei, aqui não serviu de pano de boca para adiamento da solução de problemas fundamentais quanto a sua real aplicação.

A formação do magistério, dentro do espírito didático da lei que fixa diretrizes para o ensino de primeiro e segundo graus, requer do administrador escolar uma tática e uma estratégia. Por isso, insisto, é tempo de começar a reforma completa nos currículos de formação de professores para o primeiro e segundo graus nas universidades, sobretudo na área do ensino de primeiro grau quanto a sétima e oitava séries e na carente área do ensino de habilitações do segundo grau.

Não se pense ser necessário passar uma esponja em todos os cursos de formação do magistério existentes. A experiência, o preparo, o equipamento pedagógico armazenados nas antigas escolas normais e institutos de educação são materiais prontos para começar. Nada de suntuosos aparatos burocráticos, de currículos arquitetados com mentalidade de "nouveaux riches" do pedagogismo nacional. Antes um trabalho quase, diria, franciscano de integração das velhas experiências com uma nova, mas rica, isto sim, em conteúdo humano, demonstrando que educar é criar. É criar necessidades novas.

Enquanto os sistemas estaduais de educação podem e devem renovar periodicamente o conhecimento de seu professorado através de cursos de treinamento, cabe à universidade brasileira arregaçar as mangas e modificar de imediato os chamados currículos de conteúdo que ainda persistem nos cursos de formação dos professores de nível superior.

Na frondosa árvore do conhecimento universitário há frutos para todos. O caráter seletivo da universidade está implicitamente incluído nas



limitações naturais do gênero humano. Ainda agora precisamos, em todo o Brasil, de mais do duplo de professores para as primeiras 4 séries do primeiro grau, porquanto 50% da rede do ensino público do antigo primário estão nas mãos mal preparadas e mal pagas da humilde professora municipal. Daí se compreender a urgência que o Conselho Federal de Educação deu à aprovação do Parecer número 349 que apresenta sugestões de currículo para a habilitação de segundo grau no exercício do magistério de primeiro grau. Esse parecer, aprovado em 6 de abril último, merece ser estudado e adaptado às condições e às peculiaridades de cada sistema para que de logo as suas sugestões possam ser postas em funcionamento.

Vale também fazer uma referência ao Parecer nº 355, aprovado em 7 de abril passado, sobre "os estudos adicionais instituídos pela Lei nº 5.692". Ambos dão a palavra oficial do Conselho Federal de Educação sobre a formação de professores para o ensino de primeiro grau.

Quanto à formação de especialistas em educação, criados pela reforma universitária, cabe a cada sistema estadual de ensino estabelecer critérios de prioridade dentro da escala de suas necessidades.

A lei estabelece de plano a carreira ou as profissões de especialistas em curta e longa duração, sob a responsabilidade das faculdades de educação: **a)** administração escolar de primeiro e segundo graus; **b)** supervisor pedagógico; **c)** orientador educacional; **d)** inspetor de ensino; **e)** professor do ensino normal. Essa riqueza de especializações não nos deve perturbar, antes, é um convite à reflexão dos recursos materiais de que dispomos para investir, visando sempre as melhores condições de rentabilidade nos serviços educacionais. O próprio Conselho Federal de Educação, quando diversificou o técnico de pedagogia, possibilitou também a formação de especialistas em mais de uma habilitação. Um corte vertical na paisagem educacional brasileira leva-nos a afirmar, sem receio de contestações bizantinas, que o administrador da escola de primeiro grau requer, em todas essas especializações, o maior carinho. Ele, em realidade, é o planejador de sua escola, o diretor de seus serviços administrativos e técnicos, o elemento de ligação entre a escola e a comunidade, o coordenador das atividades de seus professores, o inspetor e fiscal de suas próprias deficiências. Isto não impede porém que os sistemas estaduais procurem através de cursos humanos já existentes na sua rede de ensino.

## O SALÁRIO DO PROFESSOR E A SUA VALORIZAÇÃO

Essas considerações não podem ser concluídas em linguagem de computador eletrônico. Não é preciso que o professor seja um filósofo, mas é necessário que possua uma filosofia do mundo e da vida, uma interpretação moral da vida que ele permita vivê-la com significação, com orientação, dando-lhe um balanço, de valor, na velha lição do professor Aguayo. O professor deve conhecer a sua missão, sobretudo porque, ainda hoje, em plena época das máquinas de ensinar, as características do mestre, descritas por Kerchensteiner, ainda prevalecem sobre a sua rígida formação técnica. Enumerava o velho educador austríaco serem elas

as seguintes: a) autêntica vocação para formação do homem; b) capacidade para realizar essa vocação; c) tendência natural para criança; d) decisão no exercício de sua vocação. Por isso eu acrescento: o professor que não consegue despertar a simpatia de seus alunos é um homem à procura de uma vocação. E o afirmo com a experiência de 22 anos de diretor de um colégio de província, de professor universitário da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade de Brasília, que toda prática pedagógica para ser plenamente humana deve estar vinculada à idéia de aperfeiçoamento do homem. Educar é um eterno aperfeiçoar, quer através de modernas técnicas de conhecimento e de relacionamento social, hoje incluídas na ciência do século — a comunicação ou informática —, quer despertando permanentemente o amor, o entendimento e a solidariedade entre os homens.

Tudo isso, porém, não teria consistência, em termos de organização social, se não nos preocupássemos com os incentivos e a remuneração condigna que estão a merecer os professores e educadores brasileiros. Ao lado do investimento da rede física do ensino de primeiro e segundo graus, para que ela possa oferecer condições básicas de aplicação da filosofia atualizante da reforma, não podemos, como homens públicos, esquecer o drama salarial do magistério brasileiro. Vale aqui transcrever uma quadrilha tosca, recolhida por José Bernardes Fernandes da Gama, em suas "Memórias Históricas da Província de Pernambuco":

"De circumlocações eu nada sei,  
Da minha phrase na constante lei,  
O caso conto, como o caso foi,  
O ladrão he ladrão, o boi he boi."

Juntem-se portanto, os esforços ou melhor, os recursos da União, dos Estados, dos Municípios e das comunidades locais de todos esses brasis, que "A brisa beija e balança", no sentido de se resolver o problema crucial da remuneração do professorado de primeiro e segundo graus.

Sem uma solução realística, tomando-se por base o índice do custo de vida nas mais variadas regiões deste País para uma padronização móvel de vencimentos, não posso acreditar que saíamos da reforma ideal para a real.

Tudo o que fizermos, para aumentar as oportunidades educacionais de nossa juventude, estará no vigor de nossos gestos vivendo os anseios de nossos antepassados. Trabalhar pelo aprimoramento científico de nossa juventude é alimentar o humos de nossas esperanças na grandeza desta nação.

# DIREITO À PRÓPRIA IMAGEM (\*)

ANTÔNIO CHAVES

Catedrático de Direito Civil  
da Faculdade de Direito da USP

## SUMARIO

*Conceito introdutório — Direito à imagem — Fundamento Legal — Exercício do direito: I. Uso gratuito da imagem mediante consentimento tácito; II. Uso gratuito mediante consentimento expresso; III. Uso mediante pagamento; IV. Uso contra a vontade do interessado; V. Uso para finalidade ofensiva ou torpe — A voz como componente do direito à própria imagem — Name make news — Retribuição econômica da imagem — Conclusão — Bibliografia consultada.*

## CONCEITOS INTRODUTÓRIOS

Dentre todos os direitos da personalidade, não existe outro tão humano, profundo e apaixonante como o direito à própria imagem.

Mas o que é que vem a ser “imagem”?

Importa muito fixar-lhe o conceito, para que possamos desenvolver proveitosamente o tema.

No sentido comum, é a representação pela pintura, escultura, fotografia, filme etc., de um objeto qualquer, inclusive da pessoa humana.

É esta, evidentemente, que interessa ao direito da personalidade, e sob um duplo aspecto: no que diz respeito à imagem do homem que vamos considerar neste estudo, e no que diz respeito ao direito de autor da imagem artística criada.

Muito embora possamos considerar como imagem a reprodução de um pé, um braço, u'a mão, um busto, não somente, pois, da pessoa

---

(\*) Conferência proferida no dia 28 de abril de 1972, no Salão Nobre da Biblioteca Municipal de Araras, a convite da Associação dos Advogados local.

humana inteira, mas de cada uma das suas partes, é de toda evidência o interesse primordial que apresenta o rosto.

JOSÉ LUIZ VICENTE DE AZEVEDO FRANCESCHINI (*anotações sobre o conceito forense de deformidade permanente, in Justitia, SP, v. 56, 1º trim 1967*) realça-lhe a nobreza lembrando que PLATÃO já previra punição mais severa para a lesão que o atingisse,

“É que sendo o semblante o “espelho dos pensamentos e dos impulsos do coração”, “veículo das simpatias” (Carrara), “espelho das emoções”, “intérprete dos sentimentos”, “tradução sensível da personalidade” (Alcântara Machado...), o “vulnus in facie”, sobre violentar as feições (“a melhor parte da beleza”, segundo F. Bacon, em seus “Ensaio”, ens. XLIII) constituía *atrox injuria*, reconhecendo-se caráter particularmente ofensivo em tais lesões.”

Levamos a nossa imagem conosco por toda a existência, selo, marca, timbre, reflexo indelével da nossa personalidade, com que nos chancelou a natureza, a revelar a olhos prescrutadores, tendências, qualidades, delicadeza de sentimentos, nobreza de espírito, ou, ao contrário, defeitos, cupidez, egoísmo, grosseria. Facilita a vida e prodigaliza uma cornucópia de venturas aos bem aventurados de feições agradáveis, amaldiçoa, persegue, humilha os infelizes de feições repulsivas.

Mas justamente por ser algo tão íntimo, tão nosso, poder-se-á dizer realmente que existe um “direito à imagem”? Em que sentido cogitar da sua proteção?

Se não podemos impedir que ela se fixe fugazmente na retina de quem a contempla, parece lógico chegar à conclusão de que não comete ilícito algum o pintor que reproduz de memória as feições de uma linda mulher, de uma criança, de um velho.

Mais um passo e chegaremos à conclusão de que ao fotógrafo assiste o mesmo direito.

Se ninguém poderá impedir, no seu convívio com outras pessoas, que estas tenham a visão direta da sua figura por que hão de os juristas, estes eternos criadores de complicações, com suas distinções e sutilezas, criar dificuldades no que diz respeito às reproduções?

Se a imagem nada mais é, afinal, do que o simples reflexo da luz num corpo, iremos então admitir que alguém tenha arbítrio com relação a um fenômeno natural da física, daquilo que não passaria da sombra de uma sombra?

Eis aí, senhores, apenas algumas das objeções levantadas por uns tantos eminentes precursores destes estudos: VENZI, PIOLA-CASELLI, N. COVIELLO, BIGEON e outros.

Mais recentemente, PAOLO VERCELLONE (*Il Diritto sul Proprio Ritratto*, Utet, Turim, 1959) manifesta dificuldades em falar de imagem como algo que possa ser objeto de um direito, seja qual for a sua natureza:

“Existe a pessoa, com as suas feições, a sua fisionomia, as suas dimensões. Esta pessoa, isto é, o corpo da pessoa, como todos os corpos materiais expostos à luz, pode ser vista, ou seja, suscitar nos órgãos visuais de outra pessoa uma sensação que naturalmente será diferente cada vez, em relação à luz existente, ao ângulo visual, quer dizer, à relação entre a posição do corpo visto e aquele da pessoa que vê, e finalmente ao “modo de ver” desta última pessoa.”

Conclui que não se poderia afirmar que existente a imagem de uma pessoa, mas um indefinido número de imagens, relativas todas ao mesmo corpo, tantas imagens diferentes para cada corpo quantas vezes este corpo terá sido visto ou será visto no futuro por outras pessoas.

Não teve dificuldade, no entanto, WALTER MORAES (*A Regra da imagem*, Dissertação, datilografada, SP 1966) de demonstrar a série de sofismas que invalidam o raciocínio, fazendo ver que do fato da figura humana estar sujeita a variações de aspecto, não se pode inferir que não existe esta figura, aquele conjunto de traços que dão forma exterior a um corpo qualquer, que o fazem sensível. É uma evidência e não há que demonstrar:

“Se a câmara fotográfica retém uma imagem, é porque esta imagem existe fora dela. Ademais, a imagem de um corpo produz, não só uma imagem visual, isto é, uma sensação visual, produz também uma sensação tátil, o que revela a existência de algo a provocar reações de diferentes gêneros.”

## DIREITO A IMAGEM

Por aí se vê que os próprios especialistas colocam em dúvida a existência de um direito à imagem.

A matéria não parece estar ainda bem sedimentada, por mais óbvia que possa parecer.

Não pode ser aceita a definição segundo a qual seria o direito de impedir que terceiros venham a conhecer a imagem de uma pessoa, pois não se pode impedir que outrem *conheça* a nossa imagem, e sim, que a use contra a nossa vontade, nos casos não expressamente autorizados em lei, agravando-se evidentemente a lesão ao direito quando tenha havido exploração dolosa, culposa, aproveitamento pecuniário, e, pior que tudo, desdouro para o titular da imagem.

Além das teorias que negam a própria existência do direito à imagem, existe uma série de outras enumeradas por GITRAMA GONZÁLEZ, conforme localizem o fundamento jurídico:

1. na honra;
2. no próprio corpo;
3. na identidade pessoal;
4. na intimidade;
5. na liberdade;
6. no patrimônio moral da pessoa.

Com exclusão da segunda e da terceira, é evidente que todas as demais colocam suas tintas na composição do direito à própria imagem, conforme o aspecto que seja considerado, e nossa posição, tendo-o como componente do direito da personalidade parece-nos perfeitamente condizente com a realidade dos fatos.

## FUNDAMENTO LEGAL

Qual o fundamento legal do direito à própria imagem?

Sem embargo da sua importância fundamental, nenhum traço de qualquer garantia, como de resto, de outros direitos fundamentais da personalidade, vamos encontrar na Constituição Federal, que no entanto preocupa-se em proclamar a inviolabilidade do sigilo da correspondência, da casa, da integridade física e moral do detento e do presidiário, a garantia da propriedade, o direito do autor etc. etc.

Apenas genericamente encontramos referência à inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade (art. 153, *caput*); ou indiretamente à "garantia dos direitos fundamentais do homem" ao cuidar-se dos princípios que deverão ser regulados em Lei federal relativa à organização dos partidos políticos (art. 152, I).

A única menção contida no Código Civil focaliza o problema sob o ponto de vista parcial e particular do direito de autor, no art. 668. Não considera violação, nº X, "A reprodução de retratos ou bustos de encomenda particular, quando feita pelo proprietário dos objetos encomendados. A pessoa representada e seus sucessores imediatos podem opor-se à reprodução ou pública exposição do retrato ou busto".

Na mesma ordem de idéias não admite seja registrável como marca o art. 65, nº 12, da Lei nº 5.772, de 21-12-1971, que institui o Código da Propriedade Industrial, o

"nome civil, pseudônimo notório, e effigie de terceiros, salvo com expresso consentimento do titular ou de seus sucessores diretos."

Comentando o dispositivo da lei anterior ressaltava, com toda razão, WALTER MORAES ser de aplicação restritíssima e mesmo desnecessário, uma vez que é abrangido pela norma de alcance geral do Código Civil.

"Esta, por sua vez, colocada entre as exceções ao direito autoral, transcende o âmbito da matéria, envolvendo direito de personalidade, embora dentro de limites estreitos demais, e sobrepondo-o ao direito do autor: porque o pintor, fotógrafo, escultor etc., têm direito de autor sobre a obra mas este direito não pode ser exercido sem o consentimento do retratado."

Sem embargo das críticas que lhe têm sido movidas, é inegável o mérito do Código Civil italiano em reconhecer explicitamente o direito,

pelo menos como princípio, tanto assim que inspirou abundantíssima contribuição bibliográfica:

“Art. 10. (*Abuso da imagem alheia.*) Quando a imagem de uma pessoa ou dos pais, do cônjuge ou dos filhos tenha sido exposta ou publicada fora dos casos em que a exposição ou a publicação é permitida pela lei, ou então com prejuízo do decoro ou da reputação da própria pessoa ou dos mencionados parentes, a autoridade judiciária, a pedido do interessado, pode determinar que cesse o abuso, sem prejuízo da indenização por danos.”

Mais incisivamente propõe o art. 162 do Anteprojeto do Código Civil francês que qualquer pessoa possa proibir a publicação, exposição ou utilização de sua imagem; logo após sua morte este direito pertence ao seu cônjuge e aos seus herdeiros em linha reta, mas sob a condição de que a publicação seja de natureza a infligir um atentado à sua honra ou à sua consideração.

Valiosa também a construção do art. 7º do anteprojeto OSTERTAG, publicado na revista *Droit d'Auteur*, 1939, p. 71:

1º Os retratos não podem ser comunicados ao público sem o consentimento da pessoa representada. Se esta última tiver falecido sem ter consentido à publicação, o consentimento de seus parentes é necessário durante dez anos a partir do fim do ano durante o qual ocorreu o óbito;

2º O consentimento previsto na alínea 1ª não é necessário se a publicidade não pode acarretar prejuízo algum aos interesses legítimos da pessoa representada;

3º Quando ocorrer a publicação, devem ser ressalvados os interesses legítimos da pessoa representada.”

Ressalta LUIGI FERRARA (*Il Diritto Reale di Autore*, Jovene, Napoles, 1940) os méritos da jurisprudência francesa por ter, desde a primeira metade do século passado, delineado este direito da personalidade, a propósito da divisão hereditária dos grandes retratos de família e sua impenhorabilidade, bem como por ter, desde os primeiros anos da segunda metade do século passado, constituído toda uma sólida teoria do direito sobre a própria imagem a propósito dos retratos fotográficos.

Pode-se portanto concluir, com ADRIANO DE CUPIS, (*I Diritti della Personalità*, Giuffrè, Milão, 1959, p. 258) que o direito à própria imagem “é o direito à reserva no que diz respeito à própria imagem, do próprio aspecto físico, assim como é perceptível visivelmente. A reserva pessoal, também pelo que diz respeito ao aspecto físico — que, de resto, reflete também a personalidade moral do indivíduo —, satisfaz uma exigência espiritual de isolamento, uma necessidade eminentemente moral. O direito à imagem é direito ao não-conhecimento alheio da imagem do sujeito; e é violado pela informação arbitrária da mesma imagem. Com esta violação, o corpo da pessoa e as suas funções permanecem intactos; verifica-se, ao invés, com relação à pessoa, uma alteração da reserva da qual ela estava provida, e, portanto, uma modificação de caráter moral”.

A necessidade de proteger a pessoa contra o aproveitamento arbitrário da sua imagem, adita pouco adiante, "decorre de uma instância individualística, de acordo com a qual a pessoa deve ser árbitra de autorizar ou não a reprodução das próprias feições: o sentido ciumento da própria individualidade coloca uma exigência de reserva. Bem se entende, a mencionada necessidade tornou-se muito sensível sucessivamente aos progressos técnicos que permitiram o emprego do processo fotográfico, que facilita enormemente a reprodução". Daí a razão porque o direito à imagem, este novo direito privado, começou a afirmar-se no século passado.

Demonstra WALTER MORAES, com fundamento em PUGLIESI, (*Il preteso diritti alla riservatezza e le indiscrezioni cinematografiche*, in *Foro Italiano*, 1954, I, 166) não se dever confundir direito de imagem com direito à intimidade:

"Expondo ou publicando a imagem alheia não se viola tanto a sua esfera de intimidade, mas incide-se imediatamente sobre sua personalidade.

Quem, para um fim qualquer, lança mão da imagem (que da personalidade é a misteriosa e quase divina emanção), utiliza, no fundo, a própria pessoa, multiplicando, contra a sua vontade, a sua presença moral. Podem subsistir dúvidas sobre a definição precisa do bem protegido mediante o direito à imagem. Mas é forçoso reconhecer que este bem ocupa na escala dos valores humanos um posto mais alto e muito mais unido à personalidade do que o bem da intimidade."

### EXERCÍCIO DO DIREITO

O direito exclusivo que tem qualquer pessoa à própria imagem manifesta-se, *sob o ponto de vista material*, numa série de faculdades, dizendo respeito as mais importantes, ao direito de divulgá-la, vendê-la, publicá-la, cedendo o titular cada uma dessas faculdades, em conjunto ou separadamente, no todo ou com limitações relativas a um determinado tempo, a um determinado âmbito territorial etc.

Daí resulta, implicitamente, a vedação a quem quer que seja do uso não autorizado de imagem alheia, ressalvadas algumas raras exceções.

PAOLO VERCELLONE separa, mediante três critérios diferenciadores empíricos, as possíveis convenções relativas ao direito sobre um próprio retrato:

"a) de acordo com o tipo de divulgação permitida: ou somente a exposição, ou somente a reprodução, ou a publicação, ou a colocação em comércio, ou frequentemente, mais de uma destas, quando não todas;

b) na conformidade dos limites apostos à "quantidade" da divulgação: um ou mais atos, com determinação de tempo, indeterminado número de atos em tempo determinado; indeterminado número de atos em tempo indeterminado;



c) segundo ao outro contraente tenha sido ou não concedida a exclusividade da divulgação, exclusividade que poderá ainda compreender ou não compreender também a divulgação executada diretamente pelo retratado.”

De nossa parte, podemos acrescentar a distinção em duas hipóteses fundamentais: mediante consentimento, e contra a vontade do interessado, cada uma das quais por sua vez, pode se apresentar sob manifestações diferentes.

1. *Uso gratuito da imagem mediante consentimento tácito.* Poder-se-á falar em autorização tácita para a divulgação de um retrato, de uma escultura, de uma caricatura, de um quadro representando as feições de um indivíduo?

Por que não?

Não assistimos diariamente a propalações dessa natureza pelos jornais? O cidadão ou a dama, que vai tirar a sua fotografia ou a de seus pimpolhos, e depois a vê exibida numa vitrina, e, mesmo não tendo dado autorização, longe de reclamar, sente-se lisonjeado, não está evidenciando essa tolerância?

R. PLAISANT e M. SAPORTA, (*Les droits connexes au droit d'auteur ou voisins du droit d'auteur*, in “Juris Classeur de la Propriété Littéraire et Artistiques,” Ed. Techniques, Paris, fasc. 5, 1953) depois de encarecerem que, ainda que se trate de um homem político ou de um artista conhecido, essa autorização tácita não é sem limites, mencionam uma série de julgados no sentido de que ela pode resultar da gratuidade da postura e da intimidade entre o modelo e seu pintor, chegando à conclusão de que é necessário admitir que o modelo assalariado profissional, posando, concedeu a autorização tácita de reprodução e de exposição.

Recomenda no entanto ADRIANO DE CUPIS (p. 269) cautela na admissão do consentimento tácito à difusão da própria imagem.

Poderá ele ser presumido, p. ex., quando um cidadão comparece em público em companhia de um personagem célebre. Sofrendo pela sua notoriedade, uma limitação do seu direito à imagem, é lógico aquele, conhecedor dessa popularidade, aceite as conseqüências que possam decorrer sobre a sua pessoa.

Quem consente na execução de um retrato nu, servindo como modelo, também consente, pelo menos implicitamente, à exposição do mesmo retrato em locais públicos, destinados a manifestações artísticas, como museus, galerias, academias.

“Mas isto não poderia ser considerado com relação a quem consentiu a mencionada execução sem ser um modelo profissional, e sem retribuição: semelhante consentimento, prestado ocasionalmente e por simples amizade, tem certamente um alcance mais limitado.”

Nem mesmo aos modelos profissionais pode ser atribuído o consentimento tácito à exposição de seu retrato nu em locais públicos que não

tenham caracteres e finalidades artísticas, como clubes noturnos e outros locais de diversões, pois pelo simples exercício da profissão de modelo não poderá atribuir-se um consentimento tácito ao uso indiscriminado, ao aproveitamento puramente econômico do retrato.

Embora a nova Lei Italiana de direito de autor, ao contrário da anterior, não tenha previsto o poder de revogar o consentimento previamente dado, entende que semelhante revogabilidade está de acordo com os princípios atinentes à esfera moral da pessoa.

II. *Uso gratuito mediante consentimento expresse.* Não poderá cogitar-se de qualquer violação de direito quando haja consentimento por parte da pessoa cuja imagem é por qualquer forma reproduzida, muito embora não obtenha, em troca, retribuição.

Vale para o particular a observação que PAULO JOSÉ DA COSTA JÚNIOR consagra genericamente ao direito à intimidade, fazendo ver que o consentimento do titular desfigura qualquer delito de indiscrição:

“Mais até. Penetrar na esfera da intimidade, por solicitação ou convite de seu titular, seria tudo, menos crime de indiscrição. . . Em outras palavras: se alguém tem o direito de permanecer recolhido em sua esfera privada, íntima, ou secreta, pode evidentemente tanto sair de seu isolamento, quanto permitir que terceiros tenham acesso até a sua soledade.”

O consentimento exclui a ilegalidade do ato, mas, adverte, terá que ser fornecido para um fim determinado, não podendo vir a ser utilizado além das limitações exatas em que for expresse.

Toca, assim, no ponto mais delicado da questão, que diz respeito exatamente ao alcance da autorização para a divulgação da imagem alheia.

Com base na doutrina e na jurisprudência de seu país, esmiuça ADRIANO DE CUPIS as limitações que sofre o direito à própria imagem, tanto em virtude do consentimento do titular, como da lei italiana.

Consigna que a eficácia do consentimento deve ser contida nos estreitos limites da sua concessão:

“Antes de mais nada, o consentimento é eficaz exclusivamente com relação ao sujeito ou aos sujeitos aos quais foi concedido: frente a todos os demais, permanece inalterado o *jus imaginis*, com o poder de consentir ou não à exposição etc. Pode ocorrer, além disso, que alguém autorize que lhe tirem um retrato para deixar uma lembrança de si a determinada pessoa querida, mas não concorde em que seu retrato vá girando pelo mundo, tornando-se um objeto visível a todos. E pode ocorrer, outrossim, que se autorize determinados modos de difusão da própria imagem, e não outros: assim, a permissão de expor um retrato na vitrina de um fotógrafo não autoriza reproduzi-lo em cartões postais. Finalmente, o consentimento não comporta em que a pessoa deva suportar eternamente a publicidade da pró-

pria imagem; se o limite do consentimento não resulta explicitamente, poderá ser obtido com referência à situação de fato existente no momento do próprio consentimento.”

III. *Uso mediante pagamento.* Estamos assim, como se vê, em pleno problema de modelos, profissionais ou não.

Se recebem pagamento, há de se entender que é para o uso expressamente previsto, não para qualquer outro, não incluída hipótese que poderá ser reconduzida à de uma fotografia tomada sem autorização do interessado.

O fundamento legal será o da primeira parte do art. 159 do Código Civil, obrigando aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar o direito, ou causar prejuízo a outrem, a reparar o dano.

PLAISANT e SAPORTA não encontram dificuldade em justificar o direito do modelo quando a fotografia e o uso que dela é feito ocasionam um prejuízo, por mais leve que seja.

Enumeram importante jurisprudência em matéria de bustos e retratos, no sentido de que o modelo pode-se opor à exposição pública ou à reprodução contra sua vontade.

Adentramos, assim, na hipótese seguinte:

IV. *Uso contra a vontade do interessado.* É sem dúvida a mais interessante pela multiplicidade de aspectos que apresenta: em retratos pintados a mão, reprodução de imagens por meio de fotos, filmes, mudos ou falados, imagens em alto ou baixo relevo, figuras de gesso, madeira, mármore, acrílico, vidro, metal, cimento, massa etc.

Também aqui, ainda que o personagem estivesse se prontificando para determinada fotografia, ou filme, é claro que uma pena fixada contra a sua vontade equipara-se aos casos comuns de retrato sem consentimento, daí decorrendo todas as conseqüências previstas em lei: sanções civis, busca, apreensão, destruição de fotos e negativos, e até mesmo sanções penais se for o caso.

Para que não se diga que nossos anais de jurisprudência não registram nenhum caso dessa espécie:

O então Juiz da 2ª Vara da Capital Federal, OCTÁVIO KELLY, em sentença de 28-5-1923, (publicada pela *Rev. For.*, v. 41, p. 297), concedeu preceito cominatório “para proibir a exibição pública, para fim comercial, de um filme em que foi apanhada, de surpresa, a cognominada Rainha da Beleza — Mlle Zezé Leone”.

A decisão, com bons fundamentos, encarece dever-se entender protegida pela lei a “divulgação de quaisquer fotografias de determinadas pessoas, cuja importância ou notoriedade se preste a despertar, por meio da renda ou exibição, uma exploração comercial, dado o interesse que tenha o público, em reconhecê-los ou comentá-los”.

A jurisprudência francesa, relativa a filmes cinematográficos, é riquíssima não apenas em matéria de reprodução não autorizada da

imagem, como ainda porque freqüentes vezes sua exibição, decorridos alguns anos, reaviva fatos pretéritos que o interessado pode não desejar sejam lembrados.

Foi o que aconteceu com Madame Secret, apresentada com seu verdadeiro nome, como companheira do célebre larápio Landru, no filme homônimo.

Não se opunha ela à lembrança dos acontecimentos que faziam parte de sua bem conhecida existência, nem ao uso do seu nome, que consta de documentos notórios. Queixava-se, ao que informa GERARD LYON-CAEN, de não ter sido consultada a respeito da necessidade de ser representada quase que nua nos braços de Landru, depois deitada ao lado dele, pernas e coxas sem veus. O Tribunal reconheceu que "quando se trata de uma obra cinematográfica histórica ou relacionada à história, o verdadeiro personagem ou seus herdeiros podem considerar tanto que o ator escolhido o represente realmente mal, como que não é indispensável insistir a respeito de uma intimidade reproduzida na tela, e que é preferível sugeri-la discretamente".

Caso dos mais interessantes, a revelar a possibilidade que tem a expressão fisionômica de converter-se em objeto de exploração comercial altamente rentável foi noticiado no dia 3-2-72.

A viúva e o filho de Bela Lügosi moveram contra a Universal ação de indenização por ter dado a fabricantes de máscaras, roupas e brinquedos, licença para reproduzir seu rosto nos artigos de sua fabricação.

O juiz BERNARD JEFFERSON julgou a demanda procedente, reconhecendo que somente os herdeiros do artista poderão explorar os direitos de reprodução de seu rosto em sua famosa caracterização de Drácula.

V. *Uso para finalidade ofensiva ou torpe*. Também esta modalidade se reveste dos caracteres os mais diferenciados.

Precursor na jurisprudência foi o caso julgado a instâncias de ALEXANDRE DUMAS FILHO, cujas feições foram retratadas, por um pintor desafeto, representando-o como comerciante judeu na sua tenda de quinquilharias.

Várias outras espécies oferece a jurisprudência internacional de usos ilícitos de uma fotografia inicialmente autorizada para finalidade diferente.

Julgado de 2-7-1933 do Tribunal de Milão, no resumo feliz de ANDRÉS DE LA OLIVA DE CASTRO, (*verbete Derecho a La Propria Imagem, in Diccionario de Derecho Privado, Labor, Barcelona, 1961, p. 1483-1489*) é relativo a um artista da Sociedade Paramount, que havia dado consentimento a esta para que publicasse sua fotografia com finalidades exclusivas de publicidade da película em que havia trabalhado.

A empresa enviou a fotografia à Sociedade Rizzolo, para que esta publicasse na revista *Cinema Illustrazione*, que por sua vez a remeteu ao fabricante da magnesia S. Pelegrino, que a aproveitou para propaganda do conhecido purgante.

Reconheceu o Tribunal o caráter ilegítimo da publicação, feita sem o consentimento do retratado que o havia prestado para uma finalidade limitada e determinada.

O citado art. 10 do Código Civil peninsular configura duas hipóteses diferentes: 1. exposição ou publicação da imagem fora dos casos em que é consentida pela lei; 2. exposição ou publicação com prejuízo do decoro ou da reputação.

Comenta ADRIANO DE CUPIS que através da imagem é protegida também a *honra* da pessoa: esta proteção não somente se estende além dos limites relativos à proteção da simples reserva, como é independente do pressuposto subjetivo da proteção *penal* da honra.

LUIGI FERRARA (*Reprodução Abusiva de Retrato Alheio para Fim de Propaganda*, in "Il Diritto di Autore", Roma, nº 4, 1938, p. 501-513) encarece que o simples fato da usurpação do poder de exclusividade que cabe à pessoa com relação à própria imagem caracteriza o ato ilícito, ainda quando não resultem especiais conseqüências danosas.

A razão consiste em que o prejuízo é *in re ipsa*, há simples transgressão contra o respeito à personalidade da pessoa representada sem o seu consentimento.

As circunstâncias de especial inconveniência ou desdouro que podem acompanhar a publicidade abusiva não constituem senão causas que agravam e qualificam a transgressão simples.

Aponta então uma grande série de julgados cuidando, dentre as várias causas agravantes, da mais típica e freqüente: a aplicação arbitrária da imagem alheia com finalidades inconvenientes de representação no campo da arte pura ao setor da arte industrial, que

"Podem induzir uma falta à consideração, à estima e ao decoro da pessoa retratada, seja pelo próprio fato da adaptação da sua imagem a um serviço de especulação comercial, seja pela muito provável suposição alheia de um eventual consentimento da pessoa a um tráfico ilícito do próprio semblante."

Entre os muitos outros casos, merece ser realçada uma hipótese característica de abuso comercial da imagem feminina levado a efeito por perfumista de Berlim:

Inventor de um depilatório, queria para fins de sugestão plasticamente figurativa, exaltar a eficiência da sua tintura e tinha, por isso, escolhido junto a um fotógrafo autorizado à exposição em público de figuras mulheres, dois retratos: o de uma moreninha e o de uma loirinha.

"Do primeiro tinha mandado tirar duas provas: uma com acentuados bigodinhos e espessas sobranceiras: outra, a meias tintas com leve e macio sombreado de lineamentos. As imagens traziam a afirmação: "Antes e depois da cura depilatória". Embora a loirinha fosse mal, ou antes, pior tratada com apenas meio bigodinho sobre o lábio superior, foi a moreninha que se insurgiu, protestando contra a sua dúblice aparição de

amazona e de sonâmbula, tanto mais vivamente porquanto já havia proibido ao fotógrafo a simples exposição do retrato inalterado."

A ação por injúria foi plenamente acolhida, com atribuição do respectivo ressarcimento de prejuízos, em homenagem a evidente violação do direito da personalidade.

Julgamento por maioria de votos de 27-6-1902 da Corte de Apelação de Nova Iorque é invocado por esse e por numerosos outros autores como consagrador de um dos "mais atrozes casos de abuso do retrato alheio para propaganda publicitária comercial".

Franklin Mills Company, sem autorização da interessada, e ciente da sua falta de direito, conseguiu, imprimiu, vendeu e colocou em circulação, às dezenas de milhares, impressos litográficos, fotografias e figuras de Abigail M. Roberson, que distribuiu nos lugares de maior afluência do público: lojas, armazéns, cafés, estações rodoviárias, empórios etc., como anúncio de um produto alimentício.

A vítima, reconhecida por amigos e estranhos, passou a constituir objeto de curiosidade pública e a ser humilhada por impertinências e zombarias, com prejuízo ao seu bom nome, angústias e sofrimentos, a ponto de sofrer grave choque nervoso e ter de ser socorrida por médico.

Reconhece no entanto o articulista que pouco tempo depois a mesma jurisprudência retificou a orientação, noutro caso de injúria grave cometido com abuso de retrato alheio para publicidade.

É nos casos em que pessoas inescrupulosas não respeitam sequer a presença solene da morte que semelhantes abusos tornam-se mais chocantes.

LOUIS NIZER (em *The Right Privacy A Half Century's Developments*, "Michigan Law Review", v. 39, n. 4, fevereiro 1941) refere vários, entre os quais o de um profissional, que convocado pelo pai de gêmeos siameses, que vieram a morrer pouco tempo após o seu nascimento, para fotografar seus corpos, tirou cópias adicionais registrando em seu nome o *copyright*; e o de um hospital, que, sem permissão dos pais, transmitiu a história à imprensa e permitiu aos fotógrafos tirarem retratos de uma criança que havia nascido com o coração fora do corpo, falecida após a operação; casos de artigos comentando desnecessariamente o falecimento dos filhos de uma pessoa etc.

Tinha pois razão PAULO JOSÉ DA COSTA JÚNIOR ao sustentar, que embora *mors omnia solvit*, poderá a esfera íntima do morto vir a ser violada, refletindo-se nas pessoas ligadas à memória do defunto.

É no setor das fotomontagens que se apresentam os casos mais pitorescos.

Os jornais de 5-1-1971 dão conta da indignação que levantou em toda a Grã-Bretanha, fato ocorrido em Santiago do Chile; provocando enérgico protesto da embaixada britânica e divulgado pela BBC de Londres:

Entre outras montagens, como a de Fidel Castro e do presidente Nixon jogando uma partida de xadrez, a de Mao Tsé-tung e do príncipe Rainier dançando música "pop" num cassino de Montecarlo, a revista *Novedades* apresentou a rainha Elizabeth II com o busto desnudo.

Nem precisava ser atribuída a uma rainha tão interessante parte do corpo para despertar as mais ponderadas reflexões... jurídicas.

Eventualidades semelhantes já tem sido objeto de julgamentos por parte dos tribunais franceses.

O Tribunal correcional do Sena, de 3-4-1939, segundo notícia de PLAISANT e SAPORTA, reconheceu que o diretor de um teatro, que serviu-se de uma fotografia que lhe havia sido remetida voluntariamente para ilustrar sua publicidade, substituindo, no entanto, a cabeça do modelo pela de uma vedeta de seu teatro, cometeu, com relação ao modelo, um crime cuja reparação deve, e, ao mesmo tempo, com referência ao autor da fotografia, o delito de contrafação.

## A VOZ COMO COMPONENTE DO DIREITO A PRÓPRIA IMAGEM

Já tivemos a oportunidade de observar que não é apenas o semblante, o rosto, que compõe a imagem da pessoa.

Sua silhueta, os diferentes membros embora em menor medida, caracterizam-na também, até mesmo suas expressões, sua postura, como revela, com muita graça, a arte difícil dos imitadores.

Sem dúvida alguma as legislações modernas já reconhecem uma proteção aos artistas intérpretes e executores que apresenta uma certa similitude com o direito do autor.

Mas não é evidentemente sob esse aspecto que estamos considerando a matéria, e sim nos moldes examinados por ADRIANO DE CUPIS, que realça o fato da proteção da imagem poder aplicar-se também à reprodução teatral ou cinematográfica, em que o teatro integra-se na reprodução da voz e do gesto da pessoa:

"Mas também a difusão, não autorizada, da simples voz da pessoa pode ser considerada ilegítima. A reprodução fonográfica permite ouvir novamente, através de um disco, a voz da pessoa separadamente da visão da sua figura; pois bem, foi realçado que aquela proteção, que o direito instintivamente sente dever conferir à imagem individual, não deve ser negada à voz. E na verdade, a personalidade individual não fica menos gravada na voz do que na imagem. O processo analógico autoriza o intérprete construir um direito à voz ao lado do direito à imagem."

A usurpação para finalidades comerciais da voz alheia, da mesma forma que a da imagem, dará ensejo então às medidas de natureza civil e mesmo penal que o direito assegura.

Exemplo expressivo proporciona *O Estado de São Paulo* de 11-8-71, ocorrido com conhecida artista de cinema:

"Katherine Hepburn apresentou queixa à corte federal de Nova Iorque contra uma agência de propaganda que usou uma voz, como se fosse a dela, para anunciar no rádio uma marca de arenque. A atriz exige, por danos morais, quatro milhões de dólares de indenização."

### *NAMES MAKE NEWS*

Nessa matéria de reprodução da imagem alheia, o problema mais delicado é o que diz respeito justamente às personalidades muito populares, ou, quando não, muito conhecidas.

A Lei italiana nº 633, de 22-4-1941, sobre direito de Autor, fixa, no art. 96, primeira parte, o princípio fundamental de que "o retrato de uma pessoa não pode ser exposto, reproduzido ou colocado em comércio sem o consentimento da mesma", mas estabelece a ressalva do art. 97:

"Não é necessário o consentimento da pessoa retratada quando a reprodução da imagem é justificada pela notoriedade ou pela função pública desempenhada, por necessidade de justiça ou de polícia, por finalidades científicas, didáticas ou culturais; ou quando a reprodução está relacionada a fatos, acontecimentos, cerimônias de interesse público ou que se desenvolveram publicamente.

O retrato não pode todavia ser exposto ou colocado em comércio, quando a exposição ou colocação em comércio ocasione prejuízo à honra, à reputação ou também ao decoro da pessoa retratada."

PAOLO VERCELLONE, depois de criticar a redação, observa tratar-se da derrogação mais grave, entre as previstas ao direito absoluto sobre a própria imagem, "porque por essa forma vem a ser considerada como livre por quem quer que seja a divulgação dos retratos justamente daquelas pessoas relativamente às quais a exclusividade tenha um maior valor patrimonial, como daquelas com relação às quais maior é a curiosidade pública e mais intenso portanto o desejo de conhecer-lhes também as feições físicas".

Encarece a circunstância de não ter o legislador afirmado simplesmente ser lícita a divulgação do retrato das pessoas notórias, estabelecendo, isso sim, que a divulgação é livre quando *justificada* pela notoriedade, justificando essa que concerne a limitações do interesse priva-



do colocadas em prol do interesse público, e não de outras particularidades mais ou menos numerosas.

“A união do nome ou da imagem (ou de ambos ao mesmo tempo) de uma admirada estrela cinematográfica a um produto de beleza, a um dentifrício, a um artigo de moda feminina, de um conhecido campeão esportivo a objetos de equipamento para aquela atividade atlética em que o próprio campeão se distingue, ou até mesmo a união a um produto qualquer do retrato de uma pessoa conhecida em virtude de razões que nada têm a ver com o produto ou o serviço objeto da propaganda, já é coisa de todo dia. Trata-se de um processo cada vez mais difundido, em obediência aos recentes cânones publicitários que se baseiam sobre a fascinação que sobre a massa desprovida dos mais ingênuos consumidores exerce justamente a idéia de que de um determinado produto ou serviço faça uso justamente um dos provisórios ídolos humanos.”

O verdadeiro assédio que pessoas muito populares sofrem por parte dos fotógrafos, profissionais ou não, leva-as muitas vezes a tal ponto de exasperação que não hesitam em recorrer ao desforço pessoal, como persuasiva, ou, pelo menos, dissuasiva argumentação em prol da sua tranqüilidade perturbada.

Essa legítima defesa pode levar a excessos que conduzem, muitas vezes, a uma incômoda inversão de posições, passando a vítima, como ocorreu recentemente com Jacqueline Onassis, a responder pelos prejuízos materiais ocasionados com a sua reação aos equipamentos dos fotógrafos vítimas da sua fúria.

“Toda pessoa — diz JOSEPH KOHLER — tem de suportar que se fale sobre ela; toda pessoa cai, de um modo ou de outro, na publicidade; seja pelos seus negócios, seja pela sua profissão, pelo seu cargo, pela sua obra literária, seja ainda pelo seu dever de depor em juízo, a pessoa tem de sujeitar-se à crítica, conquanto nos limites da controvérsia crítica. Suscetibilidades não têm lugar no direito; é o que disseram, e muito acertadamente, julgados americanos; uma natureza melindrosa não se ajusta ao comércio jurídico sadio, e, contudo, não pode sacrificá-lo.”

Os norte-americanos sintetizam numa frase expressiva a versão moderna do fenômeno: *Names make News*.

Encarecendo tratar-se de mandamento primário da atividade jornalística, observa LOUIS NIZER que seria manifestamente impossível publicar um jornal se se fosse obter prévia licença escrita das centenas de pessoas cujos nomes aparecem em cada edição. Constituído a liberdade de imprensa fator de importância pública fundamental, concordam todos os tribunais em que o direito de reserva não proíbe a publicação de notícias e retratos relacionados com assuntos de interesse público legítimo.

ADRIANO DE CUPIS, com o equilíbrio e bom senso que lhe são peculiares, disserta amplamente a respeito da existência do direito à salvaguarda da própria intimidade, mesmo além da figura específica do direito à imagem, *em termos análogos e com análogos limites*.

Procurando defini-los, consigna que as pessoas providas de notoriedade, assim como não podem opor-se à difusão da sua imagem, assim também não podem obstar a divulgação dos acontecimentos da sua vida.

O público interesse sobreleva, então, o privado; o povo, como tem interesse em conhecer a imagem dos homens célebres, assim aspira conhecer o decurso e os eventos de sua vida, as suas ações e as suas conquistas; na verdade, somente através desse conhecimento ele poderá formar um juízo sobre o seu valor.

A doutrina e a legislação internacional qualificam a matéria como "acontecimento do dia".

PAULO JOSÉ DA COSTA JÚNIOR lembra da possibilidade da imagem do retratado aparecer apenas como um componente do fato, como sucede em solenidades inaugurais, paradas, funerais, ou em catástrofes: incêndios, desastres nas vias de transporte, naufrágios, inundações.

"Faz-se mister, entretanto — adverte —, que a catástrofe ou a solenidade reproduzidas sejam bem visíveis, não bastando a mera menção. E que o acontecimento seja representado tal como se deu. Somente assim se justifica o sacrifício do direito à imagem."

Como se vê... *est modus in rebus*.

Uma das mulheres mais fotografadas do mundo, aquela cuja imagem era bastante para forçar, há alguns anos, muita gente a usar tranqüilizantes, aquela cujas iniciais já diziam tudo, BB, por sinal, não muito esquivada à publicidade, moveu contra *Jour de France* uma ação de indenização a que deu o valor simbólico de um franco, por ter publicado quatro fotografias apanhadas na intimidade de uma de suas propriedades.

Objetivava manifestar sua oposição a que toda e qualquer fotografia da sua pessoa, tomada em local privado ou público, fora de suas atividades públicas, seja reproduzida sem seu consentimento expresso.

O Tribunal do Sena, em julgado de 24-11-65, que pode ser tomado como padrão, resumido por GÉRARD LYON-CAEN, firmou os seguintes princípios:

— O fato de publicar *sem autorização* o retrato fotográfico alheio constitui *uma transgressão* geradora de responsabilidade;

— Admite-se no entanto que, no que diz respeito aos traços de uma *personalidade pública*, como uma atriz, se foram tomados com o seu conhecimento e no decorrer da sua vida profissional, um consentimento especial para a sua reprodução não é necessário, pois tais personagens não somente *aceitam* mas igualmente *procuram a publicidade*.

— Esse princípio concernente às personalidades públicas encontra seu limite em seu fundamento: a *autorização especial* torna-se neces-

sária quando se trata de publicar uma foto representando a *pessoa pública* no decorrer de sua *vida privada*.

Aplicando esses princípios à espécie, firmou o Tribunal tratar-se de fotos representando Brigitte Bardot, em sua vida particular, por terem sido tomadas sem seu conhecimento por meio de teleobjetiva. BB não se entregava a qualquer atividade profissional; ela estava na intimidade de sua existência.

“A publicação dessas fotos é condenável porque não houve consentimento de Brigitte Bardot: o fato de ter autorizado anteriormente a publicação de fotos análogas não é de natureza a autorizar quem quer que seja a publicar a imagem de Brigitte Bardot sem seu consentimento; uma simples *tolerância*, mesmo prolongada, não pode fazer presumir nem uma renúncia ao direito da pessoa sobre sua imagem, nem uma assimilação da sua vida particular à sua vida pública. Trata-se de motivos capitais, no caso de uma vedeta. As renúncias não se presumem; não se poderia inferir da ausência prolongada de protestos, qualquer aceitação tácita.”

O Tribunal concedeu o franco de perdas e danos solicitado pelo prejuízo moral, embora anteriormente ela tivesse autorizado fotos bem mais lascivas de sua pessoa (pois haviam sido reproduzidas com o seu consentimento expresso ou tácito); e determinou a publicação do julgamento.

Os tribunais franceses mostraram-se, como se vê, absolutamente justos, frios, imparciais.

Mas, cá entre nós, muito mais humano foi venerando acórdão do E. Tribunal de Apelação de Milão que firmou o princípio de alto relevo filosófico-jurídico, segundo o qual “BB pode ser fotografada às escondidas, mesmo que esteja nua”.

Com isso — ao que noticiava a imprensa do dia 26-3-1971 — ficou anulada uma sentença que condenara a cinco meses de prisão Attilio Battistini, diretor da revista italiana *Men*, que publicou fotografias da atriz francesa tiradas enquanto ela tomava banho de sol sem o biquini.

Muito haveria ainda a dissertar a respeito de aspetos de tão interessante matéria, principalmente no que diz respeito à proteção civil e penal que a lei concede à imagem, aos prejuízos de ordem pecuniária e moral que podem advir às pessoas cuja imagem é indevidamente divulgada, ao cálculo desses mesmos prejuízos, à extinção do direito.

Limitemo-nos, para encaminhar a conclusão, a um aceno à

## RETRIBUIÇÃO ECONÓMICA DA IMAGEM

Se nos primórdios da arte fotográfica era possível que alguém se deixasse impressionar pela argumentação de alguns espíritos mais retrógrados, que não admitiam fosse tirado proveito pecuniário da divul-

gação da sua imagem com finalidades comerciais, ninguém, hoje em dia, considera essa possibilidade com estranheza.

A retribuição dependerá, para cada caso, da pessoa cujo semblante for aproveitado, da sua posição social, de sua beleza, de sua profissão, das disponibilidades da firma comercial, dos usos do lugar no que diz respeito ao montante da retribuição etc.

Algumas peculiaridades poderão surgir no que diz respeito a certas atividades, como, por exemplo, o aproveitamento de fotografias para propaganda de filmes.

Uma das contribuições mais valiosas a respeito da matéria é proporcionada pelo desenvolvimento que LOUIS NIZER traça das "sucessivas vitórias da jurisprudência progressista", que, todavia, censura por não ser igualmente feliz em remediar as ofensas.

Lembra a tempestade de controvérsias gerada por uma decisão em maioria de três por quatro, ao denegar a proibição do uso de um retrato de uma pessoa viva em anúncios de propaganda fundamentada no receio de que o reconhecimento do direito de reserva provocaria um dilúvio de demandas, que tornaria impossível impedir que a doutrina fosse levada, passo a passo, a abraçar toda espécie de absurdos.

Enumera um a um dos argumentos esboçados pelas Cortes para denegar o reconhecimento do direito à intimidade, recrimina as tentativas de comprimir uma doutrina em desenvolvimento em confins conservadores ou conceitos prévios, e realça a motivação dos julgados que reconheceram o *Right of Privacy* como um sentimento inato de justiça natural:

"Eles não se esforçaram para justificar suas decisões por meio de dogma legal estabelecido. O fato é que nenhum existe; velhos nomes não acomodam novos direitos".

Embora a publicação não autorizada seja tida como um aproveitamento da propriedade do queixoso, devendo ser restringida, reconhece que o critério monetário é um padrão limitado e inadequado. Ofensas pessoais de caráter real podem ser sofridas mesmo quando não proporcionem qualquer vantagem financeira à outra parte.

Focalizando anúncios ou finalidades comerciais, comenta dezenas de acórdãos, reconhecendo que o direito à reserva, ao nome, ou à fotografia de uma pessoa viva não pode ser usado sem permissão com finalidades de publicidade ou comércio.

Para demonstrar como é pouco satisfatória essa idéia de publicidade ou comércio lembra caso em que o Tribunal não julgou procedente ação movida por um antigo campeão mundial de box, pesos leves, contra um jornal que publicou a história da sua vida, sob fundamento de que o propósito fundamental do artigo era informação. "Mas se informação objetiva aumentar o interesse num jornal e portanto em sua circulação, não está por essa forma atendida uma finalidade comercial?"

A maior parte dos casos de reserva envolve, em algum grau, “publicidade ou comércio”. Instrutivas disquisições no que diz respeito ao sentido das palavras “publicidade ou comércio” servem apenas para ofuscar a publicidade; não ajudam a chegar a uma decisão racional, que deve ser o resultado de uma judiciosa avaliação do peso a ser dado em cada caso individual às duas forças opostas do direito privado ao retiro público e o direito à informação. A única questão material é saber se o sempre-presente fator comercial é sobrelevado pelo conteúdo educacional ou informativo da matéria em exame.

### CONCLUSÃO

Se a exposição feita está muito longe de ter esgotado o tema, terá servido pelo menos — espero — para chamar a atenção dos estudiosos para um aspecto da personalidade humana que não pode continuar no olvido no momento em que a tecnologia em franco progresso multiplica enormemente as possibilidades do seu aproveitamento.

Não temos outro texto legislativo senão o do art. 153 do Código Penal em vigor, completamente inadequado, que possa ser invocado em sua defesa no âmbito criminal:

“Divulgar alguém, sem justa causa, conteúdo de documento particular ou de correspondência confidencial, de que é destinatário ou detentor, e cuja divulgação possa produzir dano a outrem:

*Pena* — detenção, de um a seis meses, ou multa de trinta centavos a dois cruzeiros.

*Parágrafo único* — Somente se procede mediante representação.”

Poucas alterações de redação e de atualização da pena pecuniária sofreu o dispositivo pelo Decreto-lei nº 1.004, de 21-10-69 (art. 161).

É verdade que previu, no dispositivo seguinte, o crime de *Violação de intimidade*:

“Art. 162. Violar, mediante processo técnico, o direito à intimidade da vida privada ou o direito ao resguardo das palavras ou discursos que não forem pronunciados publicamente:

*Pena* — detenção, até um ano, ou pagamento não excedendo a cinquenta dias-multa.

§ 1º. Nas mesmas penas incorre quem divulga os fatos captados.

§ 2º. Somente se procede mediante queixa.”

O dispositivo é muito falho; além disso, a vigência do inteiro Código vem sendo sucessivamente protelada.

Tem pois razão PAULO JOSÉ DA COSTA JÚNIOR ao realçar a necessidade de que algo seja feito em tão importante terreno:

“Nos dias hodiernos, as normas tuteladoras da hómra, do domicílio, da liberdade pessoal e moral, ou da tranqüilidade privada demonstram-se insuficientes. O sistema normativo é impotente, inadequado e desatualizado para a proteção efetiva da intimidade.”

Encerremos com a demonstração de LOUIS NIZER de que é suficiente reconhecer em sua verdadeira luz o direito à reserva para que se simplifique seu ulterior desenvolvimento:

“Ele dá expressão a um ideal que concebe o indivíduo como uma unidade não obliterada pela sociedade. Todo indivíduo tem direito de viver sua própria vida em quietude e solidão. Recato e discrição não precisam ser inteiramente sacrificados ao clamor público. Ninguém tem a obrigação de permitir a outrem tirar proveito de seus erros ou do seu sucesso. O lar de cada um é o seu castelo, e a vida particular é um bem precioso que não deve ser-lhe arrebatado.”

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- COSTA JÚNIOR, Paulo José da — “O Direito de Estar Só: Tutela Penal da Intimidade”, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1970, 118 p.
- DE CASTRO, Andrés de la Oliva — Verbete “Derecho a la propia imagem”, in “Diccionario de Derecho Privado”, Labor, Barcelona, 1961, p. 1483-1489.
- DE CUPIS, Adriano — “I Diritti della Personalità”, Giuffrè, Milão, 1959, t. I, p. 256-294.
- FERRARA, Luigi — “Il Diritto di Autore”, Jovene, Napoles, 1940, p. 39-40.
- FERRARA, Luigi — “Reproduzione abusiva di retrato altrui per finalit  de reclame”, in *Il Diritto di Autore*, Roma, n. 4, 1938, p. 501-513.
- FERRARA, Luigi — “Iniuria cinematographica”, in *Il Diritto di Autore*, Roma, 1939, n. 2 — 3, p. 169-177.
- GONZÁLEZ, Manuel Gítrama, verb “Imagen (Derecho a la Propria)”, in “Nueva Enciclopedia Jurídica”, Selx, Barcelona, v. XI, 1962, p. 301-376.
- KOHLER Joseph — “A Própria Imagem no Direito”, trad., Walter Moraes, datilografada, 1972, 26 p.
- LYON-CAEN, Gérard — “Le Droit a L’Intimité ou Nouvelles Scenes de la Vie Privée”, in *Revue de Droit Contemporain*, Bruxelas, n.º 1/1967, p. 68-89.
- MORAES, Walter — “A Regra da Imagem” — Dissertação, datilografada, SP, 1966, 32 p.
- NIZER, Louis — “The Right of Privacy A Half Century’s Development”, *Michigan Law Review*, v. 39, n. 4, fevereiro 1941, p. 526-560.
- PLAISANT, R. e SARTORI, M. — “Les Droits connexes au Droit d’Auteur ou Voisins du Droit d’Auteur”, in “Juris Classeur de la Propriété Littéraire et Artistique”, Editions Techniques, Paris, fasc. 5, 1953, p. 7-10.
- VERCELLONE, Paolo — “Il Diritto sul Proprio Ritratto”, Turim, 1959, 248 p.

# PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DOS DELINQUENTES (\*)

ARMIDA BERGAMINI MIOTTO

Professora de Direito Penal  
e de Direito Penitenciário

## PREVENÇÃO DO DELITO

Sem negar que antes — até mesmo nos tempos mais remotos — tenha havido preocupação com a prevenção do delito, nota-se porém, que nos últimos decênios (talvez meio século) essa preocupação tem-se manifestado organizada em movimentos, em sociedades, em congressos.

Marc Ancel, no capítulo sobre “Les étapes de la défense sociale”, do seu livro **La Défense Sociale Nouvelle**, faz referência ao “movimento de profilaxia criminal”, que surgiu na Europa, às vésperas da Segunda Grande Guerra, e que, em alguns países, como a França e a Suíça, assumiu a forma de “Sociedade de Profilaxia Criminal”.<sup>1</sup>

O mesmo penalista observa que nos anos que precederam imediatamente a Guerra, houve, não apenas nos países totalitários, um acréscimo da força repressiva do Direito Penal, que prosseguiu durante a Guerra, exasperando-se, não só por causa da maior severidade das penas, como também pela proliferação de novos tipos de delitos, particularmente na área da segurança do Estado.<sup>2</sup>

Passada a Guerra, quando os Estados puderam voltar à normalidade jurídica, ressurgiu a expressão “defesa social”, com outro sentido, diverso daqueles em que ela já fora empregada, e segundo os quais, o inimigo contra quem a sociedade se há de defender ou há de ser defendida, é o delinqüente. Com o ressurgimento da expressão, formou-se um movimento, que, para assinalar que não se tratava de nenhum daqueles conceitos do passado, tomou o nome de “Défense Sociale Nouvelle”, para a qual o inimigo

---

(\*) Pequeno Curso, de três conferências, ministrado na Universidade Federal de Santa Catarina, a convite do respectivo Departamento de Extensão Cultural.

1 Marc Ancel, **La Défense Sociale Nouvelle**. (2.<sup>a</sup> ed. rev. e aum. Paris, Cujas, 1966). P. 107.

2 *Idem*, *ibidem*, pp. 110 e segs.

contra quem a sociedade e cada um dos seus membros deve ser defendida, é o delito. Quer dizer: o delinqüente já não é um inimigo contra quem a sociedade se há de defender ou há de ser defendida, mas ele também, como membro que é da sociedade, há de ser defendido contra o delito. Não só o delinqüente potencial, o que até agora não cometeu delito e que, talvez, ainda nem se distinga, pela sua conduta, dos demais membros da comunidade, da sociedade, mas também o delinqüente efetivo, que, tendo já cometido delito, deve ser defendido contra novo delito, contra a reincidência.

Desse movimento, derivou e se organizou a "Sociedade Internacional de Defesa Social", que, desde 1947, vem realizando Congressos Internacionais de Defesa Social. É de notar que o temário do 4º (que se realizou em Milão, em 1956), constava de uma visão tripartida dos problemas da prevenção, isto é: 1) Problemas biopsicológicos; 2) Problemas sociológicos; 3) Problemas jurídicos. Conclusivamente, o Congresso apresentou nove recomendações, as três primeiras das quais têm particular relevo. Vale a pena transcrevê-las textualmente:

1º Que um verdadeiro espírito de defesa social — principalmente no sentido de pesquisa metódica dos meios de luta contra as causas propriamente ditas da criminalidade — anime o legislador a criar um sistema eficaz e coerente de luta contra a criminalidade, e que as autoridades judiciárias e administrativas a quem compete assegurar a observância desse sistema, bem como os órgãos públicos ou as organizações privadas que possam colaborar, se inspirem igualmente nas mesmas considerações;

2º que esse espírito de defesa social deve desde logo se manifestar pela especial importância que ele atribui aos problemas da ação preventiva e pelos esforços resolutos que empreende na busca dos meios práticos de a realizar;

3º que a ação preventiva, característica da política criminal de defesa social, não pode se exercer senão conservando absoluto respeito pela pessoa humana, dentro do princípio estrito da legalidade, e no estabelecimento de garantias destinadas a assegurar, na prática, os direitos do indivíduo." <sup>3</sup>

A par dos Congressos Internacionais, vêm sendo realizadas atividades nacionais de denominações diversas, como, por exemplo, as "Jornadas de Defesa Social", realizadas na França, anualmente, desde 1953, pelo "Centro de Estudos de Defesa Social, do Instituto de Direito Comparado, da Universidade de Paris"; durante essas jornadas (que, em cada realização, têm tido a duração de dois dias) é estudado e debatido um tema relevante para a defesa social. Outro exemplo é o do "Centro Nacional de Prevenção e Defesa Social" da Itália, ao qual se deve, aliás, o primeiro Congresso Internacional de Defesa Social, realizado em San Remo, em 1947. Outro exemplo — e este é de fora da Europa — é o dos "Seminários Afro-Árabes de Defesa Social", o primeiro deles realizado no Cairo, em 1966, pela "Organização Panárabe de Defesa Social".

<sup>3</sup> S. V. "Chronique. Le 4<sup>me</sup> Congrès International de Défense sociale". *Revue de Droit Pénal et de Criminologie* (Bruxelles, Ministère de la Justice, octobre 1956). P. 102.



Observe-se que essas atividades, como as dos exemplos ilustrativos recém-citados, são levadas a efeito por órgãos, universitários ou não, que foram criados e existem de propósito para se ocupar com a defesa social, a prevenção do delito e da delinquência.

Também existe a Associação Internacional dos Juizes de Menores, que tem, entre as suas preocupações, a de preservar o menor não só da prática de fatos tipificados como delitos ou como contravenções, mas também de situações vitais que possam conduzir para o delito. Essa Associação também vem realizando, desde há aproximadamente três decênios, os seus Congressos Internacionais, durante os quais são estudados e debatidos temas subordinados às preocupações da dita Associação.

Além dessas mencionadas, outras entidades existem, sediadas em países diversos, com atividades de âmbito nacional, mas também internacional, que se dedicam, direta ou indiretamente, exclusivamente ou não, a estudar e procurar resolver o problema da delinquência e respectiva prevenção.

Entre essas podem ser mencionadas, por exemplo:

A "Sociedade Internacional de Criminologia", que realiza anualmente um curso intensivo (cuja duração costuma ser de duas semanas), durante o qual é estudado um assunto relativo ao delito ou ao delinqüente, assim como "A personalidade do delinqüente", "Definição de estado perigoso", "O alcoolismo", "Medidas de prevenção social" etc., realiza também Congressos quinquenais, cujos temários incluem assuntos como — para só fazer referência aos dois últimos Congressos — "Profilaxia (do delito) e tratamento (do delinqüente)", no 5º Congresso, realizado em Montreal, em 1965; subordinado ao tema geral "A pesquisa em Criminologia", o tema "Relações da pesquisa científica com a Política Criminal", no 6º Congresso, que acaba de se realizar em Madri. Além disso, publica os "Annales Internationales de Criminologie", em fascículos semestrais, que, ademais dos trabalhos (preparatórios e definitivos) dos Congressos, insere artigos, monografias, estudos e comunicações, cuja meta é sempre, afinal, oferecer subsídios para a solução do problema do delito e da delinquência, o que significa "prevenção do delito e da delinquência".

Até mesmo a "Association Internationale de Droit Penal" (A.I.D.P.), cujos objetivos estão na esfera da normatividade do Direito Penal e do Processo Penal, quando, em seus Congressos, trata de temas tais como "Problemas suscitados pela publicidade dada aos fatos criminosos e aos processos penais", ou "Problemas suscitados no Direito Penal, pelo número cada vez maior de delitos culposos", está implicitamente se preocupando com a prevenção do delito, senão mesmo expressamente, conforme o modo de serem tratados os temas e os aspectos apreciados nos relatórios e comunicações.

Do abundante rol de entidades que, de algum modo, se ocupam ou se preocupam com a prevenção do delito, ainda lembrarei o "Comitê para os problemas do crime", do Conselho da Europa, a "União Mundial das Organizações para a Salvaguarda da Infância e da Adolescência" (UMOSEA) e, aqui no Brasil, a "Fundação do Bem-Estar do Menor".

Essas entidades, mencionadas e referidas, como outras mais que existem, de âmbito quer nacional, quer internacional, exercem atividades, específicas ou intercorrentes, que pretendem a prevenção do delito. Quanto a isso, tanto aquelas cujo objeto abrange expressamente só os menores, como aquelas que não fazem expressa distinção concernente à idade, o que realizam, em última análise, é um trabalho de prevenção que a todos aproveita.

Com efeito, aquelas entidades que não se referem à idade de quem deva ser diretamente defendido pela prevenção contra o delito, incluem obviamente os menores. Por outro lado, a prevenção operada por aquelas entidades que visam abranger diretamente só os menores, em realidade os está acompanhando, defendendo-os contra o delito que, sem aquela prevenção, viriam talvez a cometer, posteriormente, quando adultos.

Todavia, acima de todas essas organizações, pela sua mesma autoridade, e pela sua amplitude universal, está a ONU, com seus órgãos especiais.

É desde 1955 que a ONU vem realizando Congressos para tratar do tema geral "Prevenção do delito e tratamento dos delinquentes".

No I Congresso, justamente o realizado em Genebra, em 1955, ocupou-se dos problemas concernentes ao tratamento dos presos e da prevenção do delito — mais propriamente da reincidência — inerente a tal tratamento.

No II Congresso, realizado em Londres, em 1960, foram tratados seis temas, os três primeiros dos quais é que se relacionam com o assunto de que estamos nos ocupando agora. São eles:

1º) novas formas de delinqüência juvenil, origem, prevenção e tratamento;

2º) serviços especiais de Polícia para prevenção da delinqüência juvenil; e

3º) a prevenção das formas de criminalidade que resulta de mudanças sociais e acompanha o progresso econômico nos países pouco desenvolvidos.

Já pelo enunciado dos temas, percebe-se que o ponto de vista em que a ONU se colocou é diverso do usual. Isto é, a ONU escolheu, para estudar e melhor compreender o problema, uma visão de síntese no que diz respeito aos fatores que, via de regra, têm sido estudados ou isoladamente, ou em grupos de fatores afins. Poder-se-ia objetar que também é possível ter uma visão total estudando as causas da criminalidade enfeixadas em grupos, principalmente se forem de ampla composição, como no caso do 4º Congresso Internacional de Defesa Social, que, como foi dito há pouco, adotou uma visão tripartida dos problemas da prevenção, isto é: 1) Problemas bio-psicológicos; 2) Problemas sociológicos; 3) Problemas jurídicos. A objeção é de certo modo válida. Só de certo modo, porém, porque, estudando os problemas (e suas causas ou seus fatores, é claro) em grupos autônomos, não se terá uma compreensão de síntese, ainda que, da soma dos problemas estudados em grupos autônomos, resulte a totalidade deles. Com efeito,

sempre haverá cisão entre um grupo e outro, ainda que se tenha uma visão orgânica dos problemas constitutivos de cada Grupo. E isso não é, não pode ser satisfatório, porque, na dinâmica da vida humana, fatores, causas, motivos e finalidades se interpenetram e se interinfluenciam de tal modo que o que se projeta na realidade é a síntese de todos eles, é o todo integral, ainda que algum ou alguns apareçam como predominantes.

No III Congresso, que foi levado a efeito em Estocolmo, em 1965, o temário se constituiu também de seis itens, quatro dos quais interessam aqui, a saber:

1º) a evolução social da criminalidade;

2º) as forças sociais e a prevenção da criminalidade (principalmente o papel do público, da família, dos meios de educação, e possibilidades de emprego);

3º) a ação preventiva da coletividade (principalmente a elaboração de programas médicos, de polícia, e sociais);

(...)

6º) medidas especiais de prevenção e de tratamento, no que concerne aos jovens adultos.

Por esses enunciados se vê que a ONU permaneceu, para esse III Congresso, no mesmo ponto de vista em que havia se colocado para o II Congresso. Entretanto, o panorama descortinado, pelo que se pode inferir das conclusões, não foi exatamente o mesmo.

Cada um dos temas de ambos os Congressos teve, é claro, as suas próprias conclusões, que seria interessante expor, inteiramente, e fazer, sempre que fosse o caso, a conveniente comparação de conclusões de um Congresso, com as do outro. De vez que isso não cabe nos limites próprios desta minha exposição, buscarei tão-somente os pontos que, para o nosso momento presente, me parecem os mais ilustrativos.<sup>4</sup>

1) Quanto às pessoas objeto da preocupação das atividades de prevenção:

— No II Congresso, foram somente os jovens; entretanto, apesar de ter sido reconhecido que se registra maior número de delitos e de delinquentes, e mesmo formas “novas” da delinquência juvenil, entendeu-se que o problema não era tão grave como parecia à primeira vista, porque não raro o que se tomava como delito, não passava de indisciplina e desajustamento social dos jovens.

— No III Congresso, embora não houvesse tema especificamente relativo à delinquência juvenil, foi abordado o assunto por ter sido verificado que, em alguns países, no cômputo geral dos delitos cometidos, metade deles haviam-no sido por jovens adultos.

## 2) Causas da delinquência

<sup>4</sup> Quanto às conclusões do II.º Congresso, a fonte é o *Boletim da Administração Penitenciária e dos Institutos de Criminologia* (Lisboa, Ministério de Justiça, 1.º semestre 1961). Págs. 251 e segs. — Quanto às do III.º Congresso, *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* (Paris, Sirey janvier-mars 1966). Págs. 146 e segs.

## a) Quanto aos Jovens.

## II Congresso:

- problemas de educação escolar e familiar;
- lacuna entre as gerações, quebra da mútua compreensão e simpatia;
- certos filmes, revistas, livros, formas de publicidade, programas de rádio e televisão sensacionais ou duvidosos, e as notícias de crimes: entende-se em alguns países, que favorecem a delinquência juvenil.

## III Congresso:

- a instrução mais avançada dos jovens, acarretando rompimento na comunicação com os mais velhos, e comprometimento do quadro familiar;
- possíveis desajustamentos em família, na escola, no ambiente de trabalho, na organização social em si mesma (não apenas quanto ao "clima", mas quanto às interrelações pessoais).

## b) Sem distinção de idade.

## II Congresso:

- afirmando-se que a criminalidade não resulta necessariamente da evolução social, admitiu-se, contudo, que, porque não tinha sido prestada até então a atenção devida, os dados não eram seguros;
- as migrações em si não são causa de criminalidade, mas a instabilidade dos modos de vida, o relaxamento das limitações sociais primárias, e a influência de sistemas de normas sociais divergentes, são três fatores que têm nexos de causalidade com a criminalidade.

## III Congresso:

- reconheceu-se um aumento da criminalidade, decorrente de numerosos fatores ligados à evolução social;
- a prosperidade e as comodidades são fatores criminógenos tanto quanto a miséria e os tugúrios.

## 3) Sugestões feitas

## a) pesquisas para conhecer bem a realidade

## II Congresso:

- é reconhecida a necessidade imediata de pesquisa com melhores técnicas e métodos estatísticos, a fim de, em decorrência, tomar medidas de prevenção;
- a amplitude da pesquisa deveria ser tal que os diversos fatores pudessem revestir caráter universal, local ou regional, e recebessem a atenção que merecem;
- o exame da criminalidade em relação às mudanças sociais não deve se circunscrever às cidades, mas convém estendê-lo às regiões rurais, pois assim poderiam ser descobertas as causas da criminalidade que posteriormente vai se manifestar em ambiente urbano.

### III Congresso:

— reconhece-se a necessidade de pesquisas a respeito da evolução das concepções morais.

#### b) medidas a tomar

### II Congresso:

— quanto às “novas” formas de delinqüência, particularmente os “bandos”: orientar a juventude para atividades construtivas; dar-lhe formação profissional e oportunidade de emprego;

— apesar da diversidade das medidas, de país para país, conforme a estrutura social, o sistema econômico e o regime político, há sempre um traço comum que é a educação escolar e familiar, dentro da qual é preciso promover a compreensão e a simpatia entre as gerações, e desenvolver o senso de responsabilidade moral e social;

— cada país pode tomar as medidas que considerar acertadas para coibir os abusos dos meios de comunicação, e estimular produções educativas e construtivas, capazes de favorecer as tradições morais e cívicas;

— a fim de evitar que os habitantes do campo migrem para centros urbanos, dar-lhes as vantagens sociais e econômicas que eles, aliás, iriam procurar na cidade;

— por outro lado, preparar o ambiente urbano, desenvolvendo o espírito comunitário, para acolher os emigrantes do campo, dar-lhes moradia, formação profissional, e dar proteção à família e à infância.

### III Congresso:

— a legislação e a criminologia devem acompanhar as transformações sociais e a elas se ajustar;

— eliminação da falta de trabalho, desenvolvimento das atividades culturais e recreativas, formação moral e social dos jovens;

— a escola deve ter objetivos mais realistas, e adotar como novo método pedagógico a dinâmica de grupo, notando-se que o Serviço Social e Psicológico escolar tem-se mostrado eficiente para prevenir desajustamentos sociais;

— melhor orientação profissional, levando-se em conta o mercado de trabalho, e novos ramos profissionais.

#### 4) A quem incumbe a prevenção

### II Congresso:

— Conviria que a ONU assumisse a responsabilidade dos trabalhos, em institutos regionais, para a prevenção do delito e tratamento dos delinqüentes, tendo também a colaboração de Governos e de instituições oficiais e não-oficiais;

— incumbe aos Governos tomar medidas de ordem legislativa, como por exemplo no que concerne à censura dos meios de comunicação (retro referida, em outros termos);

— é importante a atividade da Polícia, desde que ela respeite os limites da competência de serviços sociais, educativos e outros, e não olvide a salvaguarda dos direitos do homem e, bem assim, proceda em colaboração com órgãos especializados e com o grande público;

— órgãos específicos compostos de pessoas altamente especializadas, que se encarreguem dos programas de prevenção da criminalidade, não fragmentariamente, mas de modo integrado.

### III Congresso:

— A prevenção da criminalidade é tarefa da coletividade nacional toda, mas também da coletividade regional local e profissional;

— nas regiões urbanas toda a população deve participar da luta contra a criminalidade, mas principalmente as pessoas que pertencem a grupos em que as possibilidades de delinquir são maiores;

— a participação pública na prevenção do delito há de ser feita por meio de organizações de tipo tradicional ou não, devendo o público ser para isso preparado através dos modernos meios de comunicação;

— a escola pode ter papel importante, conforme forem os objetivos dos seus programas (isto é, não de mera escolaridade) e os métodos pedagógicos adotados;

— a Polícia tem como principal missão a ação preventiva, podendo para isso ter órgãos ou serviços de orientação, de lazeres, conforme a zona geográfica de delinqüência e as pessoas em perigo moral;

— os Serviços Sociais serão muito eficientes, se bem coordenados;

— é relevante a colaboração de voluntários cuja atividade seja orientada por Serviço Social.

### — X X X —

Essa exposição que acabo de fazer, fi-la à guisa de breve notícia do que tem sido realizado em matéria de prevenção geral do delito, da delinqüência, fora ainda do campo do Direito Penal, mas no domínio da Política Criminal, da Política de Defesa Social e respectivas atividades, assim como das Ciências que lhes possam ser coadjuvantes.

Vimos que, cada qual do seu ponto de vista, cada qual com o seu método, órgãos e entidades, de raio de ação nacional ou internacional, culminando com a ONU, têm se preocupado por conhecer os fatores e causas da criminalidade, e têm sugerido medidas para eliminar uns e outros.

Nesse seu empenho, um ou outro dos órgãos ou das entidades preocupou-se com algum fenômeno tido e havido como fator ou causa de crime (ainda que de uma pluralidade de fatos-crimes, sempre restritivamente).

Outros, como foi o caso inicialmente citado, por exemplo, da Sociedade Internacional de Defesa Social, que no seu IV Congresso se ocupou de dois grupos de problemas, conforme o esquema já tradicional, isto é biopsicológicos e sociológicos, acrescentando um terceiro grupo, de problemas

jurídicos. Entretanto, quer pelas crônicas a respeito do Congresso, quer pelas conclusões, parece não se poder inferir que os problemas tenham sido tratados de outro modo que não o tradicional.

Quanto à ONU: no seu I Congresso, ocupou-se da prevenção especial, e por isso não é no correr desta primeira conferência que cabe fazer comentário a respeito.

No seu II Congresso, como no III, ocupou-se da prevenção geral, ainda que, à primeira vista, possa não parecer, de vez que no II Congresso se tratou da prevenção da delinqüência juvenil. É que muitos adultos delinqüentes de hoje não seriam delinqüentes se, ontem, quando adolescentes, quando jovens, tivessem sido abrangidos pela defesa contra o delito; e os jovens de hoje não serão eternamente jovens, mas serão os adultos de amanhã. Além disso, o enfoque do problema, incluindo também os mais velhos, a família, as gerações, como se percebe das conclusões, garante-lhe o caráter de generalidade.

Naquele I Congresso, como nesses dois subseqüentes — e mais acentuadamente nesses —, a ONU, não só em razão do ponto de vista em que se coloca, mas pelo prisma através do qual resolveu mirar o problema, pôde conhecer aspectos dele de que antes não se cogitava.

Assim, no II Congresso, focalizaram-se — e se concluiu admitindo a sua relevância para a prevenção da criminalidade — fenômenos tais como a brecha que se verifica na interação das gerações, e certos problemas e certas situações que acompanham as migrações de zona rural para zona urbana. Elemento inteiramente novo, nas preocupações de prevenção do delito, foi a evolução social. Percebe-se pelas conclusões do Congresso, que esse elemento, “evolução social”, era uma espécie de forasteiro a respeito de cuja presença, ali, os Congressistas duvidavam fosse legítima. . . O Congresso concluiu admitindo que a insegurança derivava da falta de conhecimento, por não ter sido ainda prestada suficiente atenção ao fenômeno, e sugeriu pesquisas com melhores técnicas e métodos estatísticos. Sugeriu também medidas capazes de dar aos jovens melhor preparação para viver honestamente, com expressa menção do desenvolvimento do senso de responsabilidade moral e social; sugeriu, ainda, medidas tendentes a eliminar os fatores criminógenos ambientais, com expressa menção daquelas contra os abusos dos meios de comunicação.

No III Congresso, insistiu-se de modo mais incisivo no que diz respeito à brecha entre as gerações, com ampliação para os desajustamentos e os problemas de interrelações pessoais. Não se referindo especificamente às migrações, afirmou, entretanto, o Congresso, uma relação entre a criminalidade e fatores ligados à evolução social; e acrescentou algo que vem contrariar uma afirmativa que, de tanto ser repetida, era tomada por muitos como verdade inconteste. Isto é, tem-se amplamente afirmado que o crime tem íntima relação com a miséria e o tugúrio; e agora a ONU proclama que a prosperidade e as comodidades são fatores criminógenos tanto quanto a miséria e o tugúrio. Coerentemente com essa afirmação nova, o III Congresso não se limita a preocupar-se apenas com a evolução social, pois na sua preocupação abrange a evolução das concepções morais, o que constitui um grande passo em plano ascendente.

Essa maior amplitude da preocupação com a evolução, fez com que as sugestões do III Congresso que, ou acolhem implicitamente as do II Congresso (por não contradizê-las), ou as complementam, assumissem significação especialmente importante.

É de notar que, sem dúvida, quando o II Congresso sugere medidas para o desenvolvimento do senso de responsabilidade moral e social se distanciou muito daquela singeleza das "causas endógenas" (ou "problemas bio-psicológicos") e "causas exógenas" (ou "problemas sociológicos"), umas e outras puramente naturalísticas, cuja eliminação constituía preocupação exclusiva na luta contra o delito. Mesmo em relação ao IV Congresso da Sociedade Internacional de Defesa Social, que tratou, ademais, de um terceiro grupo de problemas, isto é "jurídicos", o II Congresso da ONU se distanciou, pois que, a julgar pelas respectivas conclusões, esses problemas jurídicos só se referiam à exigência de respeito ao princípio da legalidade e a garantias destinadas a assegurar, na prática, os direitos do indivíduo; e isso não autoriza a pensar que, dentro desse tema, se cogitasse também da componente ética do homem, daquela componente que faz com que ele não seja mero indivíduo, mas pessoa, cuja destinação não é naturalisticamente limitada, mas é transcendental.

O senso de responsabilidade moral, de que cuidou o II Congresso, é expressão da componente ética, e se refere ao conhecimento dos valores humanos, ao reconhecimento deles como tais, e à vivência do respeito a eles.

Entretanto, a visão dos valores (éticos, estéticos, econômicos etc.), pode ser toldada, perturbada, distorcida; com efeito, há muito que se diz e se repete que estamos vivendo uma época de inversão de valores; uma época em que os valores morais são desconhecidos ou negados, e substituídos por valores de grau inferior, quando não substituídos por desvalores que passam, pois, a ser vividos como se valores fossem; uma época em que, seja por causa daquela inversão, seja por causa dessa substituição, há uma verdadeira confusão em matéria de valores.

Diz-se e se repete muito isso tudo a respeito dos valores. Nós todos sentimos que, realmente, há algo de grave... Quais são, entretanto, as verdadeiras proporções quer quanto à inversão, quer quanto à substituição e confusão de valores que consubstanciam o momento atual da evolução das concepções morais?

Nesse contexto, como se pode avaliar com segurança o senso moral?

O senso moral que há de ser desenvolvido é o que concorda com a inversão, a substituição, e a confusão de valores que, por causa da sua generalização, se pretende impor como o verdadeiro quadro e a verdadeira escala de valores? Ou é o que concorda com os verdadeiros valores, dispostos numa escala condizente com as exigências da condição transcendente da pessoa humana?

É evidente que é esse último.

Em primeiro lugar, porém, é preciso saber, não apenas porque se diz e se repete e nós todos sentimos, mas é preciso saber com a exatidão dos dados colhidos através de uma pesquisa, qual é o verdadeiro alcance, quais



são as verdadeiras dimensões da inversão, da substituição, da confusão de valores, para, a seguir, poder fazer as distinções e correções, a fim de, então, se saber em que realmente há de consistir o senso de responsabilidade moral que deve ser desenvolvido, e bem assim em que hão de realmente consistir os abusos dos meios de comunicação, que, por contrariarem valores humanos, constituem estímulo para o delito, razão por que devem ser coibidos.

Por isso e para isso, parece muito importante a pesquisa a respeito da evolução das concepções morais que a ONU, no seu III Congresso, reconheceu como necessária.

Na comparação das conclusões do II Congresso, com as do III, há um ponto que impressiona: enquanto o II Congresso, referindo-se à delinqüência juvenil, conclui que o seu aumento não é real mas só aparente (embora admitindo "novas" formas de delitos), o III Congresso reconheceu que se verifica um efetivo aumento de criminalidade, e que, em alguns países, metade dos delitos são cometidos por jovens.

É verdadeiramente impressionante que depois de tantos Congressos, nacionais e internacionais, que, realizados para tratar da prevenção do delito e da delinqüência, têm estudado o que se considera sejam as respectivas causas, e têm sugerido medidas para eliminá-las, a criminalidade não tenha diminuído, mas aumentado. Note-se que não se trata daquele aumento do número de criminosos que é corolário do aumento da população, pois que não só aumentou o número de criminosos, como se registram formas "novas" de criminalidade.

Objetar-se-á que nem todas as medidas sugeridas terão sido postas em prática. Isso é verdade.

Todavia, existem tantas entidades, de âmbito nacional e internacional, cujas atividades consistem em por em prática medidas tendentes à prevenção do delito e da delinqüência, sejam essas medidas as recomendadas por Congresso da ONU ou de outra entidade ou órgão, ou sejam quaisquer outras.

É preciso admitir que, pelo menos algumas das medidas recomendadas pelos referidos Congressos, terão sido postas em prática; pelo menos em parte, pois a criminalidade devia ter diminuído. No entanto, aumentou.

Uma pergunta, então, parece oportuna: não terá o aumento da criminalidade relação com a inversão, a substituição e a confusão de valores, há pouco mencionada?

Um ou outro estudioso já se preocupou com isso, como, por exemplo, Christian Debuyst, que durante cinco anos estudou um grupo de trinta e três delinqüentes jovens adultos, publicando, afinal, o resultado dos seus estudos, em livro intitulado *Criminels et valeurs vécués*.<sup>5</sup>

Isso, porém, não é tarefa para um só pesquisador, ou para isolados pesquisadores individuais.

A ONU não fez nesse sentido nenhuma recomendação ou sugestão específica; quando, porém, no II Congresso reconheceu a necessidade de me-

5. Christian Debuyst, *Criminels et valeurs vécués*. (Louvain, Publications Universitaires, 1960).

lhores técnicas de pesquisa e métodos estatísticos, e sugeriu ampliação da pesquisa, sem que isso fosse contraditado ou modificado pelo III Congresso, abriu o caminho para a pesquisa ir até à verificação da relação entre a criminalidade e os valores vividos.

X X X

Depois desse III Congresso, realizado em 1965, em que já foi reconhecido um aumento da criminalidade, todos nós temos a impressão — pelo que sabemos, pelas notícias que lemos e ouvimos — que houve um recrudescimento pavoroso não só de crimes propriamente ditos, isto é, fatos tipificados como delitos, como também de violências, de ataques contra bens jurídicos quiçá protegidos por lei penal, mas através de tipificação de fatos diversos dos que estão sendo praticados.

Em agosto de 1970, realizou-se, em Kyoto, o IV Congresso da ONU. O temário dele que, como costuma ser feito, vinha sendo estudado e preparado desde os últimos anos próximos passados, foi constituído pelos itens seguintes:

- 1º) a política de defesa social e a planificação do desenvolvimento;
- 2º) a participação pública na prevenção e limitação do delito e da delinqüência;
- 3º) as “regras mínimas para o tratamento dos presos”, à luz dos últimos acontecimentos no âmbito penitenciário;
- 4º) a organização de pesquisa para a formulação de políticas em matéria de defesa social.

O enunciado desses quatro temas indica que a ONU, ao fazer, nos seus Congressos, sugestões e recomendações, não se limita a isso, desinteressando-se a seguir...

Com efeito, o enunciado do 3º tema nos faz saber que, quinze anos depois de recomendadas as “regras mínimas para o tratamento dos presos”, ela quis saber como funcionaram essas regras.

Quanto aos outros três temas: os respectivos enunciados correspondem a sugestões ou recomendações formuladas no II e no III Congresso, o que quer dizer que a ONU não se limita a sugerir e recomendar, esperando e aguardando que outrem — Governos, órgãos oficiais ou entidades privadas — faça; mas se o conteúdo da sugestão ou da recomendação o permite, ela mesma faz.

Assim, pois:

**1º tema: A política de defesa social e a planificação do desenvolvimento.**

Esse tema tem relação direta com o que já fôra verificado a respeito das migrações e das mudanças sociais, e a respeito do nexa que a delinqüência tem não só com a miséria e o tugúrio (como até há pouco se afirmava) mas também e semelhantemente com a riqueza e as comodidades.

Ora, o que se tem entendido por desenvolvimento é o aumento dos bens materiais, a expansão econômica. Consideram-se mais desenvolvidos os países mais ricos, mais industrializados, onde os salários têm maior poder aqui-

sitivo e, pois, as pessoas têm mais comodidades, mais daquelas satisfações que podem ser obtidas por dinheiro.

E qual é o exemplo que esses países estão dando ao mundo?  
Ou melhor: qual é o escândalo que esses países estão jogando na cara do mundo?

Os meios de comunicação despejam nos nossos ouvidos e diante dos nossos olhos, notícias de crimes tais e tantos, que nos deixam acabrunhados e oprimidos.

E além dos crimes propriamente ditos — pois que estão tipificados em leis como tais — fatos outros de violências, de desrespeito aos mais sagrados valores humanos, que nos arrasam.

Os países em desenvolvimento, por sua vez, além de terem os próprios problemas de delinqüência, tendem a imitar os delitos e a delinqüência, as violências e as aberrações dos países mais desenvolvidos.

O mais estarrecedor, porém, é que certos fatos que, tipificados como crimes, foram sendo praticados com freqüência cada vez maior, até à mais cínica desfaçatez, têm sido eliminados da proibição das leis penais, porque — argumenta-se — a freqüência com que são praticados indica que já não repugnam à consciência popular, mas que, ao contrário, ela os tolera e admite e aceita. Entre esses fatos que, em certos países dos mais desenvolvidos, já conquistaram chancela de licitude, estão, além do aborto, os fatos contra os bons costumes, o pudor, a moral na esfera sexual e familiar.

Quero deixar aqui registrado um receio: o receio de que a ONU, quando no seu III Congresso, sugere que a legislação e a criminologia devem acompanhar as transformações sociais e a elas se ajustar, esteja corroborando essa Política Criminal.

No entanto, à parte a lição da História que nos mostra as gravíssimas conseqüências que têm acompanhado a tolerância de tais fatos, é de considerar o seguinte:

Quando a consciência popular repele um fato capaz de lesar, diminuir, destruir ou pelo menos pôr em perigo algum bem jurídico do mesmo nome, ou abrangido na área de um valor humano, e por isso o fato nunca é praticado, não há necessidade de o Direito Penal proibir a prática de tal fato, garantindo a observância da proibição com a ameaça de uma pena, pois está bastando a censura da consciência popular para que ele não seja praticado.

O apóstolo São Paulo, que não era jurista, mas era um iluminado de Deus, deixou, na Epístola aos Gálatas, as seguintes palavras: "Quid igitur lex? Propter transgressiones posita est..."<sup>6</sup>

Isto é: por que foi promulgada a lei? Por causa das transgressões...

Sim: somente quando a consciência popular (ou melhor: a consciência moral) já não é suficiente para coibir a prática de fatos que conduzem a, no convívio humano, desconhecer e desrespeitar os valores humanos — e assim comprometer o próprio convívio e suas finalidades — é que existe razão

6. Beati Paoli Apostoli, Epistola ad Galatas, III, 19.

para a lei penal intervir a fim de lembrar que aqueles fatos não devem ser praticados.

Ao contrário, pois, de como se está procedendo em alguns países dos mais desenvolvidos, o que se faz preciso são melhores e mais eficazes medidas de prevenção, complementadas por adequadas medidas de repressão (isto é jurídico-penais), para devolver equilíbrio à consciência moral do povo, e induzi-la a abominar e repelir a prática daqueles fatos e, por conseguinte, reconhecer como tais aqueles valores humanos, traduzindo, na vivência de cada dia, o respeito a eles.

E agora pergunto: não estará aqui a chave que possibilite chegar a obter a resposta para aquela indagação, isto é: qual é a relação entre a criminalidade e os valores vividos?

No Colóquio preparatório ao IV Congresso da ONU, realizado no Rio de Janeiro de 25 a 30 de maio de 1970, José Artur Rios, relator do 1º tema, havendo sabiamente criticado aquela orientação de planejamento que, por colocar todo processo de mudança social em termos pragmáticos, e reduzir todos os problemas ao denominador comum da rentabilidade dos investimentos, exclui das atividades do dito planejamento todos os educadores sociais, afirmou que não pode continuar sendo dominante a idéia de repressão, mas que é na prevenção que devem cada vez mais se apoiar os esforços de combate ao crime, esforços esses que se identificam com a grande empresa de salvar os valores permanentes de nossa civilização.

**2º tema: A participação pública na prevenção e limitação do delito e da delinqüência.**

Não perdendo de vista as conclusões e sugestões do II e do III Congressos da ONU, a que se prende esse enunciado, a expressão "participação pública" quer dizer "participação de todos": dos Governos, dos órgãos oficiais, das entidades particulares, dos meios de comunicação, das Igrejas, da escola, da família, de cada um de nós.

E foi nesse sentido que Nilson Sant'Anna e Paulo Ladeira de Carvalho, relatores deste 2º tema no Colóquio do Rio de Janeiro, desenvolveram o seu relatório.

Cada um de nós, no seu âmbito de influência, estará contribuindo para a prevenção ou a limitação do crime, se procurar respeitar os valores humanos integralmente, não se limitando apenas àqueles que são juridicamente protegidos; respeitá-los e viver esse respeito sincera, lealmente, e não só aparentemente, e embora outrem, embora muita gente, os despreste.

Os Governos têm seus meios próprios de tomar providências para prevenir ou limitar o crime e a criminalidade. Entre eles estão organizações oficiais ou semi-oficiais, cujos membros são os agentes das diligências de prevenção, sendo outros os beneficiários, como é o caso, por exemplo, da Fundação de Bem-Estar do Menor, e os diversos Serviços Sociais; outras organizações cujos membros são ao mesmo tempo agentes das diligências de prevenção e beneficiários delas, sendo, entretanto, beneficiários também todos aqueles que são alcançados pela boa influência ou pelas atividades da organização, como é o caso, por exemplo, do Projeto Rondon.

Mas há outras organizações também, quer religiosas quer leigas, que, como no caso desse segundo exemplo, das organizações oficiais, não têm a finalidade precípua, expressa, de prevenir o delito, mas, pelas sadias vivências e atividades, como lhes é próprio, seus membros são defendidos contra o delito, com benéfico reflexo em todo o ambiente em que a organização vive e age, como é o caso, por exemplo, dos grupos de escoteiros e de bandeirantes, em meio urbano, e os clubes "4-S", em meio rural.

Quanto à família: dizer que o papel da família é fundamental na educação, na formação da personalidade, e que é dela, principalmente, que depende que as crianças venham a ser pessoas de bem ou não, já é corriqueiro. Entretanto, parece que tudo se conjuga para anular os esforços da família, parece que tudo se conjuga para destruir a família.

Quanto à escola: que ela seja um centro comunitário, que ela seja um prolongamento do lar, que ela realmente prepare para a vida, usando os melhores métodos pedagógicos — conforme sugeriu o III Congresso da ONU. Todavia, condição indispensável para que a escola realmente eduque e forme para a vida, é que mestres e professores e demais docentes, além de serem competentes, procurem com integridade e lealdade respeitar os valores humanos, ainda que, por causa das deformações ambientes, sejam mal interpretados, incompreendidos e até falsamente acusados e perseguidos.

E os meios de comunicação? Esse talvez seja um dos trágicos problemas do atual momento histórico; com efeito, os meios de comunicação têm força para construir, e têm força para destruir. E mais: parece que aqueles que mais empregam a sua força para destruir, estão em mãos de grupos economicamente tão poderosos e, ao mesmo tempo, tão coesos e tão "abstratos", que se torna inútil, quer tomar alguma medida contra eles, quer pretender a sua colaboração, se isso contraria ou pelo menos não favorece os seus gananciosos interesses.

Antes de prosseguir, ainda uma referência a um órgão expressamente indicado pelo II e pelo III Congressos da ONU: a Polícia, a quem incumbe precipuamente a prevenção do delito.

A Polícia pode ter grande papel na prevenção do crime, desde que não seja ela um reduto de delinquentes frustrados ou larvados que vão se expandir em supostas atividades policiais.

A Polícia deve bem desempenhar o seu elevado papel na prevenção do crime, e para isso devem ser bem recrutados e formados os seus membros.

Dir-se-ia que para isso haveriam de ser eficientes as Escolas ou Academias de Polícia, destinadas a selecionar e formar desde os agentes e os escrivães, aos inspetores e comissários, aos peritos e técnicos, aos delegados.

4º tema: **A organização de pesquisa para a formulação de políticas em matéria de defesa social.**

É bem de ver que, para que as políticas em matéria de defesa social sejam adequadas e eficientes, é preciso que a sua formulação parta de correto conhecimento da realidade, isto é dos crimes e criminosos, dos delitos e da delinqüência e respectivos fatores, causas e estímulos.

Não só variam, essas realidades, de país para país, como dentro do mesmo país, de região para região, de zona para zona; isto é: mesmo aquelas realidades que, em linhas gerais, são as mesmas em todo o mundo, sofrem variações, de acordo com as peculiaridades de cada país, de cada região, de cada zona.

Pergunta-se então: existem no Brasil especialistas para fazer a imprescindível pesquisa quanto às nossas realidades nesse campo?

Virgílio Luiz Donnici, coordenador do Colóquio do Rio, e relator do 4º tema, afirmou no seu relatório, que tais especialistas não existem, porque no Brasil a Criminologia ainda não mereceu a devida atenção — o que se infere já do fato de ser diminuto o número de Faculdades de Direito que a incluem no seu currículo. E observou ainda ele que nos poucos trabalhos criminológicos que existem, percebe-se tendência para a medicinização do modo de tratar do assunto, quase sempre em contexto psiquiátrico ou psicanalítico.

Acertada é a afirmativa, como o é a observação, o que significa que não temos os necessários especialistas.

Nota-se que, embora tampouco nas Faculdades de Medicina seja ensinada a Criminologia, o número de profissionais dessa área de estudos universitários que por ela se interessam é muito maior do que os da área jurídica.

Ora, o delito não é um fenômeno simplesmente naturalístico — é um fato normativo. Quer dizer: é, sim, um fenômeno naturalístico, porém submetido a juízo de valor. A Medicina, como as demais ciências naturalísticas, causal-explicativas, não formulam juízos de valor, mas juízos de realidade.

Assim, não se pode desprezar a contribuição de especialistas da área médica, mas é preciso reconhecer que há de ser contribuição e não atividade exclusiva.

É preciso despertar nos estudiosos do Direito — do Direito Penal — interesse pela Criminologia.

Mas ainda não é suficiente, pois que, sendo como é, o crime, um fato de conduta que não só se projeta no convívio, mas está em interação com a conduta de todos e cada um que participam do convívio; que está em interação com toda a complexa dinâmica do convívio familiar, grupal, comunitário, social — é preciso despertar nos estudiosos das Ciências Humanas em geral (sem esquecer a ética), interesse pela Criminologia.

Depois disso, poderemos ter condições para fazer pesquisas válidas, e planejar e realizar políticas também válidas e eficientes.

As organizações e entidades mencionadas quando me referi ao 2º tema, são não só úteis mas necessárias à forma de prevenção e diminuição do delito e da delinqüência. Para alcançar melhores resultados, porém, é mister que, conhecidas as realidades através da pesquisa, a planificação sistematize as atividades.

O IV Congresso da ONU realizou-se em Kyoto. Lamentavelmente, não pude a ele comparecer; ainda não recebi notícias a respeito dos trabalhos e das conclusões e sugestões ou recomendações. Por isso, quanto aos temas dele que estão nos interessando neste momento, as referências que fiz prendem-se ao Colóquio preparatório do Rio, tão-somente.

Antes de encerrar, porém, desejo ainda fazer uma referência que se relaciona com o X Congresso Internacional de Direito Penal, realizado em Roma, de 28 de setembro a 5 de outubro de 1969.

Trata-se da alocução do Santo Padre Paulo VI, proferida perante os Congressistas, recebidos por ele, em audiência. Sua Santidade manifestou a própria preocupação com o aumento da criminalidade paralelamente ao progresso técnico e ao desenvolvimento urbano e, fazendo uma paternal mas incisiva advertência para o perigo de se confundir moral com “o que se costuma fazer”, e passar, assim, indevidamente do fato ao direito, frisou a necessidade de eficientes meios de prevenção, e lembrou a alta responsabilidade, nesse sentido, dos cultores do Direito Penal.

x x x

Procurei fazer uma condensação de alguns aspectos do tão vasto, complexo e intrincado problema da prevenção geral do delito — daquela prevenção cujas atividades ainda não pertencem ao Direito Penal, mas nem por isso pode dele prescindir, porque, no caso, ele é como a clave na pauta musical.

Espero ter dado uma idéia do assunto que, embora sucinta, seja clara.

### TRATAMENTO DOS DELINQUENTES

No capítulo anterior, nossa atenção esteve voltada para a prevenção do delito, como objeto da Política Criminal e da Política Social. Essa prevenção é geral, no sentido que entende defender do delito, indistintamente, a Sociedade e bem assim todas e cada uma das pessoas que a compõem. Mas essa prevenção também é geral no sentido que ela não se refere especificamente a algum ou mesmo alguns tipos de delito, e sim ao delito como síntese de todas as figuras delitivas, e ao delito como “fenômeno de massa”, isto é, à delinqüência (ou criminalidade).

E a prevenção que já tem sido denominada profilática, e se opera agindo sobre as causas e fatores do delito e da delinqüência, causas e fatores esses que não raro constituem estímulos, provocações, verdadeiros induzimentos difusos.

Há, porém, uma outra prevenção, que é feita pelo Direito Penal, e se opera procurando agir sobre a consciência, a vontade e sensibilidade (física e afetiva) de todos e de cada um, como “contra-estímulo”. Com efeito, quando o Código ou outra lei penal, tipificam delitos, cominando pena para cada um deles, estão ameaçando a todas e cada uma das pessoas que vivem no âmbito de sua vigência, com um sofrimento, caso desobedeçam a proibição de praticar aquele fato. Essa prevenção também é geral, no sentido que os destinatários da cominação legal são todos, indistintamente; entretanto ela

se particulariza com relação aos delitos, de vez que é cominada pena diversa para cada tipo de delito — isto é, ela se preocupa com os delitos individualmente considerados, e não com a delinqüência, e tampouco com o delito como síntese.

Ela não se opera, pois, pela eliminação das causas e fatores, dos estímulos, provocações e verdadeiros induzimentos difusos, mas ela pretende se realizar pela intimidação. Isto é, apesar dos estímulos, provocações e induzimentos, todos e cada um devem resistir e não praticar o delito, e se alguém vier a praticá-lo, deverá ser punido.

Já não é de agora que se levantam vozes proclamando a ineficácia intimidativa da pena. Em primeiro lugar, é preciso dizer que, para que a função intimidativa da pena se realize, é mister que, uma vez cominada **erga omnes**, ela seja efetivamente aplicada a quem não se intimidou com a ameaça legal, e praticou o fato típico, antijurídica e culpavelmente, isto é, ao autor do delito; e mais, que ela seja executada, isto é, que o autor do delito, a quem, na sentença condenatória, foi aplicada a pena correspondente, efetivamente a cumpra.

Cominar a pena, e não aplicá-la, ou cominá-la e aplicá-la porém não executá-la, constitui uma derrisão. A medida em que isso se torna conhecido, a pena perde a sua força intimidativa, e pode até se transformar em estímulo para aqueles que cometerão o delito quiçá como uma bravata.

É bem verdade que, mesmo sendo aplicada e executada a pena cominada, existem aqueles que não se intimidam, tanto assim que as prisões estão superlotadas (sem contar os delinqüentes que não são alcançados pela Justiça...).

Entretanto, por outro lado, não se pode saber quantos e quais são aqueles que deixaram de cometer delito porque os paralisou a força intimidativa da pena. Não há estatística que seja capaz de verificar isso, porque isso faz parte do imponderável humano.

O fato é que ninguém se atreve a sustar a vigência das leis penais; mesmo lá onde mais se nega a função intimidativa da pena, ela permanece apesar dos disfarces com que é enfeitada, apesar das roupagens de terapia ou de reeducação com que é revestida.

É inimaginável o que aconteceria se fosse sustada a vigência das leis penais. Apavora pensar o que aconteceria, se atentarmos para o que está acontecendo em certos países onde o superdesenvolvimento material — econômico e técnico — não foi acompanhado por parelho desenvolvimento moral; nesses países, alguns tipos de delitos foram abstraídos das leis penais, deixaram de ser delitos... por quê? — porque, explica-se, pela freqüência com que são praticados, percebe-se que a consciência popular já não os sente como delitos...

E daí, a partir da liberação dessas figuras delituosas — aborto, delitos contra os costumes e contra a família — o número de fatos praticados tem aumentado explosivamente; e ainda: segundo os meios de comunicação revelam, o escândalo dessa liberação está provocando o desejo de imitação, principalmente em países menos desenvolvidos, onde, com atividades próprias do que a Politologia denomina "grupos de pressão", se pretende que



também nesses países essas figuras delituosas sejam liberadas, para que tais fatos possam ser praticados à vontade, isto é, sem punição.

Se a pena não exercesse intimidação, por que (onde, sem dúvida, já era grande o número de fatos cometidos) o espantoso aumento após a liberação? Por que o desejo de liberação onde ela ainda não se fez?

Parece que as realidades da vida se encarregam de desmentir certas afirmações e teorias, ainda que tão bem alicerçadas em argumentos de uma lógica que se diria inatacável...

x x x

A pena é — por sua natureza ético-jurídica — retributiva, punitiva, repressiva. Mas ela tem funções e tem finalidades.

Entre as funções, está a de intimidação, a que recém aludi, que, tendo um papel na prevenção geral, tem-no também na prevenção especial. Com efeito, a vivência do sofrimento da pena, durante o seu cumprimento, não deve ser estéril vivência de sofrimento, mas deve constituir um fator de intimidação, isto é, um dos estímulos que colaborem para a eficácia do tratamento que há de ser dispensado ao delinqüente condenado.

*E entramos, assim, no tema de hoje, propriamente dito.*

A ONU, já no seu I Congresso a respeito da “prevenção do delito e tratamento dos delinqüentes”, realizado em Genebra, em 1955, recomendou um conjunto de “Regras Mínimas para o tratamento dos presos”. Sobre esse tema foi o relatório que tive a honra de apresentar ao Colóquio realizado no Rio, de 25 a 29 de maio de 1970, em preparação ao IV Congresso da ONU, realizado no Japão. Não vou, pois, repetir aqui, o relatório que lá apresentei, embora não exclua que venha ao caso referir-me alguma vez às Regras Mínimas.

x x x

Quando se fala em tratamento do delinqüente, entende-se “delinqüente condenado” (quer submetido a pena, quer a medida de segurança).

E desde logo é preciso desfazer um equívoco quanto à significação de “tratamento do delinqüente”. Isto é, no entender de muitos, inclusive juristas, esse tratamento é sinônimo de “terapia”, de cuidados médicos, de qualquer especialidade médica, mas principalmente psiquiátricos. Esse equívoco tem prejudicado a visão do binômio “delinqüente e seu delito”, com reflexos prejudiciais sobre as funções e finalidades da pena (que, em razão do equívoco, na prática é confundida com medida de segurança, ainda que continue sendo chamada pena).

Com efeito:

a) Quando o Juiz, proferindo a sentença condenatória, aplica pena, ele o faz porque, através da prova dos autos, se convenceu de que aquele homem, ao praticar o fato, era portador de condições bio-psicológicas (constitutivas da imputabilidade), normais, isto é bem funcionantes; e que ele teve culpabilidade, daí por que tem responsabilidade pelo fato praticado, isto é, tem obrigação de suportar as conseqüências do fato cometido.

Contudo, ao transpor ele os portais da prisão, para cumprir a pena, tem acontecido que se faz caso omisso dos termos da sentença, e daí: é denominado "reeducando" aquele que a sentença diz que é condenado, sendo ele submetido a um tratamento de educação ou reeducação materialista, que pretende fazer dele, como se proclama com ênfase, "um elemento útil à sociedade". A parte a infundada consideração da suposta necessidade de educação ou reeducação para **todos** os condenados, é de notar que esse "tratamento educacional ou reeducacional" é impregnado de espírito médico, tanto assim que às vezes se diz "terapia" educacional, e o próprio trabalho que é um direito e concomitantemente um dever para todos e cada um, para o delinqüente condenado, é dito "laborterapia".

Noto que nos estabelecimentos penais onde assim se procede erroneamente, deve-se reconhecer e levar em conta e louvar o fato de ali haver preocupação com tratamento dos presos, pois que nós não ignoramos que prisões há em que ainda não houve um despertar para a exigência de tratamento dos presos.

b) Em decorrência da sentença condenatória passada em julgado, surge, para o delinqüente — para o autor do fato típico, antijurídico e culpável — o **status** de condenado. Isto é, conservando ainda direitos e deveres, apesar da condenação, adquire, todavia, certos novos direitos e deveres, em razão mesmo da condenação.

X X X

Ora, tem-se entendido que a humanização da pena haveria de consistir em tirar dela tudo que lembre sofrimento, tudo que lembre retribuição pelo fato praticado; paralelamente, tem-se tomado o cuidado de evitar referência a culpabilidade e responsabilidade pelo fato cometido, deferindo, uma e outra, expressa ou implicitamente, à sociedade.

Se, porém, refletirmos sobre esse modo de entender e conseqüente proceder, verificaremos que essa pretendida humanização da pena, em realidade é desumanização.

Em verdade, só o homem, porque é um ser ético, é capaz de ter culpabilidade, e, tendo agido com culpabilidade, assumir a responsabilidade pelos fatos culpavelmente praticados. Responsabilidade significa **dever de suportar as conseqüências**. Conseqüência do delito é a pena, que quer dizer sofrimento.

É uma contradição pretender negar isso, em nome de uma, assim dita, humanização da pena, pois que negar isso, significa esvaziar o homem da sua natureza ética, é reduzi-lo a mero composto bio-psicológico, o que quer dizer desumanizá-lo.

A verdadeira humanização da pena consiste, há de consistir, num tratamento que não abstraia do homem-delinqüente, a componente ética do seu ser e do seu agir; isto é, consiste em tratar o delinqüente como homem-pessoa, sujeito de direitos e deveres, responsável pelo crime que cometeu, na medida em que teve culpabilidade.

Fala-se tanto no malogro, no fracasso da pena, porque tantos delinquentes que cumpriram pena privativa de liberdade durante anos, vêm a reincidir.

O malogro, entretanto, não é da pena, mas do tratamento, por causa dos erros nele inseridos, que podem ser vários, e bem assim podem ocorrer em momentos diversos.

O erro a que agora é feita referência, é fundamental, porque se prende à noção de humanização da pena.

A ONU, já no seu I Congresso a respeito da "prevenção do delito e tratamento dos delinquentes", realizado em 1955, deixa perceber que não acolhe essa errônea noção de humanização da pena, quando, no item 65 das Regras Mínimas, referindo-se ao tratamento dos condenados, diz: "Ce traitement doit être de nature à encourager le respect d'eux mêmes et à développer leur sens de la responsabilité".

Desenvolvido que tenha sido o senso de responsabilidade, o delinvente condenado há de se reconhecer autor moral do delito, isto é, há de reconhecer que cometeu o fato-delito com culpabilidade. E aí está o ponto decisivo para o êxito ou para o malogro do tratamento. Senão, vejamos: reconhecer que cometeu o delito culpavelmente, significa reconhecer que "fez o que não devia ter feito, sabendo ou podendo saber que não devia fazer, e podia não ter feito"; significa reconhecer que a sua vontade não funcionou como devia ter funcionado: significa estar em condições íntimas de assumir compromisso consigo mesmo de não tornar a delinquir, isto é não reincidir, o que quer dizer emendar-se. "Emendar-se" é, como se vê, um verbo eminentemente humano — nele convergem atividades que não são meramente biopsicológicas, mas não são também e primordialmente, éticas, de que só o homem, justamente por ser homem, é capaz.

Por causa da sua formação exclusivamente científica, por causa da sua **Weltanschauung** materialista, aqueles que pretendem humanizar a pena reduzindo-a a terapia, têm uma aversão, que se diria supersticiosa, pela palavra "emenda" e suas derivadas.

Entretanto, se se quiser que o tratamento dos delinquentes seja de veras eficaz, é preciso que a emenda seja o principal, e que tudo o mais que entre na composição do dito tratamento, seja acessório desse principal que é a emenda.

X X X

Assim, pois, se, para ser capaz da elaboração interna que vai conduzir à desejada emenda, o delinvente, o condenado, não precisa mais do que dispor-se a se dobrar sobre si mesmo, isso será tudo o que se faz preciso para alcançar aquela meta.

Entretanto, haverá casos em que o delinvente precisará da ajuda, do estímulo do ministro da sua religião, ou do assistente social, ou do visitador

---

7 "Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants". *Revue pénitentiaire et de Droit pénal*. (Paris, Société Générale des Prisons, janviers à mars 1956) P. 151.

de prisão... Assim acontece, não porque ele é delinqüente, mas porque — como todos nós podemos perceber entre os nossos conhecidos, talvez em nós mesmos — há pessoas que necessitam de tal dependência.

Outros casos haverá em que, para que o delinqüente possa vir a ter condições e disposições íntimas de emenda, precisará de uma reformulação do seu modo de ver e de entender a vida e os valores da vida. Não se trata de conhecer Filosofia ou doutrinas de Axiologia, que aliás só estão ao alcance de um número relativamente reduzido da população, delinqüentes ou não. Trata-se daquelas noções rudimentares que estão na área do bem e do lícito, ou então, na área oposta, do mal e do ilícito, e que se apreendem muito mais pela intuição. Isto é, a apreensão de tais noções não terá sido correta porque os delinqüentes que estão nesse caso, não tiveram a devida educação. A carência ou os erros de educação fizeram com que eles tivessem uma visão falseada dos valores da vida, e a vivência dessa visão falseada, facilitou a prática do delito; e agora, para se poder desenvolver neles o senso de responsabilidade quanto à própria conduta, é preciso modificar aquela visão que eles têm do que seja bem, do que seja lícito, e do que seja mal, do que seja ilícito. Esses delinqüentes precisam de ser educados ou reeducados. E então, educados ou reeducados, hão de ter condições e disposições íntimas para se sentirem e se admitirem responsáveis pelos atos da própria conduta; em outros termos, hão de sentir e admitir o tanto de culpabilidade que tiveram relativamente ao delito praticado, e dispor-se a não reincidir, o que quer dizer emendar-se.

Há, portanto, aqueles que precisam de ser educados ou reeducados. Esses não são, porém, "todos" os delinqüentes, como há algumas opiniões que afirmam, e muita gente acredita ou aceita. Para que essa afirmativa pudesse ser feita, seria preciso, em primeiro lugar, que tivesse ficado demonstrado que todos delinqüentes precisam de ser educados ou reeducados. Ora, isso ainda não foi feito. O que tem sido feito é que, com base naquela apriorística afirmativa, em algumas penitenciárias se entende que todos os condenados precisam de ser educados ou reeducados, e se começa por denominá-los educandos ou reeducandos, ao invés de sentenciados, ou condenados, ou presos, ou ainda, conforme a espécie da pena privativa de liberdade que lhes foi aplicada, reclusos ou detentos. Esquecendo-se que a denominação "interno" é própria daqueles que estejam (efetivamente) cumprindo medida de segurança, às vezes é essa a denominação que se usa, como se fosse mais humana... O tratamento que nessas penitenciárias é dispensado ou se pretende dispensar aos delinqüentes condenados ali recolhidos, é de educação ou reeducação, em moldes que lembrem internatos de colégios.

Esse modo de entender e proceder, além de desnaturar a pena e descumprir os termos das sentenças condenatórias, como, em outras palavras, eu recém disse, descumpre também o preceito constitucional que prescreve a individualização da pena. Individualização da pena não quer dizer circunscrição (individual) da pena. Individualização da pena quer dizer adequação da pena cominada, ao delinqüente com o seu delito. O Juiz, ao aplicar a pena, estabelece a individualização formal. Na execução é, porém, que a individualização vai se realizar ou não vai se realizar. Ela se realizará se fôr dado ao condenado o tratamento adequado. Assim se, para que se operem

as funções da pena, um condenado necessita de educação ou reeducação, o princípio da individualização da pena exige que, no seu tratamento se inclua educação ou reeducação; se porém, for outra a providência que o caso pede, o princípio da individualização exige que seja essa outra providência incluída no tratamento.

Assim também, "tratamento individualizado" não quer dizer tratamento **isolado**. Por isso, se para melhor se operarem as funções da pena um condenado precisa de tratamento "isolado", privativo, a adequação do tratamento a essa precisão cumprirá o preceito da individualização; se porém, para isso, o condenado precisar de participar de Grupos (quer de trabalho, quer de lazeres, quer do Serviço Social de Grupos, ou de qualquer outra natureza e finalidade) será assim, na sua participação e integração no Grupo, na posição e com a atividade mais adequada à sua personalidade e ao seu delito, que se fará a individualização da sua pena.

Prosseguindo, é de dizer que, assim como há os que têm necessidade de uma situação de dependência, e há os que precisam de ser educados ou reeducados, haverá também casos em que o delinqüente, que não tem bom equilíbrio da personalidade, que é portador de alguma anomalia ou quiçá perturbação da saúde mental — e por isso nem teve plena culpabilidade — precisará, com efeito, para chegar às disposições íntimas de emenda, de uma terapia adequada, seja de psicologia clínica, seja de psiquiatria, ou de outra especialidade médica. Nesses casos, é evidente que, como acessório da função ética da pena, será mister um tratamento médico; esse tratamento (em sentido estrito, pois que é limitado pelo adjetivo "médico"), não se confunde com a pena, e não a substitui, mas, tão-somente, é um acessório (por mais indispensável que seja, sempre acessório) da função precípua da pena.

Cabe aqui, **mutatis mutandis**, tudo que acabei de dizer a respeito da suposta e não demonstrada necessidade de educação ou reeducação de todos os delinqüentes condenados, e bem assim o que ali acrescentei a respeito do princípio de individualização da pena.

X X X

Até aqui eu me referi ao delinqüente condenado, ao condenado a quem foi aplicada pena.

O Código Penal Brasileiro de 1940, porém, não só admite a medida de segurança, como admite o que a doutrina denomina "sistema del doppio binario" (isto é, sistema do trilho duplo), que consiste na aplicação cumulativa de pena e medida de segurança.

A medida de segurança, como sabemos, não é retributiva do delito, mas se relaciona com a "periculosidade", ou "perigosidade", que é reflexo de anomalia ou perturbação do equilíbrio da personalidade ou da saúde. Daí se infere que o tratamento do delinqüente submetido a medida de segurança, há de ter uma tônica terapêutica, uma tônica médica.

Mas a perigosidade pode ser reflexo também de anomalia ou perturbação do senso moral, caso em que não é dito que o tratamento adequado haja de ser sempre o médico.

Parece que o que tem acontecido, de parte de penitenciaristas e criminólogos, e outros especialistas dessas áreas, de formação científica, é que, não tendo eles a visão dogmático-jurídica do crime e da pena, são levados, pela sua mesma formação científica, a absorver a pena na medida de segurança. Estranhamente, não poucos especialistas dessas áreas, que têm entretanto formação jurídica, adotam o ponto de vista daqueles cuja formação é puramente científica. Noto que esse fenômeno não é exclusivo do Brasil. Com efeito, no correr do Colóquio Internacional de Direito Penal, realizado no Rio, de 23 a 28 de outubro de 1967, em preparação ao X Congresso Internacional de Direito Penal, que veio a se realizar em Roma, de 28 de setembro a 5 de outubro de 1969, Jean Graven, então Presidente da Associação Internacional de Direito Penal, disse, com a sua autoridade, que se, por um lado, a contribuição dos especialistas em ciências causal-explicativas é valiosa e imprescindível, por outro lado a visão que eles têm e oferecem da matéria, é insuficiente, é incompleta; prosseguindo, conceitou incisivamente os juristas a tomarem a posição que lhes compete, a fim de, com a contribuição dogmático-jurídica completar e retificar aquela visão.

Talvez se possa afirmar que o que, na prática, muito influiu para que os especialistas de ciências causal-explicativas, pelo seu modo de encarar o assunto, tenham sido levados a absorver a pena na noção de medida de segurança, haja sido o fato de, tendo sido aplicadas cumulativamente pena e medida de segurança, ser inconseqüente a execução sucessiva, como determina a lei, isto é, primeiro a pena e depois a medida de segurança. A imposição de medida de segurança, indica, em si e por si, que o condenado necessita de tratamento específico, seja quimioterapia ou psicoterapia, seja laborterapia ou terapia educacional etc., etc. Esperar o cumprimento da pena para, então, transferido o condenado a estabelecimento apropriado à execução da medida de segurança imposta, ser submetido ao tratamento específico, pode acarretar conseqüências graves e até fatais, contrárias ao que se pretende alcançar com a medida de segurança. Daí o que se pode dizer uma praxe, consistente em, onde há preocupação com o tratamento dos delinqüentes, realizar tratamento próprio de medida de segurança ainda no tempo de execução da pena. Dessa confusão prática, não é de admirar que tenha resultado que a noção de medida de segurança absorvesse a de pena.

De qualquer modo, não se exclui que, durante o tratamento próprio de medida de segurança, ou em conseqüência dele, se suscite e desenvolva no delinqüente condenado o senso de responsabilidade pelos atos, ações e fatos da própria conduta; tampouco se exclui que haja de ser suscitado o sentimento e a consciência da própria culpabilidade em relação ao delito praticado, tanto quanto as condições da personalidade que exigiram imposição de medida de segurança, permitiam que o autor do fato soubesse ou pudesse saber que não devia praticar o fato, e tivesse podido não praticá-lo.

X X X

A função precípua da pena, pois, é a função ética de emenda, intimamente relacionada com a culpabilidade, cuja noção meramente psicológica já cedeu lugar à noção normativa, em razão da qual a indagação da culpabilidade no caso concreto se faz por meio de juízo de valor. Contudo, não se

lhe desconhecem funções utilitárias: intimidativa e bem assim de defesa social, na cominação e na certeza de aplicação e execução; reeducação e reajustamento social, na aplicação e principalmente na execução.

A pena, por cuja natureza ético-jurídica, é retributiva, punitiva e repressiva, tem finalidades que, é claro, não se confundem com as funções, e são: principal, ética — fazer justiça; acessórias, utilitárias — prevenção geral, na cominação e na certeza de aplicação e execução; prevenção individual, na aplicação e principalmente na execução.

A medida de segurança, porém, é, por sua natureza utilitária, preventiva; suas funções também são utilitárias: reeducação, tratamento terapêutico, e reajustamento social, na aplicação e principalmente na execução; a finalidade da medida de segurança é a prevenção individual ou particular, que, a partir da aplicação, há de ser alcançada através da execução.

X X X

Voltemos pois a atenção para a função de reajustamento social, que, sendo utilitária, é acessória para a pena, mas é precípua para a medida de segurança.

Começemos examinando o seguinte ponto:

Serão desajustados todos os delinqüentes condenados?

Pois bem: assim como há quem afirme que todos os delinqüentes condenados precisam de ser educados ou reeducados, há quem afirme que todos são desajustados, precisando, portanto, de ser reajustados; e assim como não é verdade que todos precisem de ser reeducados, tampouco é verdade que todos precisem de ser reajustados.

Pode ser feita a seguinte distinção:

a) aqueles que eram ajustados ao cometer o delito, e permaneceram ajustados (apesar de terem praticado o delito);

b) aqueles que eram ajustados, mas que, a partir do delito, se desajustaram;

c) aqueles que já eram desajustados na ocasião do delito, sendo que o delito poderia não ter relação com o desajustamento, mas também poderia ter.

Há um equívoco, pois, também quando, genericamente, sem fazer distinção, se fala em reajustamento social dos delinqüentes (condenados).

Com efeito:

a) Aqueles que eram ajustados ao cometerem o delito e permaneceram ajustados apesar do delito, uma vez recolhidos ao estabelecimento penal — a estabelecimento penal fechado — ficarão distantes e isolados do "seu mundo", que seguirá a sua evolução, da qual estarão excluídos. Dentro do estabelecimento penal, o estilo de vida é diverso do estilo de vida cá fora. E então, já pelo distanciamento e isolamento do seu mundo, já pelo diverso estilo de vida, o delinqüente — condenado, preso — ao cabo de algum tempo estará desajustado.

Nesse primeiro caso, pois, o tratamento do delinqüente deve incluir medidas eficazes para evitar o desajustamento. Entre essas medidas convém lembrar: o trabalho, em condições tanto quanto possível semelhantes ao trabalho em liberdade; lazeres e atividades de grupo eficientes para manter a imaginação, o espírito de iniciativa, a capacidade de interação no e com o ambiente ("ambiente-homem"); contato com o mundo fora da prisão, através de visitas e correspondência que há de receber da família e outras pessoas, e através de jornal, rádio e outros meios de comunicação; trabalho externo (primeiro *all'aperto*, no recinto da prisão, depois fora dela); prisão aberta; livramento condicional; finalmente, chega à liberdade definitiva em condições de ocupar o seu lugar na família, no trabalho, na comunidade, sociedade — sem percalços, sem choques ou desencontros.

b) Aqueles que se desajustaram a partir do delito, talvez precisem de um tratamento específico, cuja tônica recaia na assistência espiritual, ou então no serviço social, ou em cuidados de psicologia clínica etc., conforme for verificado em cada caso concreto. Paralelamente, um tratamento análogo ao dispensado àqueles que não sendo desajustados ao ingressarem na prisão, deve-se tomar cautela para que a vivência prisional não produza o desajustamento.

c) Aqueles que já eram desajustados na ocasião do delito: é mister, preliminarmente indagar a relação que o desajustamento terá tido com o delito. Conforme tiver sido essa relação, o condenado será portador de periculosidade, razão por que lhe há de ter sido imposta medida de segurança; nessa hipótese, ademais do que foi dito a respeito da natureza e significação do tratamento inerente medida de segurança, serão tomadas providências eficientes para o reajustamento, que, *mutatis mutandis* serão como as descritas para o primeiro caso, isto é, quando se deve evitar que a vivência prisional produza desajustamento.

Se, porém, não tiver havido relação entre o delito e o desajustamento, convirá sempre indagar as suas causas, fazer o tratamento conveniente, que, com as devidas adaptações, será como o descrito para aqueles que se desajustaram a partir do delito.

X X X

Portanto: com exceção dos inteiramente inimputáveis, que, em razão mesmo da inimputabilidade, não têm culpabilidade, daí por que não há que se falar em emenda, todos os demais delinqüentes têm culpabilidade (reconhecida pelo Juiz que, por isso mesmo, aplicou pena), e para que o tratamento seja eficaz, ele deve conduzir à emenda. A culpabilidade não é mera relação psicológica do delinqüente com o seu delito; a culpabilidade é o ilícito subjetivo, é um desvalor, a cujo conhecimento se chega através de juízo de censurabilidade a que se submete o agente, em razão da ação praticada. Ação é movimento corpóreo realizado consciente e finalisticamente. Consciência e finalidade constituem o nexó psicológico do agente com o seu movimento corpóreo; para se falar em culpabilidade é preciso, mais, que esse nexó psicológico esteja em contradição com a norma do dever-ser, o que se verifica não através de simples juízo de realidade, mas através de juízo de valor, como é o juízo de censurabilidade.



E que é responsabilidade? — Responsabilidade jurídico-penalmente relevante é, sim, o dever de suportar as conseqüências (penais) oriundas do fato-delito praticado culpavelmente. Mas o senso de responsabilidade de que fala a ONU, tem sentido mais amplo, pois que significa reconhecer-se e sentir-se moralmente dono dos fatos, atos e ações da própria conduta; significa o dever de orientar a própria conduta para o bem. Ora, se já foi praticado um mal — isto é, o delito — é preciso que o autor reconheça dito delito como um mal que não devia ter praticado, e podia não ter praticado, e como tal o abomine, constituindo isso ponto de partida para então orientar a própria conduta para o bem. E isso é emenda.

Se para que a pena venha a exercer essa sua função ética, que é a sua função precípua, for necessário um tratamento específico — tratamento terapêutico, tratamento educativo, tratamento laborial etc., etc. — isso será uma função acessória, utilitária, a serviço da principal, ética.

X X X

A ONU recomendou um conjunto de Regras Mínimas para o tratamento dos presos — provisórios e condenados. Os provisórios presumem-se inocentes até sentença condenatória passada em julgado; os condenados, porém, são delinqüentes, daí por que as Regras Mínimas, quando se ocupam dos presos condenados, referem-se aos delinqüentes. É preciso notar que, sendo, como são, **Regras Mínimas**, referem-se aos delinqüentes como seres humanos; visam elas a fazer lembrar que os delinqüentes não perderam a sua condição de seres humanos, e como tais devem ser tratados. Isso, com efeito, é indispensável como imperativo ético, como um imperativo de Caridade mas também de Justiça; todavia é indispensável inclusive como lastro para poder a pena exercer as suas funções, e alcançar as suas finalidades, respectivamente a ética e as utilitárias, e as medidas de segurança exercem também as suas funções, que são todas utilitárias, e alcancem a sua finalidade, que também é utilitária.

Até há alguns decênios, olvidou-se ou não se tomou conhecimento de que o condenado tem um **status** jurídico próprio, isto é, ele é pessoa, sujeito de direitos e deveres, dos quais alguns ele conserva apesar da condenação, mas outros lhe surgiram justamente da condenação como fato jurídico. Qual decorrência lógica do reconhecimento desse **status** do condenado, impôs-se a necessidade de jurisdicionalização da pena, onde hoje se afirmar que ao Juiz incumbe a execução formal da pena (em sentido lato, abrangendo as medidas de segurança), e à Administração Penitenciária compete a execução material.

A presença do Juiz presidindo a execução da pena, não só quanto aos clássicos "incidentes da execução" mas quanto a salvaguarda dos direitos e legítimos interesses do condenado, e bem assim à solução dos conflitos que surjam entre esses direitos e interesses, e os direitos e pretensões que compõem o Direito de Punir do Estado, ou nele se inserem, constitui — deve constituir — garantia de que o tratamento dispensado cumpre o preceito da individualização; isto é, cumpre o preceito de que cada condenado receberá o tratamento adequado à sua personalidade e ao seu delito, o que é indispensável para que a pena e as medidas de segurança realizem as suas funções e alcancem as suas finalidades.

O Direito de Punir, no atual estágio de evolução da Cultura e do Direito, pertence ao Estado, e é indelegável. Trata-se de um imperativo de garantia de Justiça e de certeza do Direito, sem o que se retrocederia ao primitivismo da vingança privada, a qual — constituindo embora um progresso em relação à pura reação de desabafo, que, dirigida contra quem quer que fosse ou o que quer que fosse, durava tanto quanto necessário para descarregar a tensão emocional — tem conteúdo prevalentemente emocional, constituído de sentimentos negativos.

Alguns apressados entendem que a pena retributiva não passa de transferência da vingança privada para o Estado. Todavia, uma das diferenças fundamentais entre a vingança privada e a pena retributiva, está justamente no conteúdo racional da pena, em contraposição ao conteúdo irracional, emocional, da vingança seja privada ou não.

Se, por um lado, é verdade que também o Estado, em algumas formas anômalas, impregnado ou a serviço de ideologias malsãs, pode praticar vingança ao invés e a pretexto de exercer o Direito de Punir, por outro lado, também é verdade, que a justiça da reação contra o autor de uma agressão, de um mal, de um dano, só é possível se dita reação estiver entregue a uma instituição como é o Estado.

Assim, pois, hoje, é pacífico que o Estado tem, entre seus direitos subjetivos, o Direito de Punir, indelegável.

Como se sabe, o direito subjetivo privado, é faculdade de agir, enquanto que o direito subjetivo público é concomitantemente poder e dever de agir.

Daí decorre que o Estado tem o direito, o poder e o dever de punir, o que lhe cumpre fazer diretamente por seus órgãos específicos; não pode encarregar disso, ou incumbir, quem quer que seja — pessoa, órgão, instituição etc. — e tampouco entidade paraestatal.

É de não esquecer que o Direito de Punir tem três fases: a da cominação da pena, **erga omnes**; a da aplicação da dita pena, ao comprovado autor de fato típico, antijurídico e culpável, isto é, autor de crime; a da execução da pena aplicada ao condenado como autor de crime.

A execução da pena, portanto, integra o exercício do Direito de Punir.

Há um Estado brasileiro em que o órgão encarregado de executar a pena é uma autarquia. Isso é um absurdo que se diria inconcebível se ele não fosse realidade, como são realidades certas inesperadas aberrações. Nem sempre **o que é**, traduz **o que deve ser**, daí o ilícito que a ordem moral e a ordem jurídica não podem tolerar; e se tolerarem ou, por sua omissão, parecer que tolerem, far-se-ão sentir (fazem-se efetivamente sentir) sérias conseqüências.

X X X

Como já vimos, porém, o delinqüente, condenado, conserva certos direitos e deveres, apesar da condenação, enquanto que certos outros direitos e deveres lhe surgem exatamente da condenação como fato jurídico. Esses direitos e deveres surgidos da condenação é que constituem o **status**

de condenado, estabelecendo-se uma complexa relação jurídica entre eles, e os respectivos deveres e direitos do Estado, como titular que é de Direito de Punir.

Quanto aos direitos e deveres que permanecem apesar da condenação, as relações podem se verificar com o Estado, genericamente, com autarquias, ou com pessoas privadas, jurídicas ou físicas. Dentre esses direitos, o fundamental — ou, talvez, aquele que resume todos os demais — é o direito de ser tratado como pessoa, donde o direito, como corolário, de ser ajudado, apoiado, confortado, sempre que necessite de ajuda, de apoio de conforto.

A quem incumbe, porém, o dever correspondente a esse direito que o delinqüente tem, não por que é condenado, mas porque é um ser humano, é pessoa?

Em primeiro lugar, ao Estado.

Nesse caso, a ajuda, o apoio, o conforto que o Estado (por meio dos seus órgãos apropriados) dá, facilita ou oferece, confunde-se com a execução da pena, pois que se configuram como acessório ou instrumentos das funções da pena, da sanção penal.

Assim, a título ilustrativo:

a) Nos estabelecimentos penais deve haver assistência religiosa, já porque a Constituição do Brasil, no art. 153, § 5º, afirma a plena liberdade de consciência, e assegura “aos crentes o exercício dos cultos religiosos, que não contrariam a ordem pública, e os bons costumes”; isto é, se o Estado não incluir entre os serviços penitenciários, o de assistência religiosa, estará, por omissão, descumprindo o preceito constitucional porque o condenado, pela sua situação vital específica, inerente ao seu *status* específico, ficará impedido do exercício ou sequer da participação do culto da sua religião. Além disso, porém, como vimos ontem, a assistência religiosa, a ajuda ou o apoio espiritual podem ser um acessório necessário à função precípua da pena, que é a emenda.

b) O trabalho é concomitantemente um direito e um dever de todos e de cada um — é uma exigência humana. A Constituição do Brasil diz, no art. 153, § 23, que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer”. O Código Penal em vigor, por sua vez, determina no art. 29, § 1º, que “o sentenciado fica sujeito a trabalho, que deve ser remunerado”. Isto é, conforme o texto penal, que trata das “regras comuns às penas privativas de liberdade”, a obrigatoriedade do trabalho constitui uma dessas regras, o que quer dizer que o trabalho obrigatório se insere no regime de execução das penas privativas de liberdade. Mas o trabalho é uma exigência humana de atividade produtiva, que contribui para assegurar a dignidade do homem, que assim aufere, do seu esforço, aquilo que é capaz de satisfazer as suas precisões; mas também contribui para manter o ajustamento psicológico e social, ou, se for o caso, operar o reajustamento. Casos há em que o trabalho há de ter características especiais, para ser terapêutico: é a laborterapia (ou ergoterapia).

Dáí se infere que, sendo o trabalho direito e dever, estando inserido no regime de execução da pena, e sendo uma exigência humana ou, ainda, terapia, o condenado, entretanto, só poderá trabalhar se o Estado lhe propiciar trabalho, isto é, o Estado tem o dever de dar trabalho ao condenado que, em razão da sua específica situação vital, inerente ao seu **status** específico, de outro modo não o conseguiria.

c) De modo semelhante ocorre com os lazeres, cuja importância é inestimável para evitar que o estilo de vida prisional embote a imaginação, a iniciativa, a capacidade de interação etc., ou para fazer com que, apesar do estilo de vida prisional, essas componentes da personalidade surjam e se desenvolvam; idem, quanto a instrução escolar, treinamento e formação profissional, que, como os lazeres, contribuem para, conforme o caso, impedir o desajustamento ou então propiciar condições para melhor ajustamento ou para reajustamento.

d) Mas para que se mantenha o ajustamento, ou se obtenha o reajustamento, é imprescindível, ainda, e sobretudo, que o condenado tenha contato com o mundo fora da prisão, pois como vimos, enquanto ele está apartado do ambiente da família, da comunidade, da sociedade, o desajustamento vai-se processando pelo simples fato de estar apartado.

De passagem lembro que uma prisão feminina que visitei era chamada "Instituto Feminino de Readaptação Social". Estranhei o nome, porque se tratava de uma prisão fechada. A funcionária que me servia de cicerone explicou-me que dantes o nome era "Penitenciária Feminina", mas que, "por ser preciso humanizar a pena, devem ser evitadas expressões desumanas que humilhem as **reeducandas**", e então foi mudado o nome do estabelecimento, adotando-se esse — "Instituto Feminino de Readaptação Social" — por ser mais humano... É esse um exemplo da freqüente confusão de "piegas" com "humano", a par da confusão também freqüente a respeito de ajustamento e de reajustamento social (dito "readaptação", no nome do estabelecimento).

Dentro da prisão podem os condenados ser mantidos ou ser postos em boas condições pessoais para o ajustamento ou para o reajustamento; se não houver, porém, experiências de convívio, vivência de situações normais em família, na comunidade, na sociedade, que não só sirvam de treinamento para o condenado, naquele convívio e naquelas situações, mas também, para que a família, a comunidade, a sociedade aprendam a ter confiança nele e a acolhê-lo — o condenado, ao recuperar a liberdade, plena ou limitada, sentir-se-á marginalizado, e estará marginalizado, isto é, mantido fora do necessário convívio. A marginalização, é óbvio que acarreta desajustamento e impede reajustamento, ao mesmo tempo que é propícia para conduzir ao delito — para conduzir a um primeiro delito, mas principalmente para conduzir à reincidência.

Aquela imprensa e aqueles outros meios de comunicação e informação que se referem ao reincidente em termos execráveis, ao mesmo tempo que lembram que esteve, dizem, "interno" tantos anos e não se "recuperou", não se apercebem de que a desconfiança, as reservas, a hostilidade que desumanamente o repeliram do convívio, é que o impeliram para o novo delito. Tampouco se apercebem de que ao mesmo tempo que tão

desumanamente estão contribuindo para acabar de arrazá-lo, têm o cuidado de usar aquelas palavras eufêmicas, à guisa de humanização.

X X X

Se, pois, como estamos percebendo, o dever correspondente ao direito que o condenado tem, de ser tratado como pessoa, incumbe — por causa da sua situação vital, inerente ao seu **status** — em primeiro lugar ao Estado, também estamos nos dando conta de que, a seguir, incumbe à família, à comunidade, à sociedade, a todos e cada um de nós.

Ao Estado corresponde o dever de Justiça; a nós todos corresponde o dever de Caridade. Quando digo Caridade, não digo esmola, não digo filantropia; digo **Caridade**, com C maiúsculo, que quer dizer amor ao próximo como a si mesmo por amor de Deus, e que é sublime sentimento e uma das virtudes teológicas.

Vejamos, então, em que há de consistir e como há de se realizar o cumprimento de dever de Caridade da família, da comunidade, da sociedade, de todos e cada um de nós para com o delinqüente condenado.

1º) Enquanto o condenado está em prisão fechada.

a) A família deve manter contatos com ele, por meio de visitas e correspondência, informando-o do que se passa, no seio da mesma família, seja quanto aos fatos corriqueiros, seja quanto a acontecimentos extraordinários alegres ou tristes, e pedindo a opinião dele. Tudo deve ser feito com carinho e prudência, de sorte que ele sinta, perceba, que a família não aprova que ele tenha cometido o delito, mas que, apesar disso, continua querendo-lhe bem. Esses contatos e essas manifestações devem dar-lhe a segurança de que, ao recuperar a liberdade, o seu lugar, no ambiente doméstico, estará à sua espera.

Um fenômeno que ocorre com mais freqüência do que se pensaria, é o seguinte: a família — sem contar aqueles casos, ainda mais dolorosos, em que ela se sente traída e desonrada pelo seu membro que veio a cometer delito, e desde logo o abandona, isola e olvida — tende a, com o passar do tempo, rarear os contatos e as manifestações, até chegar, às vezes, ao completo rompimento de todo e qualquer liame de afeição e de comunicação.

Essa atitude da família, contrariando o sagrado dever de Caridade, isto é, amor para com os seus membros, tem repercussões negativas no tratamento do delinqüente condenado, porque o desestimula e deprime, ou o revolta, do que decorre inibição das disposições para a emenda, e desesperança de futura reintegração no convívio não só familiar mas também social.

Muitas reincidências — que significam malogro das funções da pena e frustração das suas finalidades — tem suas raízes nessa atitude da família, para a qual não se tem dado, ao que parece, a merecida atenção. Por que não se lhe terá dado a merecida atenção? Talvez porque os que se tem preocupado com o problema “condenado e sua família” se colocuem em ponto de vista mal situado, além de olharem dito problema através de prisma deformante, donde resulta que a imagem aparece com dois as-

pectos. Um desses dois aspectos é o problema sexual, cuja solução tem-se pretendido que esteja nas visitas "conjugais" da esposa ou da companheira, e — segundo alguns pensamentos mais arrojados — de prostitutas que o Estado, transformado em agente de lenocínio, haveria de fornecer-lhes ou facilitar-lhe o comparecimento no estabelecimento penal; o outro aspecto é o do estado de necessidade material e econômica em que tenha ficado a família, a quem se procura socorrer (quando se procura) com uma assistência frequentemente sentimentalóide, em discordância com o que recomendam a doutrina e a técnica do Serviço Social, não sendo por isso de admirar que resulte contraproducente, como tantas vezes resulta.

Arrematando este tópico, insisto: é preciso compreender toda a grande importância que a atitude e a conduta da família tem para o êxito ou para o malogro do tratamento do delinqüente condenado, prêso. A ONU se refere, no item 79, das "Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos", à importância das relações do preso com a sua família. "

b) A comunidade e a sociedade (em que cada um e todos nós estamos incluídos), também deve manter contatos com o delinqüente condenado, recolhido a prisão fechada, por meio de visitas e correspondência, informando-o do que se passa no ambiente comunitário ou social, e no mundo, dando-lhe oportunidade de externar seu pensamento, manifestar sua curiosidade e interesse... A prudência e a Caridade com que tudo isso há de ser realizado, contribuirão eficazmente para que o tratamento penitenciário produza os desejados efeitos. Realmente, esse modo de proceder para com o condenado fará com que ele sinta a sua dignidade humana, o que lhe estimulará boas disposições para a emenda; e fará também com que ele perceba e sinta que, apesar de ter cometido delito e estar fisicamente afastado do ambiente comunitário e social, continua sendo membro da comunidade, da sociedade, razão por que deve ele contribuir com a sua parte, para não se desajustar, ou conforme o caso, contribuir com a sua parte para vir a se ajustar ou reajustar.

Todavia se, no que concerne à família, esta, para desempenhar o seu papel junto ao seu membro delinqüente, condenado, preso, não precisa de se submeter a normas reguladoras especiais, bastando que observe as normas gerais da disciplina e da "agenda diária" do estabelecimento penal, o mesmo não pode acontecer com a comunidade, com a sociedade.

É bem verdade que estamos acostumados a ver pessoas benévolas que, individualmente ou, de preferência em grupos, com intuito religioso ou simplesmente humanitário, visitam os presos e os entretêm; levam-lhes conforto espiritual ou afetivo; e lhes proporcionam livros e outras fontes de leitura, ou então espetáculos teatrais e audições musicais, e competições esportivas; e há também quem mantenha correspondência epistolar com presos.

Entretanto, quer em razão da situação vital do preso, inerente ao seu **status** de condenado; quer por motivos de disciplina das prisões, quer por

---

8 Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. "Ensemble de Règles Minima pour le traitement des détenus". *Revue pénitentiaire et de Droit penal* (Paris, Société Générale des Prisons, janvier à mars 1956). P. 153.

outros ponderáveis motivos, tem sido sentida a necessidade de institucionalizar essas desejáveis e necessárias participações da comunidade e da sociedade no tratamento do condenado preso. Já existem países em que a Instituição dos Visitadores de Prisão e a Instituição dos Correspondentes de Presos, tem as respectivas finalidades; tem a sua estrutura fixada por normas que regulam as atividades e a conduta das pessoas que compõem seus órgãos, e bem assim se referem aos meios utilizáveis no exercício das atividades.

Nos países onde assim ocorre, procura-se, por um lado, garantir o bom e produtivo funcionamento das atividades, quer dos visitadores, quer dos correspondentes; por outro lado, procura-se evitar não desejados males e inconvenientes, como por exemplo: possíveis interferências ou choques dessas atividades entre si, ou delas com a dinâmica das prisões e com a execução da pena e o tratamento penitenciário. Procura-se também evitar que qualquer uma dessas atividades seja exercida passageiramente, como um capricho ou um fogo de palha — que é o que em geral acontece lá onde as atividades não são institucionalizadas, não são regulamentadas, o que, ao invés de trazer algum benefício, suscita dificuldades e problemas para a Administração Penitenciária, ao mesmo tempo que é fonte de decepções, desenganos e frustrações para o condenado, a quem ademais é dado um mau exemplo de inconstância, pouco caso para com os sentimentos e as expectativas do próximo, e até mesmo falta de senso de responsabilidade (que, aliás, deve ser suscitado e desenvolvido no condenado).

No Brasil, seria preciso, em primeiro lugar despertar o interesse comunitário e social para tais atividades; despertar tal interesse que anime a assumir compromisso que, se não for permanente, seja pelo menos duradouro. O que se tem feito, é pouco e empírico. As vezes, encontram-se grupos de motivação religiosa, cuja duração raramente é pouco mais que efêmera. Outras vezes, vêm-se damas da sociedade, frequentemente espôsas de políticos ou homens públicos, que resolvem “dar assistência aos presos e suas famílias”.

Já tenho visto casos em que tais damas, com muito reta intenção e abnegação, e em boa coordenação com a Administração Penitenciária, prestam relevantes serviços. Tais serviços, de certo ponto de vista, são feitos empiricamente, pois não se subordinam a nenhuma doutrina de Direito Penitenciário, tampouco de Ciência, de Técnica ou de Política Penitenciária, mas obedecem à orientação da bondade e da compreensão maior ou menor, conforme o grau de escolaridade ou a cultura das damas; de outro ponto de vista, porém, não aparecem como inteiramente empíricos, por que essas senhoras traçam um programa, ainda que não escrito, e o seguem com regularidade, e continuidade, enquanto dure a função que os maridos exercem e lhes facilita dedicarem-se elas a tais atividades.

Mas já tenho visto casos de esposas de políticos ou homens públicos que, em vésperas de eleições, e com muita notícia nos jornais, rádio e televisão, vão “dar assistência aos presos e suas famílias”, “assistência” essa consiste em distribuição de peças de roupa, guloseimas e brinquedos, com ou sem acompanhamento de **show** ou de competição esportiva; às vezes, para prestígio dos maridos, promovem em estilo análogo, comemoração do Natal, da Páscoa, do Dia do Encarcerado... Vez por outra, o Diretor do estabelecimento penal, muito lisonjeado e esperançoso, oferece lauto almoço a tão importantes damas... — Isso deve ser evitado, não pode ser permitido; a “politicalha” não pode intrometer-se nos serviços penitenciários, nem mesmo sob essa forma aparentemente benéfica para os presos. Em realidade, é maléfica, porque é uma intromissão indevida na execução da pena, e no tratamento dos condenados, que ilude os presos, e nada constrói.

A institucionalização dessas atividades evitaria tudo isso, cortando o mal pela raiz, pois para exercer qualquer delas, será mister por-se dentro das respectivas normas reguladoras. Essas normas podem estar integradas no regulamento do estabelecimento penal, ou então constituir um conjunto autônomo, se é que já não hajam de constar no regimento geral do órgão estatal incumbido dos serviços penitenciários.

## 2º) O condenado está em prisão aberta.

Já agora ele não só recebe visitas e tudo que elas abrangem, dos familiares, dos amigos e dos visitantes de prisão, mas, de acordo com o regime da prisão aberta, também retribuirá as visitas, admitindo-se que deixe de recebê-las, para só fazê-las. A correspondência epistolar, neste regime perde um tanto quanto da sua importância.

A atitude da família, da comunidade e da sociedade não mais se traduz apenas em manifestar carinho ou estima, assegurar confiança, e alimentar esperanças; agora, família, comunidade e sociedade devem concretizar tudo isso, acolhendo-o como um “intra-neo”, de modo que ele se sinta membro de cada uma dessas coletividades, e bem assim perceba ou pelo menos sinta que seus esforços para ajustar-se ou reajustar-se ao convívio são eficientes, alcançam o êxito conforme o desejo e a expectativa.

Entretanto, a “comunidade circundante” da prisão aberta, deve ter atitude de receptividade e colaboração não só com os presos, individualmente considerados, mas com todo o estabelecimento penal, de modo que se constitua um clima de recíproca confiança. Para isso, é claro que a opinião pública precisa de ser esclarecida a respeito da prisão aberta e também dos condenados ali recolhidos.



A Comissão Internacional Penal e Penitenciária (C.I.P.P.), ao ser dissolvida, teve parte das suas atribuições transferidas para a ONU, e parte para uma nova organização adrede criada, a Fundação Internacional Penal e Penitenciária.

No seu 12º Congresso, que foi o último, antes de se dissolver, e teve lugar em Haia, em 1950, a referida Comissão, recomendou que a prisão aberta fosse situada em ambiente rural, mas com possibilidades de contatos com o ambiente urbano, e que a população urbana fosse adequadamente informada, a fim de se poder contar com a sua compreensão, sendo que para isso se haveria de poder contar com a imprensa — Resolução do 12º Congresso Internacional Penal e Penitenciário, a respeito de estabelecimentos abertos, item 3, letra e. "

A ONU, no seu Iº Congresso a respeito da "Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes", realizado em Genebra, em 1955, e que teria sido o 13º Congresso Internacional Penal e Penitenciário, da respectiva Comissão, tornou a examinar o tema "prisão aberta", de vez que, por ser tão novo, precisava de ser constantemente examinado e controlados o seu funcionamento e desenvolvimento. Assim, a observação da experiência vivida durante os cinco anos transcorridos entre o 12º Congresso Internacional Penal e Penitenciário, e o Iº Congresso da ONU a respeito de "Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes", levou esse Iº Congresso da ONU a recomendar não mais apenas que se obtivesse a "compreensão" da comunidade circundante, mas a "colaboração eficaz do público e especialmente da comunidade circundante", que, para isso, devem ser informados a respeito da prisão aberta e seu regime, "que exige do condenado aí recolhido, um esforço moral considerável". Para isso, entendeu-se que já não basta poder contar com a imprensa, mas que "os órgãos de informação locais e nacionais podem revelar-se preciosos" — "Recomendações concernentes aos estabelecimentos penitenciários e correccionais abertos", item 6, letra e. <sup>9</sup>

### 3º) O liberado condicional e o egresso definitivo.

Nos ambientes onde exista prisão aberta a mentalidade pública já estará — deverá estar preparada para dar a sua colaboração com referência ao tratamento dos delinquentes, condenados, e já há de ter experiência dessa colaboração. Nesse caso, não haverá dificuldade para o acolhimento do liberado condicional e o egresso definitivo. Eles mesmos, o liberado e o egresso, terão tido suficiente exercitação do seu senso de

9 Lionel Fox, "Os estabelecimentos abertos no sistema penitenciário inglês", Trad. de Alípio Silveira. *Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal*. (Rio. Instituto de Criminologia da U.E.G. jul.-set. 1963). P. 104.

10 Congrès des Nations Unies, cit. (nota 1). Págs. 165/166.

responsabilidade, e do seu esforço para ajustar-se ou reajustar-se no convívio familiar, comunitário e social; provavelmente, ao recuperar a liberdade — condicional ou plena — já estarão ajustados ou reajustados, inclusive com trabalho ou emprego assegurado.

Onde, porém, não há prisão aberta, o liberado condicional e o egresso definitivo passam diretamente da privação da liberdade em que, em decorrência mesmo da dita privação da liberdade, não tinham aquelas diárias preocupações próprias da chamada "luta pela vida", que todo mundo tem, quando no gozo da própria liberdade. E agora, então, além de tudo aquilo que foi dito quanto a ajustamento e desajustamento em decorrência do afastamento do ambiente, eles precisam de prover por si e para si.

Dir-se-á que isso não acontece com os liberados condicionais, porque para eles existem os Patronatos de que fala o art. 63 do Código Penal (1940).

Pois bem:

Em primeiro lugar, não é em todos os Estados do Brasil que existem Patronatos, o que em parte se deve aos próprios termos do texto legal que deixou a brecha para que a ausência de Patronato não cause preocupação, pois nesse caso, reza o texto legal, "o liberado . . . . fica sob a vigilância da autoridade policial".

Em segundo lugar, nós todos sabemos que mesmo lá onde exista Patronato, a Polícia faz a "vigilância", que, feita com os métodos próprios da Polícia, cujas finalidades são outras, tão diversas, resulta frequentemente desastrosa.

O Código Penal de 1969 elimina a interferência, ainda que supletiva, da Polícia.

Quer não exista, porém, quer exista Patronato, e, se existe, quer não funcione devidamente, quer funcione muito bem, é imprescindível a participação, a colaboração da família, da comunidade, da sociedade, nos moldes já descritos, e para os fins já mencionados.

A chamada "vigilância" do Patronato, não substitui, de modo algum, a parte que deve ser desempenhada pela família, pela comunidade, pela sociedade.

Lembrando que a palavra "vigilância" é má tradução da palavra francesa *surveillance*, e da palavra italiana *sorveglianza* que significam, antes, cuidados, atenção, solícita "vigilância" em favor (de alguém) — razão por que tem sido entendida no sentido de fiscalização, observação para ver se incorre em erro, hostil "vigilância" contra (os liberados) —

esclareço que tomo a palavra no sentido das palavras francesa e italiana, donde foi traduzida.

A chamada “vigilância” do Patronato, pois, deve ser exercida em favor do liberado, para que ele seja capaz de cumprir as condições e normas de conduta que o juiz, na sentença concessória do livramento, lhe impôs, e assim se ajuste ou reajuste no convívio da família, da comunidade, da sociedade.

O ajustamento ou reajustamento exige um esforço de cada um e de todos. O delinqüente, tendo embora as melhores condições pessoais para o ajustamento ou reajustamento, e para isso faça todos os esforços humanamente possíveis, não se ajustará ou reajustará se o “ambiente-homem” em que quer entrar, não o aceitar. Para que se verifique a não aceitação, não é preciso que haja clara rejeição ou repulsa; basta que não haja acolhimento.

Uma observação, antes de prosseguir: Roberto Lyra entende que “o Serviço Social substituirá o Patronato”.<sup>11</sup> Aqui, parece, há um erro de apreciação do venerado Mestre que nós todos respeitamos. Com efeito, o Serviço Social não substituirá o Patronato, mas o Patronato será, convém seja e deve ser, órgão do Serviço Social Penitenciário.

Portanto, autônomo que seja o Patronato (que se for oficial deve ser dirigido pelo Conselho Penitenciário, e se for particular deve ser inspecionado pelo mesmo Conselho), ou seja ele órgão do Serviço Social Penitenciário, o seu papel é de contribuir, com as suas diversas funções, inclusive a chamada “vigilância”, para que se consolide a emenda do condenado ora em liberdade condicional, e se ajuste ou reajuste familiar, comunitária e socialmente. Quer seja órgão autônomo, quer seja órgão do Serviço Social Penitenciário, deverá ele fazer o que for preciso, usando dos adequados meios de comunicação e persuasão a seu alcance, para que a família, a comunidade e a sociedade façam, de sua parte, o que é necessário (conforme foi dito há pouco) para que a consolidação da emenda e bem assim o ajustamento ou reajustamento se realizem.

Um ponto muito importante para o êxito ou o malogro de todo o tratamento penitenciário, é o que se refere à “promessa escrita de colocação do liberando, com indicação do serviço e do salário”, de que fala o art. 714, item V, do Código de Processo penal, como comprovante, quando for o caso, da condição de “aptidão para prover à própria subsistência mediante trabalho honesto”, que o art. 710, item IV, do mesmo Código, impõe para que possa vir a ser concedido o livramento.

11 Roberto Lyra, As

Penais no Brasil. (Rio, Forense, 1963. P. 28.)

Com muita freqüência, o condenado não terá, pelo menos nos primeiros tempos, condições de trabalhar por conta própria. Será preciso, então que alguém — pessoa física ou jurídica — lhe dê colocação ou emprego. O condenado, então, quando se aproxima a época de requerer o livramento condicional, procura, por meio de algum parente ou simples conhecido, obter a “promessa escrita de colocação” de que fala o Código.

Obtido o livramento condicional, quantas vezes se verifica que aquela promessa não passava de formalidade vazia! O liberado fica então entregue a si mesmo, sem eira nem beira, e às vezes sem ter para onde ir, sem ter o que comer.

Verifica-se que, quando isso ocorre, nem sempre o liberado desconhecia a qualidade da promessa ao recebê-la; já estava de antemão combinado que o promitente não tinha nenhuma intenção de cumprir a promessa, mas que apenas fazia “um favor” (nem sempre gratuito) de proporcionar ao condenado um documento de que ele necessitava para obter o livramento condicional. E o liberado, em tal situação, tem todo interesse de ficar bem calado, não obstante as agruras que quiçá o levem a reincidência.

Se, por outro lado, não havia tal prévia combinação, o liberado é surpreendido com o desengano de não ter a colocação prometida, e se ele ousa pretender que a promessa seja cumprida, o promitente é capaz até de convencer o liberado de que não tem razão de pretender o cumprimento da promessa, mas que deve gratidão a ele, promitente, sem cuja promessa não teria obtido o livramento. . . Em geral o liberado, nessa situação, se sente inibido de falar ou de tomar qualquer providência, com medo de perder o livramento; provavelmente terá dificuldade de arrumar trabalho, com as sequelas disso, sem excluir a possível, a provável reincidência.

Esse problema do trabalho para o liberando é mais importante do que à primeira vista possa parecer, porque, como se percebe, a sua não solução pode comprometer e por a perder todo o tratamento penitenciário que teria posto o delinqüente, condenado, em boas condições para vir a levar vida honesta.

Cabe, então ao Patronato, quer como órgão autônomo, quer como órgão do Serviço Social Penitenciário, encarregar-se da solução desse problema o que, desde logo evitará a burla de uma suposta promessa; a seguir, segundo as suas atribuições, tomará as providências para que o liberado se ajuste e se mantenha (seja mantido) no emprego.

Assim é com o liberado condicional. Como é com o egresso definitivo? O egresso definitivo não é obrigado a se submeter a “vigilância” do

Patronato, ou permanecer dependente do Serviço Social Penitenciário, porque se só lhe fora aplicada pena principal, e ele a cumpriu toda, a relação jurídico-penitenciária que, a partir do momento em que passara em julgado a sentença condenatória, surgira entre ele e o Estado, solveu-se inteiramente no momento em que findou o tempo da pena aplicada; se lhe fora aplicada também pena acessória, aquela relação ainda subsistirá mas tão-só e exclusivamente no que concerne à interdição de direito em que se consubstancia a pena acessória.

E então: se ele teve o interregno do livramento condicional, ao se solver dita relação jurídico-penitenciária, já estará (deverá estar) ajustado socialmente, reintegrado no convívio; se, porém, não tiver tido esse interregno, nem tiver passado por prisão aberta, a situação dele será dolorosa, será dramática, se não for socorrido, pois ele estará solto num mundo que não conhece mais, que por sua vez não o conhece por isso o rejeita, hostiliza ou, na melhor das hipóteses, não toma conhecimento da existência dele.

Tem-se pensado, como base para a solução do problema, na chamada "Casa do Egresso", em relação a cujas atividades o egresso não tem o dever de se submeter, mas o direito de pedir e receber conforme necessite.

Em poucos Estados do Brasil existe semelhante valiosa obra. Entretanto, as suas atividades só serão coroadas do desejado êxito, se a família, a comunidade e a sociedade fizerem a sua parte, analogamente ao que foi dito quanto ao liberado condicional.

x x x

O que acabo de dizer sobre o papel da família, da comunidade e da sociedade como participação no tratamento dos delinqüentes, enquanto recolhidos a estabelecimento penal e bem assim após recuperada a liberdade — condicional, limitada ou plena — não é senão um bosquejo, em linhas muito rudimentares, do assunto. Espero porém ter dado uma idéia suficiente para se compreender a importância desse papel, a necessidade dessa participação.

E para que família, comunidade e sociedade realmente compreendam o problema e se disponham a participar tanto e como devem participar, é preciso que os meios de comunicação e informação dêem a sua colaboração também, instruindo, esclarecendo a opinião pública. Mas é preciso também que os meios de comunicação e informação dêem a sua colaboração de outro modo, isto é, moderando as suas notícias e respectiva linguagem, quanto aos delinqüentes e sua personalidade. Certas notícias, com a sua linguagem, destroem o homem que há no delinqüente; põem a comunida-

de e a sociedade contra ele, e talvez também a família; de antemão impedem que ele, a seu tempo, venha a se reintegrar no convívio.

Tanto se fala em humanização da pena, o que não passa, todavia, do uso piegas e sentimentalóide de palavras eufêmicas, que induzem a tratar o delinqüente como um ser passivo, e — em nome da humanização da pena — destituído daquelas características que são lidimamente humanas e têm seu núcleo no senso de responsabilidade, sem o que o homem fica desumanizado.

Tanto se fala em humanização da pena, pretendendo-se que o condenado, no cumprimento da sua pena, seja tratado de tal modo como se a pena devesse ser uma recompensa, ou como se, para obter certos bens vitais, ao invés de lutar honestamente, com escasso ou nenhum êxito, fosse mais expedito e mais seguro cometer um crime...

Ao mesmo tempo, contudo, não se toma consciência da crueldade, da nímia desumanidade de certas notícias e respectiva linguagem, que destroem, arrasam, acabam com o homem delinqüente, para sempre. Noto que estou me referindo ao delinqüente condenado, e não ao simples suspeito ou ao acusado, que se presume inocente até sentença condenatória passada em julgado; esse é outro assunto, que merece um estudo próprio.

É preciso que aqueles homens que, dominando ou manejando os meios de comunicação e informação, ainda não se tenham dado conta da gravidade do problema, se dêem conta; é preciso que, então, sentindo a sua própria responsabilidade, se proponham a colaborar no tratamento e para o desejado e necessário êxito do tratamento dos delinqüentes, pois que a sua colaboração é preciosa e indispensável.

O tratamento dos delinqüentes condenados, não é tarefa simplesmente administrativa; não é tarefa simplesmente terapêutica ou educativa. O tratamento dos delinqüentes, como ouvimos no correr deste pequeno curso, é complexo, e se assenta sobre base jurídica, inserindo-se na execução da pena (da sanção penal), ou a ela se coordenando.

Se, por um lado, o Direito de Punir pertence ao Estado, que não pode transferi-lo nem delegar o seu exercício, por outro lado o tratamento do delinqüente na área dos direitos e deveres que ele conserva apesar da condenação, precisa da participação da família, da comunidade, da sociedade — de todos e cada um de nós.

Sem essa participação, a jurisdicionalização da execução da pena (da sanção penal), que hoje se entende imprescindível para a garantia dos altos interesses da Justiça e ao mesmo tempo dos direitos e legítimos interesses do condenado, terá seus elevados objetivos frustrados.

## O ESTADO DE NECESSIDADE (\*)

PROF. LUIZ VICENTE CERNICCHIARO

O Código Penal brasileiro, expressamente, arrola excludentes de criminalidade, nos artigos 17, 18, 19 e 20. Nos dois primeiros, são contempladas hipóteses de ausência de culpabilidade, enquanto, no último, discrimina os casos de não presença de antijuridicidade.

“Art. 17. É isento de pena quem comete o crime por erro quanto ao fato que o constitui, ou quem, por erro plenamente justificado pelas circunstâncias, supõe situação de fato que, se existisse, tornaria a ação legítima.

Art. 18. Se o crime é cometido sob coação irresistível ou em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico, só é punível o autor da coação ou da ordem.

Art. 19. Não há crime quando o agente pratica o fato:

I — em estado de necessidade;

II — em legítima defesa;

III — em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Art. 20. Considera-se em estado de necessidade quem pratica o fato para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia de outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se.”

2. O estudo do estado de necessidade, no direito nacional, exige exame desses artigos de lei, antes, entretanto, para exata compreensão da matéria, impõe-se ligeira explicação da estrutura do Direito Penal brasileiro.

3. O Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) resultou do projeto elaborado pelo Professor ALCANTARA MACHADO, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, revisto pela Comissão composta por VIEIRA BRAGA, NELSON HUNGRIA, NARCÉLIO DE QUEIROZ e ROBERTO LYRA, com a colaboração de A. J. DA COSTA E SILVA.

(\*) Apresentação ao VI Congresso Internacional de Direito Comparado, realizado em 1969, em Pescara, Itália.

A respeito da culpabilidade, foram contemplados apenas o dolo e a culpa, no tocante aos crimes, e a voluntariedade relativamente às contravenções penais.

Sem os citados elementos, o crime não se compõe do ponto de vista subjetivo. Esta afirmação, porém, é contestada por autores de renome. ANIBAL BRUNO, COSTA E SILVA, BASILEU GARCIA, por exemplo, afirmam que inobstante a orientação desejada pelo legislador, a redação da lei contempla algumas hipóteses de responsabilidade objetiva, como acontece na presunção de imputabilidade a quem cometa o crime em estado de embriaguez voluntária, ou culposa, sob o domínio de emoção por paixão, nos crimes qualificados pelo resultado, ou na atenuação especial da pena ao agente que, desejando participar de crime menos grave, não terá a pena inferior à cominada à infração praticada pelo co-partícipe, nos moldes do artigo 116 do Código Penal italiano.

Do ponto de vista objetivo, ocorre censura jurídica quando, sem justa causa, for ocasionado, pelo menos, perigo de dano a um bem tutelado. "O projeto acolhe o conceito de que "não há crime sem resultado". Não existe crime sem que ocorra, pelo menos, um perigo de dano; e sendo o perigo um "trecho da realidade" (um estado de fato que contém as condições de superveniência de um efeito lesivo), não pode deixar de ser considerado, objetivamente, como resultado, pouco importando que, em tal caso, o resultado coincida ou se confunda, cronologicamente, com a ação ou omissão". (Exposição de Motivos, nº 13).

Coerente com o sistema enunciado, a Parte Especial é dividida em onze Títulos, correspondendo a objetividades jurídicas. Esses Títulos, por sua vez, são subdivididos, sem entretanto, obedecer a um critério uniforme. Ora se refere a bem jurídico (v.g., *vida*), ora destaca o *nomen iuris* de uma infração (v., *lesões corporais*).

Dessa forma, a ação típica, em sendo também antijurídica e culpável, caracterizará o crime ou delito (no Brasil, foi adotado o sistema dicotômico, inexistindo, por isso, distinção entre crime e delito). Entre nós, são minoritários os escritores que acrescentam ser conduta também punível para a composição do ilícito penal.

Essa ligeira dissertação se explica para ressaltar a influência da culpabilidade e da antijuridicidade — diante da lei brasileira — na configuração da infração penal. Conseqüentemente, o tema é pertinente ao estado de necessidade — hipótese de exclusão de criminalidade.

4. Consoante a definição legal, ROBERTO LYRA estabeleceu o seguinte esquema:

Requisitos do estado de necessidade	{ quanto ao perigo	{ a) atualidade b) ausência de provocação voluntária c) inevitabilidade, por outro modo
	quanto à salvação	{ inexigibilidade circunstancial do sacrifício



5. O *perigo* é conceituado como a probabilidade (não mera possibilidade) de dano, que, por sua vez, significa prejuízo ocasionado a um bem jurídico.

O perigo, ademais, pode ser individual, ou coletivo, conforme ameace pessoa, ou coisa determinada, ou não. A integridade física é exemplo do primeiro caso, ao passo que a incolumidade pública o é do segundo.

Em se tratando do estado de necessidade, é indiferente que se refira a qualquer dessas hipóteses. É bastante que seja “direito próprio ou alheio”.

6. A *atualidade* do perigo é outro pormenor.

Atual é o que está acontecendo. Algo que se efetiva.

Nessa passagem, o Código ensejou debate doutrinário. JOSÉ FREDERICO MARQUES extrai conclusão rigorosa, atento ao aspecto gramatical da lei: “Não se inclui aqui o “perigo iminente” porque a atualidade se refere “ao perigo e não ao dano”, pelo que “é evidente que não pode exigir-se o requisito da iminência da realização do dano” (“Tratado de Direito Penal”, ed. 1965, vol. II, pág. 125).

Discordantemente, MAGALHÃES NORONHA, afirma: “Deve ser *atual* ou *iminente*, isto é, presente ou prestes a realizar-se” (“Direito Penal”, ed. 1963, 1<sup>o</sup> vol., pág. 230).

A maioria dos escritores e a jurisprudência definiram-se a favor da interpretação mais liberal. E, sem dúvida, com melhores argumentos.

O ordenamento jurídico existe a fim de preservar bens e interesses. Aguardar que o perigo se verifique, muitas vezes, seria esperar que o próprio dano se atualizasse e, com esse rigor, impedir que a salvaguarda seja pronta e eficaz.

Não se confundam, contudo, *perigo iminente* (prestes a atualizar-se) e *perigo remoto*. Este é mera possibilidade, o que não autoriza invocar o instituto jurídico. A possibilidade do perigo é comum a todos os bens jurídicos. Em tese, todos poderão ser danificados. A probabilidade, todavia, é idéia mais restrita e significa algo que está para acontecer. Qualquer prédio pode desabar, mas nem todos os prédios estão para desabar!

É lícito, pois, nos quadrantes do estado de necessidade impedir que se atualize o perigo iminente, sob pena de, muita vez, ser inócua a providência da lei.

Por sua vez, também não podem ser invocados os perigos *passado* e *futuro*.

O sacrifício do bem é autorizado somente em última instância. Vale dizer, o estado de necessidade há de ser entendido parcimoniosamente.

O que já ocorreu, mas já não oferece perigo, assim como o que irá acontecer (além do limite do *iminente*) não justificam a destruição de coisas de terceiro inocente.

7. O perigo deve ameaçar direito próprio, ou alheio.

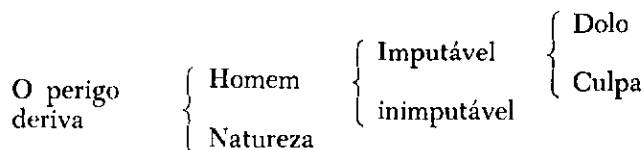
A expressão *direito* compreende qualquer bem jurídico. Tudo o que for amparado pelas normas de direito é merecedor de preservação.

8. Acrescenta o Código Penal que o perigo não haja sido provocado pelo agente, ou, conforme a redação do texto "que não provocou por sua vontade".

Neste ponto, a doutrina brasileira está em polêmica. Nesse requisito é debatida a origem do perigo.

Em termos gerais, ou é provocado pela vontade do homem, ou pela natureza.

Na primeira hipótese, caberá distinguir se o indivíduo é imputável ou inimputável. E mais, se o imputável pratica a ação dolosa, ou culposamente. Para facilitar a exposição, é útil a demonstração do seguinte quadro:



Em se tratando de perigo resultante de forças da natureza, não há divergência, em que se invoque o instituto.

O mesmo, no entanto, não acontece nos outros casos.

Se a atitude derivar de um inimputável, conforme será examinado quando confrontados os estados de necessidade e a legítima defesa, nada impede a invocação da segunda.

Por fim, se o indivíduo for imputável, portanto, em condições psicológicas para entender o caráter delituoso do fato, ou de determinar-se de acordo com esse entendimento, impõe distinguir a conduta dolosa do comportamento apenas culposos.

A mesma tranquilidade não é encontrada quando o perigo é criado culposamente, isto é, se a pessoa, com previsibilidade do resultado (ou previsão, no caso de culpa consciente), conduzindo-se com negligência, imprudência, ou imperícia, der causa ao evento. COSTA E SILVA, ANÍBAL BRUNO e BASILEU GARCIA opinam no sentido da admissibilidade. Em terreno oposto, NÉLSON HUNGRIA, JOSÉ FREDERICO MARQUES e MAGALHÃES NORONHA.

A divergência reside no entendimento a respeito de "que não provocou por sua vontade".

Os escritores que sustentam a negativa fundamentam que a culpa resulta da vontade e não tendo a lei traçado restrição, ao intérprete é vedado fazê-la.

Na outra linha do raciocínio, é dito que a expressão do artigo 20 é indicativa apenas de dolo.

MAGALHÃES NORONHA (ob. cit. pág. 231) faz a seguinte observação: "reconhecemos, entretanto, que na prática é difícil aceitar solução unitária para todos os casos. Será justo punir quem, por imprudência, pôs sua vida em perigo e não pode salvar-se senão lesando a propriedade alheia?"

A solução do problema não é difícil, uma vez observado que o estado de necessidade (real) dinamiza a antijuridicidade.

Perguntar-se-á: a conduta culposa é jurídica, vale dizer, conforma-se às exigências objetivas do Direito? A resposta, evidentemente, é negativa. Ora, se a antijuridicidade persiste, não é possível argumentar-se com o instituto do art. 20. Por isso, são pertinentes as palavras de NELSON HUNGRIA: “Mesmo no caso de salvamento de direito de terceiro, o perigo deve não ter sido voluntariamente provocado por este; se o foi, mas o agente ignorava tal circunstância, a isenção de pena poderá ser reconhecida também nesse caso, por carência de culpabilidade (estado de necessidade putativo), e não por exclusão de antijuridicidade” (Comentários ao Código Penal, volume I, pág. 473/438). *Mutatis mutandis*, a conclusão se adapta ao tema em estudo.

9. O perigo, além do mais, deve ser *inevitável*. Com isso é revelado pensamento de que o estado de necessidade é de uso extremo. Se o agente dispuser de opção, deverá preferir a fórmula que ocasionar menor dano. E mais. Se puder evitá-lo, mediante fuga, necessitará empreendê-la, ao contrário do que acontece com a legítima defesa.

Os Tribunais brasileiros recomendam, para aferição do comportamento do agente, confrontá-lo com a atitude hipotética do *homo medius*, padrão de diligência e probidade, sem contudo, deixar de sopesar o contexto psicológico do indivíduo diante da situação objetiva do perigo.

10. Outro requisito é a *inexigibilidade do sacrifício do bem ameaçado*. Com essa preocupação, a lei impede abusos e desvirtuamentos. Evita o sacrifício de bens valiosos em detrimento de bens, relativamente, de expressão menor.

A lei não impõe que o bem sacrificado seja inferior ao protegido. Preferiu redação genérica, a fim de facultar ao juiz a constatação dos vários elementos circunstanciais, inclusive de ordem subjetiva que, em determinados casos, constitui pormenor de extrema valia.

Todos os bens merecem amparo, entretanto, o julgador não pode olvidar que apresentam significados desiguais, se confrontados objetiva e subjetivamente. Daí a referência à razoabilidade do sacrifício, com o que se confere crédito à discricção do magistrado.

11. O parágrafo 2º do artigo 20 define situação à margem do estado de necessidade, todavia, a ele intimamente relacionado. É hipótese de causa especial de redução de pena. Apesar de razoavelmente exigível o sacrifício do bem do agente, prefere causar prejuízo a terceiro. O disposto foi sugerido pelo Código Penal da Suíça (art. 34) e revela intuito de individualização da pena.

12. Outro aspecto de divergência entre os escritores é o parágrafo 1º do artigo 20: “Não pode alegar estado de necessidade quem tinha o dever legal de enfrentar o perigo”.

A dúvida reside em saber se *dever legal*, no caso, corresponde a *dever jurídico*. Conceitualmente, expressam grandezas diferentes. O segundo envolve o primeiro. Dogmaticamente, porém, a divergência persiste.

A dificuldade de solução toma corpo à vista do que reza a Exposição de Motivos nº 17: “A abnegação em face do perigo só é exigível quando corresponde a um “especial dever jurídico”.

O tema é de relevância, mormente quando indagado se alguém que se obrigara, pelo vínculo contratual, poderá para defender direito seu, sacrificar o do outro contratante.

Ao guia profissional — acompanha o esportista em desfiladeiro de acesso difícil — será lícito, no momento do perigo, prejudicar a quem se comprometera proteger, abandonando-o, ou, o que é mais grave, provocando-lhe dano?

Observe-se, o estado de necessidade (exceto o putativo) exclui a ilicitude, não toca à culpabilidade. Objetivamente — não resta dúvida — a conduta contrasta com as exigências jurídicas. Não é admissível à pessoa que voluntariamente assume uma obrigação — muitas vezes, remunerada — e, portanto, com o dever de cumpri-la, deixar de fazê-lo por conveniência própria. No Direito Penal também repercute o brocardo *pacta sunt servanda*.

Esse rigor interpretativo não leva — embora pareça à primeira vista — a situações de iniquidade. O crime não se reduz à antijuridicidade. Urge indagar ainda a culpabilidade, ponto em que toca a *inexigibilidade de conduta diversa*. Quando a ação não receber o estigma da reprovabilidade, nenhuma sanção se faz necessária. No caso, porém, de dano grave, simplesmente em atenção à uma cláusula contratual — apesar de trair um acordo de vontades — e, por isso, conduta antijurídica — não sofrerá reprovação, quando examinados os motivos de agir, do ponto de vista subjetivo. Inexistirá culpabilidade.

Esse o caminho a ser trilhado de acordo com os termos do Código Penal do Brasil. Nessa altura, apartou-se do italiano, que se refere a “particular dever jurídico”.

13. O *excesso*, no exercício do estado de necessidade, não foi referido no texto legislativo, a exemplo do que aconteceu com a legítima defesa.

Se o excesso for doloso é evidente a descabida do instituto.

O excesso culposo também não é amparo, apesar da afirmação de MAGALHÃES NORONHA (ob. cit., pág. 235): “Na defesa de direito seu, pode o agente exceder-se. O Código não regulou a hipótese, ao contrário do que fez com a legítima defesa (art. 21, parágrafo único), quando dispôs sobre o excesso culposo. Não obstante, tem inteira cabida a aplicação desse preceito ao estado de necessidade (analogia *in bonam partem*)”.

Na legítima defesa, a conduta do agente — por ser reação — tem campo de incidência maior. O sacrifício, via de regra, é produzido a quem agride injustamente. No estado de necessidade — imposto sacrifício de bem de inócua — justifica-se maior parcimônia em atenção ao objeto jurídico.

14. A criminalidade pode ser excluída (compreendida a não caracterização do ilícito por ausência de elemento estrutural) por incoerência de culpabilidade, ou seja, não incidência do elemento subjetivo, hábil a compor a infração penal.

O tema é pertinente ao instituto em exame. O Código Penal brasileiro, sob o *nomem iuris* “Erro de Fato”, contemplou o estado de necessidade putativo, na parte final do artigo 17: “É isento de pena quem... por erro plenamente justificado pelas circunstâncias, supõe situação de fato que, se existisse, tornaria a ação legítima”.

Em outras palavras, *se a ação fosse legítima*, isto é, jurídica, ocorreria uma eximente arrolada no artigo 19, vale dizer, causa objetiva de exclusão da criminalidade.

A conduta do agente é antijurídica, entretanto, somente a pratica em virtude de erro essencial, ou seja, de falsa representação da realidade. A respeito dos requisitos a serem apresentados para produzir os efeitos decorrentes do artigo 17, pondere-se a afirmação da Exposição de Motivos (nº 15): “O erro de fato constitui objeto do art. 17 e seus parágrafos. Distingue-se entre *erro essencial e o erro accidental*: este é irrelevante, aquele é excludente da responsabilidade a título de dolo e mesmo a título de culpa, se é excusável ou invenível”.

15. O perfeito entendimento do estado de necessidade requer confronto com os institutos afins.

O *exercício regular do direito* constitui genero de que as demais modalidades arroladas no artigo 19 são espécies.

No estado de necessidade, na legítima defesa e no estrito cumprimento do dever legal observam-se os requisitos do exercício regular do direito. Este significa a prática de uma ação conforme ao Direito. Inexiste contradição no ordenamento jurídico, no sentido de que uma ação, ao mesmo tempo, lícita e antijurídica (isso não implica produzirem efeitos diferentes nos diversos ramos do Direito). Ainda que algum bem, ou interesse sofra prejuízo, uma vez facultada a ação, o agente não será passível de sanção. A prisão de alguém em flagrante acarreta cerceamento do direito de liberdade (e a liberdade é bem jurídico penalmente amparado), contudo, na espécie, está excluída a antijuridicidade por tratar-se de comportamento autorizado.

Os demais institutos exprimem também conduta referendada pelas normas de Direito — e, portanto, exercício regular de um direito. Constituem, porém, casos especiais, com apresentação de elementos próprios e inconfundíveis.

Em atenção à regra — a norma especial afasta a norma geral — o exercício regular do direito somente será invocado, se não caracterizar-se uma das figuras congêneres.

16. Na *legítima defesa*, há reação moderada, através de meios necessários, a uma injusta agressão a direito do agente, ou de terceiro. O artigo 21 do Código Penal preceitua:

“Art. 21. Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.

Parágrafo único. O agente que excede culposamente os limites da legítima defesa, responde pelo fato, se este é punível como crime culposos.”

No estado de necessidade, não há reação. Apenas ação. Há uma situação de perigo para um bem jurídico, cuja preservação obriga que outro seja sacrificado.

Na legítima defesa, o agente defende bem injustamente agredido, ou que esteja na iminência de o ser.

No estado de necessidade, é ofendido bem de terceiro inocente porque outro comportamento não é exigido do homem.

É possível o concurso do estado de necessidade com a legítima defesa. ROBERTO LYRA FILHO (Postilas de Direito Penal, ed. 1969, pág. 52) com remissão a COSTA E SILVA, expõe: "Acontece, não poucas vezes, que, para exercer a legítima defesa, se vê a pessoa na contingência de lesar ou por em perigo bens de terceiros. Exemplo: A, para defender-se ou ir em socorro de B, vítima de um ataque injusto, lança mão de uma bengala, uma arma, que se acha em poder de C. Há nesse caso, um concurso de legítima defesa e estado de necessidade".

17. *No estrito cumprimento de dever legal*, o agente pratica a ação, em virtude de obrigação imposta por lei.

Um bem jurídico, igualmente, pode ser sacrificado. Não é, porém, necessário que ocorra conflito com outro, de forma a impor-se o sacrifício de um para sobrevivência do outro. Ainda que isso aconteça, não é fundamental. Caracteriza-o, antes de tudo, o agente estar no desempenho de conduta determinada por lei (tome-se a expressão no sentido amplo para compreender o decreto e os regulamentos). Não se confunda a atitude do policial que para restabelecer a ordem na praça pública e para tanto se vê na contingência de ocasionar dano a terceiro, como no caso do lançamento de bombas de gás lacrimogénio — com a de quem, em alto-mar, disputa a tábua de salvação, e para não perecer afogado, mata o companheiro. No caso do guarda, a lei impõe-lhe aquela ação — desincumbe-se de uma obrigação — para zelar pela tranquilidade coletiva. O naufrago exerce uma faculdade, justificada pelo instinto de conservação.

Ademais, no estrito cumprimento do dever legal, pode haver uma conduta ilícita que esteja sendo enfrentada, ao passo que no estado de necessidade, não acontece, visto o conflito de direitos não decorrer de atitude injusta de outrem.

18. A Exposição de Motivos (nº 17) apresentou o instituto nos seguintes termos:

"No tocante ao estado de necessidade, é igualmente abolido o critério anti-humano com que o direito atual lhe traça os limites. Não se exige que o direito sacrificado seja inferior ao direito posto a salvo, nem tampouco se reclama a "falta absoluta de outro meio menos prejudicial". O critério adotado é outro: identifica-se o estado de necessidade sempre que, nas circunstâncias em que a ação foi praticada, não era razoavelmente exigível o sacrifício do direito ameaçado. O estado de necessidade não é um conceito absoluto: deve ser reconhecido desde que ao indivíduo era extraordinariamente difícil um procedimento diverso do que teve. O crime é um fato reprovável, por ser a violação de um dever de conduta, do ponto de vista da disciplina social ou da ordem jurídica. Ora, essa reprovação deixa de existir e não há crime a punir, quando, em face das circunstâncias em que se

encontrou o agente, uma conduta diversa da que teve não podia ser exigida do *homo medius*, do *comum dos homens*. A abnegação em face do perigo só é exigível quando corresponde a um especial dever jurídico. É o que dispõe o § 1º do art. 20: "Não pode alegar estado de necessidade quem tinha o dever legal de enfrentar o perigo". Ainda mesmo no caso de razoável exigibilidade do sacrifício do direito ameaçado, pode o juiz, dadas as circunstâncias, reduzir a pena (§ 2º do artigo 20)."

19. O atual Código Penal está com os dias contados. O Decreto-lei número 1.004, de 21 de outubro de 1969, encerra novo texto, cuja vigência fora prevista para 1º de janeiro de 1970, entretanto, prorrogada a *vacatio legis* para 1º de agosto do mesmo ano, para 1º de janeiro de 1972 e para 1º de janeiro de 1973.

Reforma Legislativa não se propôs à modificações de estrutura. A Exposição de Motivos (nº 3) foi explícita: "... não se pretendeu elaborar um Código totalmente novo, abandonando-se a sistemática de nossa atual legislação. Ao contrário, o propósito foi sempre o de manter, tanto quanto possível, as soluções da lei vigente..."

No tocante ao estado de necessidade, porém, há alterações dignas de nota.

"Art. 25. Não é igualmente culpável quem, para proteger direito próprio "ou de pessoa a quem está ligado por estreitas relações de parentesco ou afeição, contra perigo certo e atual, que não provocou, nem podia de outro modo evitar, sacrifica direito alheio, ainda quando superior ao direito protegido, desde que não lhe era razoavelmente exigível conduta diversa."

"Art. 28. Considera-se em estado de necessidade quem pratica um mal para preservar direito seu ou alheio de perigo certo e atual, que não provocou, nem podia de outro modo evitar, desde que o mal causado, pela sua natureza e importância, é consideravelmente inferior ao mal evitado, e o agente não era legalmente obrigado a arrostar o perigo."

"Art. 30. O agente que, em qualquer dos casos de exclusão de crime, excede culposamente os limites da necessidade, responde pelo fato, se este é punível a título de culpa."

20. Foi a justificativa, apesar de modificados os termos do artigo 20, e quanto à dirimente, consagrada fórmula especial, sem excluir a modalidade do erro de fato.

Esquemáticamente:

a) exclusão da antijuridicidade — art. 28.

b) exclusão da culpabilidade

{ inexigibilidade de outra conduta — art. 25.  
 { Erro de fato — art. 21.

21. O confronto dos textos revela que o trato legislativo, no aspecto da exclusão da antijuridicidade, foi de pequeno porte. Fundamentalmente, a distinção reside na valoração do bem preservado em cotejo com o sacrificado. A

eximente será admitida “desde que o mal causado, pela sua natureza e importância, é consideravelmente inferior ao mal evitado”.

Denota-se maior severidade na fixação do instituto. Não mais fala na razoabilidade da conduta. E não basta serem bens de valores diferentes. O danificado deverá ser “consideravelmente inferior”. Vale dizer, sensível desproporcionalidade. Inexiste, no texto, medida para fixar o desnível. O critério é objetivo, embora não se eliminem as ponderações de natureza subjetiva. O fator estimativo não poderá ser relegado. O critério, pois, é individualizador, tendo em vista sempre que o conteúdo da norma exprime sentido de preservação do bem que encontra aceitação generalizada de merecer amparo em detrimento de outro. O mal causado ao patrimônio — por sua natureza e importância — é consideravelmente inferior à vida humana. O mesmo, contudo, não se dá se cotejados patrimônios de valor 80 e 70.

Impõe-se particular atenção à natureza do bem jurídico. A multiplicidade de objetos jurídicos apresenta nuances de valoração em virtude dos elementos constitutivos. Toda objetividade jurídica é protegida. Pela função que exercem na busca dos fins eleitos pela sociedade, destacam-se na tábua valorativa. *Vida* — bem jurídico indispensável — é, nessas considerações, sensivelmente superior ao *Patrimônio* — disponível. A *Família*, pela importância moral e social — preocupação até da Constituição da República — exprime maior significado que o *Respeito aos Mortos*.

Na investigação da natureza do *mal causado* é procedida análise de ordem genérica, confronto de valores, ao passo que a aferição da importância do mesmo significa exame específico — *in concreto*.

A conjugação dessas críticas conferirá ao juiz os dados indispensáveis para a constatação do “consideravelmente inferior”.

22. O confronto dos textos revela as coincidências e alterações dos dois códigos. (A redação, sem modificar o conteúdo, para facilitar o paralelo, obedecerá a outra ordem.)

#### *Código Penal de 1940*

- a) Considera-se em estado de necessidade quem pratica o fato;
- b) para salvar;
- c) direito próprio ou alheio;
- d) de perigo atual;
- e) que não provocou por sua vontade;
- f) nem podia de outro modo evitar;
- g) cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se;
- h) não pode alegar estado de necessidade quem tinha o dever legal de enfrentar o perigo.



*Código Penal de 1969*

- a) Considera-se em estado de necessidade quem pratica um mal;
  - b) para preservar;
  - c) direito seu ou alheio;
  - d) de perigo certo e atual;
  - e) que não provocou;
  - f) nem podia de outro modo evitar;
  - g) desde que o mal causado, pela sua natureza e importância, é consideravelmente inferior ao mal evitado;
  - h) e o agente não era legalmente obrigado a arrostar o perigo.
- O mal significa sacrifício do bem jurídico.

*Perigo certo e atual* merece análise.

A respeito da atualidade renovam-se as considerações insertas no nº 6.

A certeza exprime que o perigo atual ocasionou o “conflito de direitos” e há efetiva necessidade de sacrifício do bem “consideravelmente inferior”. Para efeito mnemônico, imagine-se a expressão “perigo líquido e certo”

Essa interpretação amolda-se perfeitamente ao estado de necessidade, sob o ângulo da antijuridicidade. Se o perigo não for certo e atual (ou iminente — nesse ponto a nova lei não dirimiu a cizânia doutrinária), a conduta será ilícita.

A parte final do artigo não inova. Persistirá o debate no sentido do significado de “legalmente obrigado” — correspondente ao “dever legal” do diploma em vigor.

23. Na hipótese de exclusão da culpabilidade, cumpre distinguir.

No caso de erro de fato (artigo 21), a disciplina legal não sofreu modificação.

A novidade consiste no artigo 25. Foi consagrada a inexigibilidade de conduta diversa. O dolo e a culpa são afastados porque, na hipótese, há presunção legal de não reprovabilidade do comportamento. Aceita a concepção normativa da culpabilidade.

Os contornos do instituto são retratados a seguir, cuja discriminação é inspirada no citado esquema de ROBERTO LYRA:

Requisitos do estado de necessidade (artigo 25)	{	quanto ao perigo	{ <ul style="list-style-type: none"> <li>a) certeza</li> <li>b) atualidade</li> <li>c) ausência de provocação</li> <li>d) inevitabilidade, por outro modo</li> </ul>
		quanto à salvação	{ <ul style="list-style-type: none"> <li>inexigibilidade circunstancial do sacrifício</li> </ul>
		quanto ao direito protegido	{ <ul style="list-style-type: none"> <li>a) do agente</li> <li>b) de parente próximo do agente</li> <li>c) de amigo íntimo do agente</li> </ul>

24. A respeito do *perigo* e da *salvação* são pertinentes as considerações constantes dos n<sup>os</sup> 8, 9 e 10.

*Quanto ao direito protegido*, cumpre observar as letras *b* e *c*.

Antes de tudo, é indispensável conceituar às “estreitas relações de parentesco”.

O Direito Penal é autônomo e constitutivo. Daí os conceitos por ele emitidos serem independentes dos outros setores da árvore jurídica. “O Direito Penal focaliza os institutos de forma diferente do Direito Civil, mesmo em se tratando daqueles, cujas normas por serem impositivas — daí decorrendo a indisponibilidade — localizam-se no Direito Público, apesar de contidas em diploma de Direito Privado” (LUIZ VICENTE CERNICCHIARO, “O conceito de cônjuge no Código Penal brasileiro”, ed. 1969, pág. 116).

Assim, inobstante, tradicionalmente, regulado no Código Civil, o conceito de parentesco, do ponto de vista penal, a ele não fica vinculado. Antes de tudo, deve preocupar a teleologia. Somente com a busca do fim a que a norma se destina será revelado o sentido real e a exata extensão.

A exclusão da culpabilidade, no artigo 25, visa a atender o sentimento humano, capaz de atos de generosidade, ou despreendimento em favor de parentes e amigos.

As “estreitas relações de parentesco” — apesar de referência expressa à “afeição” — não deixam de exprimir afeto. Por isso, a idéia não se prende apenas a um grau de parentesco, apesar de ser dado imprescindível. Aponta “parentesco próximo”, cujas pessoas, normalmente, são unidas, ou vivem sob o mesmo teto. É o núcleo social a que, em sentido estrito e vulgar, se denomina *família*, composta de pais, filhos, avós e netos. Há presunção de que esses indivíduos se socorrem mutuamente como não acontece entre outras pessoas.

A *afeição*, por seu turno, representa amizade íntima, sentimento de aproximação entre indivíduos.

Distingue-se da hipótese anterior porque não é presumida. Cumpre ser comprovada. Nada impede que a pessoa seja parente do amigo, embora não compreendida no caso anterior. O tio, o sobrinho e o primo podem, caracterizado o afeto, serem arrolados na matéria.

25. Ao contrário do consignado no artigo 28 não importa o valor do direito alheio sacrificado, porquanto dispõe o artigo 25: “. . . ainda quando superior ao direito protegido . . .”.

A conclusão é lógica e acertada. A lei não é contraditória. Aqui, não se discute a antijuridicidade, que, aliás, é afastada. A preocupação é simplesmente com a culpabilidade. Dessa forma, inexistindo reprovabilidade da conduta, não há que se prender ao resultado.

26. O *excesso* no exercício do estado de necessidade é outra inovação, nos termos do art. 30.

Refere-se a todas as hipóteses do instituto, porquanto utilizou a forma genérica “em qualquer dos casos de exclusão de crime”. Seja quando ausente a antijuridicidade, ou a culpabilidade.

O “excede culposamente os limites da necessidade” vincula-se à conduta do agente, isto é, “deixando de empregar a cautela, a atenção ou a diligência ordinária, ou especial, a que estava obrigado em face das circunstâncias, não prevê o resultado que podia prever, ou prevenindo-o, supõe levemente que não se realizaria ou poderia evitá-lo” (artigo 17, II).

Observe-se, todavia, que o excesso, estruturalmente, é relativo ao elemento subjetivo. O agente o pratica com dolo, ou culpa. É pertinente ao agir. A atenção aos dados objetivos se destina a qualificar a conduta.

Além da mencionada ampliação, sublinhem-se duas novas hipóteses, que, dessa forma, passa a constituir três situações:

Excesso no caso de excludentes de cri- minalidade	{	<p>a) se derivado de dolo. — art. 30, § 2º</p> <p>b) se derivado de culpa — art. 30.</p> <p>c) inexigibilidade de outra conduta — art. 30, § 1º</p>
---	---	---

Na legislação vigente, o excesso doloso — em tese — não merecia nenhum benefício.

O novo diploma de lei faculta ao juiz atenuar a pena. Apesar do artigo 30, § 2º referir “atenuar a pena”, na verdade, é uma causa especial de diminuição da pena, *ex vi* do disposto no artigo 59, fixando os limites da minoração “entre um quinto e um terço”, guardada a respectiva cominação.

O excesso culposos conservou a mesma orientação, ampliada na forma referida.

A inexigibilidade de conduta diversa, mais uma vez, foi incluída. A Comissão Revisora adotou política diferente da imprimida no anteprojeto. Este formulara preceito genérico (art. 22). A lei preferiu ser casuística. No tema, especificou o “escusável medo, surpresa, ou perturbação de ânimo em face da situação”.

As três causas se resumem na exclusão da culpabilidade por provocarem a quebra de resistência do indivíduo para a prática de fatos típicos e antijurídicos.

O pavor invencível, o inesperado do fato, ou o desequilíbrio psicológico resultante da circunstância que envolve o indivíduo são levados em conta para não incidência da *sanctio iuris*.

27. É conveniente ressaltar as seguintes passagens da Exposição de Motivos (nº 14):

“Com referência ao estado de necessidade, seguiu o projeto o sistema moderno de distinguir os casos de exclusão da ilicitude dos que excluem a culpabilidade. É antigo o debate sobre a natureza do estado de necessidade, como causa de exclusão do crime. Este debate surgiu com a teoria normativa da culpabilidade, pois esta, segundo FRANK, pressupunha anormalidade das circunstâncias do fato. Iniciou-se na doutrina o exame da matéria com a monografia notável que Goldschmidt publicou em 1913 (*Der Notstand, ein Schuldproblem*).

“O projeto acolhe a chamada *teoria diferenciadora*, que distingue conforme se trata de bem jurídico de valor igual ou inferior ao ameaçado. Essa teoria diferenciadora (que se opõe à *unitária*) é hoje amplamente dominante e sua correção nos parece indubitável. Ela se inspira na idéia de inexigibilidade de outra conduta, dando-lhe, porém, limites claramente definidos. São muito grandes as restrições que surgiram na doutrina à admissão da inexigibilidade de outra conduta, como causa geral e supralegal de exclusão da culpa, estando hoje esse entendimento em franco descrédito, pelo menos no que concerne aos crimes dolosos.

“Ao lado do estado de necessidade que exclui a culpa (que o anteprojeto denominava impropriamente de *inexigibilidade de outra conduta*) aparece o estado de necessidade que exclui a ilicitude. Pressupõe o primeiro a ação antijurídica e só tem cabimento quando for inaplicável o segundo.

“O estado de necessidade que exclui a ilicitude somente se configura quando o mal causado, pela sua natureza e importância, é *consideravelmente inferior ao mal evitado*. Fora daí, a situação de necessidade pode conduzir à exclusão da culpa, quando o bem a salvar for do próprio agente ou de pessoa a quem esteja ligado por estreitas relações de parentesco ou afeição. Em favor desta última fórmula foi abandonado o critério restrito do anteprojeto em sua formulação original (parente em linha reta, irmão ou cônjuge). A conduta deixa de ser reprovável quando é inexigível comportamento diverso, o que haverá de ocorrer sempre em situações excepcionais.”

# A IMPRENSA, SUA MISSÃO E SUA LIBERDADE

ALMIR DE OLIVEIRA

Professor Catedrático da  
Universidade Federal de  
Juiz de Fora - Dos Institutos  
Históricos e Geográficos de  
Minas Gerais e Juiz de Fora  
- Do Sindicato dos Jornalistas  
Profissionais de Juiz de Fora.

Numa conferência sobre a imprensa, sua missão e sua liberdade, não me parece fora de propósito fazer desde logo uma distinção: há uma imprensa, que é indústria e fabrica o livro e o jornal; há outra, que é atividade intelectual, força pedagógica a serviço do progresso cultural e social dos povos.

No primeiro caso, avulta a arte de fabricar e prepondera o interesse econômico. No segundo, sobreleva o poder do espírito, da inteligência que molda as sociedades e as conduz por meio de idéias. Aqui é que atuam o escritor, o jornalista, investidos ambos de funções mais graves, porque do seu comportamento depende a qualidade da orientação, da formação que se derem aos homens.

É desta imprensa que lhes quero falar.

## 1. UMA ANEDOTA NAS ORIGENS

Surgiu a imprensa, na exata observação de Clemente Cimorra, <sup>(1)</sup> da necessidade experimentada pelos homens de registrar os fatos acontecidos. Podemos completar, dizendo que não só da necessidade de fazer-se esse registro, mas, também, da que tem o homem de expor suas idéias e seus sentimentos, seus pensamentos e seus anseios, difundindo-os, buscando-lhes adesões, oferecendo-os à discussão.

Ovídio conta uma fábula, que Rojas Paz evoca para significar a origem da imprensa periódica: Midas, rei da Frígia, famoso pela faculdade, que lhe outorgara Dioniso, de transformar em ouro tudo quanto suas mãos

---

1. Historia del periodismo — pág. 6.

tocassem, foi chamado a julgar uma pendenga entre Apolo e Pã. A questão consistia em saber qual era mais bela — se a voz de Pã ou a de Apolo, qual o som mais bonito — se o da flauta de Pã ou o da lira de Apolo. Amigo de Pã, Midas decidiu em favor deste. Apolo, enraivecido, fez nascer no ímprobo juiz um par de orelhas de burro. Midas passou a usar uma tiara para esconder o castigo divino. Somente seu barbeiro sabia do segredo. O pobre oficial, sob a ameaça de castigo severo, não podia revelá-lo a ninguém. Pesou-lhe na alma aquilo. Um dia, não suportando mais, apartou-se do palácio, furou no chão um buraco e disse para dentro dele: "O Rei Midas tem orelhas de burro." Tapou o orifício e foi-se, aliviado daquela tremenda necessidade de dizer o que sabia. O tempo correu. No buraco nasceram umas canas que, depois de secas, repetiam, quando açoitadas pela brisa: "O rei Midas tem orelhas de burro." E o bosque repetiu a informação. Repetiram-na os regatos, os pássaros e os bichos. E a notícia se espalhou. E ainda hoje a podemos transmitir: "O rei Midas tem orelhas de burro."

Rojas Paz admite que essa lenda bem pode ser dada como a origem da imprensa periódica. É a irreprimível necessidade de transmitir novidades, de comunicar aos outros as coisas não sabidas de todos, que faz o jornal. Quem não tem vocação para dar notícias não pode ser jornalista. Quem não tem esse desejo insopitável de comunicar a outrem o de que ficou sabendo não será jamais jornalista.

## 2. NOÇÃO DE IMPRENSA

A imprensa, porém, não é só noticiário, não é só registro. É muito mais: é doutrinação, é crítica, é apologia, é combate, é vigilância, é palavra de ordem, é brado de angústia, é explosão de alegria, é expressão de arte. É pensamento e é ação. Tem muito de magistério e outro tanto de advocacia. Por isto é comum verem-se reunidos na mesma pessoa o jornalismo, o pensamento e a arte.

Como doutrinação, comunica idéias e pensamentos novos ou velhos, procura convencer, explica, discute, prega, faz catequese e proselitismo. Como crítica, examina, esmiúça, analisa, avalia o pensamento e o comportamento dos homens e o estado da sociedade, conclui e julga. Como apologia, enaltece homens e fatos, povos e governos, defende e advoga pessoas e grupos, interesses e idéias. Como combate, investe contra o que lhe parece o erro, ergue barreiras de opinião contra o que lhe parece mau, mobiliza os homens, em prol do que parece bom, apóia e apóia governos, muda regimes políticos, promove o triunfo ou a derrota. Como vigilância, adverte, perscruta, investiga, brada de alarme. Como palavra de ordem, comanda, determina, leva povos à guerra ou à paz, à concórdia ou à porfia. Como expressão de angústia, traduz as dores do mundo, infunde a piedade, comunica o sofrimento, comove os corações, move à solidariedade. Como explosão de alegria, festeja vitórias, comemora triunfos, celebra acontecimentos gratos aos homens, contagia de júbilo a comunidade. Como expressão de arte, difunde a beleza, aperfeiçoa os espíritos, desperta o sentido criador de formas novas, comunica o belo.

E assim — doutrinando e criticando, enaltecendo e combatendo, vigiando e comandando, clamando e criando — pensa e age, constrói ou destrói, eleva ou degrada, purifica ou corrompe, porque a imprensa é o mais poderoso veículo de todas as contradições que povoam o homem e fazem dele uma encarnação do Bem ou uma expressão do Mal. Desta sorte, seu magistério será bom ou mau, mas será sempre um magistério. E essa oscilação entre o bom e o mau não tem remédio, senão na consumação dos séculos. E a imprensa, desde que surgiu, tem sido o instrumento dessa luta milenar entre o Bem e o Mal, entre Ariel e Caliban, entre o Arcanjo e Lúcifer.

### 3. IMPRENSA E LIBERDADE

Boa ou má, a imprensa precisa ser livre. Em nenhuma hipótese podemos admitir-lhe a supressão da liberdade, pela razão muito simples de que, se o admitirmos, daremos ao mal a oportunidade de sobrepujar o bem. Sem liberdade, a boa imprensa não cumprirá sua missão. Sob a censura, que lhe impuser o poder político, ou as restrições, que lhe opuser o poder econômico, a imprensa não terá senão dois caminhos: emascular-se, degenerando em instrumento de bajulação e subserviência, calando as aspirações mais nobres da sociedade e da pessoa humana, fugindo à sua nobre missão de agente do engrandecimento do homem, ou sucumbir. Quando isto acontece — e tem acontecido repetidas vezes, é porque a sociedade adoeceu, pois, como asseverou o grande Rui, “um país de imprensa degenerada ou degenerescente é um país cego e um país miasmado, um país de idéias falsas e sentimentos pervertidos”, incapaz de “lutar com os vícios que lhe exploram as instituições.”<sup>(2)</sup>

É preciso, pois, ter em alta conta o sentido da liberdade de imprensa. É preciso que a própria imprensa se imponha normas rígidas de procedimento, que a tornem acatada pela sociedade, detentora de sua confiança, para que possa exercer com eficiência o seu papel. É preciso, como dizia Pitt, que a imprensa se dê o mister de corrigir-se a si mesma. Porque aí daquele que não sabe corrigir-se, rever diariamente seu comportamento, disciplinar-se na sociedade segundo normas de moral sadia. Certamente afundará no vício e apodrecerá na desmoralização. Como os indivíduos, os jornais e os jornalistas: apodrecidos, contaminarão e apodrecerão a sociedade.

Os três fatores principais da corrupção da imprensa, podemos dizer que são, antes de tudo, as próprias forças desagregadoras interiores do homem; em seguida, o dinheiro; por fim, a censura do poder público. Permitam-me que recorde, ainda uma vez, palavras de Rui: “a imprensa tutelada, a imprensa policiada, a imprensa maculada pela censura deixou de ser imprensa, porque deixou de ser válvula da verdade, para se converter em instrumento de sua supressão.”<sup>(3)</sup> Só uma censura pode admitir-se na imprensa: a da própria consciência do jornalista. E essa deve assentar na moral e no direito, no senso de honra e nos postulados da

2. Barbosa, Rui — A Imprensa e o dever da verdade, Bahia, 1920, pág. 7.

3. Mangabeira, João — Rui, o Estadista da República, pág. 204.

honestidade, no respeito aos brios do povo e à dignidade alheia, e no ideal de servir à comunidade. Jamais o jornalista deverá impor-se restrições levado pelo medo dos poderosos, pela submissão a interesses subalternos, pelas condescendências mesquinhas.

É mister que, no exercício da liberdade indispensável à sua existência e à sua ação, a imprensa não desmande, não abuse, não fuja à caridade em face dos males alheios, para não incorrer nas sanções que o direito impõe, para que não se desacredite perante a sociedade. Porque quando a imprensa desmanda, desmoraliza-se e, desmoralizando-se, abre ensejo a que os inimigos da liberdade garroteiem o povo depois de suprimir a livre manifestação do pensamento, de que a imprensa é o principal veículo, e o mais eficiente.

#### 4. A DIFÍCIL LIBERDADE

Bem sei, por experiência própria, que é difícil ser livre no exercício das funções de jornalismo, como, de resto, é difícil ser realmente livre, verdadeiramente livre como pessoa. Há fatores econômicos poderosos por toda parte, que se opõem ao livre exercício da missão do jornal. E há, também por toda parte, fatores psicológicos não menos poderosos, que pressionam sobre os homens de imprensa no sentido de lhes tirarem o senso de liberdade e os transformarem no instrumento de suas paixões. E há, por todo o mundo, o poder político que, muitas vezes, tem pressionado a imprensa, para fazer-la seu instrumento. E, quando não a domina pela pressão, vence-a pela força.

Aqueles que vêem à distância a atividade jornalística, e não conhecem as angústias diárias, que o homem de jornal experimenta no exercício de seu mister, tão grave e tão nobre, aqueles que julgam o jornalismo pelo simples passar de olhos sobre as colunas dos periódicos — esses nunca saberão o quanto é dura a luta que se trava cotidianamente no seio da imprensa. É uma batalha terrível entre o **opinar** e o **sobreviver**, na qual este último se apresenta com todo o aparato e toda a eficiência dos melhores exércitos. É uma luta desigual, espécie de duelo entre Davi e Goliath, na qual o ungido de Samuel representa os mais puros ideais, e o gigante filisteu simboliza a monstruosidade de todos os apetites e de todas as paixões. E é preciso ter a decisão e a segurança de Davi, a certeza da funda de Davi. Mas, estes atributos não se conseguem senão mediante árduos sacrifícios, angústias que esmagam o coração e costumam destroçar o moral. Só o sabem, só o conhecem os que labutam na vida diária dos jornais.

#### 5. A LIBERDADE, DESDE O ALVORECER

A imprensa — tanto a do livro quanto a do jornal — lutou, desde que os poderosos lhe sentiram a significação, contra a prática da censura. Nenhum país escapou, até hoje, a tal fenômeno. O espírito de Midas, proibindo, sob pena capital, que seu barbeiro comunicasse aos do reino a existência de suas orelhas de burro, está vivo em toda parte. Mas, o drama desses Midas de ontem e de sempre é que, um dia, o barbeiro fura um buraco no chão, conta o segredo, nascem as canas,



sopra-lhes o vento e o mundo inteiro vem a saber: "O Rei Midas tem orelhas de burro."

Aquele interesse e aquele entusiasmo, que os reis de alguns países europeus manifestaram pela novidade de Guttenberg, facilitando a entrada de impressores e tipógrafos em seus reinos, desde logo arrefeceram e cederam lugar ao controle severo da atividade editorial e, em seguida, à perseguição feroz ao papel impresso. É que, como anota Carlos Rizzini, verificaram que a "letra de forma cortava dos dois lados". (4)

Feita essa verificação apavorante para os poderosos, começaram a mover-se os instrumentos de restrição, dos quais a censura prévia veio a ser o mais eficaz e o mais repudiado. Desde logo, a atividade impressora passou a ser serviço do rei, ou, quando não o era, criavam-se órgãos encarregados de ler originais destinados à publicação, a conferir provas tipográficas, a rever impressos, a estabelecer licenças para a circulação da idéia posta em letra de forma. A perseguição, a prisão, a tortura e a morte de gazetistas e impressores, de autores e editores de livros e jornais passaram a ser assunto obrigatório da história de todos os povos.

## 6. EM PORTUGAL

Portugal, onde aquele entusiasmo inicial havia aportado entre as pessoas do governo, a ponto de o Rei D. Manuel mandar agraciar impressores, já contava, no século XVII, com órgãos destinados a um rigoroso controle do pensamento escrito. Vai aqui, a título de exemplo, o caso de um livro que fez época e se conta entre os mais importantes depoimentos sobre o Brasil: "Cultura e Opulência do Brasil por suas Drogas e Minas", do jesuíta João Antônio Andreoni, que o publicou com o pseudônimo de André João Antonil. Antes de tudo, foi ao Santo Ofício, onde recebeu dois pareceres. Em seguida, ainda no Santo Ofício, a licença: podia imprimir-se "e, impresso tornará para se conferir". Daí, foi ao Ordinário do Paço, onde lhe deram segunda licença para impressão, exigindo-se que "impresso torne para se conferir, e dar licença que corra, e sem ela não correrá". Em seguida, foi ao Paço, onde recebeu novo parecer favorável à impressão, com a exigência reiterada de que "depois de impresso tornará à Mesa para se conferir, e taxar, e sem isso não correrá". Isto aconteceu entre 8 de novembro de 1710 e 17 de janeiro de 1711. Tal atitude era a mesma em face do livro como diante do jornal.

Assim era na metrópole.

## 7. NO BRASIL MONARQUICO

No Brasil, a proibição de imprimir-se era total. Não se permitiam aqui os prelos. Em 1706, apareceu em Pernambuco a primeira tipografia, que andou imprimindo "letras de câmbio, orações e estampas religiosas". (5) No mesmo ano, ordem régia mandou seqüestrar os impressos e

4. Rizzini, Carlos — O Livro, o Jornal e a Tipografia no Brasil, pág. 117.

5. Leite, Pe. Serafim — Artes e ofícios dos Jesuítas no Brasil, pág. 102.

"notificar aos seus donos e aos oficiais da tipografia que não imprimissem, nem consentissem que se imprimissem livros nem papéis avulsos". (6) No Rio de Janeiro, alguns anos depois, outra tentativa, embora sob a proteção do vice-rei, teve destino idêntico.

Assim, a imprensa se iniciava, aqui, sob as restrições da autoridade medrosa da difusão de notícias e de idéias. Os prelos metiam pavor, inquietavam os reis e quantos tinham que sustentar a posição conquistada. Só em 1808 é que se suspendeu a proibição dos prelos em nosso país. Assim mesmo, o decreto de 13 de maio daquele ano não permitiu a livre atividade da imprensa. A Impressão Régia era uma tipografia destinada ao serviço real. A *Gazeta do Rio de Janeiro*, que se consentiu fazer nas suas oficinas, era da responsabilidade de empregados do Rei e seu redator — Frei Tibúrcio José da Rocha — estava também engajado no serviço real. E a *Gazeta* estava submetida ao regime da censura prévia. Ainda em 2 de março de 1821, D. João VI decretava:

"Todo impressor será obrigado a remeter ao diretor dos Estudos, ou a quem suas vezes fizer, dois exemplares das provas que se tirarem de cada folha na imprensa sem suspensão dos ulteriores trabalhos, a fim de o diretor dos Estudos, distribuindo um deles a algum dos censores régios e ouvido o seu parecer, deixar prosseguir na impressão, não se encontrando nada digno de censura, ou a faça suspender, no caso unicamente de se achar que contém alguma coisa contra a religião, a moral e bons costumes, contra a Constituição e Pessoa do Soberano, ou contra a pública tranqüilidade, ficando ele responsável às partes por todas as perdas e danos que de tal suspensão e demoras provierem, decidindo-se por árbitros tanto a causa principal da injusta censura como a secundária de perdas e danos". (7)

Esse decreto, conservando francamente a censura prévia, vinha precedido de "considerandos", entre os quais um que aludia a "os embaraços que a prévia censura dos escritos opunha à propagação da verdade" e, em contrapartida, a "os abusos que uma ilimitada liberdade de imprensa podia trazer à religião, à moral ou à pública tranqüilidade". Como conseqüência disso, em vez de suprimir a censura, transferiu-a dos originais para as provas tipográficas.

Bem examinado o texto, vêem-se nele aspectos que merecem atenção: o primeiro foi a tentativa de equilibrar o desejo de não embaraçar a manifestação do pensamento, através da prévia censura dos originais, com o receio de franquear inteiramente essa manifestação. Daí, o segundo, que foi o deslocamento da censura para as provas tipográficas, permitindo-se continuar nos trabalhos de impressão. O terceiro foi a responsabilização do censor por perdas e danos que viesse a causar à parte por "injusta censura" ou demoras no trabalho de censura. E isso devia ser apurado mediante arbitramento, o que dava aos autores certa força

6. Passos, Alexandre — A imprensa no período colonial, pág. 20.

7. Coleção das Leis do Brasil, Rio, 1889, pág. 25.

para reagir contra os abusos. Quando se compara esse velho decreto com tudo o que veio a vigorar no Brasil, mais tarde, em matéria de censura à imprensa, tem-se que render homenagem ao legislador monárquico, que teve a coragem de, pelo menos, ensejar a defesa do autor e estabelecer a responsabilidade do censor, posição que nunca mais assumiu o legislador brasileiro. O mal da censura prévia ficava, daquele modo, um tanto atenuado.

Em 1821, as Cortes Constituintes de Portugal aprovaram as Bases da Constituição, onde inscreveram a liberdade de manifestação do pensamento. Diziam:

“A livre comunicação do pensamento é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo cidadão pode, conseqüentemente, sem dependência de censura prévia, manifestar suas opiniões em qualquer matéria, contanto que haja de responder pelo abuso desta liberdade nos casos e na forma que a lei determinar.”

Diante disto, o Príncipe Regente Dom Pedro baixou o Aviso de 28 de agosto de 1821, pelo qual mandou “que não se embarace por pretexto algum a impressão que se quiser fazer de qualquer escrito”. Estava abolida a prévia censura da imprensa e estabelecido o princípio da responsabilidade do autor pelos abusos cometidos.

Uma Portaria do Secretário de Estado dos Negócios do Reino à Junta Diretora da Tipografia Nacional, datada de 15 de janeiro de 1822, proibiu o anonimato. No dia 19 daquele mês, outra Portaria do Ministro José Bonifácio veio declarar à mesma Junta que o Príncipe Regente, para evitar que “algum espírito mal intencionado” interpretasse a do dia 15 “em sentido inteiramente contrário aos liberalísimos princípios de S. A. R.”, suspendeu a proibição dos impressos anônimos,

“pois, pelos abusos, que contiverem, deve responder o autor, ainda que seu nome não tenha sido publicado; e na falta deste o editor ou impressor, como se acha escrito na Lei, que regulou a liberdade de imprensa.” (8)

A Lei citada era, então, a portuguesa de 12 de julho de 1821. Preocupado, o Senado da Câmara do Rio de Janeiro pediu ao Príncipe Regente a criação do Juízo dos Jurados que julgasse os abusos de opinião impressa. D. Pedro atendeu ao pedido por meio do Decreto de 18 de junho daquele ano, criando o júri de imprensa.

Após a independência, cuidou-se de uma lei brasileira de imprensa. Veio pelo Decreto de 22 de novembro de 1823, com o aproveitamento do projeto de Antônio Carlos, que tramitava na Assembléia Constituinte, fechada pelo Imperador.

Ao baixar por Decreto o referido projeto, dizia o Imperador, referendado por seu Ministro Maciel da Costa, que “a liberdade da imprensa é um dos firmes sustentáculos dos Governos Constitucionais”, mas advertia a seguir que “os abusos dela os leva ao abismo da guerra civil

8. Miranda, Darcy Arruda — Dos abusos da liberdade de imprensa, pág. 9.

e da anarquia". Por isso, e para evitar que os inimigos da Independência e do Império os pusessem em perigo, procuravam marcar "justas barreiras a essa liberdade de imprensa, que, longe de ofenderem o direito que tem todo Cidadão de comunicar livremente suas opiniões e idéias, sirvam somente de dirigi-lo para o bem e interesse geral do Estado, único fim das sociedades políticas".

Destarte, o Império recém-nascido, reconhecendo as virtudes e os perigos da liberdade de imprensa, buscava disciplinar o exercício de tão importante direito.

No artigo 1º da Carta de Lei, então decretada, dizia-se:

"Nenhum escrito, de qualquer qualidade, volume ou denominação, são sujeitos à censura, nem antes, nem depois de impressos."

E o artigo 2º, completando a doutrina:

"É portanto livre a qualquer pessoa imprimir, publicar, vender e comprar os livros e escritos de toda a qualidade, sem responsabilidade alguma, fora dos casos declarados nesta lei."

Esse Decreto, antecedendo a Constituição do Império, definia a liberdade de imprensa, os abusos dela e previa as penas aplicáveis. Ao mesmo tempo, instituiu os Conselhos de Juizes de Fato em todas as comarcas, escolhidos por meio de eleições. E, completando o quadro legal, em que se inscreveu a liberdade de imprensa, regulou o processo contra os abusos que se praticassem.

Sob esse Decreto, a imprensa deu seus primeiros passos, cresceu, agitou a opinião pública, bateu-se pela emancipação.

A primeira Carta Magna brasileira, inspirada na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Constituição Francesa de 1789, proclamou a mesma liberdade:

"Todos podem comunicar os seus pensamentos por palavras, escritos e publicá-los pela imprensa, sem dependência de censura, contanto que hajam de responder pelos abusos que cometerem no exercício deste direito, nos casos e pela forma que a lei determinar."

É quase a transcrição literal do texto francês, que, por sua vez, se inspira no direito inglês, do qual Lord Mansfield nos dá o resumo nesta frase simples: "A liberdade de imprensa consiste em imprimir independentemente de licença prévia, sujeitando-se às conseqüências da lei". (9)

Em 1830, nova lei vinha regular a matéria, dizendo:

"Todos podem comunicar os seus pensamentos por palavras, escritos e publicados pela imprensa sem dependência de censura, contanto que hajam de responder pelos abusos que cometerem em exercício deste direito, nos casos, e pela forma que esta Lei prescreve."

9. Arinos, Afonso — Pela liberdade de imprensa, pág. 83.

E a Lei considerava abusos puníveis os ataques que visassem à destruição do regime monárquico-representativo, as provocações à rebelião contra a pessoa do Imperador, o incitamento à desobediência das leis e autoridades constituídas, as doutrinas anti-religiosas e blasfemas, as calúnias, injúrias e zombarias contra a religião oficial do Império e as outras autorizadas no país pela Constituição, as ofensas e injúrias ao Imperador, à Imperatriz e ao Príncipe herdeiro, às pessoas da Família Imperial, à Regência ou ao Regente, aos órgãos e pessoas do Poder Legislativo, a injúria, a calúnia, e a difamação de qualquer pessoa, as gravuras sediciosas, difamatórias e imorais.

A mesma Lei admitia expressamente “análises razoáveis dos princípios e usos religiosos”, assim como as da Constituição e das Leis, desde que não se atacasse os fundamentos da primeira e não se provocasse a desobediência das segundas. Permitia as censuras aos atos do Governo e da Administração Pública, desde que não se lhes atacasse a autoridade legal. Admitia as alegações em juízo, não estranhas ao processo, desde que “em termos decentes e comedidos”, posto que “vigorosas em substância”.

Uma regra de ouro figurava no artigo 6º:

“Todo escrito será lido e interpretado para o julgamento, conforme as leis da boa hermenêutica, e jamais será julgado meramente por frases isoladas e deslocadas.”

Sob esse regime, a Nação se formou — regime da imprensa livre e responsável. Que dissesse e escrevesse cada um o que lhe ocorresse, desde que respondesse pelos abusos contra o direito de outrem. Essa regra sadia, que inspirou os nossos primeiros homens públicos e lhes formou a mentalidade, sempre repeliu as restrições à *legítima liberdade* de imprensa, que “não implica em completa isenção de responsabilidade para tudo o que um cidadão publique, nem completa imunidade para arruinar a reputação, ou os negócios de outros”, na lição de Cooley, lembrada por Afonso Arinos.<sup>(10)</sup>

Otávio Tarquínio de Souza recorda-nos o quanto eram fiéis os estadistas da Regência e do Império ao princípio da liberdade de escrever publicamente. O biógrafo do primeiro Imperador nos diz que “nos dias tumultuosos da Regência, a imprensa, embora abusando do direito de crítica, nunca se viu humilhada pela censura policial, ou pelas proibições de qualquer aparelho administrativo”.<sup>(11)</sup> O mesmo historiador aponta o exemplo de Feijó nestas palavras: “Quando o homem duro que era padre Feijó, num momento de profunda perturbação política, foi nomeado Ministro da Justiça, não mandou fechar jornais, nem prender jornalistas: pensou também em abrir um jornal para defender-se, para justificar-se, para defender e justificar os atos do governo”.<sup>(12)</sup> É que o regente, assinala

10. Arinos, Afonso — Op. cit., pág. 94.

11. Souza, Octavio Tarquínio de — *Imprensa e liberdade*, in *Correio da Manhã*, Rio, 27-1-52.

12. Idem, idem.

o mesmo escritor, "como os seus contemporâneos da mesma formação, tinha pela liberdade, por todas as liberdades consagradas em lei, um respeito quase supersticioso".<sup>(12)</sup> Não menos edificante é o exemplo de Pedro II, que foi, "durante o seu reinado de quase meio século, a maior garantia da liberdade de opinião escrita ou falada no Brasil".<sup>(14)</sup>

Inteiramente livre no período monárquico, a imprensa brasileira pôde desempenhar uma função importante na formação da nacionalidade. Lutou sempre, denodada e energicamente, contra os abusos dos maus governos. Defendeu com sobrançeria as liberdades públicas e sempre se opôs com vigor às violações da lei. Bateu-se pela emancipação dos escravos, estimulou grandes campanhas em favor do povo e preparou o advento da República. Panfletários audaciosos, críticos impiedosos, muitas vezes excessivos na energia com que investiam sobre os detentores do poder, caricaturistas de temerária mordacidade feriam constantemente chefes de governo, parlamentares, ministros e, constantemente, o próprio Imperador. Ao lado deles, o jornalismo prudente e moderado ia compondo um quadro de tintas menos fortes, onde as idéias eram mais claras e a orientação mais segura. Assim decorreram os 67 anos de monarquia.

## 8. NO BRASIL REPUBLICANO

Se podemos louvar a Monarquia brasileira por aquele respeito quase supersticioso à liberdade de imprensa, o mesmo não podemos dizer da República.

Num comportamento paradoxal, a República tem atentado, repetidas vezes, no decurso de sua história, contra a liberdade de imprensa. Era de esperar, não que ampliasse essa liberdade, mas, pelo menos, que a respeitasse como nasceu e produziu bons frutos. Ao contrário disto, criou "estados de sítio", "estados de guerra" e "tribunais de segurança", instrumentos com os quais tantas vezes atingiu a livre manifestação do pensamento pela imprensa e outros meios de comunicação.

Não basta, porém, assinalar, com amargura, o fato inegável. É preciso descobrir-lhe as causas, inclusive, para que todos possamos contribuir, cada qual no seu setor, a fim de que a República se equipare ao Império em matéria de liberdade de imprensa.

A República resultou de uma crise de triplice aspecto: o religioso, o econômico e o militar. Na verdade, uma crise institucional. Sessenta e cinco anos depois de sua constituição, o Império carecia de reformas estruturais, políticas e sócio-econômicas, e manifestava-se incapaz de realizá-las. Era uma expressão do século dezenove, que agonizava. A República alterou a forma de governo, substituindo-se à monarquia, e trocou o Estado unitário pelo federal. Não foi além. Fez uma reforma de superfície. O mais ficou como estava. O mesmo liberalismo político, social e econômico, num ambiente que acabara de sofrer o severo impacto da abo-

13. Idem, idem.

14. Idem, idem.

lição do trabalho servil, num fim de século que se caracterizava, em todo o mundo, como o fim de uma época e o princípio de outra. Com efeito, ao encerrar-se o século XIX, o Ocidente entrava em ebulição que o haveria de fazer explodir na 1ª Guerra Mundial. Ocorreram naquele século duas revoluções — a industrial e a científica —, que desencadearam um processo de modificações sociais que afetaram profundamente o comportamento do indivíduo em sociedade, servido por um dos elementos oriundo dessa dupla revolução — aquilo que um historiador chamou de “circulação maciça de notícias impressas a baixo custo”. (15) Assente numa ordem social de bases econômicas estremecidas pela abolição da escravatura, a República, apesar disso, manteve os padrões recebidos do Império e se conservou como que distante do que fermentava no resto do Ocidente. De súbito, acelera-se a crise, vem a Guerra Mundial, eclodem os conflitos sociais, circulam as idéias políticas, proclama-se a condenação do liberalismo, tudo se inquieta e aquela “circulação de notícias impressas a baixo custo” difunde as contradições da sociedade, faz-se porta-voz das aspirações humanas mais contraditórias, veicula as doutrinas em oposição, desperta os homens para as teorias econômicas e políticas postas em termos de opção partidária, suscita o debate, agita, critica, aponta soluções e reclama-as com veemência. E a República, como que despreparada para as grandes soluções que os problemas exigiam, viu-se em face de situações graves, que a Segunda Guerra Mundial agravou ainda mais.

Dai ter-se visto na contingência, várias vezes, de procurar conter a “circulação de notícias impressas a baixo custo”, a que se juntaram outros meios de difusão de informações, doutrinas, idéias, atitudes e aspirações. Populações insatisfeitas + lideranças ousadas = agitação, comprometimento da ordem estabelecida. Isto explica — não sei até que ponto justificativa — as repetidas vezes em que a República opôs restrições severas ou mesmo supressão total à liberdade de imprensa.

\* \* \*

Passemos os olhos rapidamente no que aconteceu depois da queda do Império, do ponto de vista legal.

Apesar das crises de liberdade, que se registraram nos governos de Deodoro e de Floriano — muito próprias das horas de transição —, a doutrina inspiradora daquele preceito constitucional, que vimos na Carta de 1824, continuou a presidir à ação do constituinte brasileiro e, depois, dos políticos republicanos da primeira fase. A Constituição republicana de 1891 dizia em seu artigo 72, § 12:

“Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato.”

Não havia restrições prévias à expressão do pensamento escrito ou oral. O jornal era livre, e livres o palco e o livro. Nenhuma distinção entre

15. Barracloug, Geoffrey — Introdução à História Contemporânea, Rio, 1966, pág. 45.

nacionais e estrangeiros no uso da liberdade de exprimir o pensamento. A todos era dado escrever e publicar suas idéias, sob a única e justa condição de responder pelo mal que a outrem causassem no exercício desse direito. Entregava a Lei Magna brasileira a cada um o policiamento de suas próprias palavras, de seu próprio comportamento. Mantinha-se, desta sorte, fiel ao respeito à pessoa, no que ela tem de mais íntimo, que é o seu pensamento, e ao direito de expressá-lo. Ao mesmo tempo, advertia o indivíduo de que é seu dever respeitar a dignidade, a honra, o direito do seu semelhante e abster-se de ofender, pela palavra escrita ou dita da tribuna, o seu próximo e a sociedade. Ninguém encontrará melhor doutrina. Ficava o homem livre para proceder no meio social, no que tange à expressão do pensamento, sob o penhor da responsabilidade que a liberdade acarreta e que deve ser o pendão de toda pessoa decente e ciosa de sua própria dignidade.

A primeira lei reguladora da imprensa, na República, foi promulgada em 1923: foi a Lei nº 4.743, de 31 de outubro daquele ano. Começava por fixar as penas aplicáveis aos crimes, de injúria, difamação e calúnia, quando cometidos pela imprensa, e aos atos definidos como anarquismo no Decreto nº 4.269, de 17 de janeiro de 1921, quando praticados por meio dos instrumentos de comunicação da época. Puniam-se os atos de incitação ao anarquismo, os atentados à honra alheia, a publicação dos segredos de Estado e de matéria que violasse a segurança pública, de ofensa a nação estrangeira, de ofensas à moral pública e aos bons costumes, de anúncios de medicamentos não aprovados pela Saúde Pública, de escritos visando à chantagem. Estabeleceu-se o direito de resposta. Reformulou-se o processo por delitos de imprensa. Mas não se instituiu a prévia censura. A responsabilidade era apurada após a prática do abuso. A atividade jornalística assentava no princípio da liberdade responsável de cada um.

Veio, depois, a Revolução de 1930. Foi posto abaixo o arcabouço construído em 91. Substituiu-se a lei pelo arbítrio, o direito pela vontade pessoal do ditador.

Em 1934, depois do protesto sangrento da mocidade de São Paulo, reconstitucionalizou-se o País. Ainda uma vez, a consciência jurídica e o senso liberal e democrático reclamaram a liberdade de imprensa, que ficou estipulada no artigo 113, nº 9. Repetiu-se o que, a respeito, dispusera a Carta de 91, fazendo-se exceção, quanto à censura prévia, apenas para os espetáculos públicos, sob inspiração do pensamento inglês.

Havia de durar pouco essa liberdade.

O espírito discricionário do chefe do governo, embriagado de doutrinas totalitárias, que esmagavam o pensamento europeu e embasbacavam a ignorância dos pretensos renovadores da República, não podia tolerar a vigência da liberdade de opinião. Veio, então, aquilo a que se chamou "Constituição de 1937", onde se lia:

"Todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei." (Art. 122, inciso 15.)



Já aí se fazia menção a "condições" e a "limites prescritos em lei".

Não se reconheceu ao homem o direito a uma liberdade responsável para o exercício da função de exprimir seu pensamento. A lei viria traçar um círculo em torno da pessoa para restringir-lhe a faculdade de falar e de escrever. O Estado autoritário tinha medo da palavra oral ou escrita. Estava, por isso, condicionado o direito de expressão. Ficava, por isso, limitado o direito de falar e de escrever.

Remeteu-se para o legislador ordinário a faculdade de prescrever tais "limites" e tais "condições". E o legislador ordinário havia de ser, durante oito anos, o mesmo agente discricionário, inimigo das liberdades públicas, que reduziu aquele simulacro de Constituição a um dispositivo que lhe atribuía todos os poderes da República. Não ficou nisto a pretensa Constituição. Desceu a pormenores mais odiosos. Previu, com todas as letras,

"a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação",

tudo isto sob o pretexto de garantir a paz, a ordem e a segurança pública (inciso a). Além disto, estabeleceu como um dos "princípios", a que devia conformar-se a legislação sobre imprensa, este abuso:

"nenhum jornal pode recusar a inserção de comunicados do Governo, nas dimensões taxadas em lei" (inciso b do segundo parágrafo).

Além de submeter a imprensa à censura prévia, ficava o governo com direito de ocupar as colunas dos jornais, a seu bel-prazer, porque a lei era fabricada a seu talante, à medida de seus desejos.

Criaram-se órgãos repressores da liberdade de manifestação do pensamento, comandados pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, DIP, cuja sanha liberticida só os verdadeiros jornalistas sentiram e conheceram. Instituiu-se o regime do suborno. E a imprensa foi posta ante estas alternativas: deixar-se peitar, realizando, em troca do dinheiro público, a propaganda do governo, tornando-se assim, "serviço público", no sentido fascista da expressão, ou sofrer os rigores da censura e das outras restrições, que o Estado controlador entendesse impor, desde as relativas ao fornecimento de papel até a prisão dos jornalistas inconformados. O depoimento que, a este respeito prestou Orlando Ribeiro Dantas, fundador e diretor do *Diário de Notícias*, é estarrecedor.

O exame do texto dito constitucional nos revela, ainda, que o direito de manifestar o pensamento estava limitado ao círculo dos cidadãos brasileiros. Em vez de dizer "todos podem comunicar seus pensamentos", como a Constituição de 1824, ou em lugar de dispor que "em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento", como a Constituição de 1891 e a de 1934, o estatuto estadonovista dizia: "todo cidadão tem o direito", etc. Em razão disto, o direito de livre expressão do pensamento pela imprensa podia tornar-se defeso ao estrangeiro, que foi proibido, igualmente, de ser proprietário de empresa jornalística, e até de ser dela acionista.

A atual Constituição, como a de 1946, conserva essa regra. Num país onde o estrangeiro concorre com boa parte do esforço para o progresso social, a lei veda-lhe a participação nas organizações destinadas a formar opinião. Disposição, a meu ver, ineficaz, pois aqui circulam jornais, revistas e livros estrangeiros, em larga escala, e o cinema estrangeiro tem ampla franquia, incluindo-se a de apresentar-se no próprio idioma. O mesmo acontece com as óperas estrangeiras que são interpretadas na língua de origem. Essa restrição acaba na burla e na farsa. O capital estrangeiro continua a ser proprietário de empresas jornalísticas, ou influenciando nelas por outros meios como demonstrou o deputado João Calmon. Nem sempre, porém, tem sido perniciosa essa participação. Há exemplos altamente louváveis dela entre nós, como o das publicações artísticas e culturais de conhecida editora.

O advento da Constituição de 1946 restabeleceu o princípio da liberdade de imprensa, nos termos da Constituição de 1934:

“É livre a manifestação do pensamento sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar, pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público. Não será, porém, tolerada...”

Voltou o país ao clima democrático, fiel às suas tradições de liberdade. Retomamos a estrada que leva à dignificação da pessoa pelo reconhecimento de sua capacidade de responsabilizar-se pelos seus atos. Ficou para trás a tutela odiosa e degradante do pensamento e da palavra. Diga cada um o que pensar e responda pelos danos que a sua palavra causar a outrem. Nunca, porém, se arrogue o Estado o direito de impedir a manifestação do pensamento, de traçar uma bitola à palavra, de impor um figurino à imprensa. Porque sempre que o Estado se atribui tal direito, usurpa o do indivíduo, fere a dignidade da pessoa, ofende a honra da sociedade em cujo benefício e para cuja felicidade ele deve existir. Quando assim procede, o Estado se atribui poderes superiores aos de Deus, que nos dotou de pensamento para ser usado livremente, até mesmo quando, na nossa arrogância, ousamos ofendê-Lo.

Em 1967, o Congresso Nacional foi chamado a dar ao Brasil novo Estatuto Constitucional. Ainda uma vez, proclamou-se a liberdade de imprensa, que ficou inserida no § 8º do artigo 150:

“É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação, sem sujeição à censura,

salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe."

A Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969, alterando a localização do preceito, passou-o para o artigo 153, mantendo o número do parágrafo. Conservou a redação, acrescentando-lhe, apenas ao final, a intolerabilidade para

"as publicações de exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes".

A Lei Magna, como vigora atualmente, voltou à preocupação que inspirou o legislador de 1823, quando buscou proteger a nação contra os atentados à moral e aos bons costumes, declarando-os intoleráveis.

A Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, atenta às novas formas de comunicação que ampliaram a ação da imprensa, veio para regular não mais apenas a liberdade da imprensa, mas "a liberdade de manifestação do pensamento e de informação". Ali, no artigo 1º, está dito:

"É livre a manifestação do pensamento e a procura, o recebimento e a difusão de informações ou idéias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer."

Ainda uma vez, a lei declarou intolerável a propaganda de guerra, da subversão da ordem, dos preconceitos de raça ou de classe (§ 1º), as publicações clandestinas e as que atentem contra a moral e os bons costumes (art. 20). Proibiu-se mais uma vez o anonimato e foi restaurado o sigilo de redação instituído em 1934. Manteve-se o nacionalismo exacerbado, que impede o estrangeiro de ser proprietário de empresas jornalísticas e ser sócio de sociedades proprietárias dessas empresas. Ressalvou-se o direito do estrangeiro quanto às publicações científicas, culturais e artísticas (art. 3º e parágrafos), mas a orientação intelectual e administrativa ficou ainda reservada com exclusividade a brasileiros. Vê-se que a nova lei foi mais equilibrada que as antecedentes, neste particular. Para honra do constituinte e do legislador de 1967 e do constituinte de 1969, está inscrita na Constituição brasileira vigente, e na lei ordinária, a recusa à censura prévia. Retornamos ao regime da liberdade responsável que fôra instituída pelo Império. Por isso, mais que nunca, a imprensa brasilei-

ra precisa demonstrar que é capaz de bem usar a liberdade, que o Estado lhe assegura, e ser, dia a dia, a boa orientadora e a formadora da opinião nacional segundo o melhor padrão de dignidade.

## 9. UM DIREITO UNIVERSAL

O direito de liberdade de expressão é um postulado que hoje integra não somente o direito brasileiro, mas o direito internacional, como se pode ver do artigo XIX da Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Assembléia-Geral das Nações em 1º de dezembro de 1948. Ali se lê:

“Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade, sem interferência, de ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”

Ficou, desde então, reconhecido, no plano internacional o direito à liberdade de expressão e de informação, sem interferências, isto é, sem prévia censura. Isto diz direta e intimamente com a atividade jornalística e significa uma conquista do pensamento democrático no plano universal. A pouco e pouco, esse direito vai rompendo os preconceitos que infelizmente ainda existem contra a livre expressão das idéias e opiniões, o livre debate das questões que interessam à sociedade internacional e às sociedades nacionais.

Isto nos dá idéia plena do quanto significa para o mundo moderno a imprensa como órgão de comunicação do pensamento, como instrumento de aproximação dos povos, como agente civilizador. E nos ensina, por outro lado, que, para ser perfeita a comunicação do pensamento, para ser completa a aproximação dos povos, para ser eficaz a obra civilizadora da imprensa, ela deve ser livre da tutela do Estado. Não só livre da tutela estatal, mas também livre da ação corruptora dos dinheiros públicos e particulares, tão perniciosos quanto a censura, porque, se a censura humilha, violenta e subjuga, a força do dinheiro acanalha, amolece o moral, destrói as forças mais preciosas do jornalismo, para fazê-lo instrumento dos que demandam o poder com intenções indignas, dos que procuram fazer fortuna com o sacrifício do povo, dos que insistem em manter-se em posições conquistadas pela força da corrupção. E é preciso ter muita fibra para não sucumbir a esses inimigos da liberdade de imprensa. Por isto é que lhes disse há pouco ser árdua e angustiosa a labuta diária dos homens de jornal. E é exatamente por ser árdua e angustiosa é que ela dignifica e engrandece.

# A NEGOCIAÇÃO

## COLETIVA NO BRASIL (\*)

Prof. HUGO GUEIROS BERNARDES  
da Universidade de Brasília

A decisão de investigar as razões que diferenciam a negociação coletiva de certos países industrializados europeus e americanos daquela que, fracamente, se desenvolve no Brasil, exige, desde logo, que sejam assinaladas as diferenças de ordem histórica, econômica, cultural e política. A negociação coletiva nasce, espontânea, das exigências de u'a massa assalariada insatisfeita; para tanto é necessário que o desenvolvimento industrial seja sensível; que os trabalhadores estejam culturalmente preparados para dar eficácia aos seus impulsos de coalizão; e, sobretudo, é necessário que a Nação possua tradições políticas capazes de incorporar o conflito e as formas peculiares de solução que ele acarreta, sem grandes constrangimentos para os governos e os indivíduos, em seu natural modo de ser. Se, porém, a negociação coletiva é proposta pelo legislador antes de ser reclamada pelos interessados; se, onde isto se faz, o desenvolvimento industrial é recente e, em consequência, os trabalhadores demoram em realizar uma coalizão eficaz; e, se, na ordem política, a ação sindical cresce e frutifica à sombra do Poder, não é fácil, obviamente, obter os mesmos resultados.

A partir de tais considerações, ressaltam as nossas deficiências no confronto com a negociação coletiva de outros países. O que já é sufi-

---

\* Participação na "Jornada Latino Americana de Direito do Trabalho" — realizada na UnB em julho de 1972.

ciente para apreendermos os aspectos metajurídicos da negociação coletiva, que levaram RUSSOMANO <sup>1</sup> a fazer-lhe a “triangulação” entre o social, o político e o econômico. Observa J. SCHREGLE <sup>2</sup> que, na América Latina, as questões entre patrões e empregados têm sido, até agora, consideradas da competência de advogados, que habitualmente as monopolizam; quando, pela sua importância prática, os engenheiros, os economistas e os sociólogos deveriam interessar-se igualmente por elas.

Já se pode entrever, aqui, um dos pontos de interesse para o tema que desejo abordar nesta oportunidade, que é a atrofia da negociação coletiva no Brasil. Tal como toda a estrutura sindical, “outorgada” pelo legislador, o estímulo do Poder Público ainda não foi suficiente — e dificilmente o será um dia — para suprir a ausência de uma elaboração autêntica do *litígio*. O nosso dissídio coletivo tem sido, sobretudo, um trabalho de advogado. Foi preciso que uma rigorosa política salarial se impusesse em lei para que as partes se dessem conta da importância social, econômica e política desses dissídios, passando a convocar especialistas em economia; mas, praticamente, não se cogitou ainda de recrutar o sociólogo e o técnico em relações industriais, dando-lhes a incumbência de detectar os inúmeros problemas das relações de trabalho e formular propostas de solução que conduzam à harmonia ou, mesmo, à sonhada identificação de propósitos entre empregador e empregados.

A própria concepção do *conflito* há de estar, entre nós, distorcida: o mesmo SCHREGEL nos adverte da necessidade de aceitar os conflitos como algo *natural*, que não se pode *eliminar* jamais. “Não se pode eliminar um conflito mediante um ato legislativo.” E não pode haver exemplo mais sugestivo dessa distorção, no Brasil, do que a legislação sobre o trabalho portuário: mais de quarenta diplomas (entre leis, decretos-leis, decretos e portarias) já se fizeram, muitos deles na intenção de *resolver o mesmo problema*. O problema específico de cada conflito coletivo é, por natureza, contingencial; daí não ser matéria de lei: a paz social não se consolida através de leis transitórias, mas, sim, com a instituição de mecanismos e processos que tornem a sociedade aparelhada para superar os conflitos com naturalidade. É claro que parecerá sempre mais fácil e tranquilizador abortar o conflito através da lei;

---

1. Comentários à CLT, 4.ª ed., 1957, vol. III, pág. 971.

2. “Negociación colectiva”, conferência, in “Relaciones del Trabajo en el Proceso de Desarrollo Económico y Social”, Ed. Sudamericana, B. Aires, 1968, pág. 207.

mas o preço que paga o Estado por isto é ver-se substituindo a pessoa do empregador, como “parte contrária” dos conflitos. De qualquer modo, a atividade legisferante somente deverá ceder o passo à negociação coletiva quando os sindicatos brasileiros estiverem amadurecidos para esse tipo de trabalho e tecnicamente aparelhados. Somente nesse dia a negociação será eficiente e o Estado sentirá relativa confiança nos seus resultados. Eis porque não me parece acertado supor que apenas uma lei mais *estimulante* poderia fazer recrudescer a negociação coletiva.

Não estaria nos limites deste trabalho examinar todos os motivos habitualmente indicados como responsáveis pelo desprestígio da negociação coletiva no Brasil, e que foram, em 1967, relacionados por AUGUSTO RIBEIRO em seu livro “O Contrato Coletivo de Trabalho e a Lei Brasileira”<sup>3</sup> Mas o debate em torno à solução *jurisdicional* dos conflitos coletivos poderia, talvez, evidenciar algumas repercussões negativas sobre o ânimo de negociação das partes interessadas.

Refiro-me ao que se poderia chamar de atuação prematura da Justiça do Trabalho, no Brasil, sobre os conflitos coletivos. A fase conciliatória, extrajudicial, por vezes é ineficiente e inconclusiva. Ineficiente porque deveria consolidar a controvérsia, à maneira de um juízo de instrução, reunindo todos os argumentos e provas carreados pelas partes; e inconclusiva porque deveria sempre resultar numa proposta fundamentada de solução para o litígio, à semelhança de um laudo arbitral. Outra alternativa seria a proposta obrigatória de arbitragem, que as partes poderiam recusar mediante certas conseqüências desfavoráveis, como, v.g., os efeitos da sentença normativa a partir da data da proposta, se a recusa foi do empregador, ou da data da sentença, se a recusa foi dos empregados.<sup>4</sup> A freqüência do apelo à arbitragem certamente facilitaria o surgimento de especialistas na matéria, fazendo progredir e ampliar-se a “temática” da negociação coletiva. E aliviaria bastante a Justiça do Trabalho dessa penosa função normativa, que, no mérito, é essencialmente arbitral e não jurisdicional em sentido estrito, sendo mesmo conveniente dispensá-la dos rigores formais do processo judicial. Também não me parece razoável que todo o congestionado sistema da Justiça do Trabalho, ao nível dos Tribunais Regionais e do Tribunal Superior do Trabalho, seja anualmente acionado pelos diferentes sindicatos para decidir sobre uma diferença de um ou dois por

3. Págs. 116-118, Ltr. Editora, 1967, S. Paulo.

4. “Codigo del Trabajo” chileno, 1948, art. 617.

cento de reajustamento salarial ou sobre um pequeno desconto nos salários, em favor do Sindicato. Não se trata de suprimir a jurisdição trabalhista nos conflitos coletivos, mas, tanto quanto possível evitar que ela se exerça *ordinariamente* a propósito de problemas de fácil solução pela via do arbitramento ou, mesmo, através de uma conciliação mais aparelhada, no plano extrajudicial.

Ao Ministério do Trabalho caberia importante papel nas tarefas de conciliação e, também, no estímulo do compromisso arbitral. A disseminação de cláusulas sobre a instituição de conselhos de empresa e sobre procedimento interno de queixas poderia ser um excelente caminho para reduzir o número de dissídios individuais e favorecer mercê da experiência cotidiana, a elaboração da *matéria* suscetível de corporificar-se em acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Finalmente, poderia ser de grande utilidade um esforço doutrinário no sentido de sistematizar princípios sobre a *matéria típica* da negociação coletiva, lançando algumas diretrizes para a atividade conciliatória e arbitral. Um excelente ponto de partida é o art. 339 do Projeto de Código de Processo do Trabalho, de RUSSEKIND, revisto pelo autor, SUSSEKIND e REZENDE PUECH.<sup>5</sup> Ali, ao definir a competência da Justiça do Trabalho nos dissídios coletivos, ficou delimitado o campo de atuação daquelas atribuições normativas dos tribunais trabalhistas. Isto é essencial, para que se tenham algumas diretrizes seguras sobre o que, afinal, pode integrar uma proposta de conciliação, uma decisão arbitral ou uma sentença normativa da Justiça do Trabalho.

Creio que providências de tal natureza iriam, aos poucos, desbastando esse matagal da perplexidade que domina o terreno da negociação coletiva. Não subscrevo a opinião daqueles que vêem, em futuro não muito longínquo, o desaparecimento dos sindicatos em decorrência de uma perfeita identificação de propósitos entre o empregador e seus empregados. Mas acredito que o mais forte ponto de apoio dos sindicatos, para a sua sobrevivência, está na negociação coletiva, na medida em que saibam fazer dela, não apenas um instrumento de grandes conquistas profissionais, mas, sobretudo, o melhor agente da paz, da justiça e da segurança social.

---

5. Diário Oficial da União de 25-9-1970, Seção, I, Parte I, Suplemento ao n.º 181.



# Os Princípios da Legalidade e da Anualidade dos Tributos nas Constituições Brasileiras

(Da Constituição Imperial de 1824 à Emenda n.º 1 de 1969) \*

GUTENBERG LIMA RODRIGUES e  
MARIA IGNEZ BROWN ROCHAQUES

## INTRODUÇÃO

Um dos poderes que o Estado possui, o de tributar, expresso na Constituição, apresenta-se limitado por princípios, alguns mais, outros menos rígidos, dos quais destacam-se, por sua importância, os princípios da legalidade e o da anualidade dos tributos.

Mas, nem sempre o poder de tributar do Estado obedeceu a princípios que limitassem sua imposição.

Carlos Maximiliano, citando Herbert Spencer, traça a origem e a evolução do tributo que começou como "dívida espontânea ao chefe, passando depois a ser esperada e, em seguida, reclamada, quando exígua ou tardia, tornando-se, por fim, contribuição obrigatória, paga em animais, em produtos da terra ou em trabalho e, finalmente, em moeda." (Carlos Maximiliano, "Comentários à Constituição Brasileira", 4ª ed., 1948, vol I, § 168).

### PRINCIPIO DA LEGALIDADE (*Conceito e Origem histórica*)

Este princípio tributário, aliás o mais universal, vincula a legitimidade da imposição tributária, acessória ou principal, ao estipulado anteriormente por uma lei.

O aforismo do Direito Penal – "nullum crimen sine lege" impera no Direito Tributário – "nullum tributum sine lege."

O princípio da legalidade apresenta 2 aspectos: um diz respeito à criação do tributo e o outro ao seu aumento.

Não é suficiente a prévia imposição legal para dar base constitucional ao tributo, porque a dosagem tributária também é necessária.

\* Trabalho apresentado para o Curso de especialização em nível de Pós-Graduação em Direito Tributário, ministrado pelos Professores: Ministro Afimar Baleeiro e Dr. Bento Bugarin, na Universidade de Brasília (de outubro de 1971 a abril de 1972)

O princípio de que não há tributo sem lei que o estabeleça foi a grande conquista liberal, obtida pela Inglaterra, na Magna Carta, jurada por João-Sem-Terra, em 1215.

Esta norma, porém, foi muitas vezes contrariada por reações do trono e só se consolidou com a Revolução de 1688, mediante o "Bill of Rights", pelo qual "ninguém poderia, jamais, ser compelido a qualquer prestação, empréstimo ou imposto, de qualidade alguma, senão por ato do Parlamento".

Em resumo, a base consensual do tributo foi uma das aspirações coletivas, sustentadas em sangrentas lutas contra o absolutismo monárquico que se manifestava, muito frequentemente, no campo das imposições fiscais, sobretudo quando ainda não estava bem patente a sua finalidade de interesse público, correndo a cobrança dos mesmos por conta da realização dos interesses pessoais e dinásticos dos soberanos.

Também com a Revolução Francesa de 1789 e a subsequente Constituição de 1791, o princípio da legalidade das contribuições públicas foi devidamente tutelado.

Tornou-se conhecida a célebre Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, assim expressa no art. 14: "Cada cidadão tem o direito de verificar, por si próprio, ou por meio dos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consentir livremente na mesma, seguir-lhe o emprego, determinar-lhe a quantidade, incidência, arrecadação e duração."

A Constituição dos Estados Unidos da América, igualmente, manteve a norma da Constituição inglesa, que assim transmitiu-se às Constituições republicanas, suas descendentes.

Vulgarizou-se o princípio "no taxation without representation".

Estes países (Inglaterra e França) foram os que primeiro difundiram as doutrinas e práticas orçamentárias que já existiam, embrionariamente, em todos os povos europeus, como Espanha e Portugal e daí passaram para o Brasil Colonial, desde os meados do século XVI, através das instituições municipais.

Eram, assim, as Câmaras Municipais brasileiras que deliberavam a forma para cobrança de tributos que os monarcas portugueses solicitavam ao Brasil.

O princípio do que não há tributo senão quando estatuído em lei já era norma na Constituição do Império e foi mantido, praticamente, como veremos, em todas as nossas Constituições.

Segundo a lição de Ruy Barbosa "a decretação do imposto, sob qualquer das suas formas, das contribuições exigidas ao público, seja qual for o gênero em que couberem, é uma função peculiar à lei, um poder, pela sua essência legislativa, poder que se acha subentendido, onde quer que esteja, o de criar a lei, como a parte no todo e o efeito na causa".

"Quem individua o imposto, quem estatui as condições do seu lançamento, quem traça o sistema da sua cobrança é sempre a lei, por uma função de sua alçada privativa. E de tal modo privativa, que chega a sê-lo, até por definição, entrando essa privatividade legislativa da sua origem nas definições jurídicas do imposto."

E prossegue Ruy Barbosa: “o caráter privativamente legislativo da função tributária não resulta somente, no direito americano, do consenso universal dos mestres. Está, também, impresso no concurso geral dos arestos, sem que uma só discrepância do oráculo supremo da justiça quebrasse jamais a linha dessa tradição.” (“Comentários à Constituição Brasileira” coligidos por Homero Pires, Ruy Barbosa — 1933.)

#### PRINCÍPIO DA ANUALIDADE (*Conceito e Histórico*)

O princípio da Anualidade vincula a legitimidade da imposição tributária à prévia autorização orçamentária.

A lei orgânica do tributo, ainda que em vigor, só seria executável nos exercícios em relação aos quais o orçamento consignasse expressamente autorização.

Este princípio tem o objetivo de impedir que o contribuinte seja surpreendido com uma imposição tributária que não existia, em meio a um exercício financeiro, ou ainda com o agravamento de uma imposição já existente naquele exercício.

O orçamento, “lei ânua” ou “lei de meios” seria o ato-condição, aquele ato que permite a aplicação da lei a uma certa situação concreta para cobrança do tributo.

Segundo o Ministro Aliomar Baleeiro (e a maioria dos autores modernos do Direito Tributário) esta seria a sua natureza jurídica, visto que não pode o Orçamento ser considerado uma lei no sentido material, mas apenas formalmente. Não pode criar imposto, desde que não é lei, no sentido material, mas, a cada ano, todos os impostos existentes, em virtude de lei, seriam revistos pelos representantes do povo, que renovariam ou não a autorização para que, no exercício imediato, esses tributos fossem cobrados.

O Orçamento apresenta várias características que o diferenciam da generalidade das leis, e obedece a alguns princípios constitucionais, como aquele expresso no art. 60 da Constituição Federal vigente, em nosso País, que proíbe a existência de dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação das despesas para cada exercício financeiro — o que torna impossível a existência das chamadas “caudas orçamentárias”, que foram comuns até à Reforma Constitucional de 1926.

Ao contrário do princípio da legalidade, o da anualidade dos tributos que Alcino Pinto Falcão (em “Constituição de 1946 — Anotada”) chama de uma “supergarantia erigida em norma constitucional”, nem sempre vigorou em nossas Constituições, representando um progresso em relação àquela reivindicação histórica da legalidade dos tributos.

Os princípios da legalidade e da anualidade dos tributos são conexos, complementares e essenciais ao Moderno Estado de Direito.

É o que veremos, em seguida, com o estudo das Constituições brasileiras.

#### CONSTITUIÇÃO IMPERIAL (1824)

Desde a Constituição Imperial de 25-3-1824, já se conhecia, em nosso País, os princípios da legalidade e da anualidade dos tributos.

Na verdade, pelo texto constitucional de 1824, como poderemos constatar, o princípio da legalidade depreendia-se do art. 36, I, no Capítulo II, dedicado à Câmara dos Deputados:

“Art. 36. É privativa da Câmara dos Deputados a iniciativa:  
1º) Sobre impostos.  
.....

Já o princípio da anualidade manifestava-se assim:

“CAPITULO III – *Da Fazenda Nacional*  
.....

“Art. 171. Todas as contribuições diretas, à exceção daquelas que estiverem aplicadas aos juros e amortizações da dívida pública, serão anualmente estabelecidas pela Assembléia-Geral, mas continuarão até que se publique a sua derrogação ou sejam substituídas por outras.”

“Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará, na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente e, igualmente, o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.”

Durante todo o período imperial predominou esta orientação (a criação dos impostos em lei – princípio da legalidade, e a inclusão dos mesmos no Orçamento – princípio da anualidade).

É verdade que a autorização orçamentária não especificava os tributos, conforme assinala Aliomar Baleeiro em sua obra “Limitações Constitucionais ao poder de tributar”, mas apenas se reportava, englobadamente, aos que existissem ao tempo, como se observa na primeira “lei de meios”, votada pelo Parlamento brasileiro, a de 14-11-1827, para o exercício de 1828, que rezava: “ficam em vigor e continuarão a cobrar-se, durante o ano de 1828, todos os tributos e impostos ora existentes”.

Mas, a vigência dos tributos existentes estava condicionada à sua renovação por dispositivos orçamentários, o que comprova a adoção do princípio da anualidade pela Carta Imperial de 1824.

Com o *Ato Adicional de 1834* (lei de 12-8-1834), as províncias passaram a ter competência para legislar sobre tributos, através de suas Assembléias, contanto que não avancassem nas rendas nacionais, que se baseavam, principalmente, no Imposto de Importação.

Os arts. 10 (5º) e 12 eram explícitos sobre o assunto:

“Art. 10. Compete às Assembléias Legislativas legislar:  
.....

5º) Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios”.

“Art. 12. As Assembléias Municipais não poderão legislar sobre impostos de importação.”

Como vemos, o Ato Adicional de 1834 estendeu o princípio da legalidade às áreas provinciais, ao conferir atribuições às Assembléias Legislativas das Províncias para estabelecer os impostos locais.

### CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1891

A 1ª Constituição Republicana, de 24-2-1891, enunciou, apenas, o princípio da legalidade, falando em “impostos” e não em “tributos”, mas deve-se frisar que já havia distinção legal e até certa distinção doutrinária entre impostos e taxas.

Naquele diploma constitucional, o princípio da legalidade veio inserido no Capítulo “Dos Direitos” — art. 72, § 30:

“Art. 72. § 30. Nenhum imposto, de qualquer natureza, poderá ser cobrado, senão em virtude de uma lei que o autorize.”

Se o texto de 1891 restringiu, literalmente, o princípio da legalidade aos impostos, a interpretação doutrinária que se deu ao mesmo, quase sempre, não foi essa. É o que nos diz o Prof. Aliomar Baleeiro (“Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar” — 1960), mostrando que “a melhor doutrina, sob o regime de 1891, entretanto, a despeito da estreiteza da linguagem do texto, estendia o império dessa regra a outros tributos, como a taxa, segundo o Direito Constitucional Americano.”

Ruy Barbosa, em seus “Comentários à Constituição Brasileira” — 1891 (coligidos por Homero Pires — 1934, vol. VI, págs. 81 a 118) trata do assunto, e ensina: “toda contribuição pública (tributo, imposto, direito ou taxa) há de resultar de uma lei. Nenhuma pode existir, senão por uma lei, que a estabeleça. Sem uma lei, que a autorize e limite, nenhuma se pode lançar ou arrecadar.”

Segundo o mesmo autor a expressão “imposto de qualquer natureza, utilizada pelo texto constitucional, abrange todas as prestações exigíveis do contribuinte, seja para os serviços gerais do Estado, seja para os serviços especiais, que ele se reserva a si mesmo, ou que sob a sua inspeção, comete às empresas industriais e organizações particulares.”

O texto de 1891 omitiu o princípio da anualidade dos tributos, mas estes, invariavelmente, vinham previstos no Orçamento.

Detalhe importante sobre esta Constituição, é assinalado por Pontes de Miranda, em seus “Comentários à Constituição de 1934” — Tomo I:

“Sob a Constituição de 1891 estabeleceu-se a doutrina de que pode haver delegação de poder, em matéria tributária, desde que o Poder Legislativo fixe as linhas gerais.”

Mas as delegações de poder, em matéria fiscal, foram condenadas por doutrinadores e juristas.

Pontes de Miranda (“Comentários à Constituição” — Rio — 1936, tomo I, pág. 412) afirma a aceitabilidade daquela delegação, sob o regime de 1891.

Segundo Aliomar Baleeiro (“Limitações Constitucionais ao poder de tributar” — 1960, pág. 23), certamente Pontes de Miranda “se referia à amplitude

do poder regulamentar, que, às vezes, construía todo um longo sistema de aplicação da lei, como aconteceu com o imposto sobre a renda, que criado em duas ou três regras, na cauda de um orçamento, desdobrou-se no amplo e minucioso regulamento de 1928, obra de Souza Reis. Entendia-se que, fixados o máximo e o mínimo do tributo, o Poder Executivo gozaria do discricionarismo, sujeito a "standards jurídicos", para estabelecer as proporções e graduações."

Carlos Maximiliano sustentou, com base na jurisprudência, a boa doutrina de que o regulamento não daria validade "a uma taxa não revigorada no Orçamento da Receita, pelo menos, com indicação do título e do cômputo respectivo". Sistemáticamente, as leis orçamentárias federais indicavam as leis da receita, fazendo menção expressa de cada uma. Variava a prática dos Estados e Municípios".

Para finalizar, é interessante registrar-se que o diploma constitucional, de 1891, estabeleceu o campo de competência exclusiva da União para decretar impostos (art. 7º) e dos Estados (art. 9º), ficando um amplo campo aberto à competência residual concorrente. Aos Municípios não fora dada, ainda, competência tributária. Já se falava também em taxas — arts. 7º (3º e 4º) e 9º § 1º (1º).

Em 1926, o texto de 1891 sofreu algumas emendas, pois que fora muito freqüente, desde 1891, a inclusão no Orçamento, de dispositivos estranhos à previsão da Receita e fixação das Despesas para cada exercício financeiro — as chamadas "caudas orçamentárias."

Em 1921, o Presidente Epitácio Pessoa fora obrigado a vetar o Orçamento, pois o mesmo incorria no vício acima mencionado.

Assim é que, por esta Reforma, foi incluído no art. 34, daquele diploma constitucional, um § 1º que dizia: "as leis de Orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição: (. . . .)"

Mas esta Reforma Constitucional (lei de 7-9-1926) em nada veio alterar o princípio da legalidade, pois manteve a mesma redação do art. 72, § 30, do texto de 1891, relativo àquele princípio.

Antes desta Reforma, já em 1922, o Decreto nº 4.536 (de 28-1-22) fora publicado sob a denominação de "Código de Contabilidade da União", (posteriormente alterado pelo Dec. nº 5.426, de 7-1-28 e regulamentado pelo Dec. nº 15.783 de 8-11-22), trazendo uma inovação em matéria tributária — o princípio da anualidade dos tributos que, pela 1ª vez apareceu, explicitamente, num texto legal.

Assim é que o art. 27 do "Código de Contabilidade da União" dizia:

"Art. 27. A arrecadação de receita proveniente de imposto dependerá sempre de inserção deste, na lei de orçamento."

## CONSTITUIÇÃO DE 1934

Em 16-7-34, ganhamos um novo diploma constitucional, aliás, de duração efêmera.

O princípio da legalidade dos tributos foi colocado no Capítulo das Disposições Preliminares (e não mais no dos “Direitos” — como no texto de 1891).

Vamos ver que o art. 17, VII, estabelecia:

“Art. 17. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VII — cobrar quaisquer tributos, sem lei especial que os autorize, ou fazê-lo incidir sobre efeitos já produzidos por atos jurídicos perfeitos.”

“Lei especial”, no caso, significa, conforme assinala Ruy Barbosa, lei criadora ou majoradora do tributo.

Pontes de Miranda, em seus “Comentários à Constituição Federal de 34”, 1º vol., assim comenta aquele dispositivo constitucional:

“A função regulamentar do Poder Executivo não poderia ir ao ponto de:

- a) estender o imposto ou a taxa a qualquer caso não previsto em lei;
- b) criar isenções ou suprimi-las; c) aumentar, diminuir ou estabelecer o “quantum”;
- d) prescrever penalidades.”

Assinala o mesmo autor, no entanto, que era permitida a autorização entre o mínimo e o máximo ou entre outros limites que a lei precisasse. E acrescenta: “nada impede que o imposto seja pago em valores ou mercadoria, em vez de em moeda corrente.”

Quanto à expressão “os impostos não podem incidir sobre os efeitos de atos jurídicos perfeitos”, Pontes de Miranda explica o seu significado, com um exemplo: “se houve consignação de mercadoria a 1º de janeiro, o imposto sobre consignação de mercadorias não pode incidir sobre aquele ato; só o imposto sobre a venda incidirá, porque ainda não se consumou essa.”

Controvérsia, segundo o autor, poderia, por exemplo, surgir com relação ao testamento (que, para alguns é tido como “negotia imperfecta”), ou outros atos e negócios jurídicos análogos.

É de assinalar-se, também, que o texto de 1934 fala em tributos, e não, restritivamente, em impostos como o texto de 1891.

Quanto ao princípio da anualidade, este não foi contemplado, pelo menos de forma explícita, pelo texto constitucional de 1934. Podemos, no entanto, dizer que, no seu art. 50, há uma certa alusão àquele princípio, quando dispõe:

“Art. 50. O Orçamento será uno, incorporando-se, obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimimentos dos fundos e incluindo-se, discriminadamente, na despesa, todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.”

Convém registrar-se, para finalizar, que foi a Constituição de 1934, a que pela primeira vez estabeleceu a competência municipal para decretar impostos e taxas (art. 13, II e § 2º) e previu, também, pela primeira vez, a possibilidade de criação das contribuições de melhoria (art. 124).

Ela também não admitia a delegação de poder (art. 3º, § 1º). Assim, a cada Poder só era dado exercer funções que lhe fossem, taxativamente, outorgadas, havendo a impossibilidade jurídica de qualquer forma de delegação de atribuições, inclusive de natureza tributária.

### CONSTITUIÇÃO DE 1937

Já em 1937, tínhamos um novo texto constitucional que, em verdade, nunca chegou a ser posto em execução.

Os princípios da legalidade e da anualidade não foram contemplados, de forma explícita, já que ingressávamos num período ditatorial.

A própria matéria fiscal permaneceu sob o regime de disposição transitória (art. 180).

A letra da Constituição pretendia dar uma certa garantia ao contribuinte, através do seu art. 13, *d*, que, de certa forma, representava o princípio da legalidade. Tal dispositivo vedava a expedição de decretos-leis sobre impostos, mesmo nos períodos de recesso parlamentar ou de dissolução da Câmara dos Deputados, mas não foi, absolutamente, respeitado pelo Governo Federal.

O princípio da anualidade subentendia-se do art. 68 daquele diploma constitucional que rezava:

“Art. 68. O Orçamento será uno, incorporando-se, obrigatoriamente, à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, incluídos na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.”

A delegação legislativa foi permitida pela Constituição de 1937, ao contrário das anteriores.

Dizia o art. 12 daquela Carta: “O Presidente da República pode ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização.”

### CONSTITUIÇÃO DE 1946

Finalmente, em 18-9-46, recentemente saídos da Ditadura, ganhamos uma Constituição que pretendeu ser a mais democrática possível.

O texto Constitucional de 1946 foi o 1º a incluir, explicitamente, o princípio da anualidade tributária, que aliás veio inserido no mesmo artigo dedicado ao princípio da legalidade, já consagrado, explicitamente, por algumas de nossas Constituições anteriores.

Assim é que, no seu Capítulo II, intitulado – “Dos Direitos e Das Garantias Individuais” – o texto de 1946, explicitava no seu art. 141, § 34:

“Art. 141. ....

“§ 34. Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvadas, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.”

Como vemos, a Constituição de 46 fala em tributos e não mais em impostos, como o texto de 1891.



O legislador constituinte, como reação à estrutura política ditatorial de 1937-1945, inseriu no texto constitucional de 1946, claramente, o princípio da legalidade, acrescentando o da anualidade, para maior garantia do contribuinte.

Segundo o Prof. Aliomar Baleeiro (“Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar —” 1951, pág. 37), “a Constituição de 1946, apenas veio consagrar uma contínua evolução de mais de um século, que corria no plano mais largo do Direito Positivo Brasileiro, sobretudo depois do Código de Contabilidade”. E acrescenta que ao consagrar essa orientação da técnica tributária o constituinte agiu “em perfeito conhecimento de causa, no firme propósito de dar firmeza constitucional ao que já se praticou até nos períodos ditatoriais.”

Ainda, segundo o Prof. Baleeiro, a regra da “anualidade”, “posto que não expressa antes do Código de Contabilidade da União (art. 27), era costumeira no Brasil e reconhecida pelos financistas e juristas.” Entre uns e outros o mesmo autor cita: Castro Carreira (*História Financeira — 1889*, p. 71); Amaro Cavalcanti (“Elementos de Finanças”, 1896, p. 222/3); Ruy Barbosa (“Comentários”, cit. II, p. 180) etc. . . .

E prossegue o Ministro Baleeiro, lembrando que o Anteprojeto da Constituição de 1891, de Antônio Carlos, no art. 315, já rezava: “todas as contribuições devem ser, cada ano, estabelecidas ou confirmadas, sem o que cessa a obrigação de pagá-las”, o mesmo dizendo, por outras palavras, uma lei de 1862.

Segundo Carlos Maximiliano (“Comentários à Constituição Brasileira de 1946”, vol. 3, pág. 167) “o art. 141, § 34 do texto constitucional de 1946 revigora a conquista democrática, em virtude da qual o povo paga somente o imposto que foi votado pelos seus representantes diretos. Onde há duas Câmaras a iniciativa do projeto cabe a de mais breve duração, aquela cujos membros, em curto prazo, voltam a prestar contas dos seus atos ao eleitorado.”

“Só é cobrável o tributo quando votado pelo Congresso Nacional, legislatura do Estado ou Município. Nenhum imposto, emolumento ou taxa pode ser instituído com o caráter obrigatório, por ato exclusivo do Poder Executivo; é necessária, pelo menos, autorização legislativa, como sucede, por exemplo, no caso da reforma do regimento de custas judiciais.”

“Por outro lado, o Direito Público Moderno prestigia o princípio da anualidade dos tributos, segundo o qual toda contribuição, toda taxa que não esteja enumerada nos quadros do Orçamento, não pode ser percebida durante o ano corrente.” (Carlos Maximiliano — obra citada.)

O fundamento da cobrança dos tributos, em cada ano, é a autorização expressa no Orçamento, a qual deve renovar-se durante a vigência de um exercício financeiro para o seguinte. Na verdade, seria inútil a exigência do Orçamento se, por fora do mesmo se possibilitasse a cobrança de tributos novos ou majorados.

Aliás, uma das características modernas mais importantes da lei orçamentária é a que consiste em abranger a Receita anual todas as fontes de créditos para o Tesouro e a Despesa, os gastos em sua plenitude; tal é a característica conhecida como a da universalidade da lei orçamentária.

As nossas Constituições, desde a Reforma Constitucional de 1926, contém dispositivos neste sentido, como já temos frisado.

Por outro lado, se a lei do aumento ou de criação do tributo está prescrita para uma vigência permanente, a falta de autorização orçamentária, para um determinado exercício, não significa definitivo abandono da tributação e sim a sua suspensão para aquele exercício. Esta suspensão, mesmo que continue por mais de um exercício, não impede que outras leis orçamentárias posteriores, seguidas ou alternadas, restaurem a autorização e reintegrem a legitimidade da cobrança nos períodos de suas vigências.

A Constituição de 1946 além de exigir que o ônus fiscal fosse instituído por lei especial (o que já fora feito por algumas de nossas Constituições anteriores) exigiu mais: (e aqui vai a inovação da Carta de 1946) que só fosse cobrado se figurasse no Orçamento Geral da União, Estado ou Município, excluindo apenas a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.

Portanto, esta foi a grande norma estabelecida pela Constituição de 1946, em matéria tributária: numa primeira etapa: não há tributo senão em virtude de lei que o Poder Legislativo competente vote (o nacional, o estadual ou o municipal); e numa segunda etapa: o tributo só pode ser cobrado, em cada exercício financeiro, se a lei que o criou ou majorou tiver sido incluída no Orçamento.

O Poder Executivo apenas poderia cooperar na elaboração legislativa, jamais exerceria delegação legislativa de decretar tributos. Da mesma forma o Poder Judiciário, a quem não caberia opinar sobre a oportunidade da criação dos tributos ou sobre o seu *quantum*. Só ao Poder Legislativo federal, estadual ou municipal competiria discutir e votar leis de tributos, ainda que com a cooperação do Executivo — Presidente da República, Governador de Estado ou Prefeito Municipal.

Além do mais, o texto constitucional de 1946 vedou a qualquer dos poderes delegar atribuições (art. 36), como reação instintiva ao autoritarismo da Carta de 1937.

---

#### INTERPRETAÇÕES DOUTRINÁRIAS DO ART. 141, § 34, DA CONSTITUIÇÃO DE 1946

As interpretações doutrinárias do art. 141, § 34, do texto constitucional de 1946 foram, quase sempre, rigorosas.

Vejamos algumas delas:

BILAC PINTO (Parecer *in Revista Forense*, vol. 120, pág. 37 e seg.) assim se expressou sobre o assunto:

"A anualidade do imposto consiste, pois, essencialmente, em que o tributo para poder ser cobrado precisa ser incluído, anualmente, no Orçamento.

A lei fiscal, como diz Damerville, "é uma lei imperfeita, que somente se completa quando intervém um ato-condição, que é o Orçamento". Se determinado tributo não é incluído no Orçamento, a lei fiscal que o criou não se torna, somente por isso, inconstitucional. A consequên-

cia jurídica dessa não inclusão no Orçamento é apenas a inexigibilidade do tributo durante o respectivo ano fiscal.

Sendo permanente a lei instituidora do tributo, poderá este vir a ser incluído em orçamento futuro, tornando-se desse modo exigível o imposto em ano fiscal ulterior, nunca, porém, retroativamente.”

-----

Vejamos a opinião de FRANCISCO CAMPOS (Parecer in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 14/467):

“A alegação de que a autorização orçamentária exigida pela Constituição é apenas qualitativa e não quantitativa estabelece uma discriminação arbitrária, sem fundamento algum no critério constitucional ou em outro qualquer critério de senso comum. A Constituição exige, com efeito, que se englobem, obrigatoriamente na Receita não somente pela sua denominação técnica ou usual, mas também pela sua taxa ou tais como se acham definidos, qualitativa e quantitativamente, na lei especial da sua criação.

Mediante a discriminação arbitrária que se pretende fazer, para efeitos orçamentários, entre qualidade e quantidade do imposto para o fim de, somente pela menção do seu título, se satisfazer a exigência de figurarem no Orçamento todos os impostos cuja arrecadação fica autorizada no exercício, aniquila-se de uma só vez, todo o sistema do Direito orçamentário, particularmente, as suas fundações constitucionais. Se assim fosse, como pela primeira vez se pretende, não só em nosso País, como, no gozo das instituições representativas, em todos os países conhecidos ou dos quais nos chegam informações autorizadas, no curso mesmo do exercício orçamentário os impostos poderiam ser aumentados e arrecadada a sua majoração, desde que, nas leis que lhes elevassem a taxa, se mantivesse o nome, o título ou a qualidade, mediante a qual são designados na lei orçamentária. De que valeria, então, a regra constitucional relativa à anualidade do imposto, se reduzida à mofina e fútil exigência de se reproduzir no Orçamento pelo título que lhe cabe na nomenclatura dos impostos, apenas a sua qualidade ou a qualidade ou espécie da matéria designada à sua incidência?”

Segundo esta mesma interpretação rigorosa do art. 141, § 34, da CF/46, poderemos citar as opiniões de: RUBENS GOMES DE SOUZA (ver Parecer, RF, 123, junho, 1949, pág. 369 e segs.); JOÃO MANGABEIRA (RF — agosto, 1949, vol. 124, pág. 376 e segs.); PONTES DE MIRANDA (RDA, 19, pág. 364 e segs.); ALIOMAR BALEEIRO (RF 211/42); PEDRO BATISTA MARTINS (RF, fev., 1949, pág. 373 e segs.).

Em sentido contrário, podemos citar o ilustre publicista Themístocles Brandão Cavalcanti, que, na qualidade de Procurador-Geral da República, teve oportunidade de emitir parecer sobre o caso dos adicionais ao Imposto de Renda, que o Governo federal pretendia cobrar no exercício de 1947; tendo opinado também no caso do Imposto de Vendas de São Paulo, já não mais na qualidade de Procurador-Geral da República.

Para este autor bastava a coexistência das duas leis (a criadora e a majoradora do tributo), embora uma delas só tardiamente votada, e assim se expressava sobre o assunto: "nada impede, entretanto, que, durante o exercício, o Poder Legislativo legitime a sua cobrança por meio de lei especial que poderá vigorar durante o ano financeiro."

Defendendo o seu ponto de vista, Themístocles Cavalcanti socorria-se de opiniões de Roubier e de Trotabas, a propósito da retroatividade da lei fiscal em certos casos, mas, sem ter conseguido, segundo Aliomar Baleeiro, demonstrar que os ensinamentos daqueles autores estrangeiros pudessem se aplicar ao nosso Direito Constitucional Tributário, ou melhor, ao art. 141, § 34, da Constituição de 1946.

Se as interpretações doutrinárias, correntes, do art. 141, § 34, da Constituição de 46 foram rigorosas, o mesmo não se deu com as interpretações judiciais, como veremos, em seguida.

#### INTERPRETAÇÕES JUDICIÁRIAS DO ART. 141, § 34, DA CONSTITUIÇÃO DE 46

O caso que primeiro ensejou a apreciação judiciária deste artigo constitucional ocorreu com os adicionais ao Imposto de Renda, criados pelo Decreto-lei nº 5.844, de 23-9-1943, para vigorarem nos exercícios de 1944 e 1945, depois prorrogados para sua vigência no exercício de 1946, pelo Decreto-lei nº 8.430, de 24-12-1945. O Governo, no entanto, omitiu-se de promover uma nova prorrogação, ainda que não pretendesse abandonar esta fonte de renda.

O Orçamento para 1947 apenas incluiu, imprecisamente, no rol das receitas a serem arrecadadas nesse ano, o adicional ao Imposto de Renda.

O Poder Executivo só tardiamente se apercebeu da falha, quando então apelou ao Congresso Nacional por uma prorrogação, mas só em 29-8-47 foi sancionada a Lei nº 81, que dispunha, "num estilo de interpretação", segundo nos diz Aliomar Baleeiro, que os adicionais relativos ao imposto sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas, mencionados na Lei nº 3, de 2-12-46, que orçou a Receita e fixou a Despesa para o exercício de 1947, abrangiam os criados pelo Decreto-lei nº 5.844, de 23-9-43, revigorados para o exercício de 1946, pelo Decreto-lei nº 8.430, de 24-12-1945.

Quando o Governo empreendeu a cobrança daqueles adicionais, no exercício de 1947, baseado em lei que apenas interpretava a lei orçamentária, não criava, nem prorrogava adicionais ao Imposto de Renda, viu-se diante da reação dos contribuintes, sob a forma de arguições de inconstitucionalidade da cobrança, perante o Poder Judiciário, que encontrou, na maioria das vezes, como veremos, uma solução amena a favor do interesse público, a exemplo do acórdão unânime do TFR, em 24-5-48 (RF, vol. 123, págs. 117 a 150).

Aliomar Baleeiro aponta a fragilidade dos argumentos apresentados pelo Ministro Artur Marinho, Relator desse Acórdão, em suas "Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar".

Para o mesmo autor, a aplicação correta do art. 141, § 34, da Constituição de 46 (no caso em pauta, o dos adicionais do IR) foi a defendida no voto

vencido do Ministro Armando Prado, do qual transcrevemos uma pequena parte:

“A Constituição enuncia, assim, com meridiana clareza, a procedência da lei tributária sobre a orçamentária”. E mais adiante prossegue: “Não é lícito, portanto, criar imposto para ser colhido no mesmo exercício. Seria a surpresa tributária, que a moral administrativa condena. Para que se possa cobrar o imposto, não basta que esteja incluído no Orçamento documento contabilístico, mero plano de previsão de receita e fixação de despesa, ato-condição que não subsiste sem a preexistência de lei formal e materialmente elaborada. Só a lei especial, contendo as condições em que o imposto há de ser havido, desacompanhada da norma orçamentária, que indica a época da cobrança do encargo, não é suficiente para determinar e legalizar a coleta do tributo. É indispensável a conjugação das duas peças, na ordem em que a Constituição as exige.”

Em resumo, o § 34 do art. 141 da CF/46 foi abrandado para sanar todas as falhas do procedimento governamental de imposição e cobrança daqueles adicionais: assim é que foi dispensado o requisito constitucional da existência de lei especial de estabelecimento do tributo, desde que não se podia considerar como existentes decretos-leis cujo prazo de vigência estava extinto; em seguida, foi considerado suficiente, apesar da exigência constitucional de uma acumulação de dois requisitos, a subsistência do único requisito da autorização orçamentária, ainda que sem a necessária precisão ou explicitude.

A verdade é que a jurisprudência (mesmo a do STF) vacilou muito na interpretação do art. 141, § 34, da CF/46, até que o Supremo Tribunal Federal fixou, através de Súmula, a sua jurisprudência predominante sobre a matéria.

Até então, os julgados dos mais variados juízos e tribunais ora decidiam pela necessidade da inclusão da lei criadora ou alteradora do tributo, na própria lei orçamentária, ora aceitavam a tese de que bastava que a lei (no caso de criação de tributo) estivesse em vigor antes do início do exercício financeiro, e, no caso de majoração do tributo, apenas que a lei que o havia criado tivesse sido mencionada no Orçamento.

O Ministro Aliomar Baleeiro, em seu Parecer de 20-2-65 (publicado na *Revista Forense*, 123/117 e *Revista de Direito Administrativo*, 14/134), assim se manifestou sobre o assunto:

“Na vacilação da jurisprudência houve momento em que alguns ilustres juízes, inclusive do egrégio STF, chegaram a sustentar, contra a letra, o espírito e os fins do art. 141, § 34, que poderiam ser cobrados tributos decretados em qualquer dia do exercício já iniciado, independentemente de autorização orçamentária. Ora, contra essa interpretação errônea ergue-se o próprio dispositivo constitucional, quando abre exceção para a tarifa aduaneira e para os impostos extraordinários de guerra.”

E prossegue o mesmo autor:

“A jurisprudência do STF oscilou, prevalecendo, durante alguns anos, o voto do Min. Hahnemann Guimarães, segundo o qual poderia ser

exigido o tributo decretado depois de sancionado o orçamento, desde que já existisse antes de iniciar-se o exercício, ou seja, até 31 de dezembro do ano anterior.”

E acrescenta:

“Ainda não me convenci da constitucionalidade desta tese, porque então de nada valeria o que está dito no art. 141, § 34. Não há palavras inúteis na Constituição.”

Ele cita como desacato ao texto constitucional de 1946 o já mencionado caso da prorrogação dos adicionais do Imposto de Renda, em 1947, por disposição orçamentária e por lei, já no curso do exercício (Lei nº 81, de 29-8-47) – (Parecer publicado na RF 123/117 e segs.).

Prosseguindo, o Ministro Baleeiro assinala que, mesmo na fase de perplexidade na interpretação do citado dispositivo constitucional, vários acórdãos do STF ficaram fiéis à letra expressa do mesmo: Ac. 23-4-51 – STF, Rel. Orosimbo Nonato – RDA 31/69; Ac. de 21-5-51, no RE nº 16.904 – RDA, vol. 32, pág. 85, Rel. Min. Ribeiro da Costa; Ac. de 3-7-52, no RE nº 17.184, unânime – Rel. Min. Ribeiro da Costa, RDA – vol. 38, pág. 296; Ac. de 25-6-56, no RE nº 27.372, Rel. Min. Orosimbo Nonato, no apenso 69 ao DJ de 23-5-57, pág. 959; Ac. de 21-12-56, no RE nº 29.685, pleno, Rel. Min. Edgar Costa, RDA 51/177 etc.

Seguiram-se outros julgados, em sentido contrário, em que a violação do art. 141, § 34, foi fundamentada por alguns juizes com a parêmia *salus populi suprema lex est*, como: RMS nº 11.144 – de Santa Catarina – Rel. Ministro Hahnemann Guimarães; RMS nº 5.742 – RS – Ministro Henrique D’Ávila; Ac. em RE nº 35.318 – SP – Rel. Min. Henrique D’Ávila; RE nº 31.619 – SP – Rel. Min. Ary Franco; RE nº 43.546 – SP – Rel. Min. Ary Franco etc.

Conforme já vimos, contra essas agressões ao texto constitucional reagiram em seus pareceres e compêndios de Direito Tributário as maiores autoridades na matéria como: Aliomar Baleeiro, Rubens Gomes de Souza, João Mangabeira, Francisco Campos, Bilac Pinto, Pontes de Miranda, Pedro Batista Martins e muitos outros.

A partir de 1961, a jurisprudência do STF estabilizou-se no sentido de cumprir fielmente o art. 141, § 34, isto é, no sentido de sustentar que a cobrança do tributo dependia de lei anterior ao Orçamento, no exercício em curso. (Aliomar Baleeiro – Parecer – RF 211/42).

São exemplos desta fase os seguintes julgados do STF:

Ac. de 29-9-61, no RMS nº 8.981, de SP, Rel. Min. Ribeiro da Costa;

Ac. de 13-12-61, no RMS nº 8.861, de SP, Rel. Min. Gonçalves de Oliveira (DJ de 17-4-62, pág. 717);

Ac. RE do RS, nº 17.184, de 3-7-62. Rel. Min. Ribeiro da Costa, na RDA 38/396, etc.

Finalmente, em 1963, o STF fez organizar a Súmula de sua Jurisprudência predominante sobre a matéria, com os enunciados sob números 66 e 67, que abaixo reproduzimos:

“Nº 66: É legítima a cobrança do tributo que houver sido autorizado após o Orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro.”

“Referência — CF. art. 141, § 34; RE nº 51.390, de 12-11-62; RMS nº 8.669, de 5-12-62, e nº 11.099, de 25-3-63, DJ de 24-5-63, pág. 325.”

“Nº 67: É inconstitucional a cobrança do tributo que houver sido criado ou aumentado no mesmo exercício financeiro.”

“Referência — CF — art. 141, § 34;

RE nº 50.622, de 25-9-62; RMS nº 8.498, de 6-3-63 (DJ de 5-9-63, pág. 803); nº 10.981, de 11-3-63; Embs. em RE nº 49.687, de 15-3-63.”

Como vemos, o Supremo Tribunal Federal deu uma interpretação pouco rígida ao art. 141, § 34, o que segundo ilustres doutrinadores não foi a boa interpretação, mas daí por diante, passou a ser pacífica a jurisprudência dos juízos e tribunais, sobre a matéria.

“O próprio Governo federal, reconhecendo o princípio de que a majoração dos tributos estava condicionada à autorização orçamentária, propôs e obteve do Congresso Nacional Emenda Constitucional, que tomou o nº 7/64, para o fim de suspender a execução do art. 141, § 34, da CF/46, quando teve necessidade de decretar impostos pretendidamente antiinflacionários, como medida de emergência. A promulgação dessa emenda envolve interpretação autêntica daquele dispositivo constitucional.” (Aliomar Baleeiro — Parecer em RF 211/42.)

Como exemplo de um julgado do STF, face a esta Emenda, citamos o RMS nº 15.471 — SP (Tribunal Pleno) — Rel. Min. Pedro Chaves.

#### RESSALVAS DO ART. 141, § 34, DA CONSTITUIÇÃO DE 46

São duas as exceções deste dispositivo constitucional: a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra; a primeira prevista no art. 15, I, e a segunda, no mesmo artigo, § 6º

Segundo Aliomar Baleeiro (“Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar”, 1960) “a exceção para a tarifa aduaneira objetiva as necessidades da política comercial, que pode exigir do Congresso ação súbita e até certos expedientes pelos quais o Executivo é autorizado a discricionariamente elevar ou baixar as tarifas, dentro dos limites da lei, conforme o exija a emergência”.

A expressão “tarifa aduaneira” literalmente refere-se, também, ao imposto de exportação, mas, a ressalva do art. 141, § 34, não aproveita aos Estados para este imposto. Ela se restringe ao imposto de importação, é o que nos esclarece a pesquisa dos materiais legislativos preparatórios da Carta de 1946.

“Mas, fora disso, parece-nos que a ressalva do art. 141, § 34, quanto à tarifa aduaneira, deve ser entendida restritivamente, abrangendo a hipótese dos impostos nela tabelados e as alterações por ela permitidas.”

“Vale dizer, por outras palavras, que poderão ser cobrados os impostos fixados nas várias hipóteses da tarifa aduaneira e as majorações que esta permite, em certas circunstâncias, ainda que não houvessem sido autorizados no Orçamento. Mas a ressalva não dispensa dessa autorização o imposto não incluído na tarifa aduaneira, nem a majoração daqueles que, além de não incluídos, não tiveram a respectiva elevação, em certas circunstâncias, expressamente autorizada.” (Aliomar Baleeiro — “Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar”.)

Não se incluem na ressalva, quanto à tarifa aduaneira, conforme ensina Pontes de Miranda (em seus “Comentários à CF/46”, pág. 382): “as taxas que recaiam sobre mercadorias importadas, ou exportadas, bem assim os preços de serviços ou uso de guindastes, armazenagens, descargas e seguros estatais.”

Convém registrar-se, ainda, que a ressalva instituída, apenas, para a tarifa não se dilata até o imposto único previsto no art. 15, n<sup>o</sup> III e § 2<sup>o</sup>, da Constituição que, cobrado sobre mercadorias recebidas do estrangeiro, abrangia, além dos direitos alfandegários, vários impostos como o de consumo, vendas, indústrias e profissões, nem tão pouco atingia as receitas dos ágios de câmbio.

A segunda ressalva do art. 141, § 34, referia-se ao “imposto lançado por motivo de guerra”. No caso a guerra seria a externa, prevista no art. 15, § 6<sup>o</sup>, e só a União poderia decretar o imposto sem partilhá-lo com Estados e Municípios.

A própria natureza do tributo mostra que a sua cobrança podia ser iniciada após a decretação, se assim o exigissem as circunstâncias, sem dependência de autorização orçamentária.

Assim, a ressalva não é propriamente do “imposto lançado por motivo de guerra” — expressão esta imprópria, mas do “imposto decretado, na iminência ou no caso de guerra externa”; imediatamente antes da guerra ou no curso dela, até o armistício ou assinatura de paz, nunca depois desta, segundo ensina Aliomar Baleeiro.

Em resumo, as ressalvas do art. 141, § 34, da CF/46, relativas à tarifa aduaneira e ao imposto lançado por motivo de guerra, significam que tais impostos podiam ser criados depois de já estar ultimado o Orçamento que os não havia previsto e aumentados ou diminuídos se o Orçamento já os previra.

## TRIBUTAÇÃO POR AUTARQUIAS E ENTIDADES PARAESTATAIS

Como sabemos, as autarquias tiveram constitucionalizada sua existência pela Constituição de 1946.

Segundo lição do Prof. Cláudio Pacheco (“Tratado das Constituições Brasileiras”, vol. XI, pág. 273), como a autorização orçamentária, relativa às autarquias é para cobrar o imposto, logicamente, este deve figurar é no Orçamento da entidade a que cabe fazer esta cobrança.

“No caso de tributo deferido ao erário federal, ou ao estadual ou ao municipal, a autorização deve figurar no Orçamento de cada uma daquelas unidades federadas, respectivamente. Esta discriminação se faz necessária, porque também temos aqueles tributos que são desti-



nados ao auferimento por parte de entidades autárquicas ou paraestatais, que, por isso mesmo, não figuram nos Orçamentos das entidades públicas que instituíram as autarquias ou facultaram as contribuições parafiscais, mas sim nos Orçamentos das próprias entidades autárquicas ou paraestatais.

Assim, logicamente, e ainda porque o dispositivo do § 34 não especifica como devendo constar de orçamento público a “prévia autorização, cominada como requisito da cobrança de tributo originariamente estabelecido ou de aumento de tributo, deve ser entendido que a mesma autorização figurará então no Orçamento do próprio serviço descentralizado” (Cláudio Pacheco — obra citada).

Aliás, neste sentido, opinou também Pontes de Miranda (“Comentários à CF/46”, 2ª edição, vol. IV, 1953, págs. 452/3) e também decidiram, unanimemente, os plenários do TFR, Ac. proferido em 7-8-50 e publicado na RF vol. 142, págs. 219/22, e STF — Ac. proferido em 17-1-58 — RF — vol. 167, págs. 171/3.

Pontes de Miranda, também, emitiu parecer sobre o assunto, publicado na RDA nº 19, pág. 364, datado de 12-6-49.

Para finalizar o estudo do art. 141, § 34, da CF/46, transcrevemos, aqui, a opinião do Ministro Aliomar Baleeiro, para quem a análise deste dispositivo constitucional levava às seguintes conclusões:

- a) a lei material que decreta ou majora o tributo, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto de guerra, há de ser anterior ao Orçamento, pois não se autoriza o que ainda não existe;
- b) a lei do tributo não pode ser alterada ou retificada depois do Orçamento, para vigência no exercício a que este se refere;
- c) o orçamento, na parte relativa à autorização para cobrança de tributos, não pode ser modificado ou alterado depois do prazo constitucional fixado para sua sanção (Const., art. 74, combinado com o art. 70, §§);
- d) a lei material do imposto cuja vigência se esgotou pela revogação ou pelo decurso de prazo fixado no texto de suas próprias disposições, não é revigorada pela simples autorização orçamentária para cobrança em exercício posterior;
- e) a lei tributária, revogada por outra, não volta a vigorar pela revogação desta última;
- f) a lei que aplica especialmente tributo à manutenção de órgão paraestatal ou parafiscal, não pode delegar a este a fixação ou alteração do objeto da prestação, isto é, do *quantum* a ser exigido dos contribuintes, nem dispensar a autorização orçamentária para a cobrança em cada exercício;
- g) a lei não poderá cometer ao Poder Executivo a tarefa de alterar, em regulamento de execução, o objeto e o *quantum* de tributos”. (“Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar” — 1951.)

Quanto à possibilidade de criação dos chamados empréstimos compulsórios (que o texto constitucional de 1946, no seu art. 65, III, deixa entrever), Aliomar Baleeiro opina no sentido de que os mesmos estariam submetidos à regra do art. 141, § 34.

É útil, ainda, registrar-se, que a CF/46 conferiu à União (e somente a ela) competência para estabelecer normas gerais de Direito Financeiro (art. 5º, XV, b).

Aliomar Baleeiro fala da oportunidade desta inovação, em face das dúvidas e das questões levadas aos Tribunais, antes do texto de 1946, por causa da bitributação quanto a alguns impostos, como o de vendas e consignações (atual ICM) e a taxa rodoviária, entre outros.

A bitributação nestes casos ocorria em virtude da competência residual concorrente (da União e dos Estados Federados).

Esta competência, aliás, foi mantida pelo texto constitucional de 1946, mas, já agora, em face do art. 5º, XV, b, não mais ameaçada pelos perigos da bitributação.

Aliomar Baleeiro assim se expressou sobre o assunto ("Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar"):

"Esses e outros exemplos mostram a vantagem de ter sido cometida à União a competência para legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro, unificando-o no País, com o que se estabelecerão as regras tendentes à harmonia da aplicação de certos impostos que, fatalmente, apresentarão contatos e fricções, como o de renda e o de indústrias e profissões, ou o de vendas e o de consumo. Um legislador único, o federal, podendo firmar a norma suprema, que caracterize o fato gerador do imposto, atenta à capacidade econômica do contribuinte, de certo restringirá ao mínimo inevitável a probabilidade de dúvidas sobre a constitucionalidade dos tributos. Por essas razões, o constituinte de 1946 reputou supérfluas as disposições das Constituições anteriores relativas à bitributação."

As normas constitucionais de Direito Financeiro, implantadas pela Carta de 1946, permaneceram, basicamente, até a grande Reforma do Sistema Tributário Brasileiro, ocorrida em 1965.

## A REFORMA DO SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL

### *Considerações Gerais*

Em 1965, aconteceu a Reforma do Sistema Tributário Brasileiro, com a Emenda nº 18, de 1965, ao texto constitucional de 1946, que reviu, praticamente, tudo o que no País se dispunha sobre matéria tributária.

Esta Emenda, que gerou a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, denominada "Código Tributário Nacional", pode ser considerada o divisor de águas de todo o Sistema Tributário Brasileiro.

Procurou-se, através da mesma, reunir, coerentemente, toda a legislação tributária esparsa, existente no País, adaptando-a às necessidades presentes de uma Nação em fase inicial de desenvolvimento.

O ponto básico da Reforma foi a ênfase econômica que se pretendeu dar à estrutura tributária.

“A Emenda Constitucional nº 18/65 rompe, drasticamente, com a tradição brasileira de discriminação nominalista dos tributos, para tornar possível a sistematização tributária da Federação. O método discriminatório adotado é incompatível com a coexistência, concebida pela CF/46, de três sistemas tributários estanques no País — o federal, o estadual e o municipal, de vez que todos os tributos passíveis de cobrança, pelas diversas esferas tributantes deverão estar relacionados, harmonicamente, num conjunto que se estruturou como o “Sistema Tributário Brasileiro — integrado no plano econômico e jurídico nacional.” (Manoel Lourenço dos Santos — “Direito Tributário” — SP — 1968, pág. 40.)

Um conjunto de normas legislativas foi previsto de modo a possibilitar o funcionamento do Sistema Tributário implantado pela Emenda nº 18, dando-lhe o necessário entrosamento, isto é, assegurando o equilíbrio de interesses dos diversos níveis de governo da Federação “como meio prático de ajustar o princípio político-jurídico da igualdade da lei, em todo o território nacional, às desigualdades econômico-sociais aparentes” em cada Região e também a necessária flexibilidade em face das condições econômicas do País.

Estas normas se traduziram nas leis complementares, resoluções do SF e delegações legislativas sobre matéria tributária, das quais trataremos no capítulo relativo à CF/67, já que este diploma constitucional incorporou os dispositivos a elas relativos, previstos na Emenda nº 18/65.

Assim é que a Lei nº 5.172/66, no seu art. 2º, dispunha:

“Art. 2º O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais.”

#### DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS, NA EMENDA Nº 18/65

Antes de tratarmos do tema central deste trabalho achamos útil, primeiro, falar sobre a discriminação de rendas implantada pela Reforma do Sistema Tributário, em nosso País.

A Emenda nº 18/65, dispunha no seu art. 1º sobre a composição do Sistema Tributário, nos seguintes termos:

“Art. 1º O sistema tributário nacional compõe-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria, e é regido pelo disposto nesta Emenda, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal, e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, estaduais e municipais.”

No entanto, no seu art. 4º, ela inclui, na discriminação de rendas, os empréstimos compulsórios, reconhecendo-lhes a natureza tributária e outorgando-os, privativamente, à competência federal.

O Sistema foi mantido, basicamente, pela Constituição de 67.

Estas receitas foram distribuídas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios, por dois critérios distintos:

a) o da indicação nominal dos tributos que cada nível de Governo da Federação podia instituir ou arrecadar, nos limites dos respectivos campos de imposição; e b) o da partilha do resultado financeiro daqueles tributos que pertencem a outros níveis de governo, critério que é consagrado pela referida Emenda, como Sistema das distribuições das Receitas Tributárias.

## DIVISÃO DOS TRIBUTOS

A divisão dos tributos, quanto à competência para a sua instituição, na Emenda Constitucional nº 18, obedeceu aos seguintes critérios:

- a) os de competência privativa;
- b) os de competência adicional (esta foi extinta pelo Ato Complementar nº 31/66);
- c) os de competência comum.

Com essa divisão o referido diploma atribuiu fontes de receitas próprias a cada nível de governo da Federação, prevendo a suplementação das atribuídas aos Estados e Municípios, pelo Sistema de participação no produto financeiro de determinados impostos federais.

Na competência privativa incluem-se os impostos deferidos, nominalmente, a cada um dos poderes tributantes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Define-se cada tributo por via de referência às suas bases econômicas, visando a integrar todo o sistema no plano geral da economia brasileira.

Os impostos privativos são enquadrados em 4 grupos diferentes: 1º) impostos sobre o comércio exterior; 2º) impostos sobre o patrimônio e a renda; 3º) impostos sobre produção e circulação de mercadorias; 4º) impostos especiais.

A Emenda nº 18/65 distribuiu as competências tributárias das Unidades da Federação por diversos artigos nela disseminados, quebrando a tradição das Constituições brasileiras, que reuniam em 2 ou 3 artigos aquelas competências.

De acordo com os ensinamentos do Prof. Manoel Lourenço dos Santos "este ponto da referida Emenda foi bastante criticado mas, sem razão, pois a discriminação de rendas foi feita separadamente, definindo-se de forma expressa e inconfundível a área de competência exclusiva de cada nível de governo da Federação, não havendo possibilidade jurídica do exercício cumulativo ou concorrente dessas competências."

Por esse critério foram indicados, nominalmente, os tributos que as diversas Unidades da Federação podiam, respectivamente, instituir e arrecadar (salvo a hipótese de convênio — delegação — para a arrecadação de impostos de competência alheia).

Neste particular, o Sistema implantado pela Emenda nº 18 foi mais rígido que o da CF/46 em que havia um campo residual — o da competência concorrente (da União e dos Estados Federados).

Feitas estas considerações gerais sobre certas inovações da Emenda nº 18, de certa forma ligadas à legalidade dos tributos, passaremos, agora, ao tema deste trabalho — os princípios da legalidade e da anualidade dos tributos — ressaltando, que ainda trataremos, com mais detalhes, das inovações introduzidas por aquela Emenda Constitucional, quando abordarmos a CF/67, visto que as mesmas foram, em sua maioria, absorvidas por esta Carta Constitucional.

#### OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA ANUALIDADE DOS TRIBUTOS NA EMENDA Nº 18/65

O 1º princípio mencionado — o da legalidade — foi salvaguardado, com pequena alteração, porém, em relação ao texto constitucional de 1946.

Quanto ao 2º, o da anualidade, verificamos que ele sofreu restrições, ficando bastante limitado, como veremos mais abaixo.

O princípio da legalidade foi estabelecido nos termos do art. 2º, I, daquela Emenda, que rezava:

“Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I — instituir ou majorar tributo sem que a lei o estabeleça, ressalvados os casos previstos nesta Emenda.”

Na Lei nº 5.172/66 (“Código Tributário Nacional”) o princípio veio no art. 9º (do Cap. II — “Limitações da Competência Tributária” — Seção I — Disposições gerais) e teve a seguinte redação:

“Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao DF e aos Municípios:

I — instituir ou majorar tributo sem que a lei o estabeleça, ressalvado quanto à majoração o disposto nos artigos 21, 26 e 65.”

O art. 21 refere-se ao imposto de importação, o art. 26 refere-se ao de exportação e o de nº 65, ao imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários, ficando o Poder Executivo autorizado “nas condições e nos limites estabelecidos em lei a alterar as alíquotas ou as suas bases de cálculo”, a fim de ajustá-los (nos dois primeiros casos) “aos objetivos da política cambial e do comércio exterior” e, no que se refere ao imposto sobre operações financeiras “aos objetivos da política monetária”.

Aliás, é oportuno registrar-se, que, até hoje, na vigência da Emenda nº 1/69, esta autorização foi mantida nos dois primeiros casos, ficando, no entanto,

implicitamente revogada, pelo texto constitucional em vigor a mesma autorização para o Poder Executivo, no que se refere ao imposto sobre operações financeiras.

Para alguns autores, a Emenda nº 18/65 estatuiu uma verdadeira delegação legislativa sobre matéria tributária, ao contrário da Constituição de 1946, ao permitir que o Poder Executivo “nas condições e nos limites estabelecidos em lei” pudesse alterar as alíquotas ou as bases de cálculo dos impostos acima referidos.

A delegação legislativa pode tornar-se abusiva e foi o que se verificou, na própria vigência da Emenda nº 18, em cujo texto se limitava a mesma aos casos ali expressamente previstos (como já dissemos — “a alteração das alíquotas ou das bases de cálculo” dos impostos que mencionava, pelo Poder Executivo, “nas condições e nos limites estabelecidos em lei”) e, no entanto, a lei ordinária deferiu ao Conselho Monetário Nacional a faculdade de desdobrar as hipóteses de incidência do ISOF (imposto sobre operações financeiras).

Mas, como assinala o Prof. Manoel Lourenço dos Santos, a delegação legislativa no Direito brasileiro apareceu como uma categoria histórica, a despeito da proibição constitucional, havendo até o precedente de delegação legislativa a um simples órgão da administração.

Ele cita o discutidíssimo caso da Lei nº 3.244, de 1957, que dispunha sobre a Reforma da Tarifa Alfandegária. Essa lei, no seu art. 22, deferiu ao Conselho de Política Aduaneira atribuições para modificar tarifas do imposto de importação, de acordo com os pressupostos e condições estabelecidas em seu texto.

Tal delegação legislativa era inconstitucional, porque em conflito com o § 2º do art. 36 do texto constitucional vigente, mas o STF julgou válida a mesma e firmou jurisprudência sobre o assunto, consubstanciada na Súmula nº 404, que estabelecia:

“Não contrariam a Constituição os arts. 3º, 22 e 27 da Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957, que definem as atribuições do Conselho de Política Aduaneira, quanto à tarifa flexível.”

Segundo o Prof. Caio Tácito (“Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro”, RJ, Borsoi, pág. 14 *apud* Manoel Lourenço dos Santos “Direito Tributário” — pág. 62) o STF deu ao caso “interpretação sociológica e construtiva, pois levou em consideração, apenas que a defesa dos interesses nacionais, no campo da política cambial e comércio exterior, podia exigir ação cuja urgência seria inconciliável com as delongas inerentes ao processo legislativo.”

Convém assinalar-se que o Prof. Aliomar Baleeiro, ao contrário do Prof. Manoel L. dos Santos, não considera essa autorização conferida ao Poder Executivo para alterar as alíquotas ou as bases de cálculo dos impostos acima referidos como uma delegação legislativa, mas sim um caso típico de “standard jurídico.”

Quanto ao *princípio da anualidade*, este sofreu restrições com a Emenda nº 18/65.

Ele foi mantido somente para os chamados impostos diretos, sobre o patrimônio e a renda.

Assim é que aquela Emenda estabelecia no seu art. 2º, II (art. 9º, II, da Lei 5.172/66) o seguinte:

“Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao DF e aos Municípios:

I — .....

II — cobrar impostos sobre o patrimônio e a renda, com base em lei posterior à data inicial do exercício financeiro a que corresponda.”

A discutida Emenda Constitucional, também, não falava mais em prévia autorização orçamentária, mas em “lei posterior à data inicial do exercício financeiro,” acatando a jurisprudência já fixada pelo STF por Súmula, mas restringindo-a aos impostos sobre o patrimônio e a renda.

A Comissão que elaborou o Anteprojeto da referida Emenda assim se manifestou sobre o assunto:

“Existem aí duas restrições ao princípio da anualidade.

A primeira, de natureza temporal, apenas consagra a orientação atual da jurisprudência, de admitir a aplicação, no exercício imediato, da lei cuja vigência, embora posterior à sanção da lei orçamentária, seja, entretanto, anterior à vigência desta.

A segunda restrição, ligada à natureza dos tributos a que se refere, traduz, com mais exatidão que o texto vigente, o fundamento econômico e político do princípio da anualidade. Esse fundamento é de garantir o contribuinte contra a cobrança imediata de tributos novos ou majorados com o conseqüente desequilíbrio das previsões financeiras de seus negócios ou atividades. Mas, a simples enunciação desse objetivo mostra que ele só tem aplicação razoável aos impostos lançados e cobrados por períodos certos de tempo, do que, aliás, a própria palavra “anulidade” já seria suficientemente indicativa. Por isso, o texto proposto limita a aplicação do princípio aos chamados impostos “diretos” sobre o patrimônio e a renda, conceitualmente ligados a uma situação patrimonial ou financeira permanente ou durável, cuja apuração não pode, portanto, prescindir do elemento temporal. Paralelamente, o princípio deixa de aplicar-se aos chamados “impostos indiretos”, incidentes sobre fatos isolados e desvinculados de qualquer elemento cronológico, e também, às taxas e às contribuições de melhoria, tributos que, por sua vinculação a serviços ou a custos, assumem posição paralela a dos “impostos indiretos”. Assim, o texto proposto, longe de repudiar o princípio da anualidade, apenas o reduz a dimensões compatíveis com seus objetivos”. (Anteprojeto de Reforma da discriminação constitucional de renda” — cit. pp. 38-39).

## CONSTITUIÇÃO DE 1967

Em 24-1-67 ganhamos uma nova Constituição, organizada pelo Governo Revolucionário, que assumira o Poder em 1964, Constituição essa que entrou em vigor em 15-3-67.

As inovações tributárias trazidas pela Emenda nº 18/65 foram, quase todas, incorporadas à Carta de 1967, a saber: as delegações legislativas, as Leis Complementares, as Resoluções do SF, a discriminação de rendas, etc... das quais trataremos depois de estudarmos os princípios que são objeto de nosso trabalho.

## OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E ANUALIDADE DOS TRIBUTOS NA CONSTITUIÇÃO DE 67

Os princípios em questão foram devidamente contemplados pela Carta de 1967.

O princípio da legalidade foi mantido praticamente sem alterações.

O princípio da anualidade, que havia sido modificado pela Em. nº 18/65, foi restaurado, nos mesmos termos da CF/46, em seu texto original.

O princípio da *legalidade* veio estabelecido, isoladamente, no art. 20, I e combinado com o da *anualidade*, no art. 150, § 29.

Senão vejamos o que dizia o art. 20, I:

“Art. 20. É vedado à União, aos Estados, ao DF e aos Municípios:  
I — instituir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.”

E no Capítulo dos “Direitos e Garantias Individuais” reiterava-se:

“Art. 150. ....  
§ 29. Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.”

Conforme assinala Pontes de Miranda, em seus “Comentários à Constituição de 1967”, o legislador constituinte, temendo a permanência da estrutura política ditatorial de 1937-1946, insistiu em inserir o princípio da legalidade, clara e insofismavelmente, não só no art. 20, I, como também, no art. 150, § 29, o que constitui *bis in idem*.

Pontes de Miranda (obra acima citada) comentando os princípios substanciados no art. 150, § 29, da CF/67, assim se expressou:

“São de repelir-se as interpretações que permitem lei nova, no ano da arrecadação, que crie o tributo para o mesmo ano, ou que o aumente, ou altere, ainda que o orçamento o tenha previsto, ou haja previsto a alteração ou majoração.”

Este autor prossegue, explicando que somente 2 problemas podem surgir: o da duração fixa da incidência, sem margem para que a lei orçamentária suspenda a cobrabilidade do tributo, como é o caso dos tributos com destinação de verba; e o da imprevisibilidade ou extrema dificuldade de se inserir no Orçamento o tributo criado no mesmo ano em que se elabora o orçamento; é o caso, por exemplo, de uma lei que fosse votada após o orçamento e até 31 de dezembro; sendo assim, é evidente que a lei orçamentária



não poderia referir-se a ela. Esta lei, portanto, há de entender-se incidente no ano imediato, pois que foi votada simultaneamente ou logo após (até 31 de dezembro) ao orçamento.

Pontes de Miranda opina no sentido que o legislador constituinte não teve em mira cercear a atividade legislativa; seu objetivo foi pôr em memória o que se iria cobrar, exigir, que tudo se processe de modo que o contribuinte facilmente soubesse o que teria que pagar.

O mesmo autor esclarece qual a finalidade do princípio constitucional, a seu ver: "a) proibir, durante o ano em que se cobram os tributos, que se crie para o mesmo ano, qualquer tributo; b) exigir a inserção no orçamento de referência a qualquer lei que haja criado imposto, cuja incidência dependa de com ele se contar para as despesas do ano seguinte.

Em conseqüência, infringe o princípio: a) qualquer lei sobre tributo (criação, aumento ou diminuição) que não seja sobre tarifa aduaneira ou imposto lançado por motivo de guerra — esta, promulgada num ano, não pode ter execução no mesmo ano, porque não consta do orçamento; b) se a lei é em benefício de uma entidade autárquica ou paraestatal, que tenha orçamento, a não inserção no orçamento da entidade autárquica ou paraestatal, se é ela que o arrecada, pré-exclui a cobrabilidade do tributo, porque se há de entender que ela abriu mão do benefício; c) se a lei foi feita no ano em que teria de ser promulgada a lei de orçamento do ano seguinte, mas, em si, é lei permanente, que não precisa de referência no Orçamento ou já não poderia ser referida no Orçamento, pode ser cobrado o tributo."

Nas duas espécies, a falta de menção, na lei do Orçamento, não suspende a sua execução. Ali, por ser desnecessária, aqui, por ser impossível a inserção." (Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição de 1967").

A CF/67, como vemos, abandonou o dispositivo da Em. nº 18/65, no que se refere ao princípio da anualidade dos tributos, retornando basicamente (com pequenas alterações) à orientação de 1946.

É bem verdade que o STF já fixara sua interpretação sobre a anualidade dos tributos, em face da Carta de 1946, dando, aliás, àquele princípio um sentido bem ameno.

#### DELEGAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA (NA CONSTITUIÇÃO DE 1967)

Como já dissemos, o *princípio da legalidade*, na CF/67, sofreu modificações, com relação ao texto de 1946, pois nele foram incorporadas as inovações da EM. nº 18/65, sobre delegação legislativa, em matéria tributária, o que não era admitido pela Carta de 1946.

Assim é que ficou estabelecido pelo art. 22, § 2º, o seguinte:

"Art. 22. ....

§ 2º É facultado ao Poder Executivo, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo dos impostos a que se referem os nºs I, II e VI, a fim de ajustá-los aos objetivos da política cambial e de comércio exterior ou de política monetária."

Os impostos acima mencionados eram: o de importação (art. 22, I), exportação (art. 22, II) e ISOF (art. 22, VI).

O Poder Executivo estava, portanto, constitucionalmente armado, da faculdade de variar as alíquotas dos citados impostos (tal como a Em. nº 18 já previra), bem como suas bases de cálculo, se fatores contingentes justificassem a medida.

Como acabamos de ver, a CF/67 incorporou as modificações da Em. nº 18 ao princípio da legalidade, inovando neste particular, com relação ao texto constitucional de 1946.

Conforme já assinalamos, alguns autores como o Prof. Manoel Lourenço dos Santos, consideram essa autorização concedida ao Poder Executivo para alterar as alíquotas ou bases de cálculo de certos impostos e sob certas condições estatuídas em lei, como verdadeira Delegação Legislativa. Outros autores, ao contrário, consideram-na como caso típico de "standard jurídico", visto que o Poder Executivo estará limitado a um mínimo e a um máximo fixados em lei e às condições por ela previstas. Para estes, trata-se de um simples caso de variação de alíquotas. Situa-se neste grupo o Ministro Aliomar Baleeiro.

#### RESSALVAS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

As ressalvas da CF/67 dizem respeito à tarifa alfandegária e ao imposto lançado po motivo de guerra, a 1ª prevista no art. 22, I e II (impostos sobre o comércio exterior) e a 2ª no art. 23 (relativo à guerra externa).

A ressalva quanto à tarifa alfandegária permite que a mesma seja criada ou aumentada ou diminuída durante o exercício financeiro, sem necessidade de estar prevista no Orçamento.

Pontes de Miranda assinala que não se incluem na ressalva: "as taxas que recaiam sobre mercadorias importadas ou exportadas, bem assim os preços de serviços ou uso de guindastes, armazenagem, descargas e seguros estatais."

A 2ª ressalva do art. 150, § 29, refere-se à guerra externa e não à civil e pode ser cobrado o imposto: 1º) se a lei foi promulgada no exercício em curso; 2º) se a lei foi promulgada no ano anterior e a guerra persiste; 3º) ou se na lei estava previsto o tempo em que se cobraria o mesmo imposto. O art. 23 a que se refere esta ressalva, estabelecia:

"Art. 23 - Compete à União, na iminência ou no caso de guerra externa, instituir, temporariamente, impostos extraordinários compreendidos, ou não, na sua competência tributária, que serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas que determinaram a cobrança."

Antes de finalizarmos o capítulo das ressalvas ao art. 150, § 29, é útil assinalar-se que a tarifa alfandegária, no texto de 1967, referia-se aos impostos sobre o comércio exterior (ao de importação e também ao de exportação) ao contrário da Carta de 1946.

Na vigência da CF/46 entendia-se que a expressão "tarifa alfandegária", tal como fôra estabelecida naquele diploma constitucional referia-se apenas ao imposto de importação, de competência federal, pois à época o imposto de exportação era de competência dos Estados Federados, e o legislador constituinte

de 1946, absolutamente, não pretendia dar tão amplos poderes tributários aos governos estaduais. Mas, com a transferência do imposto de exportação para o âmbito federal deixou de haver aquela preocupação.

### EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS

Pela CF/67 foram incluídos entre os tributos privativos da União, os empréstimos compulsórios, não mais contando os Estados e Municípios com essa fonte de receita (art. 19, § 4º, CF/67).

A privatividade dessa competência já havia sido determinada pela Em. nº 18, no seu art. 4º, nos seguintes termos:

“Art. 4º Somente a União, em casos excepcionais, definidos em lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios.”

Discutia-se qual a verdadeira natureza dos empréstimos compulsórios.

A Constituição vigente consagrou a opinião que defende a natureza tributária do empréstimo compulsório, de verdadeiro imposto.

O STF, em Súmula, de nº 418, assim se manifestara sobre o assunto:

“O empréstimo compulsório não é tributo, e sua arrecadação não está sujeita à exigência constitucional da prévia autorização orçamentária”.  
(1964)

Esta tese não foi aceita pelo espírito da Em. nº 18/65, pela CF/67 e explicitamente, pela CF/69. Portanto, em virtude da natureza tributária do empréstimo compulsório este ficaria, também, submetido aos princípios da legalidade e da anualidade dos tributos.

A Lei nº 5.172/66, definia os casos em que a União poderia lançar mão do empréstimo compulsório, no seu art. 15, I, II, III e parágrafo único, nos seguintes termos:

“Art. 15. Somente a União, nos seguintes casos excepcionais, pode instituir empréstimos compulsórios:

I — guerra externa, ou sua iminência;

II — calamidade pública que exija auxílio federal impossível de atender com os recursos orçamentários disponíveis;

III — conjuntura que exija a absorção temporária de poder aquisitivo.  
Parágrafo único. A lei fixará, obrigatoriamente, o prazo do empréstimo e as condições de seu resgate, observando, no que for aplicável, o disposto nesta lei.”

### TRIBUTAÇÃO PELAS AUTARQUIAS E ENTIDADES PARAESTATAIS

Como já dissemos, anteriormente, estas entidades tiveram constitucionalizada sua existência pela CF/46.

Sabemos que os serviços públicos a elas confiados têm de ser providos dos recursos financeiros necessários. Daí surgem alguns problemas, como o de ser necessária ou não a inserção dos tributos, constantes de leis para auxílio

ou inversão em serviços das autarquias, no Orçamento da União, dos Estados-membros ou do Território, ou do Município, para que se possam cobrar.

Pontes de Miranda dá a seguinte lição:

“a) o tributo permanente, destinado à autarquia e por ela arrecadado, não precisa constar do Orçamento estatal, precisa constar dele o que não é arrecadado pela autarquia, porque as quantias desse entram nos cofres públicos e têm de ser escrituradas como “receita” da unidade política, para escriturando-se como “despesa”, seja cumprida a destinação à autarquia; b) o tributo permanente, destinado à autarquia e por ela arrecadado, precisa constar do orçamento da autarquia. Se não consta dele, o princípio constitucional impede que ela o cobre. Se o orçamento estatal também insere, há “bis in idem”. Se o Orçamento estatal o insere, sem que o da autarquia o insira essa abriu mão do tributo, e a unidade política tem de praticar novo ato para entregá-lo à autarquia.” (Pontes de Miranda – “Comentários à Constituição de 1967”).

#### OUTRAS INOVAÇÕES CONSTITUCIONALIZADAS PELA CARTA DE 1967

Ligadas à legalidade dos tributos, devemos abordar algumas inovações da Em. nº 18/65, constitucionalizadas pela CF/67 a saber: as Resoluções do SF, as Leis complementares e a discriminação de rendas.

#### RESOLUÇÕES DO SENADO FEDERAL, EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

A CF/67 também incorporou uma importante novidade, prevista pela Emenda nº 18/65, que são as Resoluções do SF sobre matéria tributária.

A CF/46 conferia ao Senado uma única competência para legislar com exclusividade, sem a participação, no processo, da Câmara dos Deputados; tratava-se de suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do STF.

Também podia o SF, no exercício de atribuição que lhe conferia o § 6º do art. 19 da mesma Constituição, em casos excepcionais, autorizar o aumento, por determinado tempo, do imposto de exportação até o máximo de dez por cento “ad valorem”. Mas, Pontes de Miranda esclarece que o Senado, no exercício dessa atribuição, não legislava, coordenava competência estadual e competência do poder estadual (sic): era a voz da Constituição mesma, instrumento póstumo do poder constituinte de 1946. A autorização, que então concedesse não podia ser perpétua. Concedida por mais de um ano, supunha-se condicionada à perduração das circunstâncias excepcionais que a permitiram”. (Pontes de Miranda – “Comentários à Constituição de 1946”, 3ª ed. RJ, 1960, t. II, p. 206).

Mas, as Resoluções previstas pela Em. nº 18 e CF/67 (art. 49, VII), são restritivas da faculdade de regulamentação dos tributos, por parte dos Estados.

A CF/67 indica, no seu art. 24, as seguintes hipóteses de Resoluções do Senado Federal sobre matéria tributária:

a) a do § 2º – para fixação dos limites da alíquota do imposto sobre a transmissão a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física,

e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como sobre direitos à aquisição de imóveis;

b) a do § 4º — para a fixação dos limites da alíquota interestadual do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos, na forma do art. 22, § 6º, realizadas por produtores, industriais e comerciantes.

Esclarecendo a importância das Resoluções do Senado Federal sobre matéria tributária, a Comissão de Reforma diz que tais figuras legislativas se entrosam com a lei Complementar da Constituição, “para emprestar ao sistema a necessária flexibilidade, sem prejuízo da sua certeza e da sua segurança.”

“Essa flexibilidade que se pretende dar ao nosso sistema tributário, utilizando-se o mecanismo das leis complementares, das resoluções do Senado e de certas formas de delegações legislativas, visa a ajustá-lo sempre às novas condições ou interesse da economia nacional, em cujo plano deve integrar-se o sistema impositivo adotado.” (Manoel Lourenço dos Santos — “Direito Tributário”, 1968, págs. 60).

O legislador reservou ao Senado Federal a função de reajustar ou limitar as alíquotas dos citados impostos, aceitando a teoria dos elaboradores do Anteprojeto da discriminação de rendas, da Em. nº 18, segundo a qual a “Câmara Alta do Congresso Nacional, livre das injunções implícitas na representação proporcional, e tradicionalmente depositária do “poder moderador” é, com efeito, o órgão mais indicado para a função constitucional de ajustar a lei às condições econômicas atuantes, em um dado momento, em assunto que interesse, simultaneamente, a mais de um nível de governo.”

### LEIS COMPLEMENTARES

Outra inovação, incorporada ao texto constitucional de 1967, foram as leis Complementares, de natureza tributária.

As leis complementares distinguem-se das ordinárias pelo “quorum” que se exige para sua votação (maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional), não se distinguindo formalmente das mesmas.

Elas foram previstas no art. 53, do texto de 1967 (art. 50, CF/69).

Dizia o art. 53, da Carta de 1967:

“As leis complementares da Constituição serão votadas por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.”

A Constituição de 1967 cogita de lei complementar de natureza tributária, em vários dispositivos, estabelecendo o seu alcance, no art. 19, § 1º, nos seguintes termos:

“Art. 19 — .....

“§ 1º Lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre os conflitos de competência tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e regulará as limitações constitucionais do poder tributário.”

De acôrdo com a Carta de 1967, seria expedida lei complementar, em matéria tributária, entre outros casos, nos seguintes:

a) para definir os casos excepcionais em que a União poderá instituir empréstimo compulsório (art. 19 § 4º);

b) para fixar os requisitos a serem observados na imunidade tributária, do patrimônio, da renda ou dos serviços de partidos políticos e de instituições de educação ou de assistência social (art. 20, III, e);

c) para estabelecer critérios de determinação do limite das alíquotas do imposto sobre a transmissão de bens imóveis (art. 20, § 2º) e da alíquota interestadual do imposto sobre a circulação de mercadorias (art. 20, § 4º);

d) para concessão, pela União, de isenções de impostos federais, estaduais e municipais, atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional;

e) para determinação de critérios que permitam distinguir as atividades tributáveis pelo imposto de serviços de qualquer natureza, de competência municipal, das que estão sujeitas a imposto federal ou estadual (art. 25, II);

f) para regular a aplicação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios, a que alude o art. 26, e cometer ao Tribunal de Contas da União o cálculo das quotas estaduais e municipais (art. 26, § 1º).

“A lei complementar poderá, também, afastar da incidência do imposto sobre circulação de mercadorias outros produtos, além dos industrializados, a que se refere o § 5º do art. 24 da CF/67”. É o que nos ensina Manoel Lourenço dos Santos — em sua obra “Direito Tributário” (1968) “porque, sempre que a regra constitucional defere à lei, indeterminadamente, a regulamentação de seu preceito, ou de princípio ou direito, que reconheça ou estabeleça, cria uma oportunidade para atuações da lei complementar.”

Outras hipóteses de lei complementar também são indicadas para determinados impostos em espécie.

### EXCLUSÃO DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

A CF/67, no seu art. 18, suprimiu a referência expressa do art. 2º da Lei 5.172/66 (Código Tributário Nacional) às Constituições estaduais, ao tratar das normas que regerem o Sistema Tributário Nacional. Vejamos o art. 18, da CF/67:

“Art. 18. O Sistema Tributário Nacional compõe-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria e é regido pelo disposto neste Capítulo, em leis complementares, em resoluções do Senado e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, estaduais e municipais.”

A Constituição estadual pode, em verdade, conter “norma geral supletiva” conforme nos ensina Aliomar Baleeiro, em seu “Direito Tributário Brasileiro” — mas, nesse caso, ela é, apenas, formalmente constitucional; vale como lei estadual, com apoio no art. 8º § 2º da Constituição de 1967.

## COMPETÊNCIA LEGISLATIVA LOCAL

Como já dissemos, desde a CF/46 fora dado à União legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro, mas a competência federal não excluía a legislação estadual supletiva ou complementar (arts. 15, XV, *b*, comb. c/ art. 6º CF/1946).

A CF/67 manteve o sistema, em seus arts. 8º, XVII, *c*, comb. c/ seu § 2º (e vamos adiantar, aqui, dizendo, desde logo, que a Em. nº 1/69, também incorporou o dispositivo sob nº 8º, XVII, *c* e § 2º).

Portanto, “nos limites das respectivas competências”, as leis de cada Pessoa de Direito Público Interno decretarão a alíquota de cada tributo e pormenores que se afastem das “normas gerais” da União ou dos Estados, se supletivas.

Os Municípios não podiam, nem podem legislar sobre “normas gerais” relativas a tributos, mas podem regular quanto seja de seu peculiar interesse, desde que não ofendam as “normas gerais” da União e do Estado.

Aliomar Baleeiro, em seu “Direito Tributário Brasileiro”, pág. 64, nos dá a seguinte lição: “não é “norma geral” do Estado a que interfira em pormenores apenas compatíveis com o peculiar interesse municipal ou se revele discriminatória, tratando, desigualmente, municípios.” “Geral” exclui o “especial”, o “local”, o miúdo. A lei federal especial para o DF e Territórios é, tecnicamente, lei local.”

## A DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1967

A Constituição de 1967 também fez alteração na discriminação de rendas, embora mantenha quase integralmente o sistema da Em. nº 18; em resumo, entre outras, ela fez as seguintes alterações:

a) retomou a técnica, tradicional às constituições brasileiras, de reunir, em 3 artigos, de nºs 22, 24 e 25 — a competência impositiva ordinária da União e a competência impositiva dos Estados e Municípios, ao invés de espalhar a competência tributária de cada uma dessas entidades, ao longo do capítulo que regula o sistema tributário;

b) restaurou a competência residual, não concorrente (art. 19, § 6º), nos seguintes termos: “A União poderá, desde que não tenham base de cálculo e fato gerador idênticos aos dos impostos previstos nesta Constituição, instituir outros além daqueles a que se referem os arts. 22 e 23 e que não se contenham na competência tributária privativa dos Estados, DF e Municípios, assim como transferir-lhes o exercício da competência residual, em relação a determinados impostos, cuja incidência seja definida em lei.”

c) previu a criação de novas figuras tributárias, de natureza extrafiscal, determinando que “para atender à intervenção no domínio econômico”, de que trata o parágrafo anterior, poderá a União instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer (art. 157, § 9º);

d) reservou também à lei complementar dispor sobre os conflitos de competência tributária entre a União, os Estados, o DF e os Municípios e regular as limitações constitucionais ao poder tributário (art. 19, § 1º);

e) modificou o conceito de contribuição de melhoria, estabelecido no art. 19 da Emenda Const. nº 18, deferindo à lei fixar os critérios, os limites e a forma de cobrança da contribuição a ser exigida sobre cada imóvel, sendo que o total da sua arrecadação não poderá exceder o custo da obra que lhe der causa (art. 19, § 3º);

f) determinou que a "União, mediante lei complementar, atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional", poderá conceder isenção de impostos federais, estaduais e municipais (art. 20, § 2º);

g) quebrou a unicidade do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, de que trata o art. 22, II, permitindo "a incidência, dentro dos critérios e limites fixados em lei federal, do imposto sobre a circulação de mercadorias na operação de distribuição, ao consumidor final, dos lubrificantes e combustíveis líquidos utilizados por veículos rodoviários, e cuja receita seja aplicada, exclusivamente, em investimentos rodoviários." (art. 22, § 6º) etc... (Manoel Lourenço dos Santos - "Direito Tributário" - 1968).

#### CLASSIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1967

Também quanto à classificação dos tributos, em virtude da inovação do art. 19, § 6º, a CF/67 apresentou inovações com relação à Em. nº 18/65.

Os tributos, segundo a Carta de 1967, poderiam ser classificados em 3 categorias:

a) tributos de competência privativa (os impostos que a Constituição deferiu a cada um dos níveis do governo da Federação, nominalmente); o empréstimo compulsório, que tem natureza tributária e é deferido, exclusivamente à União e finalmente, as contribuições a que se refere o art. 157, § 9º, da CF/67 (isto é, aquelas contribuições destinadas à intervenção no domínio econômico, instituídas pela União, "para custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer"). Estas últimas, aliás, fogem ao princípio da anualidade por sua própria natureza.

b) tributos de competência residual - não concorrente (art. 19, § 6º).

Como sabemos, a CF/46 admitia a competência concorrente (art. 21), residual (da União e dos Estados).

A Em. nº 18/65, neste ponto, tornou mais rígido o Sistema extinguindo-a.

Já a CF/67 deu um pouco mais de elasticidade ao sistema de discriminação de rendas, ao permitir a competência residual (apenas da União), portanto, não concorrente, no art. 19 § 6º;

c) tributos de competência comum (taxas e contribuições de melhoria).

Essas, em resumo, foram as principais inovações da CF/67, que julgamos oportuno abordar, por se relacionarem com os princípios da legalidade e anualidade dos tributos, que estamos estudando.

Passaremos, agora ao estudo do texto constitucional vigente.



## EMENDA Nº 1, DE 1969

A CF/67 teve duração efêmera pois, em 1969, foi votada a Em. nº 1, de 17 de outubro, mantendo, apenas, em parte o texto de 1967.

No que se refere à matéria tributária a Emenda nº 1/69 incorporou, em alguns casos, com pequenas alterações, em outros casos, integralmente, os dispositivos da CF/67, quanto às delegações legislativas, Resoluções do Senado Federal, Leis Complementares e discriminação de rendas.

O texto constitucional vigente suprimiu as palavras sobre a composição do Sistema Tributário e os diplomas que o regerão, desprezando o exemplo da Carta de 1967.

OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA ANUALIDADE  
DOS TRIBUTOS NA EMENDA Nº 1, DE 1969

O *princípio da legalidade* tributária foi consagrado em dois artigos da Em. nº 1/69, tal como acontecera com a Carta de 1967.

Quanto ao *princípio da anualidade* este sofreu modificações, como veremos adiante.

O art. 19, I, assim estabeleceu o princípio da legalidade:

“Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao DF e aos Municípios:  
I — instituir ou aumentar tributos sem que a lei o estabeleça, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.”

O Prof. Aliomar Baleeiro explica que a expressão — “ressalvados os casos previstos nesta Constituição”, refere-se aos impostos de importação (art. 21, I), exportação (art. 21, II) e imposto sobre produtos industrializados (art. 21, V), “cujas alíquotas ou bases de cálculo podem ser alteradas, pelo Poder Executivo, nas condições e nos limites estabelecidos em lei.”

A Emenda nº 1/69 revogou, implicitamente, esta ressalva que a CF/67 fazia com relação ao ISOF (art. 22, § 2º).

Os 3 tributos, acima mencionados, por sua natureza e função, não podem ser submetidos às delongas do processo legislativo, para que possam ser lançados e arrecadados.

Segundo o mesmo autor (“Direito Tributário Brasileiro” — 1971, pág. 78): “a ressalva, aliás, é limitativa, pois a competência outorgada ao Executivo é condicionada aos níveis mínimo e máximo da lei, e apenas para as finalidades extrafiscais, enunciadas na própria Constituição. Rigorosamente não são ex-

ções.” E acrescenta: “Portanto, a interpretação correta dos dispositivos citados na Constituição é a de que, sem exceções, prevalece imperante o princípio da legalidade.”

Ruy Barbosa Nogueira (em “Direito Tributário” — SP — 1971), assim explica a inclusão do IPI, nos casos de delegação legislativa contemplados pela Emenda nº 1/69: “o IPI tem feição fiscal idêntica ao ICM, porque desvestido de cunho extrafiscal ou de objetivos econômico-fiscais. Entretanto, a Constituição não ressaltou o ICM, como para fortalecer apenas o poder central, para elevar a arrecadação em caso de necessidade.”

Este mesmo princípio, da *legalidade*, veio, também, estabelecido no art. 153, § 2º, sendo mantido no Capítulo dedicado aos “Direitos e Garantias Individuais”, tal com no texto de 1967. Aqui ele vem combinado com o princípio da *anualidade*.

Assim estabelece o art. 153, § 2º:

“Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nem cobrado, em cada exercício, sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do início do exercício financeiro, ressalvados a tarifa alfandegária e a de transporte, o imposto sobre produtos industrializados e o imposto lançado por motivo de guerra e os demais casos previstos nesta Constituição.”

Como se observa a Em. nº 1/69 ampliou as ressalvas ao *princípio da anualidade* acrescentando ao texto de 1967 (que apenas incluía, tal como o de 1946 a tarifa alfandegária e o imposto lançado por motivo de guerra) os seguintes impostos: a tarifa de transportes (art. 21, VII, da CF/69) e o IPI (art. 21, V).

A expressão “e os demais casos previstos nesta Constituição”, no texto de 1969, inclui, também, as contribuições previstas no art. 21, § 2º, I, nos seguintes termos:

“Art. 21 — .....

§ 2º A União pode instituir:

I — contribuições, nos termos do item I deste artigo, tendo em vista intervenção no domínio econômico e o interesse da previdência social ou de categorias profissionais.”

Estas contribuições, cuja natureza jurídica é discutidíssima, hoje integram o Sistema Tributário Nacional, haja visto os arts. 163, parágrafo único, 165, XVI e 166, § 1º da CF/69, que as autoriza expressamente, tal como aconteceu no texto constitucional de 1967 (arts 157, § 9º, 158, XVI, 159, § 1º).

Aliás, a Em. nº 1/69 foi mais explícita do que a Carta de 1967, pois que colocou as referidas contribuições dentro do Capítulo dedicado ao Sistema Tri-

butário, fazendo a elas referência genérica no art. 21, § 2º, I (além da menção explícita nos 3 artigos acima mencionados, dentro do Capítulo dedicado à “Ordem Econômica e Social”, como fora feito pela CF/67).

Estas contribuições pela sua própria natureza e finalidade fogem ao princípio da anualidade dos tributos.

Continuando a análise das *ressalvas* do art. 153, § 29, devemos acrescentar que a tarifa alfandegária abrange os impostos de importação e exportação (art. 21, I e II) e o imposto lançado por motivo de guerra é o previsto no art. 22 e refere-se à guerra externa, tal como nas Constituições de 1946 e 1967.

A Emenda nº 1, de 1969, além de ampliar as ressalvas ao texto de 1967, ao *princípio da anualidade*, também extinguiu a exigência da “prévia autorização orçamentária”, dos textos de 1946 e 1967, que nela falavam expressamente (se bem que, como vimos anteriormente, o STF, desde 1963, já firmara sua interpretação do princípio da anualidade dos tributos, consubstanciada na Súmula, enunciado nº 66 que dizia: “é legítima a cobrança do tributo que houver sido autorizado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro.” Em consequência, a aplicação do art. 150, § 29, CF/67, ficara restrita ao que se lê no enunciado nº 67, da Súmula: “é inconstitucional a cobrança de tributo que houver sido criado ou aumentado no mesmo exercício financeiro”, isto é, depois de 31 de dezembro).

Ora, a Em. nº 1/69 consagrou, constitucionalmente, a jurisprudência do STF (Súmula, enunciado nº 67) sobre o princípio da anualidade, que Aliomar Baleeiro diz “talvez não ter sido a melhor interpretação do Direito Anterior.”

Como já vimos, segundo o pensamento dos Constituintes de 1946, a lei de tributação só se tornaria aplicável, se surgida antes do orçamento do exercício financeiro em que deveria ter aplicação e, ainda, se o produto da arrecadação do tributo instituído tivesse sido incluído na previsão da receita do poder tributante.

Porém assim acabou não entendendo o Judiciário, interpretando a norma constitucional de forma mais amena, como já vimos: não haveria necessidade de a lei instituidora preexistir à orçamentária, bastando que existisse antes do início do exercício financeiro ao qual se referisse o orçamento já aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Executivo, ou já aprovado e promulgado pelo Legislativo. Com essa decisão sobre a matéria, absolutamente conforme com o que a Constituição hoje traduz, na prática, não houve mudança.

Apenas, não existe mais em nosso Direito Tributário o princípio da prévia autorização orçamentária, já que só se exige, atualmente, que a lei instituidora ou majoradora do tributo esteja em vigor antes do exercício financeiro da cobrança, ressalvados os casos que a própria Constituição prevê.

Ruy Barbosa Nogueira ("Diário Tributário" – SP – 1971), referindo-se ao princípio da anualidade assim se expressou:

"O *princípio da anualidade*, tal como hoje é estabelecido pelo texto constitucional, nos leva às seguintes conclusões:

- 1) a anualidade é princípio aceito universalmente e, no Brasil, é postulado tradicional, mantido pelos textos constitucionais;
- 2) tem havido, nos últimos tempos, movimentos, aliás, que já encontraram guarida em textos legais;
- 3) a sua revogação ou abolição reduz, sensivelmente, as garantias tributárias dos cidadãos;
- 4) aplica-se aos empréstimos compulsórios a norma do art. 153, § 2º, da Constituição, haja visto o art. 21, § 2º, II, da CF, ao estabelecer que aos empréstimos compulsórios se aplicam as disposições relativas aos tributos e às normas gerais do direito tributário. Eles poderão ser instituídos, pela União, em casos definidos em lei complementar;
- 5) No que se refere aos preços públicos, o preceito da anualidade não tem aplicabilidade;
- 6) O argumento em defesa da anualidade, contido na Constituição, prende-se em garantir o contribuinte contra "surpresas fiscais", com novos ou aumentados tributos. Em contrapartida, argumenta-se que o Estado Moderno não pode ficar preso a limitações de despesa que se elevam sempre. Mas, o controle das elevações compete ao Estado, que deve aparelhar-se, convenientemente, para evitá-las, sem restringir a garantia do contribuinte. Se o Estado não é capaz disso, e de forma simples revoga a anualidade, não será, por justiça, o contribuinte que deverá ser o sacrificado."

Segundo o Prof. Baleeiro, ainda que o *princípio da anualidade* tenha sofrido restrições na redação da Em. nº 1/69 (art. 153, § 2º), a seu ver, conserva toda aplicação quanto aos tributos já existentes no exercício anterior, o que significa que o Orçamento deverá autorizá-los, previamente, para que possam ser cobrados no exercício a que se destinam.

"As exceções do art. 153, § 2º devem ser entendidas como eficazes, apenas para os tributos novos, ou majoração dos anteriores, decretados depois da publicação do orçamento e até a véspera do dia do início do exercício que por ela vai ser regido." (Aliomar Baleeiro – obra citada). Essa interpretação repousa no art. 62, da CF/69 que dispõe: "O orçamento anual compreenderá, obrigatoriamente, as receitas e despesas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração centralizada direta, quanto da indireta..."

Resumindo, de acordo, ainda com o Prof. Aliomar Baleeiro, do art. 153, § 29 decorrem as seguintes conseqüências:

"a) a lei material que decreta ou majora tributo, ressalvados a tarifa alfandegária, o imposto lançado por motivo de guerra, etc... há de ser anterior ao exercício financeiro; b) a lei do tributo não pode ser alterada ou retificada, depois de 31 de dezembro, para vigência no exercício a que este se refere; c) o Orçamento, na parte relativa à autorização para cobrança de tributos não pode ser modificado ou alterado depois do prazo constitucional fixado para sua sanção; d) a lei material do imposto, cuja vigência se esgotou pela revogação ou pelo decurso do prazo fixado no texto de suas próprias disposições, não é revigorada pela simples autorização orçamentária para cobrança em exercício posterior; e) a lei tributária revogada por outra, não volta a vigorar pela revogação desta última; f) a lei que aplica especialmente tributo à manutenção de órgão paraestatal, ou parafiscal, não pode delegar a esta fixação ou alteração do objeto da prestação, isto é, do "quantum" a ser exigido dos contribuintes; nem ser executada no exercício no qual foi publicada; g) a lei não poderá cometer ao Poder Executivo a tarefa de fixar ou alterar, em regulamento de execução, o objeto e o "quantum" do tributo, ressalvadas as exceções expressas da Constituição." (Aliomar Baleeiro — "Direito Tributário Brasileiro" — 1971).

Para finalizar esta análise da Constituição vigente, cabe, ainda, um comentário sobre o seu art. 55, item II, (art. 58 e §§, da CF/67) que estabelece:

"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;

....."

Surge logo a pergunta: Pode o Presidente da República criar tributos ou majorá-los, através de decretos-leis?

O Prof. Aliomar Baleeiro opina, com muita lógica, em sentido contrário, lembrando que, embora o art. 55 fale genericamente em normas tributárias, os decretos-leis não são o meio idôneo para decretação de impostos e sim as leis ordinárias e, salvo caso específico, as leis complementares, acrescentando que "à própria feição democrática da Carta de 1969, repugna a criação de tributos através de decretos-leis."

## CONCLUSÃO

Podemos dizer, concluindo, que verificamos, através do estudo de nossos diversos textos constitucionais, que os princípios da legalidade e da anualidade dos tributos, um dos baluartes dos direitos e garantias dos cidadãos, evoluíram, em seus conceitos, com o fim de se adaptarem às aspirações do Estado de Direito da atualidade e de se ajustarem aos interesses de uma nação, podemos declarar, já em fase de desenvolvimento.

Como já dissemos no início de nosso trabalho, os princípios da legalidade e da anualidade tributária são conexos, complementares e essenciais ao Moderno Estado de Direito.

## BIBLIOGRAFIA

1. "Constituições do Brasil" (até 1946) — Edição Saraiva — 1961 — 3a. edição. Organização e Revisão por Fernando H. Mendes de Almeida.
2. Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil". Tomo I — Editora Guanabara — Rio — 1936.
3. Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição de 1946" Tomo V — Editor Borsari — Rio — 1960, 3a. ed.
4. Sampaio Dória — "Comentários à Constituição de 1946" — vol. IV — 1960 — Max Limonad.
5. Carlos Maximiliano — "Comentários à Constituição Brasileira de 1946" — vol. III, 4a. ed. Livraria Ed. Freitas Bastos — 1948.
6. Eduardo Espinola — "A Nova Constituição do Brasil — Direito Público e Constitucional Brasileiro". 1946 — Livraria Editora Freitas Bastos — RJ.
7. Cláudio Pacheco — "Tratado das Constituições Brasileiras." — RJ — 1965, Freitas Bastos, vols. III e XI.
8. Aliomar Baleeiro — "Uma Introdução à Ciência das Finanças" — 7a. ed. Forense — 1971.
9. Aliomar Baleeiro — "Curso de Direito Tributário Brasileiro" — 3a. ed. Forense — Rio — 1971.
10. Aliomar Baleeiro — "Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar" — 2a. ed. — Forense — Rio — 1960.
11. Ruy Barbosa — "Comentários à Constituição Federal Brasileira" — coligidos e ordenados por Homero Pires. Vol. III, 1933, Editora Saraiva — SP.
12. Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição de 1967". Tomo V, Editora Revista dos Tribunais — 1968.
13. Manoel Lourenço dos Santos — "Direito Tributário". 2a. ed. 1968 — Sugestões Literárias S.A.
14. Aliomar Baleeiro — Aula pronunciada em Curso de Extensão Cultural da UnB e publicada na "Revista de Informação Legislativa" — SF, no volume 21, sob o título — "O Direito Financeiro na Constituição de 1967".
15. Fábio Fanuchi — "Curso de Direito Tributário Brasileiro". vol. I — Editora Resenha Tributária Ltda. 1971.
16. Paulino Jacques — "A Constituição Explicada" — Forense — Rio — 3a. ed. 1970.
17. Ruy Barbosa Nogueira — "Direito Financeiro" — Curso de Direito Tributário. — Editor José Bushatsky, 3a. ed. SP. — 1971.
18. Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1/69" — 2a. ed. SP. Rev. dos Trib. 1971.

# **ASPECTOS DE TRANSPLANTE INADEQUADO À REALIDADE BRASILEIRA NA CONSTITUIÇÃO DE 1891**

SARA RAMOS DE FIGUEIREDO

## **SUMÁRIO**

**Introdução**

**Importância da Filosofia**

**Colonialismo Cultural**

**Constituição de 1891**

**Federação Americana e Federação Brasileira**

**Centralização e Descentralização**

**Conclusão**

## **INTRODUÇÃO**

E' certo que o homem, unidade do organismo social nas civilizações autênticas, não é apenas uma criatura física ou material. Ele tem alma, tem espírito, tem inteligência e vontade. Constitui uma personalidade com alguma coisa de sagrado, superpondo-se à existência material. Sagrados são, portanto, os direitos naturalmente inerentes à pessoa humana. Ninguém lhe pode negar o direito à existência, que é fundamental; o direito à liberdade pessoal de conduzir a vida como melhor entender; o direito à procura da perfeição da vida humana moral; o direito à integridade corporal; o direito à propriedade privada dos bens materiais; o direito de contrair matrimônio e fundar uma família; o direito de associação; o direito à dignidade humana; o direito ao trabalho e tantos outros direitos sociais que vão penetrando na consciência dos povos cultos e tomando forma. Ao lado desses direitos podemos citar, ainda, dois relativos à política social que estão inseridos, em suas linhas fundamentais, na Declaração Universal

dos Direitos do Homem <sup>1</sup> o direito ao desenvolvimento e o conseqüente direito que cada homem tem de participar ativamente no processo de desenvolvimento. Torna-se evidente que, para manter a coexistência social, se impõe a limitação da liberdade e do poder de cada um, em proveito de todos, e a de todos em proveito de cada um. Assim, por um lado, o poder público vai se aprimorando em plena harmonia com os interesses, necessidades e aspirações individuais, a fim de que se realize o fim primordial do homem que é a busca da felicidade.

Sem que se verificasse a absorção do homem pela sociedade politicamente organizada, foi sendo possível ao indivíduo, pela luta e pelo dinamismo da inteligência, conquistar o reconhecimento dos seus direitos e também os meios de torná-los efetivos.

E' nesse sentido que afirmamos que o homem elucida e altera a vida associativa e nessa luta, a cada passo, lhe são reveladas novas dimensões de sua liberdade. Entretanto para que ele participe, para que faça a sua lei, tem que ser definido como "ente portador de consciência autônoma, isto é nem determinado pelo arbitrário, nem pela pura contingência da natureza"; tem que ter consciência crítica que, segundo Guerreiro Ramos, <sup>2</sup> surge no momento em que reflete sobre a percepção dos fatores que o determinam e se conduz diante deles como sujeito, assimilando, assim, a compreensão de seus condicionamentos. Ele não "é coisa nem matéria bruta do acontecer", mas vai participar e influir no desenvolvimento econômico, político, social e cultural do seu País.

#### IMPORTANCIA DA FILOSOFIA

Ora, se o homem é pessoa "consciente e responsável capaz de ser **sujeito e agente** no processo de desenvolvimento" não pode ele deixar de fazer uma reflexão crítica e em profundidade sobre os grandes problemas que o interessam e aos quais, através do dinamismo da inteligência, procura dominar. E aqui se descortina o papel insubstituível da Filosofia como arma para essa reflexão crítica a fim de que o homem consiga construir, com êxito, sua própria existência e fornecer, pelo menos, alguns elementos indispensáveis ao aperfeiçoamento e à expansão cultural dos seres

1. MONTORO, Franco — "A Declaração Universal dos Direitos do Homem e o Direito de Participação no Desenvolvimento" — *Revista de Informação Legislativa* — Julho a Setembro — Ano V — Número 19 — págs. 3 e seguintes.
2. RAMOS, Guerreiro — "A Redução Sociológica" — Ed. Ministério da Educação e Cultura — Instituto Superior de Estudos Brasileiros — Rio de Janeiro — 1958 — págs. 22 e 23.
3. ORTEGA citado por Franco Montoro in *Postila de Filosofia do Direito* — 1972.



humanos. A Filosofia, diz Ortega, <sup>3</sup> “que é a vida autêntica, a vida possuindo-se a si mesma, não é útil para nada que lhe seja alheio. Nela, o homem é apenas servo de si mesmo, o que quer dizer que só por ela o homem é senhor de si mesmo. Cada homem tem inteira liberdade de escolher entre essas duas coisas: ser filósofo ou ser sonâmbulo”.

### COLONIALISMO CULTURAL

E é com esse objetivo, tentando escapar à classificação de “sonâmbulos”, que vamos tentar fazer uma reflexão crítica sobre os diversos setores de nosso conhecimento com o correr dos tempos.

Inúmeros escritores falam da existência de um colonialismo cultural como uma constante em nossa vida. Mesmo independentes politicamente continuávamos a importar hábitos, fórmulas, técnicas, doutrinas e leis estrangeiras.

Como resultante de uma fidelidade histórica Portugal, de início, empolgou os nossos intelectuais, mas não tardariam esses em abandoná-lo para engendram-se pelas idéias de outros países da Europa e daí partirem até a cultura Americana sempre em busca de “última novidade”. As idéias e doutrinas eram transplantadas sem nenhuma adaptação ao nosso ambiente, pois já representava cultura o simples fato de repeti-las e tentar aplicá-las. “Éramos, afirma Sérgio Buarque de Holanda, verdadeiros expatriados”. Pensávamos em outro tempo e espaço. Por esta razão, não enxergaram os nossos juristas, quando extirpamos a nódoa da escravidão, a necessidade urgente e prática de se promover a necessária valorização do trabalho livre.

A política no Brasil estava totalmente divorciada de todas as nossas manifestações espirituais e ativas. Alberto Torres em “O Problema Nacional Brasileiro”, <sup>4</sup> publicado em 1914, denuncia a adoção de modelos estrangeiros sem um correspondente estudo crítico-assimilativo, condenando essa falta de senso de adaptação nos hábitos de vida, nos processos de trabalho, nos métodos de ação social, nas instituições, à qual corresponde “uma combinação de maneiras, costumes, idéias, convenções, formas, aplicações, todos importados, que tornam o homem cada vez mais estranho ao seu meio e a sociedade cada vez mais disparatada com o seu ambiente”.

Ante a veemência dos fatos o que se constata é que não aceitávamos ou não queríamos aceitar a realidade brasileira tal como era.

---

4. TORRES, Alberto citado por Raul Cid Loureiro in “Federalismo de Integração ou um País em busca de suas Instituições” — artigo publicado no *Correio da Manhã* de 25-5-71.

No fundo, os nossos juristas pensavam à época como o Bacharel **Paulo Maciel**, do romance *Canaã*, de Graça Aranha, <sup>5</sup> cujo maior desejo era sair do Brasil e ir com a família viver em algum canto da Europa.

“— O meu desejo é largar tudo isto, expatriar-me, abandonar o País, e com os meus ir viver tranqüilo num cantó da Europa A Europa... A Europa!”

Ao contemplarmos, exclusivamente, a nossa realidade jurídica, notamos que ela também não fugiu à regra desse colonialismo cultural. Foi também consubstanciada em idéias e doutrinas estrangeiras. A nossa Primeira Constituição Republicana ocupa lugar de destaque, consoante Oliveira Vianna, entre as plantas exóticas transplantadas para o nosso meio. Dela falaremos a seguir.

### CONSTITUIÇÃO DE 1891

A Constituição de 1891 adotou, no tocante à forma de Estado, a Federação que se caracteriza, diz Victor Nunes Leal <sup>6</sup>, no fundamental, pela superposição de duas ordens de Governo, o federal e o estadual. “Essa segunda ordem de Governo não é propriamente subordinada à primeira. As duas são independentes, dentro da área própria de cada uma, porque a discriminação das competências é feita na própria Constituição”. Vinculados ao alto grau de federalismo que adotávamos viamos em nossa primeira Constituição Republicana os seguintes traços característicos do regime:

a) Um sistema de guarda ou defesa da Constituição “pelo qual a definição da competência dos Estados adquire maior estabilidade”. Sempre que houvesse controvérsia sobre a linha divisória das competências federal e estadual cabia ao Poder Judiciário e, em última análise, ao Supremo Tribunal Federal dar a palavra decisiva, como instrumento de defesa da Constituição.

b) a igualdade jurídica dos Estados, “que se traduzia não somente em terem todos os Estados membros o mesmo *status* jurídico, mas também em sua igual representação no Senado Federal.”

Estabeleceu o Presidencialismo. Organizou o Estado com poderes divididos, isto é Executivo, Legislativo e Judiciário, como órgãos autônomos e independentes. No tocante ao Poder Judiciário estatuíamos a dicotomia Judiciária.

5. ARANHA, Graça citado por Vianna Moog in “Bandeirantes e Pioneiros” — Ed. Globo — Rio de Janeiro — 1954 — pág. 327.

6. NUNES LEAL, Victor — “Evolução Constitucional do Brasil” in Postila de Direito Constitucional — 1968.

Pela simples enunciação desses postulados, torna-se evidente que a Constituição de 1891 adotou os grandes princípios da Constituição Americana de 17 de setembro de 1787, chegando mesmo Silva Marques <sup>7</sup> a afirmar que “quem conhece a organização da República brasileira, não ignora a da Federação norte-americana, salvo pequenas diferenças de caráter puramente local”.

De um constitucionalismo monárquico passávamos à República, alicerçados em dogmática estrangeira, divorciados por conseguinte dos nossos problemas, da nossa condição social e, enfim, da nossa própria formação histórica. Copiávamos e tentávamos executar, como se para isso bastasse a técnica dos legisladores, “o vistoso coreto de instituições norte-americanas enlaivadas de utopia francesa” <sup>8</sup>. Os nossos juristas ao elaborarem a Carta de 1891, conseguiam o milagre da divisão corpo e espírito. O corpo estava no trópico, o espírito se encontrava no mundo Americano onde a cultura política inspirava doutrinas e idéias que deveriam ser aplicadas por americanos à sociedade americana.

De desencontro, em desencontro, de Reforma em Reforma, não se modificava a situação de nossa massa campesina que permanecia inerte e passiva, carecendo de independência de ação e de pensamento, dominada por usineiros e senhores de terras. As chamadas conquistas de 1789, que devem ser entendidas “à luz dos princípios procedentes do liberalismo”, não lhe atingiam e além de estranhas lhe eram avançadas. Apesar de tudo, apesar ainda de toda “carência de motivação coletiva nos comportamento partidários brasileiros” ia essa mesma massa eleger os seus Governantes?

Entrava, assim, a nossa massa no campo eleitoral, como observa Oliveira Vianna, <sup>9</sup> totalmente despreparada. “Não tinha o menor conhecimento prático de qualquer instituição democrática, nenhuma experiência eletiva, nada, absolutamente nada, que lhe desse a mais leve noção de interesse público e do bem comum, que ela passaria a ter a incumbência de gerir. Nada, realmente, na sua História e na sua cultura a havia preparado para tamanha função e tão graves deveres”.

Queremos acentuar, aqui, que de nenhum modo estamos analisando o mérito intrínseco das Reformas instituídas em 91, especialmente quanto a

- 
7. MARQUES, Silva — “Direito Público e Constitucional” — Ed. Benjamin de Aguilã — Rio de Janeiro — 1919.
  8. MIRANDA, Pontes citado por Odilon Costa Manso in “Formação Nacional e Cultura Política” — Aula inaugural — 1949.
  9. VIANNA, Oliveira — “Instituições Políticas Brasileiras” — Ed. José Olimpio — Rio de Janeiro — 1955 — pág. 344.

adoção da eleição direta, pois como amantes da liberdade, sentindo que ela emerge da própria natureza humana, não nos seria possível negar o direito que cada um tem de escolher os seus Governantes, assegurando-se, assim, em toda sua plenitude o regime democrático. O problema era outro. Não havia sido criada ainda uma escola própria brasileira e "se não faltavam capacidades, faltavam habilitações adquiridas para as grandes funções sociais", diz Justiniano Rocha. E para se adquirir tais habilitações a escola única que existe "não está nos mandamentos de uma Constituição, mas no ensino dos costumes e das tradições; na cultura do povo, da massa".<sup>10</sup>

### E o Regime Federativo?

Representava, sem dúvida, "novo acesso de jurisdicismo, nova tentativa bacharelesca de adaptar o manequim à roupagem"<sup>11</sup>. Provinha, também, dos Estados Unidos, como resultante de fatores históricos inteiramente diferentes dos verificados em nosso País. Invoquemos, em síntese, as origens da Federação Americana com o objetivo de demonstrar quão diferente foi em relação a ela a nossa evolução:

### FEDERAÇÃO AMERICANA E BRASILEIRA

A Federação Americana nasceu da união de Estados que recém-libertados da Inglaterra se consideravam iguais entre si e, portanto, independentes um do outro, verdadeiros Estados soberanos.

Visando a luta contra o poder da metrópole se organizaram, de início, em Confederação mas, posteriormente, preocupados sempre em dar aos Estados uma existência verdadeiramente nacional, evoluíram para a Federação. Por essa nova organização ficavam perfeitamente definidos os poderes da União e dos Estados, que perderam "ipso facto" o caráter de soberanos.

Essa alteração, contudo, diz Victor Nunes Leal,<sup>12</sup> não se fez sem dificuldades, porque cada uma das antigas colônias inglesas teria que renunciar à situação recém adquirida de Estado soberano. "A solução de meio termo que se encontrou foi resguardar a igualdade dos Estados na nova estrutura política que se procurava organizar. Foram, então, instituídas duas Câmaras Legislativas: a Câmara dos Representantes (Deputados), onde os Estados se representam proporcionalmente à população (portanto com

10. VIANNA, Oliveira comentando as afirmações de Justiniano Rocha — ob. cit. pág. 344.

11. LOUREIRO, Raul Cid comentando declarações do Ministro Alfredo Buzaid in artigo citado.

12. 13 e 14 — NUNES LEAL, Victor — Postila citada.

predominância dos mais populosos) e uma segunda Câmara, o Senado, onde os Estados grandes ou pequenos, têm representação igual".<sup>13</sup>

Confrontando-se esses fatos históricos que geraram a Federação Americana com a criação da Federação brasileira nota-se, de logo, a dessemelhança total de situações. A nossa Federação não proveio da União de Estados soberanos: "fizemos uma evolução inversa, partindo do Estado unitário para a forma federativa. Não tínhamos, antes, uma soberania provincial, que houvesse de ser resguardada na passagem da monarquia para a República. Mas o progresso dos Estados Unidos, país extenso como o Brasil, exercia tamanha sedução que os nossos constitucionalistas, Rui Barbosa à frente, preferiram reproduzir o prestigioso modelo".<sup>14</sup> E ao estabelecer o regime federativo e a igualdade de representação no Senado, a Constituição deu a maior relevância a esse esquema político, pois ao regular o processo de sua própria reforma vedou projetos tendentes a abolir a Federação ou a igualdade dos Estados.

### CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Apesar de totalmente inverso o processo de evolução à Federação nos Estados Unidos e no Brasil, não poderíamos deixar de analisar, aqui, com espírito crítico, a observação de Victor Vianna de que o regime federativo constituía uma velha aspiração nacional, pois estava vinculado intimamente à História do nosso País. "A grande idéia da Constituição de 24 de fevereiro, o regime federativo é tão antiga no Brasil como nos Estados Unidos. O paralelismo das realidades é que criou a coincidência de Regime entre os dois Países"<sup>15</sup> Busquemos a História e analisemos, em profundidade, alguns movimentos políticos anteriores à República.

No decorrer do Império tivemos a centralização política iniciada através do "Regimento Geral" e defendida por Paulino José Soares de Souza, Visconde do Uruguai, que aparecia, à época, como "o maior adversário da autonomia das Províncias e Municípios, justificando estrategicamente a centralização, à luz das peculiaridades históricos-sociais do Império".<sup>16</sup> Derrotado, parcialmente em suas idéias, face ao Ato Adicional de 1834, foi novamente vitorioso através da chamada Lei de Interpretação que derogava as intenções descentralizadoras daquele Ato.

A centralização, contudo, foi contestada por movimentos políticos, entre os quais poderíamos destacar o PROVINCIALISTA, que reclamava autonomia para as províncias e o MUNICIPALISTA que, variante do anterior, procurava dar às comunas maior autonomia e rendas mais substanciais. A pesquisa histórica, entretanto, nos revela que eles tinham um único sentido — visavam tão somente combater a centralização dominante, conclamando pela descentralização política administrativa, "verdade política integrante da tradição lusitana, elemento essencial para a preservação das liberdades em face do poder absorvente do Estado".<sup>17</sup>

15. VIANA, Victor — "A Constituição dos Estados Unidos" — Tip. do Jornal do Comércio — 1933 — pág. 208.

16. LOUREIRO, Rauli Cid — artigo citado.

17. e 18. SOUZA, Galvão de — "Política e Teoria do Estado" — Ed. Saraiva — São Paulo — 1957 — pág. 232.

Eles não traduziram idéias federativas, mas contribuíram de maneira decisiva, embora de forma indireta, para o êxito da pregação federalista, pois surgiu esta “como válvula pela qual escapar aos inconvenientes do centralismo unitário, no qual se via uma ameaça constante para as liberdades populares e as autonomias locais”.<sup>18</sup>

“Nisso, acentua Galvão de Souza, residiu precisamente o equívoco dos federalistas brasileiros. Apelaram para uma técnica estranha aos nossos hábitos e à nossa formação histórica por a terem julgado um meio indispensável para obter a almejada descentralização político administrativa”. A evolução posterior ao Federalismo, continua Galvão de Souza, no País donde o importamos, noutros povos que o adotaram e mesmo entre nós, veio tornar patente que o problema da descentralização política deve ser solucionado independentemente da antinomia Estado-Unitário — Estado Federal, mesmo porque os Estados Federais podem tornar-se centralizadores”.

Voltando a afirmação de Victor Vianna entendemos que a idéia que existia, entre nós, era antes de descentralização de que Federativa.

## CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, conscientemente, não temos dúvida em afirmar que a Constituição de 1891 inseriu idéias que não eram nossas, que não se coadunavam com a nossa realidade e com a nossa pobre cultura política. Nem, ao menos, os seus autores atentaram para as atenuações exigidas pelas nossas peculiaridades. É nesse sentido que fazemos nossas as expressões de alguns escritores quando tacham essa Constituição de artificial, de carente de originalidade e, em última análise, de ter transplantado, simplesmente, idéias inadequadas à realidade brasileira.

Faltou-nos, assim, uma visão mais realista e, portanto, mais brasileira, na elaboração da nossa Carta Republicana dominando-nos apenas esta ânsia de copiar o que é alheio o que nos levou “à instabilidade, à ilusão e ao artificialismo”.

Esqueceram os autores da Carta que “certamente há criações que não se imitam, que não se transportam. Não basta a vontade a ciência para obter noutro País, a reprodução de um Senado como o Americano. Não vale a inteligência, nem a arte de adaptação, para transplantar dos Estados Unidos o seu Supremo Tribunal Federal. Instituições destas não se alcançam pela habilidade plástica dos legisladores. Dependem eminentemente da idoneidade dos povos como do caráter das raças” diz Ruy Barbosa.<sup>19</sup>

Esqueceram os seus autores, dizemos nós, que todas as instituições brasileiras deviam estar concorde e em consensus com todas as outras manifestações espirituais e ativas do nosso povo.

Daí a razão da execução deturpada do Regime Federativo, aliás, consoante Oliveira Vianna,<sup>20</sup> a única que lhe poderíamos dar, já que não

19. BARBOSA, Ruy — “Comentários à Constituição Brasileira”, coligidos e ordenados por Homero Pires — Ed. Saraiva — São Paulo — 1932 — vol. 1 — pág. 30.

20. VIANNA, Oliveira — “Problemas de Política Objetiva” — Companhia Editora Nacional — São Paulo — 1947 — pág. 31.

possuíamos, considerando-nos coletivamente como povo, capacidade, nem aptidões para dar-lhe outra e melhor execução. Representava esse Regime uma simples intenção, enquanto os Estados “sofriam contínuas intervenções, derrubadas de Governadores etc. O episódio do **Habeas Corpus** impetrado por Ruy marcava, como irremediável pecado original a inviabilidade do S.T.F. como Poder — quem daria **Habeas Corpus** aos Ministros? Teria sido a pergunta de Floriano”.<sup>21</sup>

Através do Governo Campos Sales iniciávamos a chamada política dos Governadores, que representava nova distorção do federalismo “reativando e ampliando o poder das oligarquias locais, interferindo direta e pessoalmente na política interna dos Estados. O período que antecede à Revolução de 1930 é o do domínio caudilhesco do gaúcho Pinheiro Machado, terminando com o mecanismo de revezamento das oligarquias de Minas e São Paulo na Presidência da República”, afirma Raul Cid Loureiro.<sup>22</sup>

Era a demonstração em concreto da nossa total alienação constitucional gerada pela interminável “ginástica dialética para adaptar os fatos da realidade, e a própria realidade ao modelo importado”.

A verdade, entretanto, é que todo esse transplante verificado, toda essa situação de colonialismo cultural estava vinculada a fenômeno bem mais complexo: ao nosso incipiente estado de desenvolvimento.

Compreendamos, assim, a situação daqueles patriotas que tiveram sobre os ombros a árdua tarefa de organizar o País e que “fascinados pela cultura de outros povos, impregnada por um ideal de liberdade que se não distinguia, para eles, das fórmulas e instituições que conheceram alhures”.<sup>23</sup> Tudo foi produto da época, do contexto em que viviam. Contudo, avançamos lentamente e construímos uma Nação. A Centralização Imperial salvou-nos a unidade nacional e a unidade do trabalho<sup>24</sup> “resguardando, assim, em sua integridade, a estrutura econômica do País.” E, apesar de todos os pesares, diz Odilon de Costa Manso, devemos “aos cultores do Direito o milagre de existirmos no conceito das Nações.”

Hoje, entretanto, a experiência histórica indica-nos que se processa uma transformação total na nossa mentalidade, na nossa maneira de considerar os problemas brasileiros. O Brasil rompe a barreira do subdesenvolvimento.

O dever de cada um de nós, como entes conscientes que somos, como seres portadores de direitos e obrigações, como artífices do bem comum, é participar ativamente desse processo de desenvolvimento econômico, político, social e cultural, pois somente nós brasileiros, ou melhor somente quem, integrado em nosso meio, tenha consciência e vivência dos nossos problemas pode contribuir, com êxito, para êsse fim. “O desenvolvimento de um País, como o crescimento de qualquer ser vivo, é um processo interno e, nesse sentido, autônomo. Não existe qualquer método de vasos comuni-

21 e 22. LOUREIRO, Raul Cid — artigo citado.

23. MANSO, Odilon Costa — “Formação Nacional e Cultura Jurídica” — 1949.

24. LIMA, Hermes citado por Victor Nunes Leal — Postila citada.

cantes, que permita a um País desenvolver outro. É o Brasil que precisa desenvolver-se por esforço próprio”, ensina Franco Montoro.<sup>25</sup>

Não têm essas afirmativas, porém, nenhum sentido de rejeição da contribuição da técnica científica ou filosófica de procedência estrangeira, mas sim o único sentido de recebê-la “com espírito crítico e elaboração própria”. Não poderemos mais proceder, como autômatos, repetindo e copiando idéias “de fora” e buscando, através delas, soluções para problemas que são nossos e que por isso mesmo possuem realidade própria. Aceitemos idéias, aceitemos doutrinas, de qualquer procedência, mas não as aceitemos e não as assimilamos literal e passivamente pois elas deverão ser submetidas a uma redução sociológica, como diz Guerreiro Ramos, propondo-se aqui esse termo “para designar o procedimento metódico que procura tornar sistemática a assimilação crítica”.<sup>26</sup>

Só procedendo com espírito crítico, realizando um esforço de reflexão em profundidade sobre as implicações sócio-culturais de tais doutrinas, conseguiremos evitar o transplante de idéias inadequadas à nossa realidade, em todos os setores do conhecimento.

Só refletindo, em profundidade, sobre as questões básicas de nossa realidade cultural, no campo da educação, da sociologia, da economia, da política, do direito, da técnica, das artes, conseguiremos superar, integralmente, o colonialismo cultural e seus reflexos, construindo, assim, um “autêntico pensamento filosófico no Brasil”. Como diz Ortega “não viemos à vida para dedicá-la ao exercício intelectual, mas vice-versa, porque estamos — querendo ou não — metidos na falha de viver, temos que exercitar nosso intelecto, pensar, ter idéias sobre o que nos rodeia, mas tê-las de verdade, isto é ter as nossas”.

Só tendo idéias próprias elaboraremos um Direito autêntico, produto de nossa cultura, resultante de nossas valorizações e dotado de eficácia social. Só assim recomporemos a própria ontologia do Direito, reafirmando a sua tríplice dimensão: fática, axiológica e normativa. E, em última análise, só assim atingiremos um ideal de Justiça — pedra angular de todo o Direito.

25. MONTORO, Franco — Postila de Filosofia do Direito — 1972.

26. RAMOS, Guerreiro — ob. cit. pág. 43.

#### BIBLIOGRAFIA

BARBALHO, João — “Constituição Federal Brasileira: Comentários” — Com. Litro Tip. — Rio de Janeiro — 1902.

COSTA, Cruz — “Contribuição à História das Idéias no Brasil” — Ed. Civilização Brasileira — Rio de Janeiro — 1967.

LASTARRIA — “Política Positiva” — Com. Tipográfica do Brasil — Rio de Janeiro — 1893.

MARITAIN, Jacques — “Os Direitos do Homem” — Ed. José Olímpio — Rio de Janeiro — 1947.

REALE, Miguel — “Teoria Tridimensional do Direito” — Ed. Saraiva — São Paulo — 1968.



# As novas leis da Previdência Social Rural e a legislação precedente

ANA VALDEREZ A. N. DE ALENCAR  
Orientadora de Pesquisas Legislativas  
Diretoria de Informação Legislativa

## SUMÁRIO

### I O Império

### II A República

- a) a revogação das leis do Império
- b) as diligências do início do século XX
- c) da primeira lei sobre infortunistica às leis expedidas sob a Carta Constitucional de 1946:
  - O Serviço Social Rural
  - O Estatuto do Trabalhador Rural

### III O PRORURAL

#### I — O IMPÉRIO

“Desde que o homem é reduzido à condição de *cousa*, sujeito ao *podor* e *domínio* ou propriedade de um outro, é havido *por morto*, privado de *todos os direitos*...”<sup>(1)</sup> Esta, a condição do escravo. De maneira que ao senhor era dado dele auferir todo o proveito possível, isto é, exigir os seus serviços gratuitamente pelo modo e maneira que mais lhe conviesse. Em suma, o senhor era a lei. E qual a mola propulsora do trabalho agrícola? Quem exercia a lavoura — então fonte principal da riqueza pública e privada, elemento básico do comércio de exportação? O escravo cuja presença maciça nos campos excluía a do trabalhador livre. “...se a agricultura não tem tantos sectários livres como os outros empregos, é porque a fazem exclusiva dos escravos.”<sup>(2)</sup> O trabalho livre exercido por pequenos proprietários e por agregados, que não dispunham de meios para adquirir terras, não pesava na balança e, por conseguinte, não podia constituir alvo de qualquer tratamento especial.

Concorde, portanto, com a organização vigente, a legislação do Império ignorava a existência do trabalhador do campo. Mesmo porque considerá-lo

seria considerar o escravo. E considerar o escravo, regulamentar-lhe o trabalho implicaria na destruição da ordem constituída: (3)

"Assim que atacar a escravidão para transformar o trabalho escravo em trabalho livre, é mudar completamente não só a face da nossa sociedade nos centros populosos, mas e particularmente no campo; é tocar em a nossa principal fonte de produção, e portanto riqueza pública e privada.

Por outro lado, é romper as relações entre senhor e escravo, entre a obediência e o mando, destruir a organização atual, embora altamente defeituosa, desses pequenos núcleos sociais, base da nossa grande sociedade: o que é de receiar se não faça sem comoção nas famílias, que repercutirá no Estado.

Qualquer providência, pois, mal pensada, ou simplesmente precipitada, extemporânea, pode causar, além de uma incalculável desordem econômica, estremecimento nas famílias e na ordem pública, cujas perigosas conseqüências não podem deixar de fazer-se temer."

Este estado de coisas, entretanto, não permaneceria por muito tempo. O trabalho escravo, por força da expansão do movimento pela abolição do comércio de escravos, tendia a ceder lugar ao trabalho livre. Esse movimento intensificara-se a partir da Revolução Francesa. Já no Tratado de Paris (30 de maio de 1814) e nos Congressos de Viena (1815), discutido o assunto, as grandes nações da Europa comprometeram-se, solenemente, a promover a abolição do tráfico. A Inglaterra firmou tratados parciais com diversos países, Portugal, inclusive (1815), tendo em vista a extinção daquele comércio. Na Convenção de Viena (22 de janeiro de 1815), ficou estipulado, em separado, a abolição do tráfico de escravos ao norte do Equador. Na adicional de 28 de julho de 1817, e artigo separado, de 11 de setembro, estipularam-se cláusulas para a repressão do tráfico ainda nos portos em que ele continuou tolerado. Depois de independente o Brasil, as convenções anteriores (1815-1817) foram confirmadas, através de nova convenção ajustada com a Inglaterra, em 23 de novembro de 1826. (4)

Posto o problema nesses termos, alarmaram-se, com razão, os proprietários de terras, temendo senão a falta imediata, a crescente diminuição do trabalho escravo. Pois "o tráfico era quem alimentava a lavoura, suprimindo-a de braços, que a imigração livre lhe não dava. Os lavradores sobretudo receiavam, portanto, que a supressão rápida e brusca trouxesse a ruína dos estabelecimentos; ruína que afetaria necessária e sensivelmente a riqueza pública e privada." (5)

As preocupações com a supressão do tráfico abriram os olhos aos legisladores, em grande parte senhores de terras, para o problema da imigração livre. O trabalho do migrante teria que vir amenizar, no campo, a falta decorrente da escassez de escravos.

Por isso a Lei de 13 de setembro de 1830, (6) tida e havida pelos historiadores do direito positivo brasileiro, como a primeira a fazer referência ao trabalho rural, destinava-se à regulamentação do "contrato por escrito sobre prestação de serviços feitos por brasileiro ou estrangeiro dentro ou fora do Império."

Não se poderia esperar que o diploma legal de 13 de setembro fosse lei de proteção ao trabalhador, como, realmente, não o foi. O intuito do legislador

não ultrapassava o anseio de garantir ao patrão ou locatário a efetividade do serviço do colono ou locador. É o que revelam os dispositivos da lei. Pelo art. 3º,<sup>(4)</sup> por exemplo, o trabalhador que se obrigasse a prestar serviços e se negasse à prestação deles, teria que restituir os recebimentos adiantados, descontados os serviços prestados, e pagar a metade do que mais ganharia se cumprisse o contrato por inteiro; e, na hipótese da não observação desses mandamentos, mandava o art. 4º<sup>(5)</sup> o constrangesse o Juiz de Paz” a cumprir o seu dever, castigando-o correccionalmente com prisão, e depois de três correções ineficazes”, condenando-o “a trabalhar em prisão até indenizar a outra parte.”

É verdade que aquele que estipulasse para si os serviços, não poderia apartar-se do contrato, enquanto o trabalhador cumprisse suas obrigações. Em se apartando do contratado, seria compelido a pagar ao locador os serviços prestados pelo preço contratado e mais a metade, sob pena de prisão (art. 2º).<sup>(6)</sup>

De qualquer maneira, o locatário, se condenado, dispunha de posses para atender aos reclamos da lei. Mas, o que poderia fazer o escravo liberto, o imigrante exaurido pelos gastos da viagem e da instalação na terra prometida?

E tanto mais que é o próprio legislador que, na discussão do projeto da Lei de 1830, deixa claro o desiderato da iniciativa, tendo como porta-voz o Marquês de Barbacena:<sup>(7)</sup>

“... é preciso sobretudo que, assim como os empenhadores de homens escravos tinham seguro o lucro do seu trabalho, também estes que transportam homens livres, tenham certo o pagamento das despesas e dinheiro que adiantam. Esta Lei parece preencher o fim em toda a sua extensão, porque quando ele (o trabalhador) se desviar do seu contrato, será obrigado a ir para a cadeia, o que até agora não era permitido, e que muito desejaria se applicasse a alguns outros devedores, por outras dívidas (apoiados).”

Por sua vez, o Senador Vergueiro<sup>(8)</sup> justifica o constrangimento corporal e a prisão: —

“Que recursos haverá para fazer o homem trabalhar, e cumprir o contrato? Sabemos que não tem dinheiro para pagar... logo, para com a sua pessoa; depois de se aplicar os meios correccionais, resta obrigá-lo a pagar em uma prisão.”

Em 1831, a Lei de 7 de novembro, declarava livres, com algumas exceções, todos os escravos vindos de fora, que entrassem no território ou portos do Império. Em 1833, a Inglaterra não mais permitiria a entrada de escravos em suas colônias. E, por isso mesmo, intensificaria sua atitude de repulsa ao tráfico, visando, sem dúvida, a evitar que o trabalho escravo viesse a fazer concorrência ao trabalho remunerado, a partir de então, vigorante em suas possessões ultramarinas.

Em 1837, nova lei. A de nº 108, de 11 de outubro,<sup>(9)</sup> também sobre a locação de serviços, mas endereçada, em particular, aos locadores (de serviços) estrangeiros, com vistas aos contratos celebrados no Império ou fora dele e cuja execução se verificasse no Brasil. Assentado nos mesmos princípios, “aperfeiçoa” este o caráter correccional do diploma anterior.

Antes, salientemos que, pela Lei de 1837, ficam estabelecidos os pressupostos de justa causa para a despedida do trabalhador. São eles (art. 7º) —: (8)

- 1) Impossibilidade de continuar a prestar serviços nos termos do contrato:
  - a) por doença;
  - b) por condenação a pena de prisão ou a qualquer outra que o impeça de trabalhar;
- 2) embriaguez habitual;
- 3) injúria feita à seguridade, honra ou fazenda do locatário dos serviços, à mulher deste, filhos ou pessoa de sua família;
- 4) imperícia do locador dos serviços para o desempenho do trabalho objeto do contrato.

Impossibilitado de trabalhar, ou seja, na hipótese dos itens 1 (a e b) supra, o trabalhador despedido, tão logo deixasse o trabalho, seria obrigado a indenizar o locatário da quantia que lhe devesse. Nos demais casos, itens 2 a 4 supra, o não pagamento da dívida determinaria prisão imediata e condenação a trabalho nas obras públicas, por todo o tempo necessário ao pagamento de todo o saldo devedor, incluídas neste as custas a que o trabalhador tivesse dado causa. Se não houvesse obras públicas, que possibilitassem a admissão para trabalho por jornada, a lei oferecia o substitutivo da prisão com trabalho "por todo o tempo que faltar para o complemento do contrato", contanto que a condenação não excedesse a dois anos (art. 8º. (9) Já relativamente ao locador que se despedisse ou se ausentasse, antes do término do contrato, sem as justas causas supra estabelecidas, cuidava a lei de chamá-lo à responsabilidade com dobrado rigor: determinava-lhe a prisão onde quer que fosse encontrado, mantendo-o preso, "enquanto não pagar em dobro tudo quanto dever ao locatário, com abatimento das soldadas vencidas" (art. 9º). Se não pudesse fazê-lo, por falta de meios, a lei o constrangia a servir ao locatário, de graça, todo o tempo que faltasse para o complemento do contrato. A reincidência acarretaria o tratamento prescrito no art. 8º, anteriormente citado — condenação à prisão com trabalho em obras públicas, ou à prisão com trabalhos por dois anos.

De 1830 a 1879, as duas leis supramencionadas regularam os contratos de locação de serviços. O espírito retrógrado, a precariedade, as lacunas, as deficiências desses textos logo se fizeram sentir, não só dentro, como fora do Império, constituindo-se, até, em entrave ao movimento migratório.

Comenta Moraes e Barros, (10) em sessão do Senado, em 28 de setembro de 1895, como "essa legislação violenta, essas repetidas ações e repetidas prisões, ecoaram dolorosamente na Europa; e como "lá se levantou a grita, a propaganda mais que justificada contra a imigração para o nosso país."

Sem dúvida, países houve descontentes com a saída de seus súditos para o Brasil, jungidos a contratos cujas bases destoavam daquelas sobre as quais estavam alicerçadas as legislações dos povos cultos. Haja vista a repulsa manifestada pela Prússia através do seu Ministro von der Heydt que, em 1859, "enviou uma circular às autoridades dessa nação em todos os portos marítimos para que proibissem terminantemente a saída de prussianos com destino ao Brasil, presos por esses contratos que eram tidos como tráfico de brancos, pois supu-

nham que os colonos uma vez aqui chegados iam ser sujeitos, mais ou menos, às penas e rigores, que ainda infelizmente pesam entre nós sobre a raça negra.”  
(<sup>11</sup>) O fato é comentado, em 1884, por Escragnolle Taunay.

Anteriormente, porém, discutindo o projeto que deu origem à Lei nº 2.827, promulgada a 15 de março de 1879, o Ministro da Justiça, Lafayette Rodrigues Pereira(<sup>12</sup>) qualificava aquela legislação de 1830 e 1837 de imperfeita e cheia de lacunas; de leis mal redigidas; disposições defectivas que já se distanciavam das necessidades sociais de então, reclamando, por conseguinte, urgentes reformas.

Urgia colocar em termos novos as regras básicas da locação de serviços, uma vez que minguava dia a dia o trabalho escravo, fazendo-se cada dia substituir pelo trabalho livre. A mola da iniciativa reformista move-se, mais uma vez, entretanto, com a finalidade de proporcionar ao locatário de serviços os “meios eficazes e prontos para forçar o locador a cumprir suas obrigações.”(<sup>12</sup>) É verdade que o legislador alude à necessidade de “cercar de proteção ao locador, que, de ordinário, é fraco diante do locatário que é forte.”(<sup>12</sup>) Mas, da argumentação, surge, inconfundível, o intuito da reforma expresso no teor do seguinte tópico do discurso, também do Ministro Lafayette Rodrigues Pereira, pronunciado na sessão da Câmara dos Deputados, em 20 de dezembro de 1878:  
(<sup>12</sup>)

“Si a lei deixasse o contrato de locação de serviços sob o imperio do direito comum; si o locatario não tivesse contra o locador senão as acções que, segundo as regras fundamentaes de direito, são competentes para fazerem valer os contratos em geral, o locatario seria perpetuamente victima da má fé do locador.

Imaginae, senhores, um dono de um estabelecimento rural, tendo grande numero de operarios ao seu serviço. Supponde ainda que estes operarios se rebellam, e se ausentam. Se o locatario estivesse limitado aos meios communs, seria inevitavelmente prejudicado. Teria elle de propôr a acção competente contra cada um dos locadores; mas este expediente é impraticavel, porque é lento, e dispendioso e as sentenças comndenatórias se converteriam em sentenças de perdas e damnos, pois, como sabeis, a inexecução dos contratos que tem por objecto um acto pessoal, se resolve em perdas e damnos.

E em quanto estas questões se liquidassem o estabelecimento se arruinaria.

É, portanto, fora de toda a dúvida que em relação a estes contratos, o direito ha de abandonar os seus processos communs, e ha de dar ao locatario contra o locador meios promptos e efficazes para obrigar-o a prestar o serviço estipulado.

Esse meio é o da prisão.”

Desta forma, a Lei nº 2.827, de 15 de março de 1879,<sup>(13)</sup> considerada como o primeiro ato legislativo dirigido, especialmente, ao trabalho rural — básico, portanto, do ponto de vista histórico-legislativo — não denuncia maior descortino por parte do legislador, mas acusa a presença do mesmo espirito propulsor das leis de 1830 e 1837.

Os próprios locatários, de serviços, os próprios fazendeiros beneficiários por excelência, da legislação citada, reconhecem-lhe as lacunas. Do contrário, outra seria a opinião do fazendeiro paulista, Comendador José Vergueiro, que se refere nos seguintes termos à lei de 1879 e às precedentes, em carta dirigida ao Visconde de Taunay em 1884:<sup>(14)</sup>

“peço permissão para manifestar a V. Ex<sup>a</sup>, fundado em longa experiência adquirida na vida de lavoura, a que me dedido ha muitos annos, que as leis de locação de serviços, quer a de 15 de Março de 1879, quer as anteriores, inclusive a Ord. do liv. 4<sup>o</sup> tits. 29 a 35, *nenhum resultado benefico produzirão em ordem a auxiliar o desenvolvimento e progresso da lavoura não só porque não resguardamos interesses das partes contractantes* (locador e locatário) como porque, sendo vexatorias a ambos, de moroso e difficil processo, accessivel a abusos, em sua execução aterram aquelles que na nossa patria desejariam procurar o bem estar e felicidade que não encontram nas suas.”

.....

“Neste municipio, a lei de 1879 em tal descredito cahiu que, locador locatario, abandonando as formulas prescritas em suas diversas disposições, preferem comprometter-se em contractos verbaes fazendo depender o cumprimento das obrigações firmadas unicamente da boa fé de ambos.”

Mais objetivamente, o Dr. Antônio da Silva Prado, em carta ao mesmo Parlamentar, critica a lei de 1879:<sup>(15)</sup>

“Ha cerca de 15 annos que cultivo o café com braços livres, na minha colonia de Santa Veridiana; isto importa dizer, que os contractos dos meus colonos, até 1879, eram regulados pelas leis de 13 de Setembro de 1830 e de 11 de Outubro de 1837, sendo, então modificados, segundo o regimen da lei vigente.

Tanto no dominio da legislação anterior como no do actual, jamais me utilizei dos recursos legaes estabelecidos para garantia da boa execução dos contractos de locação de serviços por parte dos locadores; entretanto, mais de uma vez teria recorrido a esses meios para obrigar-os ao cumprimento dos seus contractos, si não entendesse que os recursos legaes, alem de contrarios aos principios geraes de direito consagrados pela legislação dos povos cultos, eram inteiramente inefficazes para o effeito de garantirem os direitos e interesses do locatario.

“A lei de 13 de Março de 1879 inspirou-se em principios mais respeitadores da liberdade individual, mas nem por isso deixou de apartar-se das regras de direito estabelecidas pela legislação dos povos cultos relativamente ao contrato de locação de serviços.

Segundo a lei vigente, o locador que se ausentar do predio rustico sem justa causa, e o que, permanecendo no estabelecimento, não quizer trabalhar, incorrerá na pena de prisão por 5 a 20 dias, prisão que se resolve pagando o locador seu debito, ou havendo quem seja fiador por esse debito, e, não se dando nenhum desses casos, cumprida a pena de prisão, será obrigado a voltar ao serviço.

Reincidindo o locador em ausentar-se ou em não querer trabalhar, é lhe imposta a pena de prisão pelo dobro do tempo da primeira, e si reincidir segunda vez, considera-se o contrato *ipso facto* resolvido, assim como si não quiser voltar ao serviço, depois de cumprida a primeira e segunda pena.

Estabelece também a lei vigente a prisão preventiva até ao julgamento, quando alguns locadores coletivamente se ausentarem sem justa causa ou, conservando-se no predio rustico, não quiserem trabalhar.

.....

As disposições acima mencionadas, como recursos legais para obrigar o locador de serviços a cumprir o seu contrato, são contrárias aos princípios de direito que as legislações dos povos cultos aplicam ao contrato de locação de serviço; e, além disso, na prática são inteiramente ineficazes para os fins a que se destinam.”

Houvesse a Lei nº 2.827 se afastado do paradigma da legislação anterior, não teria, então, persistido na Europa a má vontade das autoridades competentes em relação à emigração para terras brasileiras. Em 1884, Escragnolle Taunnay <sup>(15)</sup> dá notícia de “que a Itália ultimamente proibiu que saíssem para o Brasil colonos com contratos ali celebrados...” De igual modo, continua o Parlamentar, “o Ministro português ... reclama medidas no sentido de se proibirem contratos (de locação de serviços) lavrados nos Açores e ilhas de Cabo Verde”. E alude ainda, a officio do Ministro da Espanha a seu governo “declarando que aqui esses colonos contratados não se têm dado bem, se articulam graves acusações não querendo com razão ser considerados como sucedaneos da escravidão, sujeitos ao tratamento e à alimentação dada aos captivos e passíveis de prisão, por qualquer falta correcional”.

A par das leis citadas que, ora tácita, ora expressamente, regeram o trabalho rural no tempo do Império, não se pode omitir o Código de Comércio aprovado pela Lei nº 556, de 25 de junho de 1850, cujo art. 226 e seguintes, a Lei nº 2.827-1879 mandava fossem aplicados às empreitadas e trabalhos concernentes a obras e fábricas pertencentes à agricultura, nos casos em que aquele diploma legal — Lei nº 2.827/79 — fosse omissivo.

Chega-se, assim, a concluir que a legislação do Império não cogitou do trabalhador rural no sentido de protegê-lo. Da Tribuna do Parlamento, uma voz ou outra se fazia ouvir; uma vez por outra, homens de mais larga visão ultrapassavam as barreiras do regime escravagista para antever etapas mais avançadas do processo social. Essas vozes não calaram no espírito das leis de então, mas gravadas nos Anais do Congresso, ecoam nas avançadas iniciativas legislativas do presente, constituindo, inclusive, um incentivo para os atuais e futuros legisladores.

## II — A REPÚBLICA

### A — revogação das leis do Império

A República, fruto, em grande parte, do movimento pela libertação dos escravos e da libertação em si — efetivado em 1888 — no ardor dos primeiros entusiasmos, tratou de introduzir modificações na legislação do Império, começando pela revogação de determinadas leis. Algumas dessas leis foram, simples-

mente, revogadas, tal como aconteceu àquelas que se dirigiam à locação de serviços, sem que quaisquer regras posteriores viessem estabelecer a adequação da matéria à nova ordem. O diploma revogador foi o Decreto nº 213, de 22 de fevereiro de 1890, <sup>(16)</sup> as leis revogadas, a de 13 de setembro de 1830, a de 11 de outubro de 1837 e o decreto de 15 de março de 1879. As duas primeiras leis supramencionadas, por sinal, já haviam sido revogadas na conformidade do art. 3º do decreto de 1879. <sup>(18)</sup>

O legislador, por via do Decreto 213, de 1890, houve por bem deixar aos Estados a atribuição de regular as mútuas relações entre o locador e o locatário, nos respectivos territórios. Por outro lado, com a Carta Constitucional de 1891, a competência para legislar sobre direito civil coube, em caráter privativo, ao Congresso Nacional, o que tornava impossível aos Estados votarem leis em substituição aos diplomas revogados.

Não se pode omitir que o legislador constituinte tentou integrar na Constituição de 1891 a mesma disposição consignada no Decreto nº 213, de 1890. Neste sentido o Senador José Higino apresentou emenda. <sup>(17)</sup> Rejeitada a proposta, voltamos à “estaca zero” em matéria de locação de serviços.

Na década de 1890, a crônica do direito positivo brasileiro silenciou em torno do assunto. Por incrível que pareça, nada existia que regesse a locação de serviços, em um país cuja vida econômica estava na dependência, justamente, da locação de serviços. Esse marasmo denuncia o receio que se tinha de reformular o problema. A reformulação exigiria do legislador um tratamento mais largo relativamente ao trabalho e ao trabalhador. Difícil. Segadas Vianna comenta o impasse: <sup>(18)</sup>

“Com a Proclamação da República pouco tempo depois da libertação dos escravos, não se alterara o modo de encarar o trabalho rural e até mesmo se reafirmava o entendimento de que seria pernicioso aos interesses do país estabelecer medidas que visassem a protegê-lo. A alegação de que se isso fosse feito iria contrariar a liberdade contratual encobria, na verdade, o receio de perturbar relações profissionais que se iniciavam, ainda em regime pouco claro, entre fazendeiros e ex-escravos que, em grande número, mesmo depois de libertados, continuavam jungidos à propriedade onde haviam vivido longos anos na condição de cativos.”

Porque, na verdade, no transcorrer de toda a década de 1890, o assunto foi, pode-se dizer, uma constante na pauta das sessões do Congresso Nacional, sem que os interessados na regulamentação da matéria obtivessem o êxito de suas proposições, fossem elas, mais ou menos, liberais. À exceção da supressão da parte penal integrante das leis anteriores, as modificações propostas não iam muito longe. Não se lograva mesmo “ressuscitar” do ponto de vista legal, o contrato de locação de serviços. Aludamos a alguns desses projetos:

— o do Deputado Costa Machado, — de 5 de junho de 1893 — sobre a locação de serviços rurais ou não. <sup>(19)</sup> Não teve andamento. Foi apenas distribuído à Comissão de Constituição, Legislação e Justiça obtendo parecer pela inclusão na ordem dos trabalhos, com emendas. Interessante a oferecida ao art. 4º. Nos termos desse dispositivo, o locador de serviços por tempo convencional, que se furtasse ao cumprimento de seu contrato, sem o declarar ao patrão,



15 dias antes de ausentar-se, perderia o direito aos salários vencidos. A emenda tratou de considerar também o reverso da medalha, mandando se acrescentasse àquele art. 4º o seguinte: "O locatário que despedir o locador sem avisá-lo com antecedência de 15 dias, pelo menos, ficará obrigado ao pagamento do salário correspondente a tantos dias quantos faltem para perfazer aquele número." (19)

— o projeto Moraes Barros, apresentado pela primeira vez, em 26 de junho de 1895, que regulamentava o trabalho rural e consistia na adaptação da lei de 15 de março de 1879 ao novo regime e às idéias dominantes sobre a matéria. Essa proposição, na forma do substitutivo oferecido pela Comissão de Justiça e Legislação, na Sessão de 4 de setembro de 1895, (20) foi longamente debatida nas duas Casas do Congresso e logrou a aprovação de ambas. No entanto, vetou-a o Presidente Manoel Victorino Pereira. A 9 de dezembro de 1896, foram conhecidos os motivos do veto apostado à resolução: (21)

## SENADO FEDERAL

*Sessão de 9 de Dezembro*

*Motivos do Veto*

De acordo com o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, nego sanção a resolução do Congresso Nacional que regula a locação dos serviços agrícolas, por ser inconstitucional e contrariar aos interesses da Nação. É inconstitucional por ir de encontro aos princípios consignados no artigo 72, §§ 2º e 24, da Constituição de 24 de fevereiro.

Segundo o princípio de igualdade perante a lei (art. 72, § 2º, da Constituição), a locação de serviço agrícola deve ser regulada pelos princípios de direito commum e não por um régimen processual e penal de excepção.

Nas sociedades civilizadas a actividade humana se exerce em quasi todas as suas formas sob o régimen de contracto.

Intervir o Estado na formação dos contractos é restringir a liberdade dos contractantes, é ferir a liberdade e a actividade individual nas suas mais elevadas e constantes manifestações, é limitar o livre exercicio de todas as profissões, garantidas em toda a sua plenitude pelo art. 72, § 24, da Constituição.

O papel do Estado nos regímenes livres é assistir como simples espectador à formação dos contractos e só intervir para assegurar os effeitos e as consequencias dos contractos livremente realizados.

Por esta fórma o Estado não limita, não diminue, mas amplia a acção de liberdade e de actividade individual garantindo os seus effeitos.

É inconveniente, porque a lei baseia-se no desconhecimento de princípios economicos.

O trabalho humano foge sempre á regulamentação, procurando sempre postos onde elle póde exercer-se livremente.

Nos paizes em que o trabalho não tem a faculdade de escolha, elle submete-se á regulamentação; nos paizes, porém, em que existe essa

faculdade, como no Brasil, elle abandona os serviços regulamentados e irá manifestar-se onde encontrar a liberdade.

Por esta fórma a presente lei irá intervir artificialmente na distribuição do trabalho, afastando da agricultura esse elemento precioso e desviando para outros pontos em que sua acção seja menos productora, acarretando assim grandes males ao paiz e á propria agricultura, que com ella se pretende beneficiar.

É o que a experiencia demonstra, pois o objecto desta resolução legislativa, já desenvolvida nas leis de 11 de outubro de 1837 e 15 de março de 1879, foi durante longo tempo um factor nullo de disciplina e de applicação impossivel ás relações entre o locatario e locador, ficando assim demonstrada a inconveniencia da lei pelo abandono por parte daquelle a quem mais de perto ella interessava.

Nestas circunstancias, nego sancção ao presente projecto de lei, por consideral-o inconstitucional e contrario aos interesses da Nação.

Capital Federal, 8 de dezembro de 1896. — *Manoel Victorino Pereira.*”

Moraes e Barros insistiu no assunto. O projeto foi reapresentado em 1898, (22) tendo sido rejeitado após alcançar a terceira discussão (22) E pela terceira vez foi submetido ao Senado, a 17 de maio de 1899, estancando-se a tramitação, na segunda discussão encerrada, aliás, sem debate. (23)

Tais projetos, repetimos, não iam muito além da Lei nº 2.827, de 1879. Particularidades, inclusive, atribuídas, por exemplo, ao projeto Moraes e Barros, já integravam a lei supramencionada. É o caso da indenização por despedida injusta, estabelecida, segundo Segadas Vianna (24) nos termos do projeto Moraes e Barros. A disposição consta, sem dúvida, da proposição art. 34: (25) “sendo o locador despedido sem justa causa (art. 25) antes de findo o tempo do contrato, o locatário é obrigado a pagar-lhe os salários vencidos e os por vencer correspondentes a três meses”. Entretanto, este não é senão o art. 41 (18) da Lei nº 2.827, de 1879, com uma agravante: enquanto a lei na hipótese formulada, estabelece o pagamento dos salários por vencer, correspondentes ao resto do contrato, o projeto propõe o pagamento desses salários correspondentes a três meses apenas.

De resto, o próprio Moraes e Barros o proclama: (26) “A grande importância do projeto está em garantir os patrões contra os vizinhos que aliciam os seus trabalhadores...”; “...mas, como não se poderiam punir estes aliciadores sem dar existência legal ao contracto de locação de serviços, por isso o projeto occupa-se desse contracto.”

Por outro lado, faça-se justiça e diga-se em bem da verdade que, se não foram muito além da Lei nº 2.827/1879, aquelas proposições não resultaram inúteis: o projeto Costa Machado, com emenda da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, (27) já cogita do aviso prévio: “o locatário que despedir o locador sem avisal-o com antecedência de 15 dias, pelo menos, ficará obrigado ao pagamento do salário correspondente a tantos dias quantos faltem para perfazer aquele numero”; enquanto a proposição Moraes e Barros, tanto no original como nos termos do substitutivo apresentado pela Comissão de Justiça e Legislação, (28) elimina as disposições penais da Lei nº 2.827/1879 e estabelece a preferência do locador “para ser pago pelo produto da colheita ou safra, para

a qual houver concorrido por seu trabalho” (original: § 12 do art. 1º; substitutivo: art. 65, § 2º). São pontos positivos resultantes, sem dúvida, das novas conjunturas econômicas, das contingências impostas pelo novo regime que já dava margem a que se começasse a pensar em termos de patrão e trabalhador.

Na década de 1890 e no início do século, o Congresso, além da locação de serviços, estudou e debateu projetos em torno da implantação do “homestead”, instituição de origem norte-americana “criada com o fim de favorecer o pequeno agricultor, garantindo a estabilidade do domicílio da família, pondo-a a salvo de qualquer desastre financeiro da parte de seu chefe”. (29) Representa, conforme observa a Comissão de Constituição, em parecer exarado face ao Projeto nº 249, de 1903, “medida de colonização, de povoamento e exploração das terras públicas”, consistindo “na proteção do lar da família pela isenção da penhora e venda forçada a tudo quanto a constitui.” “O lar é pelo *homestead* — lê-se ainda do parecer citado — como que a cousa sagrada — resacra — de que a família não pode ser despojada” (30)

O assunto, que diz indiretamente com o trabalhador rural, uma vez que envolve o pequeno agricultor, acabou por ser encaminhado à Comissão Geral do Código Civil. (31) Posteriormente, assimilada pela Codificação, a matéria veio a figurar no Capítulo V do Título Único do Livro II — Do Bem de Família — arts. 70 e seguintes.

A despeito dessas iniciativas, esgotou-se a última página do século XIX, sem que nosso direito positivo registrasse qualquer mandamento digno de nota em favor do homem do campo, apesar de revogada, segundo vimos, a escassa e rudimentar legislação do Império sobre a locação de serviços.

#### *B — As diligências do início do século XX*

No começo do século XX, as primeiras diligências do legislador encerraram-se na área da “organização de um sindicalismo rural, incipiente e tímido, que não vingou na terra sáfara daquelas épocas”. A observação é de Mozart Russomano (32) que, então, faz referência ao Decreto nº 979, de 6 de janeiro de 1903, (33) primeira lei brasileira sobre sindicatos rurais, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 6.532, de 20 de junho de 1907. (34)

A iniciativa qualificada por José Martins Catharino (35) de “romantismo legislativo”, não surtiu qualquer resultado no terreno dos fatos. Russomano (36) analisa o porquê desse desacerto: a legislação “estava avançada demais em relação ao meio a que se devia aplicar, e, além disso, sofreu a dura resistência dos empregadores rurais, que preferiram manter o proletariado dos campos nas condições, até então vigentes, de apatia, inorganização profissional e subordinação a um regime mais ou menos patriarcal e conservador.”

É assim que, letra morta, o Decreto nº 979, de 1903, passa sem marcar encontro com o meio social vigente, apesar de revogado, somente, trinta anos após, por força do Decreto 23.611, de 20 de dezembro de 1933. (37) Também não vingou o Decreto nº 7.038, de 1944 (38) que insistiu sobre a sindicalização rural, sem atentar que procurava introduzir modificações estruturais em estruturas inexistentes, como acertadamente analisa José Martins Catharino. (35)

Duas outras leis figuram no calendário legislativo do começo do século, que denotam a tomada de conhecimento do legislador no sentido de, de qual-

quer forma, cogitar do trabalhador rural, dada a importância desse elemento no cenário econômico do País. A primeira é o Decreto nº 1.150, de 5 de janeiro de 1904 <sup>(39)</sup>, oriundo do projeto Bernardino de Campos, apresentado na sessão do Senado Federal, de 20 de junho de 1901, <sup>(40)</sup> tendo em vista a concessão de privilégio para pagamento de dívida proveniente de salários do trabalhador rural.

De grande alcance social e econômico, a iniciativa do legislador visava ainda ao problema da imigração, de vez que viria representar uma segurança para os colonos, até então atemorizados pela falta de garantias no sentido de que se tornasse efetivo o recebimento de seus salários.

O decreto, nos termos do art. 1º <sup>(39)</sup> estabelecia o privilégio da dívida proveniente de salários de trabalhador agrícola, a fim de ser paga pelo produto da colheita para a qual houvesse concorrido com o seu trabalho, privilégio que se sobrepunha a quaisquer outros créditos, à exceção daqueles que fossem garantidos por hipoteca ou penhor agrícola, devidamente inscrito e transcrito. A dívida privilegiada seria aquela resultante do saldo verificado em favor do trabalhador pelo seu salário, no ajuste de contas efetuado, constante de caderneta existente em mão do trabalhador, aberta, numerada, rubricada e escriturada pelo proprietário ou seu representante e na qual se achassem lançadas, nas respectivas datas, as parcelas de débito e crédito (art. 2º). <sup>(39)</sup>

O segundo diploma legal a que nos referimos é representado pelo Decreto nº 1.607, de 29 de dezembro de 1906, <sup>(41)</sup> proveniente do Projeto nº 239, do mesmo ano, da lavra do Deputado Cardoso Almeida. <sup>(42)</sup> Finalidade da proposição: suprimir a restrição ao privilégio das dívidas provenientes de salário de trabalhadores agrícolas, consignado no art. 1º do Decreto nº 1.150/1904, <sup>(39)</sup> retro aludido, respeitados apenas os direitos resultantes de hipotecas ou penhores anteriormente constituídos.

Em parecer exarado pela Comissão de Justiça e Legislação do Senado Federal, em 19 de dezembro de 1906, tem-se o entendimento daquele Órgão sobre os objetivos dessa reforma: <sup>(43)</sup>

“O que a proposição tem em vista é por o salário do colono fóra do concurso e do rateio com as outras dividas, quaesquer que sejam ellas, devendo-se separal-o precipuamente do acervo do devedor, em qualquer juizo ou instancia em que o trabalhador agricola apresentar a sua reclamação por si directamente, por procurador sufficiente, ou pelo orgão de qualquer outra representação a que juridicamente esteja subordinada.

A limitação posta por esta fórmula à extensão actual do título hypothecario é uma consequencia da situação economica do trabalho agricola, que exige providencias para a sua estabilidade, não sómente no interesse do salario, senão também do proprio credito real e agricola, que estão essencialmente ligados a estabilidade e á ordem financeira dos proprietários.

A reforma, portanto, protege o interesse do colono, attende ás exigencias imperiosas do proprietário, concilia a natureza do instituto hypothecario e considera no mais alto gráo a uma das condições mais urgentes para a solução do problema immigratorio.”

Os dois diplomas legais em causa, foram regulamentados pelo Decreto nº 6.437, de 27 de março de 1907. (44)

A crítica jurídica (45) considera precária a medida contida nessas leis uma vez que o privilégio atribuído à dívida resultante do salário do trabalhador se restringia à colheita ou à safra do ano agrícola; e ainda, porque seria praticamente impossível aceitar a garantia firmada nas cadernetas agrícolas de que trata a Lei nº 1.150/1904, (39) considerado o analfabetismo então reinante no País.

Apesar dos pesares, louve-se a iniciativa dos nossos legisladores, primeiro ponto positivo na legislação do trabalho agrícola do começo do século, o que, aliás a crítica reconhece. É tanto que o mandamento vige até hoje, integrado que foi ao parágrafo único do art. 759 e ao art. 1.566, VIII, do Código Civil de 1916, desde que o primeiro (art. 759), estabelece prioridade para o pagamento da dívida proveniente de salário do trabalhador agrícola, face a quaisquer outros créditos, pelo produto da colheita para a qual houver concorrido com o seu trabalho. É a exceção à regra do *caput* do artigo pela qual o credor hipotecário e o pignoratício têm direito a executar a coisa hipotecada, ou empenhada, e preferir, no pagamento, a outros credores; o segundo, (art. 1.566) integrante do Título IX, do Livro III — “Do Concurso de Credores” — “Das Preferências e Privilégios Creditórios” — consigna, em caráter especial, o mesmo privilégio.

Atualmente, as disposições especiais reguladoras dos direitos do trabalhador, seja o trabalhador rural seja o trabalhador urbano, no intuito de protegê-lo contra a possibilidade de vir a ser privado do produto do seu trabalho, atribuem esse direito de prelação à dívida proveniente de salários. Por isso, o projeto de código civil remetido ao Congresso Nacional, em 1965, pelo Poder Executivo, já se reportava, para consagrar o privilégio de que tratamos, às dívidas que, por disposição de direito especial, devam ser pagas preferencialmente.” (art. 580, parágrafo único). (46)

Antes da promulgação do Código Civil, registraram-se ainda, nos Anais do Congresso, tentativas no sentido da elaboração de um Código Rural. Em 1912, o Deputado Joaquim Luiz Osório propôs a nomeação de uma comissão especial que viesse a ocupar-se da elaboração do projeto desse código. Aliás, o mesmo deputado, em 1914, chegou a apresentar projeto com a mesma finalidade. No entanto, o autor da proposição, escreve em 1948: (47) “Não era fácil a tarefa de um Código Rural para o Brasil, em face da extensão do país, das peculiaridades e interesses locais, das condições geográficas, dos métodos, dos costumes, das diversidades dos processos de exploração, das condições de desenvolvimento e progresso da lavoura e pecuária nos Estados.”

Em 1916, tem-se o Código Civil que dispensou especial atenção ao contrato de locação de serviço agrícola, regulando ao tempo as relações entre o empregado e o patrão. A referência expressa à locação de serviços agrícolas não figurava no projeto primitivo do Código que se restringiu a estabelecer disposições gerais a respeito do assunto, nas quais compendiou as essenciais relações de contrato.

Propostas houve no sentido de que se dedicasse ao problema uma subseção da seção reguladora da locação de serviços. Assim alvitrou o Dr. Fábio

Leal, <sup>(48)</sup> do Instituto dos Advogados, em parecer ao projeto, sob o rótulo: "Apontamentos para a discussão dos Capítulos V, VI e VII do Título V, do Livro III do projeto do Código Civil, e emendas a apresentar à Comissão do Instituto da Ordem dos Advogados, por Fábio Nunes Leal, membro do mesmo Instituto". Também Teixeira de Sá, <sup>(49)</sup> apesar de optar pelo tratamento da locação de serviços, em disposições para toda a matéria, discorda do plano orientador da Comissão revisora do projeto primitivo, por haver introduzido na codificação a locação de serviços domésticos, em subseção específica, excluindo a subseção pertinente aos serviços agrícolas.

Os dispositivos endereçados ao trabalhador do campo — arts. 1222, 1230 e 1236 — acabaram por figurar no código, subordinados aos princípios gerais orientadores da locação de serviços, mas constituem normas especiais destinadas a regulamentar as relações jurídicas entre empregado e empregador rural. Procede o art. 1222 — que trata do prazo do contrato de locação do serviço agrícola — da emenda Alfredo Pinto, <sup>(50)</sup> oferecida com vistas à substituição de toda matéria da locação de serviços em geral. O art. 1230 — que criou o atestado agrícola, — proveio da emenda 1.186 oferecida pelo Senado ao Projeto da Câmara (Projeto nº 1 de 1902). A disposição reproduz a emenda na íntegra, exceção feita a ligeiras modificações na redação do parágrafo seguinte ao caput do artigo. <sup>(51)</sup> Teve origem o art. 1236, — que se apoia no princípio da continuidade da locação, na hipótese da alienação do prédio agrícola — na emenda 1.195, também do Senado Federal ao mesmo projeto da Câmara. <sup>(52)</sup>

Essas inovações e aquelas contidas nos arts. 759, parágrafo único e 1566, VIII abrem, se bem que cautelosamente, as portas da legislação brasileira ao trabalhador do campo. José Martins Catharino <sup>(53)</sup> considera esse avanço em face do tratamento secundário dispensado pelo Código à disciplina das relações individuais de trabalho, e indaga sobre os motivos "de tal aparente contradição". O autor mesmo põe em evidência, ante o fato, a circunstância de que, na época, "a burguesia, então, triunfante já era essencialmente urbana e a industrialização do País, irrisória. Assim, o Código Civil, aqui e ali, chegou a revelar frutos de um liberalismo avançado, beneficiando o locador rural" <sup>(54)</sup> A par disso há de considerar-se que os estudos em torno da codificação se desenvolveram a partir do começo do século, quando o imigrante representava ainda a força do trabalho da terra e a terra a depositária das riquezas do País. Era mister proteger-lhes os direitos. A esta missão jamais poderia fugir o Código Civil eis que a essa altura estávamos ainda a "ver navios" em matéria de locação de serviços.

#### *C — Da primeira lei sobre infortúnica às leis expedidas sob a Carta Constitucional de 1946*

Após o Código Civil, em 1919, tivemos a primeira lei brasileira sobre infortúnica, visando, especialmente, ao operário urbano: Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, <sup>(54)</sup> cujo regulamento foi aprovado pelo Dec. Federal nº 13.498, de 12 de março do mesmo ano. <sup>(55)</sup> Era já o resultado do incremento da produção industrial que a Primeira Grande Guerra impulsionara: <sup>(56)</sup>

"O advento da Primeira Guerra Mundial representou uma grande oportunidade para as nascentes indústrias brasileiras. A interrupção dos suprimentos de além-mar eliminou a competição estrangeira, e muitas novas indústrias foram instaladas para preencher o hiato e

mesmo para suprir mercados externos. Elementos adicionais a fortalecer a disseminação de empresas industriais foram o efeito inflacionário das finanças no período da guerra, ampliando o poder aquisitivo, e os lucros — obtidos, durante a guerra, pela navegação, o comércio e as manufaturas — aplicados na criação e expansão de empresas industriais. Criaram-se, durante a guerra, 5.936 novos estabelecimentos industriais, e o valor <sup>(57)</sup> da produção industrial cresceu de 212 por cento entre 1914 e 1919.”

Cabe notar que, naquele ano de 1919, fundava-se a Organização Internacional do Trabalho. Terminada a Primeira Grande Guerra, a Conferência de Paris de 1919, acolhendo, em parte, as reivindicações, de muito reiteradas pelas associações sindicais dos países beligerantes e neutros, decidia ocupar-se do problema do trabalho, para o qual o longo conflito mundial e a Revolução Russa alertavam o mundo, e constituía uma comissão de legislação internacional a respeito. Era a origem da OIT que vem, desde então, empreendendo constantes estudos e desenvolvendo intensa atividade em torno dos problemas sociais das cidades e dos campos.

A Lei nº 3.724, de 1919, <sup>(54)</sup> regulando as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho, não se omitiu relativamente ao trabalhador do campo. Estabeleceu, porém, ao contemplá-lo, íntima conexão entre o risco e o trabalho mecanizado quando considera operários para o efeito de indenização “todos os indivíduos de qualquer sexo, maiores ou menores, uma vez que trabalhem por conta de outrem nos seguintes serviços: . . . . e nos serviços agrícolas em que se empreguem motores inanimados.” (art. 3º) <sup>(54)</sup> Excluída estava do benefício a grande massa de operários — de ambos os sexos (para compensar o “qualquer” do texto do art. 3º transcrito) — das regiões subdesenvolvidas do País, onde a pequena e média propriedade se apoiavam no cabo da enxada e se movimentavam à custa do carro de boi. Se ainda hoje, em regra, a pequena propriedade dos confins do Brasil, no Nordeste, por exemplo, não dispõe senão dos rudimentares instrumentos de trabalho, o que dizer daquela época, há cinquenta anos atrás?!

Em 1926 emenda-se a Constituição de 1891 que nao atentou para a enunciação dos direitos sociais. A emenda de 1926 nada acrescenta neste particular. Concede, entretanto, competência privativa ao Congresso Nacional para legislar sobre o trabalho (art. 34, item 28).

Em 1930, o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro, <sup>(58)</sup> institui o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil. Na conformidade do art. 1º desse decreto, que atribui poderes ao Governo Provisório para exercer, discricionariamente, em toda a sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como do Legislativo (o art. 2º dissolvía o Congresso Nacional) o Governo baixa o Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934. <sup>(59)</sup> O diploma legal estabelece, sob novos moldes, as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho, desta feita, considerando como empregado, para os fins previstos na lei, todo indivíduo que “sem distinção de sexo, idade, graduação ou categoria, presta serviços a outrem, na indústria, no comércio, na agricultura, na pecuária, . . .” (art. 3º). <sup>(59)</sup>

A Constituição de 16 de julho de 1934 atribuiu à União, de forma expressa, competência privativa para legislar sobre “normas fundamentais do direito

rural, ... da assistência social da assistência jurídica..." (art. 5º, XIX, c), sem contudo eliminar a competência dos Estados, para, em caráter supletivo ou complementar, expedir leis dentro do mesmo campo.

Observa Joaquim Luiz Osório <sup>(60)</sup> que a Carta de 1934 "procurou harmonizar os interesses comuns e não colidentes da União e dos Estados, atribuindo à União a competência para legislar sobre as normas fundamentais do direito rural e deixando aos Estados a competência para elaborar leis supletivas ou complementares da legislação federal. Assim, as leis estaduais poderiam atender às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta." Enquanto isso, o art. 121 da mesma Carta mandava promover e a lei o amparo da produção e estabelecesse as condições, na cidade e nos campos, necessárias à proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. O parágrafo 4º do dispositivo incide sobre o trabalho e o trabalhador agrícolas:

"Art. 121, § 4º: O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas."

É a mudança de orientação, de que fala Cláudio Pacheco, <sup>(61)</sup> pela qual a Lei Maior passa da preceituação dos direitos individuais para a preceituação dos direitos sociais. É a elevação dos direitos do trabalhador ao nível constitucional, inacessível, conforme observação do mesmo autor, às regressões ou repressões do legislador ordinário.

Por outro lado, no terreno dos fatos, o trabalhador rural continuou marginalizado, a mercê da expectativa de uma regulamentação especial que lhe assegurasse aquela proteção garantida em termos constitucionais aos demais trabalhadores. Consequência de dois fatos sublinhados pela crítica de Pontes de Miranda <sup>(62)</sup> à Carta de 1934, neste particular: "Sente-se o texto elaborado por proprietários rurais e a inexistência de organização suficiente do trabalhador agrícola para exigir o respeito dos seus direitos." A par disso, a ignorância, o desconhecimento do homem do campo a respeito desses mesmos direitos.

Sem maiores consequências de ordem prática, com relação ao trabalhador rural, cabe aludir à Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, <sup>(63)</sup> promulgada, portanto, sob a égide da Carta constitucional de 1934. O diploma legal institui as comissões de salário mínimo. Estabelece que "todo trabalhador tem direito, em pagamento do serviço prestado, a um salário mínimo capaz de satisfazer, em determinada região do País e em determinada época, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte" (art. 1º). <sup>(64)</sup> E, como salário mínimo, define "a remuneração mínima devida ao trabalhador adulto por dia normal de serviço" (art. 2º). <sup>(65)</sup> Verifica-se a regulamentação da lei 185/1936, citada, em 1938, nos termos do decreto 399, de 30 de abril. <sup>(66)</sup>

A essa altura, vigia a Carta de 1937. Esta Carta constitucional enumerou, na conformidade do art. 137, os preceitos básicos da legislação do trabalho, prevendo, inclusive, a assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante; a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho. Não fez porém, menção ao trabalhador agrícola, se



bem que a este, a interpretação pudesse, segundo Pontes de Miranda, <sup>(65)</sup> estender os mesmos direitos. Ao mesmo tempo, a Carta corporativa de 1937 restringia ao âmbito da competência da União, o poder de legislar sobre “o direito civil, o direito comercial, o direito aéreo, o direito operário, o direito penal e o direito processual.”

Informado na prescrição constitucional e dando cumprimento aos arts. 12, da Lei nº 185 <sup>(63)</sup> e 45 do respectivo regulamento, Decreto nº 399, de 1938, <sup>(64)</sup> ambos já citados, o Governo baixou o Decreto-lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940 <sup>(66)</sup> instituindo o salário-mínimo e estendendo-o nos termos do art. 1º a todo trabalhador adulto e, conseqüentemente, ao trabalhador rural. Dispensável notar que a disposição não foi aplicada ao homem do campo. Avançadas as leis, subdesenvolvido o País, ainda em estado incipiente de industrialização.

A Consolidação das Leis do Trabalho aprovada pelo Decreto nº 5.452, de 1º de maio de 1943, “planta autêntica, nascida diretamente do solo da Carta Corporativa de 1937”, <sup>(67)</sup> veio não só consolidar a matéria anteriormente existente, mas inovar, criar direitos e obrigações, constituindo-se num verdadeiro código, lei geral do trabalho.

A Consolidação, por princípio, exclui o trabalhador rural do seu raio de aplicação, mas a título excepcional, endereça-lhe determinadas disposições, contenedoras de garantias mínimas representadas pelo direito:

- a salário mínimo (art. 76);
- a férias anuais; (art. 129, parágrafo único)
- a aviso prévio (art. 505);
- à aplicação das normas genéricas sobre remuneração (art. 505).

Nessas disposições excepcionais, sente-se a ausência do direito à indenização por antiguidade ou tempo de serviço e à estabilidade no emprego.

A Exposição de Motivos à C.L.T., ao analisar as garantias oferecidas ao homem do campo, explica:

“Estatui a Consolidação que aos trabalhadores rurais se aplicassem as regras básicas do contrato individual de trabalho, inclusive o aviso prévio, não lhes atingindo, porém, o regime de garantias em caso de rescisão a que não tenham dado motivo, nem o instituto de estabilidade. A essa conclusão chegou a Comissão, em voto preponderante, sob a alegação de serem imprescindíveis maiores esclarecimentos das exatas condições das classes rurais, inibidas no momento, por falta de lei, da revelação sindical dos respectivos interesses.”

A partir da CLT, o Governo passou a fazer do amparo ao trabalhador rural o objeto de diversos atos legislativos.

De 19 de outubro de 1944, é o Decreto nº 6.969, <sup>(68)</sup> dispendo sobre os fornecedores de cana que lavram terra alheia. Aliás, a legislação específica da lavoura canavieira é anterior à Consolidação. O respectivo estatuto foi elaborado nos termos do Decreto-Lei nº 3.855, de 21 de novembro de 1941. <sup>(69)</sup> Mas o que nos interessa especialmente dessa legislação é o Decreto supra, 6.969 de 1944, que, nos artigos 19 a 26 trata dos trabalhadores dedicados aos

serviços da lavoura canavieira, em caráter permanente, periódico ou transitório, os quais denomina de trabalhadores rurais. <sup>(68)</sup> O art. 22 do decreto, antecipando-se no campo da previdência social, já mandava fossem observados, relativamente a esses trabalhadores, os seguintes princípios:

a) proibição no sentido de reduzir-lhe a remuneração com fundamento na má colheita, resultante de motivo de força maior;

b) direito a moradia sã e suficiente, tendo em vista a família do trabalhador;

c) assistência médica, dentária e hospitalar gratuita;

d) ensino primário gratuito aos filhos dos trabalhadores, em idade escolar,

e) garantia de indenização, no caso de despedida injusta.

A sindicalização rural é considerada nos termos do já mencionado Decreto-lei nº 7.038, de 10 de dezembro de 1944, <sup>(68)</sup> decreto que segundo expressão de José Martins Catharino, <sup>(70)</sup> nasceu morto. A iniciativa não vingou, apesar de o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio ter chegado a baixar instruções para o processo de reconhecimento e a organização da administração das entidades sindicais rurais.

Da mesma data, 10 de novembro de 1944, o Decreto nº 7.036 <sup>(71)</sup> confirma e amplia os preceitos do Decreto nº 24.637, de 1934, já citado <sup>(59)</sup> que estabelecera, em novos moldes, as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho. Sobre a nova lei, comenta José Martins Catharino: <sup>(72)</sup>

“Embora ampliando o conceito de acidente do trabalho, o Decreto-lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, que aperfeiçoou o conceito de empregado, não estendeu suas garantias aos trabalhadores rurais. No particular, portanto, a progressão legislativa, racionalmente iniciada, carece de avanço, de acordo com os princípios que inspiram a amplitude pessoal de uma moderna legislação de acidentes, que se desloca para o âmbito da segurança social.”

Russomano, por sua vez, interpreta diferentemente o texto legal, que, no seu entender, <sup>(73)</sup>

“Definiu, em caráter geral, os empregados favorecidos. E o trabalhador rural é um empregado típico, com a única distinção, que não é substancial, de que o seu serviço é peculiar e a fiscalização do mesmo — sobretudo em países de grande extensão territorial, como o Brasil — praticamente impossível, ao menos com nossos atuais recursos administrativos. Ora, sendo o trabalhador rural um empregado autêntico, teria sido necessário que o legislador lançasse um preceito taxativo para retirar-lhe os direitos decorrentes dos acidentes e das moléstias profissionais.

Não só o legislador não lançou esse preceito de exceção, como foi mais longe. Quando disse que os trabalhadores rurais da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios estão atingidos pela lei de acidentes, implicitamente, esclareceu que, com muito maiores razões, serão, também, atingidos os trabalhadores rurais das empresas particulares.”

Em 1946, novos rumos abertos pela Carta Constitucional de 18 de setembro. Ali, os preceitos básicos da legislação do trabalho estão contidos nos termos do art. 157:

“Art. 157. A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:

I — salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador e de sua família;

II — proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;

III — salário do trabalho noturno superior ao do diurno;

IV — participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar;

V — duração diária do trabalho não excedente a oito horas, exceto nos casos e condições previstos em lei;

VI — repouso semanal remunerado, preferentemente aos domingos e, no limite das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local;

VII — férias anuais remuneradas;

VIII — higiene e segurança do trabalho;

IX — proibição de trabalho a menores de catorze anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores de 18 anos, e de trabalho noturno a menores de 18 anos, respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente;

X — direito da gestante a descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário;

XI — fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria;

XII — estabilidade, na empresa ou na exploração rural, e indenização ao trabalhador despedido, nos casos e nas condições que a lei estatuir;

XIII — reconhecimento das convenções coletivas de trabalho;

XIV — assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva ao trabalhador e à gestante;

XV — assistência aos desempregados;

XVI — previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;

XVII — obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho.

Parágrafo único. Não se admitirá distinção entre o trabalho manual ou técnico e o trabalho intelectual nem entre os profissionais respectivos, no que concerne a direitos, garantias e benefícios.”

Se bem que o dispositivo não faça referência expressa ao trabalhador rural, intérpretes há que o consideram acobertados pelos preceitos ali consignados, por força da ampliabilidade dos direitos sociais através da via legislativa. É a opinião de Claudio Pacheco <sup>(74)</sup> que produz o seguinte comentário, ao analisar a matéria em foco:

“Como estava expresso no § 1º do art. 121 da Constituição de 1934, no art. 137 da Constituição de 1937 e como ressalva também expressamente o art. 157 da atual Constituição, os preceitos básicos da legislação do trabalho e da previdência social estão indicados em nível constitucional por seu feitiço mínimo, de modo a não excluir a sua livre e desembaraçada ampliação por via da legislação ordinária, em todas as direções que não estejam obstruídas por outras preceituações constitucionais. Assim temos que o mesmo art. 157, ao se referir àqueles preceitos básicos, ressalva os “outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores”, que serão acrescentáveis como legislação. Logo, mesmo que se considerasse não estar o trabalhador rural constitucionalmente incluído na abrangência dos direitos sociais, nada impediu que estes direitos lhes fossem assegurados por via de legislação.”

E não se poderia interpretar de outra maneira o preceito constitucional, eis que a Carta, sem precedentes diretos nas Constituições anteriores, avança a ponto de integrar o princípio da função social da propriedade, cujo uso condiciona ao bem estar social e de cuja distribuição cogita, distribuição justa, com igual oportunidade para todos:

“O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (art. 147).

Diga-se, de passagem, que a Emenda Constitucional nº 10 de 9 de novembro de 1964, no seu art. 5º, acrescentou parágrafos ao art. 147 aludido, cercando de cuidados a matéria ali condensada.

Acrescente-se ainda, que a Constituição de 1946 prescreve a iniciativa da lei tendo em vista a fixação do homem no campo (art. 156), com direito à aquisição de pequenos trechos de terra que ocupar por mais de dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio e que tenha tornado produtivo por seu trabalho e de sua família.

Natural que a Carta propiciasse, como propiciou, a intensificação da elaboração legislativa de caráter social trabalhista.

De forma que, em 1949, dispôs-se sobre o repouso semanal remunerado, por via da lei 605, de 5 de janeiro, <sup>(75)</sup> em cujos termos “todo empregado tem direito ao repouso semanal remunerado, de vinte e quatro horas consecutivas, preferentemente aos domingos e, nos limites das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local” (art. 1º). O direito é estendido ao trabalhador rural, de acordo com o art. 2º, exceto àqueles “que operem em qualquer regime de parceria, meação, ou forma semelhante de participação na produção.” O regulamento da matéria é aprovado pelo Decreto nº 27.048, de 12 de agosto do mesmo ano. <sup>(76)</sup>

Em 1953, através de ato administrativo — Resolução do Ministro de Estado dos Negócios da Agricultura (S.C. 7.340/53) — e com vistas à fixação do lavrador à terra, concedeu-se autorização à Divisão de Terras e Colonização (D.T.C.) para fazer convênios com a Fundação da Casa Popular objetivando o financiamento de casas para colonos nas suas dependências. (77)

Na década de cinquenta, a educação no meio rural constituiria objeto de alguns atos legislativos. Apenas a título de exemplo, aludiremos à Campanha Nacional de Educação Rural, instituída em 9 maio de 1952 pelo Ministério da Educação e Saúde, sobre a qual dispôs, posteriormente, o Decreto nº 38.955, de 25 de março de 1956. (78) Finalidade da instituição: difundir a educação de base no meio rural brasileiro, visando ao aperfeiçoamento dos padrões educativos, sanitários, assistenciais, cívicos e morais das populações rurais. Poucos meses depois, ou seja, em agosto do mesmo ano, o Decreto nº 39.871, (79) viria trazer modificações ao Decreto nº 38.955/56, citado, principalmente quanto à constituição dos recursos destinados a custear as atividades da Campanha.

Caberia aqui, lembrar a Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955 que criou o Serviço Social Rural — entidade autárquica de caráter assistencial, subordinada ao Ministério da Agricultura. Esse diploma legal, entretanto, passou por numerosas transformações, modificado que foi através de diferentes atos legislativos, o último dos quais — o Decreto-lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970 — consolida os dispositivos sobre as contribuições estabelecidas nos termos daquela primeira lei citada. Isto posto, nos parece mais lógico aludir à iniciativa, ao tratar desse último decreto-lei, mesmo porque, então nos será possível apresentar a evolução histórica da Lei 2.613/55, sem solução de continuidade.

Adiantemo-nos para afirmar que o Serviço Social Rural — que deveria ter marcado o início da proteção ao rurícola em matéria de assistência — bem como as iniciativas a ele pertinentes, não surtiu os efeitos desejados. Apesar disso, a lei básica da previdência social — Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, (80) — excluiu os trabalhadores rurais do sistema previdenciário que, então, implantou no País:

“São excluídos do regime desta Lei:

Os trabalhadores rurais, assim entendidos os que cultivam a terra...”  
(art. 3º, II)

O Estatuto do Trabalhador Rural marca, teoricamente, o início propriamente dito da preocupação da lei brasileira com o homem do campo, no setor da previdência e da assistência social. Até o Estatuto, apesar da larga margem de visão social proporcionada pela Carta de 1946, o trabalhador da terra permanecia, quase sempre, ora segregado dos textos legais, ora relegado ao campo de uma legislação especial cuja elaboração se costumava deixar para depois, ora contemplado por um pequeno número de medidas a eles estendidas, quase à guisa de liberalidade. Como se não viessem do campo mais de trinta por cento da produção brasileira, sem contar que no passado o açúcar foi o suporte da economia do país (segunda metade do século XVI até a segunda metade do século XVII); que durante quase todo o século XVIII a mineração contou com a força do trabalhador agrícola deslocado dos campos para as minas; e que o café, regado pelo suor do homem do campo, constituiu, até a segunda guerra mundial, nosso principal produto de exportação.

A Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963 <sup>(81)</sup> chama de trabalhador rural para efeito de suas disposições: "toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou *in natura*, ou parte *in natura*, e parte em dinheiro." (art. 2º).

O Título IX do Estatuto — *Dos Serviços Sociais* — cria na conformidade do Capítulo I, o "Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural", determinando-lhe a constituição à base de um por cento do valor dos produtos agrícolas colocados. (art. 158 e parágrafos). <sup>(80)</sup> Aos segurados e dependentes da Previdência Social Rural especificados nos termos dos arts. 160 a 163, o diploma legal assegura: assistência à maternidade, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou velhice, pensão aos beneficiários em caso de morte, assistência médica, auxílio funeral, restringindo, ao segurado rural, o auxílio doença e a aposentadoria por invalidez ou velhice. <sup>(80)</sup> Ao problema de moradia, faz referência o art. 50 <sup>(80)</sup> que deixa ao Poder Executivo baixar "regulamentação acerca das casas destinadas aos trabalhadores rurais, atendendo às condições peculiares de cada região e respeitadas, em qualquer caso, os mínimos preceitos de higiene. Num rasgo de otimismo e boa vontade, o Estatuto enveredou pelo mundo da quimera e estendeu ao campo, benefícios de ordem social e educativa absolutamente fantásticos, em face da crua realidade do nosso "hinterland":

"Art. 178. Entendem-se como benefícios de ordem social e educativa:

- a) prédios para escolas primárias e jardins de infância, destinados aos filhos dos trabalhadores rurais;
- b) creches para os filhos dos trabalhadores rurais e outros moradores da propriedade;
- c) hospitais, maternidades, dispensários, ambulatórios e postos de pronto socorro, localizados na propriedade agrícola, mantidos por ela e destinados, principal e precipuamente, aos trabalhadores rurais e suas famílias;
- d) cinema e campos de esporte, localizados na propriedade agrícola e utilizados gratuitamente pelos trabalhadores rurais e suas famílias;
- e) fornecimento gratuito de medicamentos de urgência e remédios de tipo caseiro aos trabalhadores rurais e suas famílias, bem como materiais escolares e uniformes aos seus filhos;
- f) bolsas de estudo em qualquer grau de ensino, fornecidas gratuitamente aos filhos do trabalhador rural da propriedade;
- g) despesas com a manutenção de médicos, dentistas, professores e entidades hospitalares e assistenciais, em benefício do trabalhador rural;
- h) instalação de água e energia elétrica nas casas de moradia dos trabalhadores rurais."

Aliás, o alicerce dos serviços sociais rurais — o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural sofre também, a influência desse doce teorismo. Segadas Vianna, <sup>(82)</sup> à época da expedição da Lei, analisava o

problema, transcrevendo observações a respeito, do então representante da Confederação Rural Brasileira, senhor Miller Paiva:

“Na parte referente à arrecadação do Fundo de Assistência e Previdência Social e aplicação de seus benefícios, encontra-se apenas um único fundo de arrecadação e esse é de 1% (um por cento) do valor dos produtos agropecuários colocados e a ser recolhido pelo produtor quando da primeira operação. Ora, quem conhece o interior do País sabe das dificuldades de seus meios de comunicação, da complexidade do sistema de comércio dos produtos agrícolas e do atraso do nosso homem rural, o que torna inviável a arrecadação na fonte e pequeníssimo o seu montante para alcançar os objetivos em vista”. “Reconhece a classe rural e acha meritória a necessidade do Estatuto do Trabalhador Rural, que dará unidade à classe, se bem orientado, mas, na atual conjuntura, só aborrecimentos criará ao IAPI, ao Governo e aos próprios segurados. Convém, assim, que imediatamente haja uma reformulação da lei, oferecendo-se maiores recursos financeiros para manter seus serviços, sem sacrifício da produção, e que se admita o escalonamento de tais serviços, dentro de prioridades desejáveis.”

Segue-se o Regulamento baixado com o Decreto nº 53.154, de 10 de dezembro de 1963, (<sup>83</sup>) cujo art. 1º determina o objetivo da Previdência Social Rural, qual seja o de assegurar aos beneficiários, nos termos do mesmo Regulamento e no limite de seus recursos financeiros, técnicos e administrativos:

I — Os meios indispensáveis de manutenção aos segurados nos casos de idade avançada ou incapacidade para o trabalho, e, aos dependentes, no caso de morte do segurado;

II — Assistência à maternidade;

III — A prestação de serviços que visem à proteção de sua saúde.

Os arts. 12 e 13 do Decreto nº 53.154 (<sup>83</sup>) regulamentam a matéria de benefícios e serviços assegurados aos beneficiários da previdência social rural.

Os benefícios consistem, para os segurados em geral, em:

- Auxílio-doença;
- Aposentadoria por invalidez;
- Aposentadoria por velhice;
- Abono de maternidade (para a segurada trabalhadora rural).

Para os dependentes, em

- pensão por morte; e
- auxílio funeral

Somem-se os acréscimos de benefícios estabelecidos, na legislação própria, para os casos de acidentes de trabalho.

Os serviços assegurados constam:

- de assistência médica (para os segurados em geral); e
- assistência à maternidade (para as seguradas ou as dependentes, esposas de segurados)

Leis, decretos, atos administrativos sucederam ao Estatuto e ao Regulamento supra-mencionado, num esforço contínuo, tendo em vista a concretização das normas constantes dos textos legais. Incidem as disposições sobre os aspectos mais variados da proteção ao trabalhador agrícola.

Em 1964, implantado o regime instaurado pela Revolução de 31 de março, o Comando Supremo da Revolução deu como irreversíveis as conquistas sociais legítimas contidas na legislação trabalhista em vigor e assegurou que os trabalhadores continuariam em pleno gozo de seus direitos.

Isto posto, a atividade legiferante no terreno trabalhista não sofreu solução de continuidade.

É de 30 de novembro a Lei 4.504 <sup>(84)</sup> de 1964, o "Estatuto da Terra" — expedido com o objetivo de regular "os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola." (art. 1º).

Sentia o poder público a necessidade de tornar efetiva uma política de ocupação territorial capaz de prender o homem à terra, promovendo e criando, inclusive, "as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil." (art. 2º, § 2º).

"País sem verdadeiros camponeses — comenta o Deputado Pacheco e Chaves— com exceção das zonas de colonização de origem alienígena, acostumado à agricultura predatória, de nível técnico muito baixo, uma política efetiva e eficiente de ocupação territorial precisa ser realizada com inteligência, porém com prudência para que os seus objetivos sejam alcançados sem afastar da terra os que nela e dela já vivem. É dever do poder público não esquecer-los, mas ampará-los criando-lhes condições para que possam exercer sua função econômica e social, fazendo da agricultura atividade remuneradora capaz de atrair mão-de-obra e inversões ao invés de repeli-los, como hoje acontece e se reflete no triste fato do êxodo rural e do esvaziamento da capacidade empresarial na agricultura." <sup>(85)</sup>

O art. 117 do Estatuto da Terra <sup>(84)</sup> transfere as atividades do Serviço Social Rural, bem como o produto da arrecadação das contribuições criadas pela Lei nº 2.613/55, ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário, destinando-lhe cinquenta por cento da arrecadação e dando-lhe as atribuições relativas à extensão rural; ao órgão do Serviço Social da Previdência a ser criado, concedendo-lhe cinquenta por cento da arrecadação e a atribuição de atender aos trabalhadores rurais, arrecadação e atribuições estas que a lei deixa a cargo do INDA até a criação do referido órgão.

Seguem-se decreto estabelecendo normas gerais para a regulamentação da Lei nº 4.504/64 e os diversos regulamentos pertinentes aos diversos aspectos da matéria.

Ao mesmo tempo, procura-se implantar a assistência médica e à maternidade nos meios rurais, por via de diferentes atos quer legislativos, quer administrativos. Haja vista:

— o Decreto nº 56.619, de julho de 1965, <sup>(86)</sup> pelo qual o Ministério do Trabalho e Previdência Social fica autorizado a promover a prestação, aos trabalhadores rurais, dos serviços de assistência médica e à maternidade, previstos



no art. 164, letras *a* e *e* da Lei nº 4.214/63 <sup>(81)</sup> e nos termos do Capítulo IV, do Título III do Regulamento da Previdência Social Rural, expedido pelo Decreto nº 53.154/63; <sup>(82)</sup>

— a Portaria nº 706, de 26-11-1965, <sup>(87)</sup> do MTPS, expedida face a autorização contida no decreto supra, contenedora de instruções destinadas a regular a prestação de assistência médica aos beneficiários da previdência social rural;

— a Portaria nº 385, de 25 de maio de 1966, <sup>(88)</sup> também do MTPS, baseada na mesma autorização constante do mesmo decreto e nas disposições da Lei nº 4.214/63 e do respectivo regulamento aprovado pelo Decreto nº 53.154/63. Este ato complementa as instruções expedidas nos termos da portaria retro 706/65, pondo em relevo “a necessidade de ser dado um efetivo início à prestação dos benefícios sociais aos trabalhadores rurais ainda que de forma incipiente...”;

— a Portaria, ainda do Ministério do Trabalho e Previdência Social, sob nº 859, de 7 de dezembro de 1966, <sup>(89)</sup> mandada expedir com a finalidade de regular, em sentido experimental, mas de forma mais extensa, a prestação de assistência médico-cirúrgica-hospitalar-ambulatorial, inclusive à maternidade e de assistência social aos beneficiários da Previdência Social Rural.

Em 1967, a Carta promulgada a 24 de janeiro segue, relativamente aos direitos assegurados aos trabalhadores, as pegadas de sua antecessora de 1946 segundo se pode verificar através da comparação em seguida estabelecida. Aliás, pomos também em confronto a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, considerando que, entre esta e a Carta de 1967, no tocante à matéria em foco, há quase que total coincidência. Acentue-se que as duas Constituições e a Emenda abaixo comparadas não fazem distinção entre o trabalho manual e técnico e o trabalho intelectual, nem entre os profissionais respectivos. Vale dizer, não distinguem entre empregados manuais e intelectuais, entre empregados de fábricas, de escritórios e empregados agrícolas. <sup>(90)</sup>

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:	Art. 158. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:	Art. 157. A legislação do trabalho e da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:
I — salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as suas necessidades normais e as de sua família;	I — salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família;	I — salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família;
II — salário-família aos seus dependentes;	II — salário-família aos dependentes do trabalhador;	

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
III — proibição de diferença de salários e de critério de admissões por motivo de sexo, cor e estado civil;	III — proibição de diferença de salários e de critério de admissões por motivo de sexo, cor e estado civil;	Art. 157. .... II — proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;
IV — salário de trabalho noturno superior ao diurno;	IV — salário de trabalho noturno superior ao diurno;	Art. 157. .... III — salário do trabalho noturno superior ao diurno;
V — integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, segundo for estabelecido em lei;	V — integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, nos casos e condições que forem estabelecidos;	Art. 157. .... IV — participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar;
VI — duração diária do trabalho não excedente a oito horas, com intervalo para descanso, salvo casos especialmente previstos;	VI — duração diária do trabalho não excedente a oito horas, com intervalo para descanso, salvo casos especialmente previstos;	Art. 157. .... V — duração diária do trabalho não excedente a oito horas exceto nos casos e condições previstos em lei;
VII — repouso semanal remunerado e nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local;	VII — repouso semanal remunerado e nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local;	Art. 157. .... VI — repouso semanal remunerado, preferentemente aos domingos e, no limite das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local;
VIII — férias anuais remuneradas;	VIII — férias anuais remuneradas;	Art. 157. .... VII — férias anuais remuneradas;
IX — higiene e segurança do trabalho;	IX — higiene e segurança do trabalho;	Art. 157. .... VIII — higiene e segurança do trabalho;
X — proibição de trabalho, em indústrias insalubres, a mulheres e menores de dezoito anos, de trabalho noturno a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de doze anos;	X — proibição de trabalho, a menores de doze anos e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, em indústrias insalubres a estes e às mulheres;	Art. 157. .... IX — proibição de trabalho a menores de 14 anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores de 18 anos; e de trabalho noturno a menores de 18 anos, respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente;

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
<p>XI — descanso remunerado da gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego e do salário;</p>	<p>XI — descanso remunerado da gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego e do salário;</p>	<p>Art. 157. .... X — direito da gestante a descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário;</p>
<p>XII — fixação das porcentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos comerciais e industriais;</p>	<p>XII — fixação das porcentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos comerciais e industriais;</p>	<p>Art. 157. .... XI — fixação das porcentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria;</p>
<p>XIII — estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido, ou fundo de garantia equivalente;</p>	<p>XIII — estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido, ou fundo de garantia equivalente;</p>	<p>Art. 157. .... XII — estabilidade, na empresa ou na exploração rural, e indenização ao trabalhador despedido, nos casos e nas condições que a lei estatuir;</p>
<p>XIV — reconhecimento das convenções coletivas de trabalho;</p>	<p>XIV — reconhecimento das convenções coletivas de trabalho;</p>	<p>Art. 157. .... XIII — reconhecimento das convenções coletivas de trabalho;</p>
<p>XV — assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;</p>	<p>XV — assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;</p>	<p>Art. 157. .... XIV — assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante;</p>
<p>XVI — previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado;</p>	<p>XVI — previdência social mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;</p> <p>§ 2.º — A parte da União no custeio dos encargos a que se refere o n.º XVI deste artigo será atendida mediante dotação orçamentária ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas com caráter geral, na forma da lei.</p>	<p>Art. 157. .... XV — assistência aos desamparados; Art. 157. .... XVI — previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;</p>

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
	XVII — seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho;	Art. 157. .... XVII — obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador, contra os acidentes do trabalho;
XVII — proibição de distinção entre trabalho manual, técnico ou intelectual ou entre os profissionais respectivos;	XVIII — proibição de distinção entre trabalho manual, técnico ou intelectual ou entre os profissionais respectivos;	Art. 157. .... Parágrafo único. Não se admitirá distinção entre o trabalho manual e técnico e o trabalho intelectual, nem entre os profissionais respectivos, no que concerne a direitos, garantias e benefícios;
XVIII — colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei;	XIX — colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei;	
XIX — aposentadoria para a mulher aos trinta anos de trabalho, com salário integral; e	XX — aposentadoria para a mulher aos trinta anos de trabalho, com salário integral;	
XX — greve, salvo o disposto no artigo 162.	XXI — greve, salvo o disposto no artigo 157, § 7.º	Art. 158. É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará.
Parágrafo único. Nenhuma prestação de serviço de assistência ou de benefício compreendidos na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total.	§ 1.º Nenhuma prestação de serviço de assistência ou de benefício compreendido na Previdência Social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total.	EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 11/65 Artigo único. Ao Art. 157 da Constituição é acrescentado um parágrafo, com a redação seguinte, passando o atual parágrafo único a parágrafo primeiro: “§ 2.º — Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na Previdência Social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total.”

A Carta vigente, portanto, enseja a atividade legislativa em torno do trabalho e do trabalhador, o trabalhador rural, inclusive. É tanto que, logo após sua promulgação, o Decreto-lei nº 148, <sup>(91)</sup> de 8 de fevereiro, dispõe sobre a organização da vida rural e investidura das Associações Rurais nas funções e prerrogativas de órgão sindical e o Decreto nº 60.231, <sup>(92)</sup> de dezesseis, modi-

fica a tabela do salário-mínimo (aprovada pelo Decreto nº 57.900, de 2 de março de 1966 e já alterada pelo Decreto nº 58.154 de 5 de abril do mesmo ano).

Começa-se, então, a operar modificações de vulto, no terreno da previdência e assistência rurais. Apesar do Estatuto do Trabalhador Rural e das inúmeras leis posteriores, o próprio legislador concluía pela ineficácia das medidas até então adotadas.

Alterando dispositivos da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963 (\*) — justamente o Estatuto do Trabalhador Rural — tem-se a 28 de fevereiro de 1967 Decreto-lei nº 276 (\*\*) que estrutura sob novas bases o “Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural”. Confrontamos os dispositivos do diploma modificador e os artigos correspondentes da lei original por eles modificados. Da comparação, ressaltam imediatamente: a constituição do FUNRURAL em bases incomparavelmente mais largas; a restrição no tocante aos dependentes, quanto às filhas solteiras de qualquer condição, quando inválidas ou menores de 21 anos e quanto aos irmãos inválidos ou menores de dezoito anos e às irmãs solteiras, inválidas ou menores de vinte e um anos; a diminuição do limite de idade, fator determinante de dependência, de 18 para 16 anos; a equiparação, no diploma modificador, da companheira à esposa do segurado. Observe-se, quanto à técnica legislativa que o novo art. 160, item II (Decreto-lei nº 276) invade a área do art. 162 da lei original, que por sua vez não foi alterado nem revogado. A mesma observação vale para o art. 2.º da lei nova, face ao art. 164 da original. Consequência: vigência paralela dos dispositivos. Óbice à aplicação da legislação.

<p>DECRETO-LEI Nº 276 DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967</p> <p><i>Altera dispositivos da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, e dá outras providências</i></p> <p>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:</p>	<p>LEI Nº 4.214 DE 2 DE MARÇO DE 1963</p> <p><i>Dispõe sobre o “Estatuto do Trabalhador Rural”.</i></p>
<p>“Art. 158. Fica criado o Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), destinado ao custeio da prestação de assis-</p>	<p>TÍTULO IX</p> <p><i>Dos serviços sociais</i></p> <p>CAPÍTULO I</p> <p><i>Do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural.</i></p> <p>Art. 158. Fica criado o “Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural”, que se constituirá de 1% (um por cento) do valor dos pro-</p>

DECRETO-LEI N.º 276 DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967	LEI N.º 4.214 DE 2 DE MARÇO DE 1963
<p>tência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes, e que será constituído:</p> <p>I — da contribuição de 1% (um por cento), devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida:</p> <p>a) pelo adquirente ou consignatário, que fica sub-rogado, para esse fim, em todas as obrigações do produtor;</p> <p>b) diretamente pelo produtor, quando ele próprio industrializar os produtos;</p>	<p>ditos agropecuários colocados e que deverá ser recolhido pelo produtor, quando da primeira operação ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, mediante guia própria, até quinze dias daquela colocação.</p> <p>§ 1º Na hipótese de estabelecimento fabril que utilize matéria-prima de sua produção agro-pecuária, a arrecadação se constituirá de 1% (um por cento) sobre o valor da matéria-prima própria que for utilizada.</p>
	<p>§ 2º Nenhuma empresa, pública ou privada, rodoviária, ferroviária, marítima ou aérea, poderá transportar qualquer produto agro-pecuário, sem que comprove, mediante apresentação de guia de recolhimento, o cumprimento do estabelecido neste artigo.</p>
<p>II — da contribuição a que se refere o artigo 117, item II, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964; (<sup>N4</sup>)</p> <p>III — dos juros de mora a que se refere o § 3.º;</p> <p>IV — das multas aplicadas pela falta de recolhimento das contribuições devidas, no prazo previsto no § 3.º, na forma que o regulamento dispuser.</p> <p>§ 1º Entende-se como produto rural o que provém da lavoura, da pecuária e da atividade extrativa em fonte vegetal ou animal.</p> <p>§ 2º A contribuição de que trata o item I deste artigo incidirá somente sobre uma transferência da mercadoria e recairá sobre o valor dos pro-</p>	

DECRETO-LEI N.º 276  
DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967

LEI N.º 4.214  
DE 2 DE MARÇO DE 1963

dutos em natureza, já beneficiados, em estado de entrega ao mercado consumidor ou de transformação industrial.

§ 3º As contribuições devidas ao FUNRURAL deverão ser recolhidas até o último dia do mês subsequente àquele a que se refiram, incorrendo as que forem recolhidas fora desse prazo em multa de 10% (dez por cento) e juros de mora de 1% (um por cento), ao mês, sem prejuízo das demais sanções fiscais previstas em lei”.

Art 3.º A receita do FUNRURAL será arrecadada pelo INPS e depositada no Banco do Brasil S.A., em conta especial sob o título de “Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural”.

“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;

## CAPÍTULO II

### *Do Instituto de Previdência e Seguro Social*

Art. 159. Fica o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — IAPI — encarregado, durante o prazo de cinco anos, da arrecadação do Fundo a que se refere o artigo anterior, diretamente, ou mediante Convênio com entidades públicas ou particulares, bem assim incumbido da prestação dos benefícios estabelecidos nesta lei ao trabalhador rural e seus dependentes, indenizando-se das despesas que forem realizadas com essa finalidade.

## CAPÍTULO III

### *Dos Segurados*

Art. 160. São obrigatoriamente segurados: os trabalhadores rurais, os colonos ou parceiros, bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e as pessoas físicas que explorem as atividades previstas no art. 3º desta lei, estes com menos de cinco empregados a seu serviço. (\*1)

<p>DECRETO-LEI N.º 276 DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967</p>	<p>LEI N.º 4.214 DE 2 DE MARÇO DE 1963</p>
<p>II -- como dependentes dos segurados:</p> <p>a) a esposa e o marido inválidos;</p> <p>b) os filhos, de ambos os sexos e de qualquer condição, menores de 16 anos ou inválidos;</p> <p>c) o pai e a mãe inválidos.</p> <p>Parágrafo único. Equipara-se a esposa a companheira do segurado."</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO IV</b> <i>Dos Dependentes</i></p> <p>Art. 162. São dependentes do segurado, para os fins desta lei:</p> <p>I - a esposa, 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;</p> <p>II - o pai inválido e a mãe;</p> <p>III - os irmãos inválidos ou menores de dezoito anos e as irmãs solteiras, quando inválidas ou menores de vinte e um anos.</p> <p>§ 1º O segurado poderá designar para fins de percepção de prestações, qualquer pessoa que viva sob sua dependência econômica.</p> <p>§ 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.</p>
<p>Art. 2º A prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes far-se-á na medida das possibilidades financeiras do FUNRURAL e consistirá em:</p> <p>a) assistência médico-cirúrgica-hospitalar-ambulatorial;</p> <p>b) assistência à maternidade, por ocasião do parto;</p> <p>c) assistência social.</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO V</b> <i>Dos Benefícios</i></p> <p>Art. 164. O IAPI prestará aos segurados rurais ou dependentes rurais, entre outros, os seguintes serviços:</p> <p>a) assistência à maternidade;</p> <p>b) auxílio-doença;</p> <p>c) aposentadoria por invalidez ou velhice;</p> <p>d) pensão aos beneficiários em caso de morte;</p> <p>e) assistência médica;</p> <p>f) auxílio-funeral;</p> <p>g) (Vetado).</p> <p>§ 1º Os benefícios correspondentes aos itens "b" e "c" são privativos do segurado rural.</p>



Pelo Decreto nº 61.554, de 17 de outubro de 1967, <sup>(84)</sup> foi baixado o regulamento do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL) criado pelo artigo 158 da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, <sup>(81)</sup> com as alterações determinadas pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 276, de 28 de fevereiro de 1967, <sup>(83)</sup> objeto do quadro comparativo retro.

O artigo 2º do mencionado decreto, determina a sustação, até que o Poder competente disponha sobre sua fonte de custeio, da concessão das prestações a que se referem os seguintes artigos da Lei nº 4.214/63:

“Art. 55. O contrato de trabalho não se interrompe durante a gravidez, em virtude da qual serão assegurados à mulher ainda os seguintes direitos e vantagens:

b) repouso remunerado de duas semanas em caso de aborto, a juízo do médico;

§ 2º Os benefícios atribuídos neste artigo serão pagos pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Art. 164. (Capítulo V – *Dos Benefícios*)

O IAPI prestará aos segurados rurais ou dependentes rurais, entre outros, os seguintes serviços:

- a) assistência à maternidade;
- b) auxílio-doença;
- c) aposentadoria por invalidez ou velhice;
- d) pensão aos beneficiários em caso de morte;
- e) assistência médica;
- f) auxílio funeral

O Decreto nº 61.554/67, por outro lado, revoga o art. 3º, II, do Regulamento Geral da Previdência Social, Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960. Aquele artigo no seu item II excluía do regime da Lei nº 3.807/60 (Lei Orgânica da Previdência Social) os trabalhadores rurais “assim entendidos os que cultivam a terra...”, estabelecendo como definição de trabalhador rural aquela constante do art. 21, III do Regulamento do FUNRURAL: “Toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, como tal definido no artigo 3º da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, ou a produtor rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou “in natura”, ou parte “in natura” e parte em dinheiro”.

Já em maio de 1968, são introduzidas alterações no regulamento do FUNRURAL. O instrumento modificador é o Decreto nº 62.747, de 21 de maio que imprime aos arts. 22, 62 e 64 as alterações verificadas através do confronto abaixo:

<p>DECRETO Nº 61.554 DE 17 DE OUTUBRO DE 1967</p> <p><i>Aprova o Regulamento do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural e dá outras providências.</i></p>	<p>DECRETO Nº 62.747 DE 21 DE MAIO DE 1968</p> <p><i>Introduz alterações no Regulamento aprovado pelo Decreto nº 61.554 de 17 de outubro de 1967, e dá outras providências.</i></p>
<p>CAPÍTULO II <i>Da Arrecadação</i></p> <p>Art. 22. A contribuição de que trata o artigo 20, item I, será arrecadada com a observância das seguintes normas:</p> <p>I – o cálculo para o recolhimento será efetuado sobre o valor do produto, pelo adquirente em relação à compra, e pelo consignatário em relação à venda;</p> <p>II – aos produtores caberá efetuar o cálculo para o recolhimento sobre o valor dos próprios produtos, em natureza, que industrializarem, observado o preço do mercado.</p>	<p>Art. 1º O parágrafo único do artigo 22, o item III do artigo 62 e o artigo 64 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 61.554, de 17 de outubro de 1967, passam a vigorar com a seguinte redação:</p>
<p>Parágrafo único. Os recolhimentos a que aludem os itens I e II deste artigo serão efetuados mediante guia própria aos órgãos arrecadadores autorizados e depositados no Banco do Brasil S. A. sob o título de "Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural".</p>	<p>"Art. 22. ....</p> <p>Parágrafo único. Os recolhimentos aludidos nos itens I e II deste artigo serão efetuados mediante guia própria, aprovada pelo FUNRURAL, e apresentada aos estabelecimentos bancários integrantes da rede arrecadadora do INPS, que deverão transferir as importâncias recolhidas, mensalmente, para o Banco do Brasil S.A. onde serão creditadas em conta especial, sob o título de "Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural" à ordem da Comissão Diretora".</p>
<p>TÍTULO VIII <i>Das Disposições Transitórias</i></p> <p>CAPÍTULO ÚNICO</p> <p>Art. 62. Conceder-se-á parcelamento do débito a que se refere o</p>	

<p>DECRETO N.º 61.554 DE 17 DE OUTUBRO DE 1967</p>	<p>DECRETO N.º 62.747 DE 21 DE MAIO DE 1968</p>
<p>artigo 60, em prestações mensais e sucessivas, observadas as seguintes condições:</p> <p>I — manifestação de vontade do interessado dentro do prazo de 60 (sessenta) dias a contar da vigência deste Regulamento;</p> <p>II — assinatura, pelo contribuinte, de termo de confissão de dívida, no qual reconheça a exatidão do débito e assuma a obrigação de recolhê-lo em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais iguais e sucessivas;</p>	
<p>III — cobrança de correção monetária, ressalvado o disposto no artigo 60, quanto às parcelas pagas até 31 de dezembro de 1967.</p>	<p>“Art. 62. ....</p> <p>III — cobrança de correção monetária, ressalvado o disposto no artigo 60, quanto às mensalidades do parcelamento, pagas até 31 de dezembro de 1968.”</p>
<p>Art. 64 A multa a que se refere o parágrafo único do artigo 23 será exigível a contar do último dia do mês subsequente ao da publicação deste Regulamento, salvo no caso do artigo 62, em que a exigibilidade é imediata.</p>	<p>“Art. 64. A multa a que se refere o parágrafo único do artigo 23 será exigível a contar de 1º de agosto de 1968, salvo no caso do artigo 62, em que a exigibilidade é imediata.”</p>
	<p>Art. 2º O prazo referido no artigo 62, item 1, do mesmo Regulamento, fica reaberto até 30 de setembro de 1968.</p> <p>Art. 3º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.</p> <p>(D.O. 23-5-1968).</p>
<p>Art. 60. As contribuições devidas pelos produtores rurais, relativas ao período de fevereiro de 1964 a fevereiro de 1967, nos termos do artigo 158 da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, na sua primitiva redação, fi-</p>	

DECRETO N.º 61.554 DE 17 DE OUTUBRO DE 1967	DECRETO N.º 62.747 DE 21 DE MAIO DE 1968
<p>carão isentas do ônus da correção monetária de que trata o artigo 7º da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964, se recolhidas até 31 de dezembro de 1967 (artigo 5º do Decreto-lei nº 276, de 28 de fevereiro de 1967).</p> <p>Art. 23. O recolhimento das contribuições devidas ao FUNRURAL, na forma disciplinada pelo artigo 22, deverá ser efetuado até o último dia útil do mês subsequente àquele a que se refiram.</p> <p>Parágrafo único. A falta do recolhimento no prazo indicado neste artigo sujeitará o contribuinte a multa, automaticamente aplicável, de 10% (dez por cento), além dos juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e sem prejuízo das demais sanções fiscais previstas em lei e no Regulamento-Geral de Previdência Social (RGPS).</p>	

O Decreto-lei nº 564, de 1º de maio de 1969, (95) institui o Plano Básico de Previdência Social Rural, (art. 1º) — destinado a assegurar a empregados não abrangidos pelo sistema geral da Lei nº 3.807/1960, com suas alterações, bem como aos seus dependentes — as prestações previstas no seu contexto.

Como segurados obrigatórios do Plano Básico, estão os trabalhadores avulsos do setor rural da agroindústria canavieira e das empresas de outras atividades que, pelo seu nível de organização nele possam ser incluídas (art. 2º). Considera o § 1º, do art. 2º do Decreto-lei como trabalhador avulso “o que presta serviços à empresa sem a qualidade de empregado, inclusive quando utilizado por intermédio de terceiro.”

Em menos de três meses o Decreto-lei nº 564, retro mencionado, sofreu modificações por via do Decreto-lei nº 704, de 24 de julho do mesmo ano. (96) Este, alterando o art. 2º daquele, considera como segurados obrigatórios do Plano Básico, à medida que se verificar a sua implantação, os empregados agrários da empresa agroindustrial, incluindo também, no mesmo Plano, os empregados das empresas produtoras e fornecedoras de produto agrário *in natura* e os empregados dos empreiteiros ou organizações, que, não constituídos sob a forma de empresa, utilizem mão-de-obra para a produção e fornecimento de produto agrário *in natura*.

Comparando-se os dois artigos, percebe-se que o art. 3º do Decreto-lei 704/69, explicita, pura e simplesmente, o item II do art. 2º do Decreto-lei nº 564/69:

<p>DECRETO-LEI Nº 564 DE 1º DE MAIO DE 1969</p> <p><i>Estende a previdência social a empregados não abrangidos pelo sistema geral da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, e dá outras providências.</i></p>	<p>DECRETO-LEI Nº 704 DE 24 DE JULHO DE 1969</p> <p><i>Dispõe sobre previdência social rural, e dá outras providências.</i></p>
<p>Art. 2º São segurados obrigatórios do Plano Básico, à medida que se verificar sua implantação na forma do art. 9º, os empregados e os trabalhadores avulsos:</p> <p>I — do setor rural da agroindústria canavieira;</p> <p>II — das empresas de outras atividades que, pelo seu nível de organização, possam ser incluídas.</p>	<p>Art. 2º O <i>caput</i> e o item I do artigo 2º do Decreto-lei nº 564, de 1º de maio de 1969, passam a ter a seguinte redação:</p> <p>“Art. 2º São segurados obrigatórios do Plano Básico, à medida que se verificar sua implantação, na forma do artigo 9º, os empregados:</p> <p>I — do setor agrário da empresa agroindustrial;”</p> <p>Art. 3º Serão também incluídos no Plano Básico os empregados:</p> <p>I — das empresas produtoras e fornecedoras de produto agrário <i>in natura</i>;</p> <p>II — dos empreiteiros ou organizações, que, não constituídos sob a forma de empresa, utilizem mão-de-obra para produção e fornecimento de produto agrário <i>in natura</i>.</p>

Para a execução dos dois últimos decretos supracitados, foi baixado o Regulamento da Previdência Social Rural, aprovado de acordo com o Decreto nº 65.106, de 5 de setembro de 1969. <sup>(67)</sup> Não aludiremos ao conteúdo da lei, considerando que não houve tempo material suficiente para a aplicação de seus dispositivos, em face da revogação dos Decretos-leis 564 e 704 de 1969, objeto da regulamentação em causa, pouco menos de dois anos após, ou seja, nos termos do art. 37 da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.

Antes de fazer referência à Lei Complementar nº 11/71, supramencionada, retrocedamos a 1955, para enfocar a Lei nº 2.613 de 23 de setembro de 1955 <sup>(68)</sup> e suas respectivas alterações, inclusive as operadas em 1970, por via do Decreto-lei nº 1.146, de 31 de dezembro.

A Lei nº 2.613/55 lançou-se em empresa de largas proporções ao criar o Serviço Social Rural. O novo órgão tinha a atribuição de prestar serviços sociais no meio rural, com o objetivo imediato de melhorar as condições de vida de sua população, máxime quanto à alimentação, ao vestuário, à habitação, à saúde, à educação e à assistência sanitária; e com a finalidade precípua de valorizar o ruralista e fixá-lo à terra. Desenvolvendo atividades complementares, deveria ainda o Serviço Social Rural promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural; fomentar ali a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas; incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais; realizar inquéritos e estudos para o conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo; cabia-lhe, ainda, fornecer, semestralmente, ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, relações estatísticas sobre a remuneração paga aos trabalhadores do campo.

Plano larguíssimo. Os problemas de educação, saúde e habitação bastariam por si só, para saturar a pauta de qualquer programa organizado em termos de realidade. Não é de estranhar, portanto, que a entidade tenha permanecido inerte, apesar de legalmente organizada de acordo com os Decretos nºs 39.318, de 5 de junho de 1956, (99) que criou cargos e fixou vencimentos e gratificações para os seus dirigentes e 39.319, (100) da mesma data, que lhe aprovou o regulamento.

Evidente o caráter visionário da iniciativa, se bem que não se lhe possa negar um quinhão de boa vontade. Procurava-se, sem dúvida, trazer a teoria ao terreno dos fatos. E tanto que foi elaborado o plano de serviços do Serviço Social Rural, baseado numa filosofia de ação tendente a melhorar o nível de vida das populações rurícolas, sob diversos aspectos, plano geral aprovado na conformidade da Resolução CN 14, de 11 de outubro de 1956, (101) do Conselho Nacional do Serviço Social Rural.

Ainda assim, o S.S.R. continuava inoperante, como inoperante continuariam os mandamentos da Lei nº 2.613/55.

Em 1962, por via da Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro, passava o Serviço Social Rural juntamente com outros órgãos a constituir a Superintendência de Política Agrária (SUPRA), entidade autárquica subordinada como o era o SSR, ao Ministério da Agricultura. Na área da competência da SUPRA fez-se constar a atribuição de, em caráter supletivo, promover, executar e fazer executar, "nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida . . . . .", "as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subsequente". (art. 2º) (102) Para o patrimônio da nova Superintendência remeteu-se o patrimônio do Serviço Social Rural em cuja constituição entrava, na conformidade do art. 2º, II, da Lei nº 2.613/55, (98) o produto do recebimento de uma contribuição de 3% (três por cento) e 1% (um por cento) sobre a soma paga mensalmente aos seus empregados pelas pessoas naturais ou jurídicas mencionadas nos arts. 6º e 7º da mesma lei. (98) Consequentemente, mandou o art. 8º da Lei Delegada nº 11/62 (102) aplicasse a SUPRA parte de seus recursos em serviços de extensão rural e de assistência social aos trabalhadores rurais, d'retamente, ou através de convênios com entidades públicas ou privadas.

O Decreto nº 1.878-A, de 13 de dezembro de 1962, (103) aprovando o Regulamento da Superintendência de Política Agrária (SUPRA), dá, nos termos de seu art. 18, a um dos departamentos constitutivos de sua organização — Departamento de Promoção e Organização Rural (DEPROR) — a incumbência de, entre outras atribuições:

— realizar, em cooperação com órgãos governamentais e entidades particulares, os planos educacionais nos núcleos agrícolas;

— promover programas de educação sanitária no meio rural e instalar ambulatórios e outras unidades assistenciais nos núcleos coloniais;

— prestar assistência social objetivando ao desenvolvimento das comunidades rurais, em cooperação com outras entidades públicas e particulares. Enquanto isso, ao Conselho Deliberativo (CD), a lei dá competência para fixar diretrizes visando à aplicação dos recursos destinados aos setores de extensão e assistência social ao trabalhador rural, assim como para deliberar sobre planos e programas, acordos e convênios de extensionismo e assistência social e apreciar os seus resultados. (art. 14).

Como consequência, é dado à SUPRA arrecadar a receita prevista na Lei nº 2.613, de 20 de setembro de 1955 (art. 28).

Em 1964, o art. 117 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro (Estatuto da Terra), transfere ao INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário) as contribuições do Serviço Social Rural (já incorporado à SUPRA) relativas à extensão rural e 50% (cinquenta por cento) da arrecadação das contribuições criadas pela Lei nº 2.613/55.

Em 1965, nova alteração, através da Lei nº 4.863, de 29 de novembro, (104) que, nos termos do art. 35, § 2º, VIII, eleva de 0,3% para 0,4% a contribuição devida originariamente ao Serviço Social Rural, endereçando-a ao INDA em consonância com o art. 117, da Lei nº 4.504, retro citada.

Em seguida, a Lei nº 5.097, de 2 de setembro de 1966, (105) vem extinguir os débitos fiscais decorrentes da aplicação dos artigos 6º e 7º da Lei nº 2.613/55 (98) correspondentes aos exercícios anteriores ao de 1966 (art. 1º) e acumulados, por conseguinte, no decorrer de 11 anos e meses. A Lei nº 5.097/66 dava ainda aos contribuintes que houvessem, nesse período, recolhido os tributos fixados pelos referidos artigos, a faculdade de utilizar o crédito respectivo, no pagamento dos mesmos tributos, quando devidos nos exercícios posteriores (art. 2º). Considere-se que os débitos fiscais extintos constituíam a parcela mais significativa do patrimônio do Serviço Social Rural.

Ainda em 1966, o Decreto-lei nº 58, (106) de 21 de novembro, estabelece, no que tange à Lei nº 2.613/55:

— que os efeitos da Lei nº 5.097/66, (105) retro, não abrangiriam o disposto no § 4º do art. 6º da Lei nº 2.613/55 (art. 1º); (98)

— que a compensação dos débitos determinada pelo art. 2º da Lei nº 5.097/66, (105) seria efetuada no prazo de dez anos, em parcelas iguais, servindo o crédito, unicamente, para benefício do próprio contribuinte ou seu sucessor legal, mediante abatimento ou quitação de contribuições vincendas da mesma natureza (art. 2º);

— que a partir do exercício financeiro de 1967, os contribuintes a que se refere o artigo 7º da Lei nº 2.613/55, (98) quando também contribuintes do Imposto Territorial Rural, teriam suas contribuições calculadas na base de um por cento do salário-mínimo regional, para cada módulo atribuído ao respectivo imóvel rural, em consonância com o definido pelo inciso III, do art. 4º da Lei nº 4.504/64 (art. 3º); (84)

— que os proprietários de imóvel rural com área igual ou inferior a um módulo ficariam isentos da aludida contribuição (art. 3º, § 1º);

— que a contribuição retro seria recolhida conjuntamente com o Imposto Territorial Rural, pelo IBRA que baixaria as normas para a emissão dos correspondentes avisos e recibos e respectiva cobrança, promovendo a contabilização e automático crédito ao INDA... (art. 3º, § 2º). — Estas contribuições devidas ao INDA foram objeto de deduções, nos termos da Lei nº 5.360, de 23 de novembro de 1967; (107)

— que a partir do exercício financeiro de 1967, se estenderiam às contribuições referidas na Lei nº 2.613/55 (98) e no próprio Decreto-lei nº 58/66, (100) no que coubesse, as disposições do art. 7º e parágrafo da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964, (108) e dos arts. 15 e parágrafos, 16 e 17 da Lei nº 4.862, de 29 de novembro de 1965. (109) (art. 4º)

O Decreto-lei nº 582, de 15 de maio de 1969, (110) ao estabelecer medidas para acelerar a Reforma Agrária e dispor sobre a organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, além de dar outras providências, destina (art. 6º) as contribuições criadas pela Lei nº 2.613/55, (98) com as modificações introduzidas pela Lei nº 4.863/65, (104) ao IBRA, ao FUNRURAL e ao INDA, de acordo com as seguintes proporções:

*Ao IBRA:*

— a) as contribuições a que se refere a Lei nº 2.613/55 no *caput* dos seus artigos 6º e 7º, (98) cuja arrecadação seria feita pelo próprio IBRA;

— b) 25% da receita resultante da arrecadação pelo INPS, da contribuição fixada na Lei nº 4.863/65, em seu art. 35, § 2º, item VIII; (104)

*ao FUNRURAL:*

— 50% da receita resultante da arrecadação, pelo INPS, da contribuição fixada no art. 35, § 2º, item VIII, da Lei nº 4.863/65; (104)

*ao INDA:*

— 25% da receita resultante da arrecadação, pelo INPS, da contribuição estipulada na Lei nº 4.863/65. (104)

As contribuições criadas pela Lei nº 2.613/55, com as modificações introduzidas pela Lei nº 5.097/66 (105) e pelo Dec.-lei nº 58/66, (106) passaram a constituir, também, uma das fontes de recurso do Fundo Nacional de Reforma Agrária (criado pela Lei nº 4.504/64 (84) — Estatuto da Terra), nos termos do art. 9º do Decreto-lei nº 582/69, retro referido. (110)

A essa altura, o Governo expede o Decreto-lei nº 626, de 12 de junho de 1969, (111) que dispõe sobre a liquidação de débitos de produtores rurais para com o FUNRURAL; em seguida e, finalmente, procede à consolidação dos dispositivos pertinentes às contribuições devidas à instituição, através do Decreto-



lei nº 1.146 de 31 de dezembro de 1970. ° Este diploma legal, não só consolida, como inova, desde que reduz a parcela contributiva criada pela lei de 1955, conforme veremos a seguir, e a destina, na forma do art. 6º do Decreto-lei nº 582/69 (110) e do art. 2º do Decreto-lei nº 1.110/70, (112) ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e ao Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Este, criado segundo o art. 158 do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/63), (81) modificado na conformidade do Decreto-lei nº 276/67; (93) aquele, de acordo com o Dec.-lei nº 1.110, (112) de 9 de julho de 1970, lei que, por sinal, extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Grupo Executivo de Reforma Agrária (GERA), passando ao INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) todos os direitos, competência, atribuições e responsabilidades dos órgãos extintos. Aí estão, pela terceira vez, em novas mãos, os direitos, competência, atribuições e responsabilidades atribuídos, originariamente, ao Serviço Social Rural.

Ponhamos lado a lado os dois diplomas legais (Lei nº 2.613/55 e Decreto-lei nº 1.146/70) a fim de aquilatar as modificações introduzidas, as revogações efetuadas pelo novo ato legislativo e o que restou, finalmente, da lei primitiva:

<p style="text-align: center;">LEI Nº 2.613 DE 23 DE SETEMBRO DE 1955</p> <p style="text-align: center;"><i>Autoriza a União a criar uma Fundação denominada Serviço Social Rural.</i></p>	<p style="text-align: center;">DECRETO-LEI Nº 1.146 DE 31 DE DEZEMBRO DE 1970</p> <p style="text-align: center;"><i>Consolida os dispositivos sobre as contribuições criadas pela Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, e dá outras providências.</i></p>
<p>Art. 6º É devida ao SSR a contribuição de 3% (três por cento) sobre a soma paga mensalmente aos seus empregados pelas pessoas naturais ou jurídicas que exerçam as atividades industriais adiante enumeradas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 — Indústria do açúcar;</li> <li>2 — Indústria de laticínios;</li> <li>3 — Charqueadas;</li> <li>4 — Indústria do mate;</li> <li>5 — Extração de fibras vegetais e descaroçamento de algodão;</li> <li>6 — Indústria de beneficiamento de café;</li> </ol>	<p>Art. 2º A contribuição instituída no "caput" do artigo 6º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, é reduzida para 2,5% (dois e meio por cento), a partir de 1º de janeiro de 1971, sendo devida sobre a soma da folha mensal dos salários de contribuição previdenciária dos seus empregados pelas pessoas naturais e jurídicas, inclusive cooperativa, que exerçam as atividades abaixo enumeradas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I — Indústria de cana-de-açúcar;</li> <li>II — Indústria de laticínios;</li> <li>III — Indústria de beneficiamento de chá e de mate;</li> <li>IV — Indústria da uva;</li> </ol>

\* Texto a seguir comparado à Lei nº 2.613/55.

LEI N.º 2.613 DE 23 DE SETEMBRO DE 1955	DECRETO-LEI N.º 1.146 DE 31 DE DEZEMBRO DE 1970
<p>7 – Indústria de beneficiamento de arroz;</p> <p>8 – Extração do sal;</p> <p>9 – Extração de madeira, resina e lenha;</p> <p>10 – Matadouros;</p> <p>11 – Frigoríficos rurais;</p> <p>12 – Cortumes rurais;</p> <p>13 – Olaria.</p>	<p>V – Indústria de extração e beneficiamento de fibras vegetais e de descaroçamento de algodão;</p> <p>VI – Indústria de beneficiamento de cereais;</p> <p>VII – Indústria de beneficiamento de café;</p> <p>VIII – Indústria de extração de madeira para serraria, de resina, lenha e carvão vegetal;</p> <p>IX – Matadouros ou abatedouros de animais de quaisquer espécies e charqueadas.</p>
<p>§ 1º As pessoas naturais ou jurídicas que exerçam as atividades industriais de que trata este artigo deixarão de contribuir para os serviços sociais e de aprendizagem do comércio e da indústria, regulados pelos Decretos-leis n.ºs 9.853, de 13 de setembro de 1946; 9.403, de 25 de junho de 1946; 4.048, de 22 de janeiro de 1942, modificados pelos Decretos-leis n.ºs 4.936, de 7 de novembro de 1942, e n.º 8.621, de 10 de janeiro de 1946.</p>	<p>§ 1º Os contribuintes de que trata este artigo estão dispensados das contribuições para os Serviços Sociais da Indústria (SESI) ou do Comércio (SESC) e Serviços Nacionais de Aprendizagem Industrial, (SENAI) ou do Comércio (SENAC), estabelecidas na respectiva legislação.</p>
<p>§ 2º Ficam isentos das obrigações referidas neste artigo as indústrias caseiras, o artesanato bem como as pequenas organizações rurais de transformação ou beneficiamento de produtos rurais do próprio dono e</p>	<p>§ 2º As pessoas naturais ou jurídicas cujas atividades, previstas no artigo 6º da Lei n.º 2.613, de 23 de setembro de 1955, não foram incluídas neste artigo, estão sujeitas a partir de 1º de janeiro de 1971, às contribuições para as entidades referidas no parágrafo anterior, na forma da respectiva legislação.</p>
<p>§ 3º Ficam isentos das obrigações referidas neste artigo as indústrias caseiras, o artesanato, bem como as pequenas instalações rurais de transformação ou beneficiamento de produtos do próprio dono e cujo valor</p>	

<p>LEI N.º 2.613 DE 23 DE SETEMBRO DE 1965</p>	<p>DECRETO-LEI N.º 1.146 DE 31 DE DEZEMBRO DE 1970</p>
<p>cujo valor não exceder de ..... Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros).</p>	<p>não exceder de oitenta salários-mínimos regionais mensais.</p>
<p>§ 3º As pessoas naturais ou jurídicas que exerçam as atividades industriais enumeradas neste artigo não se eximem de contribuição ainda quando em cooperativas de produção.</p>	
<p>§ 4º A contribuição devida por todos os empregadores aos institutos e caixas de aposentadoria e pensões é acrescida de um adicional de 0,3% (três décimos por cento), sobre o total dos salários pagos e destinados ao Serviço Social Rural, ao qual será diretamente entregue pelos respectivos órgãos arrecadadores.</p>	<p>Art. 3º É mantido o adicional de 0,4% (quatro décimos por cento) à contribuição previdenciária das empresas, instituído no § 4º do artigo 6º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, com a modificação do artigo 35, § 2º, item VIII, da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965.</p>
	<p>Art. 4º Cabe ao Instituto Nacional de Previdência Social — INPS, arrecadar as contribuições de que tratam os artigos 2º e 3º deste Decreto-lei, nos termos do artigo 35 da Lei nº 4.863, de 23 de novembro de 1965, com as modificações da Legislação posterior.</p> <p>§ 1º Pela prestação dos serviços de que trata este artigo, o Instituto Nacional de Previdência Social, será retribuído com percentagem calculada sobre o custo real do serviço.</p> <p>§ 2º A arrecadação da contribuição prevista no artigo 2º deste Decreto-lei, relativa aos meses anteriores a dezembro de 1970, inclusive, remanesce com o INCRA.</p>
<p>Art. 7º As empresas de atividades rurais não enquadradas no art. 6º desta Lei contribuirão para o Serviço Social Rural com 1% (um por cen-</p>	<p>Art. 5º É mantida a contribuição de 1% (um por cento), instituída no artigo 7º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, com a alteração</p>

LEI N.º 2.613 DE 23 DE SETEMBRO DE 1955	DECRETO-LEI N.º 1.146 DE 31 DE DEZEMBRO DE 1970
to) do montante e da remuneração mensal para os seus empregados.	do artigo 3º do Decreto-lei nº 58, de 21 de novembro de 1966, sendo devida apenas pelos excedentes de atividades rurais em imóvel sujeito ao Imposto Territorial Rural.
	<p>§ 1º A contribuição é calculada na base de 1% (um por cento) do salário-mínimo regional anual para cada módulo, atribuindo ao respectivo imóvel rural de conformidade com o inciso III do artigo 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.</p> <p>§ 2º A contribuição é lançada e arrecadada conjuntamente com o Imposto Territorial Rural, pelo INCRA que baixará as normas necessárias de execução.</p>
Parágrafo único. Ficam isentas da contribuição constante desse artigo as pessoas físicas que explorarem propriedades próprias ou de terceiros, cujo valor venal seja igual ou inferior a Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros).	<p>§ 3º São isentos da contribuição os proprietários de imóveis rurais:</p> <p>a) de área igual ou inferior a um (1) módulo;</p> <p>b) e os classificados pelo INCRA como empresa rural, nos termos do artigo 4º, item VI, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.</p>
	§ 4º A contribuição paga pelo proprietário de imóvel rural, que tiver contrato de arrendamento ou de parceria, poderá ser por ele considerada como seu crédito no respectivo contrato.
	§ 5º Os contribuintes nas condições do artigo 1º da Lei nº 5.360, de 23 de novembro de 1967, continuam gozando das deduções aí previstas dentro dos prazos estabelecidos de conformidade com a mesma Lei.
Art. 8º As contribuições dos que não possuírem escrituração em for-	

<p>LEI N.º 2.613 DE 23 DE SETEMBRO DE 1955</p>	<p>DECRETO-LEI N.º 1.146 DE 31 DE DEZEMBRO DE 1970</p>
<p>ma legal serão calculadas à base do salário-mínimo da região, acrescido de 10% (dez por cento).</p>	
<p>Art. 9º As contribuições devidas ao SSR serão recolhidas na forma, prazo e local que forem determinados no regulamento, incorrendo o contribuinte, pelo não recolhimento dentro em 120 (cento e vinte) dias do vencimento, além dos juros de mora, na multa de 10% (dez por cento), podendo a sua arrecadação ser atribuída a entidades públicas ou privadas.</p>	
<p>Art. 10. A aplicação do produto das arrecadações será feita de acordo com as normas a serem estabelecidas pelo conselho nacional, devendo, no entanto, ser empregada no Município 60% (sessenta por cento) da arrecadação ali efetuada, destinando-se o restante 20% (vinte por cento), para aplicação pelo conselho estadual, tendo em vista as zonas menos favorecidas do Estado, e 20% (vinte por cento) pelo conselho nacional, obedecido o mesmo critério.</p>	
<p>Parágrafo único. As despesas gerais correspondentes a cada um dos órgãos executivos do SSR correrão por conta das cotas de arrecadação atribuídas ao mesmo.</p>	
<p>Art. 11. O SSR é obrigado a elaborar anualmente um orçamento geral, cuja aprovação cabe ao Presidente da República, que englobe as previsões de receitas e as aplicações dos seus recursos e de remeter ao Tribunal de Contas no máximo até 31 de março do ano seguinte, as contas da gestão anual, acompanhadas de su-</p>	

LEI N.º 2.613 DE 23 DE SETEMBRO DE 1955	DECRETO-LEI N.º 1.146 DE 31 DE DEZEMBRO DE 1970
cinto relatório do presidente, indicando os benefícios realizados.	
Art. 12. Os serviços e bens do SSR gozam de ampla isenção fiscal como se fossem da própria União.	
Art. 13. O disposto nos arts. 11 e 12 desta lei se aplica ao Serviço Social da Indústria (SESI), ao Serviço Social do Comércio (SESC), ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).	
Art. 14. É o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo Ministério da Agricultura, o crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) para satisfazer a dotação prevista no artigo 2º	
Art. 15. Será consignado anualmente no orçamento geral da União uma verba no valor de ..... Cr\$ 100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros) para atender às finalidades previstas nesta lei.	
Art. 16. Esta lei entrará em vigor 60 (sessenta) dias depois da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.  (D.O. de 27-9-1955).	
	Art. 6º O INCRA fica autorizado a cancelar os levantamentos e as inscrições de débitos resultantes da contribuição instituída no art. 7º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, quando em desacordo com as normas do artigo 5º deste Decreto-lei.

<p>LEI N.º 2.613 DE 23 DE SETEMBRO DE 1955</p>	<p>DECRETO-LEI N.º 1.146 DE 31 DE DEZEMBRO DE 1970</p>
	<p>Art. 7º O INCRA promoverá durante o exercício de 1971, a restituição dos créditos originários de contribuições extintas pela Lei nº 5.097, de 2 de setembro de 1966, mediante a apresentação aos seus órgãos regionais das respectivas notas de crédito, expedidas pelo extinto INDA.</p>
	<p>Art. 8º Das decisões administrativas relativas à contribuição de que trata o artigo 5º deste Decreto-lei, caberá recurso ao Terceiro Conselho de Contribuintes em requerimento protocolado, no prazo de trinta dias, nas repartições regionais, estaduais ou locais do INCRA, onde foi proferida a decisão.</p>
	<p>Art. 9º Dentro do critério de enquadramento de contribuintes previsto no artigo 2º deste Decreto-lei, o INCRA fica autorizado a transigir com as entidades referidas no seu § 1º, pondo termo aos processos administrativos e judiciais decorrentes da interpretação do “caput” do artigo 6º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, desde que apurado o recolhimento da contribuição a alguma das entidades em causa.</p>
	<p>Art. 10. Nos termos do artigo 4º do Decreto-lei nº 58, de 21 de novembro de 1966, são extensivas às contribuições de que trata este Decreto-lei, no que couber, as disposições do artigo 7º e parágrafo da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964 e dos artigos 15 e parágrafos 16 e 17 da Lei nº 4.862, de 29 de novembro de 1965, na forma vigente.</p>
	<p>Art. 11. São revogados os artigos 6º e 7º da Lei nº 2.613, de 23 de se-</p>

LEI N.º 2.613 DE 23 DE SETEMBRO DE 1955	DECRETO-LEI N.º 1.146 DE 31 DE DEZEMBRO DE 1970
	tembro de 1955, e o artigo 3º do Decreto-lei nº 58, de 21 de novembro de 1966, ressalvados seus efeitos mantidos nos termos deste Decreto-lei.
	Art. 12. Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação. <hr/> (D.O. de 30-12-1970).

Anteriormente à reforma da Previdência Social Rural operada em 1971, temos ainda o Decreto-lei nº 926, de 10 de outubro de 1969, que instituiu a Carteira de Trabalho e Previdência Social e alterou dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho e do Estatuto do Trabalhador Rural. (113)

### III – O PRORURAL

A Lei Complementar nº 11/71 (114) revoga não só os Decretos-leis 564 e 704/69, como:

– o título IX da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, (11) contenedor das disposições do Estatuto da Terra sobre a Previdência Social Rural;

– o Decreto-lei nº 276, de 28 de fevereiro de 1967, (116) que alterou dispositivos da Lei nº 4.214/63;

– o Decreto-lei nº 3.200, de 19 de abril de 1941, (115) no que diz com o art. 29 e respectivo parágrafo único atinentes à concessão do abono familiar ao chefe de família numerosa.

De maneira que aquela lei complementar recomeça a montar o esquema da previdência social rural, praticamente, da estaca zero.

Institui, para tanto, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL – cuja execução remete ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL – pessoa jurídica de natureza autárquica diretamente subordinada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

A Lei complementar nº 11/71, nos termos do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 69.919, (116) de 11 de janeiro de 1972 considera beneficiários do PRORURAL:

“I – na qualidade de trabalhadores rurais:

a) a pessoa física que presta serviços de natureza rural diretamente a empregador, em estabelecimento rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou parte *in natura* e parte em dinheiro, ou por intermédio de empreiteiro ou organização que, embora não constituídos em empresa, utilizem mão-de-obra para produção e fornecimento de produto agrícola *in natura*;



b) o produtor, proprietário ou não, que, sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração.”

E como dependentes, aqueles como tal definidos na Lei Orgânica da Previdência Social e legislação posterior pertinente aos segurados do Sistema Geral da Previdência Social. Conseqüentemente, a perda da qualidade de dependente ocorre nas mesmas circunstâncias apontadas por aquela legislação.

O PRORURAL, dentro do novo esquema proporcionado pelas duas últimas leis em pauta, proporciona ao trabalhador rural benefícios pecuniários e benefícios em serviços.

Os benefícios pecuniários constam de: aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão e auxílio funeral; os benefícios em serviços são representados por serviços de saúde e serviço social.

Vejamos os benefícios pecuniários.

#### 1) APOSENTADORIA POR VELHICE

O benefício é devido ao trabalhador rural maior de sessenta e cinco anos e que seja o chefe ou arrimo de sua unidade familiar, considerada esta unidade, como o conjunto de pessoas vivendo total ou parcialmente às expensas de um trabalhador rural, na qualidade de dependente. A aposentadoria por velhice equivale a uma prestação mensal de 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País.

O Regulamento do PRORURAL não contempla a necessidade de aposentar a mulher trabalhadora rural e chefe de unidade familiar aos sessenta anos. Disto cuidava o Regulamento da Previdência Social Rural aprovado pelo Decreto nº 65.106, de 5 de setembro de 1969, em função dos Decretos-leis 564 e 704/69, revogados segundo vimos, pela Lei Complementar nº 11/71.

#### 2) APOSENTADORIA POR INVALIDEZ

A aposentadoria por invalidez pressupõe que o trabalhador rural seja portador de enfermidade ou lesão orgânica que o torne incapaz, total e definitivamente, para o exercício de qualquer atividade. A lei não é explícita neste particular, mas naturalmente, quer expressar que se trata de atividade capaz de garantir a subsistência do trabalhador. A invalidez há de ser caracterizada por meio de perícia médica determinada pelo FUNRURAL, marcando a data do respectivo laudo, o limite a partir do qual é pago o benefício. Cabe ao FUNRURAL verificar, até que o aposentado atinja a idade de 55 anos, se o estado determinante da invalidez persiste ou não, para efeito do cancelamento ou manutenção do benefício, conforme o caso.

A aposentadoria por invalidez não é acumulável com a aposentadoria por velhice e, como esta, só pode ser concedida ao chefe ou arrimo de família, exceção feita ao caso de trabalhador rural que não pertença a qualquer unidade familiar e nem tenha dependentes.

### 3) PENSÃO

A pensão por morte devida aos dependentes do trabalhador rural, a partir da data do óbito, consiste numa prestação mensal equivalente a 30% (trinta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País. A morte presumida do trabalhador, declarada pela autoridade judicial competente, seis meses após o desaparecimento, determina a concessão, nas mesmas bases, do mesmo benefício; enquanto que o desaparecimento devidamente comprovado, em acidente, desastre ou catástrofe, independentemente de prazo ou declaração judiciária, dá aos dependentes do trabalhador direito a pensão provisória — provisória porque cessará na hipótese de reaparecer o desaparecido. A lei, nesta hipótese, desobriga os beneficiários da reposição das quantias recebidas. A importância equivalente à pensão é rateada entre os dependentes habilitados, em partes iguais, a não ser que os beneficiários, maiores e capazes, concordem expressamente, em que ela seja paga por inteiro ao substituto do chefe ou arrimo da unidade familiar. No caso de rateio a medida que se extingue o direito a cada quota, procede-se a novo rateio entre os pensionistas remanescentes, até que se extinga a pensão ao extinguir-se o direito do último pensionista.

### 4) AUXÍLIO FUNERAL

O auxílio funeral é devido, exclusivamente, por morte do trabalhador rural, chefe ou arrimo da unidade familiar, a não ser que se trate de trabalhador isolado, sem dependentes, não participante de qualquer unidade desse teor.

O benefício, pago a quem quer que tenha, comprovadamente, efetuado o sepultamento às próprias expensas, corresponde a um salário-mínimo regional.

Os benefícios em serviços implicam em Serviços de Saúde e Serviço Social.

Consistem os serviços de saúde em:

- 1) prevenção às doenças e educação sanitária;
- 2) assistência à maternidade e à infância;
- 3) atendimento médico e cirúrgico em ambulatório, ou em regime de internação hospitalar, ou, ainda, em domicílio;
- 4) exames complementares;
- 5) assistência odontológica, clínica e cirúrgica.

### SERVIÇOS DE SAÚDE

Esses serviços serão prestados de acordo com as possibilidades orçamentárias oferecidas pelo FUNRURAL, em regime de gratuidade total e parcial, segundo a renda familiar do trabalhador ou dependente. Serão gratuitos, em princípio, para os beneficiários assalariados em geral (a gratuidade, porém, não se estende ao fornecimento de medicamentos, exceto em se tratando de internação hospitalar); serão custeados em parte pelo produtor rural, quer seja proprietário ou não, sem empregado, e que trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar.

## SERVIÇOS SOCIAIS

Os serviços sociais, que têm por finalidade melhorar os hábitos e as condições de existência do trabalhador rural e seus dependentes, compreendem:

- 1) assistência jurídica para habilitação aos benefícios em juízo ou fora dele;
- 2) pesquisas destinadas ao conhecimento do meio rural, das reais condições de existência dos trabalhadores;
- 3) fornecimento de medicamentos na forma do art. 1º do Decreto número 68.806, (117) ou seja, por preços acessíveis, tendo em vista as condições econômicas do beneficiário;
- 4) incentivo à habilitação e aproveitamento, no meio rural, de pessoal destinado ao desempenho de serviços auxiliares de enfermagem, obstetrícia e puericultura;
- 5) colaboração com serviços de prevenção às doenças e de educação sanitária.

É vedada a execução do serviço social diretamente pelo FUNRURAL, que deverá propiciá-lo através de acordo ou convênio com entidades sindicais rurais e órgãos federais, estaduais, municipais ou instituições de direito privado, consideradas de utilidade pública, inclusive estabelecimento de ensino, que mantêm serviços especializados.

Constituem fonte de arrecadação do PRORURAL:

1) a contribuição de 2% (dois por cento) devida pelo produtor, sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida:

a) pelo adquirente, consignatário ou cooperativa que ficam sub-rogados para esse fim, em todas as obrigações do produtor;

b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos ou vendê-los, no varejo, diretamente ao consumidor;

2) o adicional à contribuição previdenciária das empresas, adicional esse instituído pelo § 4º do art. 6º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, (98) à base de 0,3% (três décimos por cento) e destinado ao Serviço Social Rural; posteriormente elevado para 0,4% (quatro décimos por cento), nos termos do art. 35, § 2º, item VIII, da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, (106) e destinado ao INDA; agora, na conformidade do art. 15, II, da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, elevado para 2,6% (dois e seis décimos por cento) dos quais 2,4% (dois e quatro décimos por cento) cabem ao FUNRURAL.

Sobre os recursos provenientes da fonte de arrecadação de que trata o item 2 supra, baixou o Governo o Decreto nº 70.045, de 25 de janeiro de 1972, (118) autorizando o Banco do Brasil a transferir aquelas contribuições para o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), bem assim a parte a elas correspondentes por multas, correção monetária e juros de mora arrecadada pelo Instituto Nacional de Previdência Social — INPS.

As últimas leis supra referidas marcam, pode-se dizer, uma nova época para o trabalhador rural, sobejamente lembrado, segundo tivemos oportunidade

de verificar, na letra da copiosa legislação que em torno dele se construiu a partir de 1930 — ou mais precisamente, a partir da criação do Serviço Social Rural, em 1955 —, completamente esquecido, no momento da utilização do princípio legal para solução do caso concreto.

E a verdade é que o problema causava apreensões. Esquecia-se cerca de 50% da população brasileira — a população vinculada ao campo; provocava-se, conseqüentemente, o êxodo rural, o paulatino e crescente enfraquecimento da economia agrária. Em São Paulo, o Presidente da Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Alcool do Estado — Jorge Wolney Otalla — em dezembro de 1970 fazia-se porta-voz dessas apreensões (*O Estado de São Paulo* — 3-12-1970):

“.....  
O fortalecimento do setor agrícola, de forma a capacitá-lo a responder positivamente aos elevados encargos que lhes são atribuídos no processo de desenvolvimento, depende, dentre outras causas, da possibilidade de se oferecer condições para que o homem se fixe no campo. E dentre os vários fatores que contribuem para isto, um sistema de assistência e previdência social rural condizentes se coloca como um fator de fundamental importância.

A previdência social deve desenvolver esforços para evitar os fluxos de migração rumo às cidades, e deve se antecipar a ela, não esperando que ela ocorra, mas estando aparelhada para recebê-la.”

Como poderemos desejar expandir o nosso produto agrícola, à taxa de 12 a 15% ao ano, se não encontramos uma solução compatível para a mão-de-obra utilizada, que se constitui no seu fator de produção de primordial importância? — indaga o articulista.

Aos poderes públicos, evidentemente não escapava o abandono do rurícola e as funestas conseqüências desse abandono; assim como não lhe passava despercebido o lamentável desencontro entre o tratamento dispensado ao trabalhador do campo e ao operário da indústria.

O Presidente Médici, já ao assumir a Presidência da República, reconhecia que “desde os anos de 50, nosso esforço desenvolvimentista vem sendo predominantemente industrial e de forma desequilibrada em relação ao setor agrícola”; e aquilatava que, “para a correção dessa anomalia, era e é necessário considerar o homem, inclusive e primordialmente o homem do campo, a primeira das nossas infra-estruturas básicas.” A partir da valorização do camponês, comprometeu-se, então, o Presidente a “realizar a revolução no campo, ... para suprir as necessidades de nosso imenso continente humano e ajudar a humanidade sempre e mais faminta”.

Em consonância com esses propósitos, o Presidente Médici remeteu ao Congresso Nacional, através da Mensagem nº 31, de 5 de abril de 1971 (CN) — nº 40/71, na origem — o Projeto de Lei Complementar nº 1, de 1971 (CN), que veio a se transformar na Lei Complementar nº 11/71, instituidora do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PATRU, no Projeto; PRORURAL, na lei complementar).

A iniciativa presidencial repercutiu em todo o País. Foi objeto de estudos e comentários divulgados pela Imprensa. A Federação da Agricultura do Estado de São Paulo, por exemplo, emitiu através de seus órgãos técnicos, pareceres dos pontos de vista técnico e jurídico, matéria publicada por *O Estado de São Paulo*, de 2 de maio de 1971, sob o título "Empregadores analisam previdência rural", e que julgamos interessante transcrever:

**"ASPECTOS ECONÔMICO-RURAIS**

A Assessoria Técnica da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo manifestou-se da seguinte maneira:

"Com o aplauso da Confederação Nacional da Agricultura, segundo se noticiou, encaminhou o Presidente da República ao Congresso Nacional projeto de lei instituindo o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PATRU), no qual, entre outras medidas, restabelece a aposentadoria e o auxílio-invalidez para o trabalhador rural e dá pensão a seus dependentes. Os objetivos da Previdência Social, de acordo com o Estatuto do Trabalhador Rural e o Decreto-lei nº 276 que o modificou, podem ser assim comparados aos constantes do projeto presidencial:

	<i>Estatuto</i>	<i>Dec.-lei 276</i>	<i>Projeto</i>
Auxílio maternidade .....	X	—	—
Auxílio doença .....	X	—	—
Aposentadoria para invalidez .....	X	—	X
Aposentadoria para velhice .....	X	—	X
Pensão a dependente .....	X	—	X
Auxílio funeral .....	X	—	X
Assistência médico-social .....	X	X	X

Para atender ao novo programa previdenciário, o projeto em análise majora: 1) de 0,4% para 2,6% a contribuição das empresas vinculadas ao INPS, que é calculada sobre a folha de pagamento do respectivo pessoal, sendo que 0,2% continuará a ser destinado ao INCRA, ficando com a previsão social rural não mais apenas 0,2% mas, sim, 2,4%; 2) de 1% mais 2% a contribuição dos produtores rurais, calculada sobre o valor da produção comercializada pelos mesmos.

A Constituição Federal, em seu art. 165, item XVI, estabelece que aos trabalhadores será assegurada "previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes de trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado".

A previdência rural não se coaduna com esse item, pois ela é processada sem a participação da União e sem a participação dos empregados. O seu custeio será atendido por contribuições dos produtores rurais (que inclusive poderão não ser empregadores) e de empregadores vinculados a outro sistema previdenciário.

Esse sistema de custeio já vem de outras leis, já vem do Estatuto do Trabalhador Rural, de modo que a inconstitucionalidade não é inovação do projeto presidencial. Ao que se saiba, este vício constitu-

cional não foi levado anteriormente ao conhecimento do Poder Judiciário, mas tem-se conhecimento (consoante o jornal *O Estado de São Paulo*, de 2-4-71, lembra) de que existe mesmo parecer do jurista Vicente Rao nesse sentido.

Pode-se, pois, dizer que todos os produtores rurais e suas entidades representativas aceitaram, sem refutações, a imposição legal, de maneira que só nos caberia referir a esse ponto, digno de reexame por parte dos interessados. Nestes comentários abordaremos tão apenas as implicações econômicas do projeto do Governo.

O projeto, como vimos, vai dobrar a contribuição dos produtores rurais (aumento de 100%) e elevar de 12,3% a das empresas vinculadas ao INPS, cálculo sobre o total que hoje o empresário paga, que é de 17,8%. Como se comportarão uns e outros em face desse encargo? Terá a agricultura capacidade para arcar com a majoração? Ainda mais: tem a agricultura hoje em dia condições de estar contribuindo para a previdência rural?

O Ministro do Trabalho entende que o projeto não causará dificuldades à economia rural. Isso significa entender S. Ex<sup>ª</sup> que o ônus será transferido pela agricultura aos compradores da produção agrícola.

Desde logo podemos dizer que estes (comércio e indústria) provavelmente não absorveriam esse ônus, mas o transfeririam aos consumidores. Mesmo quando o Governo vigia os preços do comércio, garante-lhe a fórmula CDL, o que quer dizer que o consumidor vai pagar o preço por que os comerciantes compram o produto, suas despesas operacionais e ainda o lucro.

Quanto à indústria, ela incorpora ao custo de seu produto o que gasta com a mão-de-obra, na qual inclui as despesas previdenciárias.

Assim, comércio e indústria não terão maiores dificuldades em se livrarem da majoração determinada. Resta, assim, a agricultura.

A agricultura não pode agir da mesma forma que o comércio e a indústria. Não é ela que estabelece o preço dos produtos rurais, mas o mercado, e este não leva em conta ao fazê-lo o custo para produzi-lo. A variação do preço de quaisquer dos componentes que formam o custo do produto rural não tem reflexos — a não ser em longo período de tempo — no valor dos produtos agrícolas no mercado. Os compradores, somente em casos excepcionais (quando a produção escasseia), é que podem transitoriamente absorver qualquer aumento, mas, em geral, no dia-a-dia, quem se vê compelido pelo empregador a absorver os aumentos de custo é o próprio produtor.

Se no caso do açúcar, por exemplo, o consumidor será obrigado a pagar a majoração de custo imposta ao produtor (porque se trata de produto cujas margens de comercialização estão todas elas tabeladas) graças a medidas de alçada do Governo, nos demais produtos isso não acontece. O preço da berinjela ou do feijão; o preço do milho ou da acelga; o preço do palmito ou do algodão continuarão sujeitos às leis do mercado. Os produtores terão que vender seus produtos pelos pre-

ços que os compradores fixarem, em razão, quando muito, das variações estacionais. No mercado são os comerciantes que têm maior poder de barganha.

Já perguntamos se a agricultura tinha condições de pagar a contribuição de 1% e de assumir a majoração de 100% prevista no projeto.

Nossa resposta é pela negativa e não há dificuldades para responder.

Atravessam as empresas agropecuárias, das pequenas unidades familiares às grandes organizações, uma fase de descapitalização. Isso não é novidade e todos quantos analisam as estatísticas chegam a essa conclusão, reconhecendo, todavia, os estudiosos que o atual Governo tem procurado conter o processo.

Mas a verdade é que ele está em curso. Não somos nós apenas que afirmamos. O ilustre Eng.-Agr. Antônio José Rodrigues Filho, até há pouco Secretário da Agricultura e hoje Vice-Governador de São Paulo, pronunciando-se sobre problemas agropecuários durante as solenidades comemorativas do 42º aniversário de Marília, disse, a propósito da descapitalização da agricultura (*O Estado de São Paulo*, 6-4-71): "Ela existe no setor agropecuário e torna-se desnecessária qualquer tentativa para escondê-la."

Atribui S. Ex<sup>a</sup> o fenômeno ao desvio de recursos financeiros para os grandes centros, em detrimento dos pequenos núcleos econômicos.

Ora, quem está se descapitalizando não tem condições para contribuir com nada para ninguém, quanto mais ter suas contribuições elevadas e logo de 100%!

É evidente que a agricultura foi uma das financiadoras do desenvolvimento industrial. Graças aos recursos que ela gerou e aos tabelamentos de seus produtos a que foi submetida, é que se pôde implantar e expandir o nosso parque industrial.

O Presidente da República, em sua mensagem ao Congresso, declara ser necessário que "a cidade ajude o campo. COMO O CAMPO VEM AJUDANDO A CIDADE". Estamos de inteiro acordo com S. Ex<sup>a</sup>, mas gostaríamos de ver essa política aplicada com mais realismo, ou seja, deixar todo o financiamento da previdência rural entregue às cidades, ou seja, àqueles que, nas cidades, desempenhem as mais variadas ocupações e atividades.

Isso nos leva, pois, a pleitear que o Governo, ao invés de majorar a contribuição hoje imposta aos produtores rurais, cancele-a, anule-a, extinga-a.

A medida consubstanciada no projeto, relativa à majoração das contribuições dos produtores rurais, terá ainda outra conseqüência danosa. Vejamos:

Determina a lei vigente (e assim também o projeto) que os produtores rurais recolham diretamente suas contribuições apenas quando industrializem, eles próprios, seus produtos. Nos demais casos, serão os destinatários dos produtos os responsáveis pelo recolhimento das

contribuições. Quem são esses destinatários dos produtos agropecuários? Os comerciantes e industriais diretamente ou através dos consignatários.

Até aí, perfeito o esquema. Acontece, no entanto, que o legislador (e o redator do projeto presidencial) consideram as cooperativas como "destinatárias" dos produtos de seus associados. Terão elas, assim, apesar de reconhecidamente serem uma extensão do estabelecimento de seus associados (consoante o art. 105 do Decreto nº 60.597/67), que recolher a contribuição devida pelos produtores seus associados. E que é que tem isso demais? Várias conseqüências.

O produtor isolado (não cooperativo), ao vender sua produção ao comércio e à indústria, ou ao enviá-la a um consignatário, não tira dinheiro do bolso para pagar a previdência rural. Nos dois primeiros casos, são os comerciantes e industriais que descontam do preço de compra a taxa da contribuição. No terceiro caso, o consignatário, ao acertar as contas com o produtor, realiza o desconto.

Se o produtor vende sua produção a prazo, sua situação não se altera. Se à vista, recebe o preço líquido; se a prazo, fica com um crédito do qual já se descontou o valor da contribuição devida.

No caso do produtor cooperativado, as coisas se passam diferentemente. O produtor carece manter, previamente, em mãos da cooperativa o capital de giro necessário ao recolhimento da contribuição. Cooperativa, como todos sabemos, não é uma empresa que tenha, sob esse ponto de vista, economia independente da de seu associado. Se ela tem que pagar alguma coisa em nome dele (ICM, FUNRURAL etc.), não tem de onde tirar o dinheiro senão naquele capital que os associados lhe proporcionaram. Já está havendo e se agravará a desigualdade de tratamento que a lei dispensa a *produtores cooperativados e não cooperativados*. Essa discriminação tem implicações graves. É que a cooperativa se torna, dia a dia, menos atrativa para os agricultores, cuja cooperatização o Governo insufla e fomenta através de departamentos especializados. De fato: ao passo que os *produtores isolados* (não cooperativados) estão livres de pagar o ICM e o FUNRURAL (para citar apenas dois casos de patente discriminação) os *produtores cooperativados* têm sido compelidos a manter inativo (pelo menos para eles) um vultoso capital em poder de suas cooperativas. Essa deterioração da imagem da cooperativa junto aos agricultores não é nada boa por mil razões, inclusive porque tal tipo de sociedade presta relevantes serviços aos produtores, aos consumidores, às autoridades e a toda a comunidade, indistintamente, não vindo a pêlo mencioná-los aqui, um a um.

Chegamos, pois, ao fim de nossos comentários com estas conclusões: 1ª) A majoração das contribuições para a previdência rural se fez desproporcionalmente, em detrimento do produtor: de 100% para este e de 12,3%, calculada sobre o total que o empresário hoje paga, que é de 17,8% para os demais contribuintes.



2ª) O tributo terá que ser absorvido pelo produtor rural, através do menor preço que receberá por seu produto, enquanto os demais contribuintes o transferirão, facilmente, ao consumidor.

3ª) A majoração das contribuições devidas pelos produtores rurais ao FUNRURAL se dá num momento em que eles se descapitalizam e, pois, estão incapacitados de assumir novos encargos.

4ª) A majoração das contribuições também resultará na deterioração da imagem da cooperativa junto aos produtores rurais.

Acresce, ainda, uma circunstância final, de prova difícil, mas largamente conhecida. É que a cooperativa, mercê de sua sistemática operacional (severo e idôneo registro de todas as operações), compele os produtores a serem contribuintes integérrimos do Erário e, assim, também, do FUNRURAL. Não podemos dizer o mesmo dos demais destinatários da produção agrícola. E não é infundada nossa descrença. Uma busca no noticiário dos jornais nos mostrará que a sonegação fiscal não é nenhuma figura de retórica na área comercial. Assim, igualmente sob esse aspecto, a majoração é danosa às cooperativas.”

#### ASPECTOS JURÍDICOS E VIABILIDADE

A Assessoria Jurídica da FAESP elaborou o seguinte parecer:

“O entendimento anteriormente manifestado pela FAESP ao Ministério da Agricultura sobre a matéria foi no sentido da distensão do próprio Plano Básico: *a*) num critério associado de *atividade* (exemplo: cafeicultura) e de *implantação regional* (exemplo: região de São Paulo); *b*) a abrangência contributiva de todos os integrantes da respectiva força de trabalho; *c*) ainda a abrangência, se bem que facultativa, dos integrantes de atividades ao mesmo não sujeitas, obrigatoriamente, mas que se interessam em se colocar ao seu pálio, e o que poderiam fazer, desde que ele se apresentasse regionalmente impositivo para alguma atividade específica (exemplo: atividade abrangida, de modo obrigatório, cafeicultura; atividade de adesão facultativa, pecuária de leite etc.); e *d*) que o cálculo do importe a ser arrecadado, visando a uma simplificação, se baseasse no salário-mínimo de cada localidade, mas com o recolhimento feito semestralmente pela categoria profissional. Como opção, ainda foi sugerido que a cobertura dos serviços assistenciais em causa poderia ser feita pelo mesmo sistema contributivo do FUNRURAL (1% sobre o valor mercantil dos produtos rurais) e que se mostra de capacitação satisfatória ao aludido fim, conforme se tem dos dados a seguir, orçados para São Paulo em 1970:

	Cr\$
Arrecadação . . . . .	37.709.881,00
Encargos . . . . .	19.308.000,00
Saldo . . . . .	18.401.881,00

O projeto governamental, já divulgado, generaliza os benefícios assistenciais, no modo que especifica no respectivo texto (art. 2º), fazendo-o em favor de todos os trabalhadores rurais e dos participantes de pequenas empresas familiares.

Procede de maneira parcimoniosa na concepção dos benefícios, que não passam em nenhum caso de 50% do salário-mínimo.

A proposição aponta como fonte de receita econômica, para os encargos que cria: a) a tributação de 2% sobre o valor mercantil dos produtos rurais; b) a tributação de 0,4% sobre a folha de pagamento das empresas que industrializem produtos agrícolas (Dec.-Lei nº 1.146/70); e c) até 20% do montante da contribuição sindical, cabente às entidades de classe das categorias profissional e econômica.

Sabendo-se que o FUNRURAL em São Paulo atinge aproximadamente 1/3 (33%) da Arrecadação Federal, tem-se que o total, aqui, corresponderia em números redondos a Cr\$ 225.000.000,00; importância essa que deverá, basicamente, ser o sustentáculo dos encargos em trato. Mantemos dúvida quanto à viabilidade econômica do aludido Plano Governamental, nos termos em que foi apresentado; mas não dispomos de informes para conferi-lo, convenientemente, no particular.

Entendemos que a modalidade de custeio a receber preferência seria: a) do FUNRURAL, sem taxa exorbitante; e b) igual parcela, contributiva, da União.

Um ponto censurável, do citado Plano, está na cota imposta à arrecadação sindical das entidades da espécie e que pode ir até 20% do respectivo montante. Ora, se os recursos com que algumas delas contam, no momento, mostram-se insuficientes à satisfação de seus encargos (é o caso das entidades representativas da categoria econômica), o que se dizer então com o mencionado corte?

Entre o Plano Governamental e as sugestões em época anterior oferecidas pela FAESP ao Ministério da Agricultura, existem inúmeros pontos de contato, e dentre os quais destacamos:

1) a manutenção da prestação de serviço pelo FUNRURAL, sob um critério duplamente aconselhável, ou seja: I – de maior economia pela centralização administrativa e II – demais eficiência, pela unidade de direção; 2) a indicação dos sindicatos como entidades auxiliares da atividade assistencial; 3) a escolha da contribuição sobre o valor mercantil dos produtos, para sustentação econômica dos serviços; 4) o direito à aposentadoria; e 5) a dilatação do Plano Assistencial a todos os integrantes da força de trabalho rural.”

Renovam-se as manifestações em torno do PRORURAL, após a regulamentação da matéria nos termos do Decreto nº 69.919, de 11 de janeiro de 1972. (116) Comenta o *Jornal do Brasil*, sob o tema “PRORURAL”, em 13 do mesmo mês:

“O Regulamento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – o PRORURAL anteontem aprovado – vem tirar o assalariado rural de uma situação indigna: a de trabalhar apenas para a sua subsistência, sem qualquer garantia por invalidez ou velhice. Trata-se, portanto, de um ato mínimo de justiça que o crescimento econômico do país, e em particular a reativação das atividades agrícolas, está em condições de subscrever.

O custeio do programa de benefícios previdenciários já está definido em decreto. Uma parcela das contribuições cabe ao produtor, devida sobre o valor comercial dos produtos, e começou a ser arrecadada em julho último. O Ministério do Trabalho já amealhou, até dezembro, recursos da ordem de Cr\$ 1.600 mil, destinados à concessão dos primeiros benefícios.

Tudo parece promissor neste início de programa. As providências foram formuladas sem precipitações, à margem dos paternalismos de tipo demagógico que invalidaram no passado as tentativas de proteção ao trabalhador do campo. Caberá ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural — o FUNRURAL — administrar os recursos, mas o Ministério do Trabalho conta com a colaboração íntima dos sindicatos, que têm relevante missão a cumprir, tanto na divulgação do plano assistencial quanto na fiscalização dos benefícios devidos.

Aposentadoria aos 65 anos de idade ou por invalidez, auxílio para funerais e serviços de saúde e de assistência social, estes inteiramente gratuitos, são os benefícios que cobrem o trabalhador rural e seus dependentes. Com isso ele deixa de ser uma força de trabalho anônima, abandonada à sua própria sorte. Integra-se nos frutos do progresso e da civilização que ajudou a construir com a sua labuta operosa, de sol a sol, por todo esse imenso interior brasileiro.

Assume o Ministério do Trabalho, na execução e fiscalização desse programa de bem-estar social, alta responsabilidade. O homem do campo, tantas vezes desiludido e amargurado nos acenos de uma melhoria que não passou do papel, acredita agora na sua redenção. O PRORURAL, tão bem concebido e inspirado, não pode transformar-se em repartição burocrática sujeita ao desgaste de recursos financeiros penosamente arrecadados. Cumpre dar a este programa uma destinação verdadeiramente social, uma legítima finalidade humana."

O *Correio Braziliense*, de 16 de janeiro último ("FUNRURAL Regulamentado"), qualifica o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural de verdadeira revolução dentro da sistemática da proteção ao homem do campo. E chama a atenção para uma das conseqüências relevantes, verificadas a partir dos convênios do FUNRURAL, qual seja, a influência decisiva desses convênios no sentido da interiorização de médicos e dentistas, da fixação no interior desses profissionais, cuja grande maioria, via de regra, se radica nos grandes centros urbanos.

A medida consubstanciada no Decreto nº 70.045, de 25 de janeiro de 1972 (<sup>118</sup>) — autorização para a transferência automática para o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural das contribuições arrecadadas pelo INPS —, é posta em evidência pelo *Correio da Manhã*, de 30-1-72 ("A Integração"), como meio capaz de permitir coloque o sistema previdenciário do País, "em nível operacional, as contribuições arrecadadas, e destinadas a ir convertendo em realidade um dos planos de integração de maior relevo no universo das nossas decisões políticas voltadas para a justiça social — aquele que cristaliza a aspiração nacional de garantir a milhões de agricultores os benefícios usufruídos, há mais de três décadas, pelos trabalhadores urbanos.

---

Nessa estratégia de integração, o esforço de montagem de uma nova e moderna infra-estrutura rural enfeixa todos os segmentos capazes de valorizar, individual ou socialmente, o homem, como o testemunham os programas de alfabetização e educação, saúde e habitação, colonização, saneamento, penetração e ocupação territorial, eletrificação rural e racionalização e tecnificação da Agricultura.”

*O Estado de S. Paulo*, em 11-5-72, encara a nova Previdência Social em termos de realidade e formula crítica construtiva em torno de certos aspectos da Lei nº 11, de 1971:

.....

Essa assistência, como a pretende a Lei Complementar nº 11, de 1971, concebida sob o nome de PRORURAL, tem preocupações realistas, conforme assinalamos na oportunidade. Entre outros benefícios, ela proporciona aposentadoria por velhice e por invalidez, pensão, auxílio funeral, serviço de saúde e serviço social. Por outro lado, cuidou a lei da obtenção de receita bastante para cobrir o plano de benefícios, limitando-se as despesas de administração a determinado percentual sobre a quantia arrecadada no ano anterior.

Alguns erros ainda subsistem, decorrentes da sistemática da Previdência Social geral, como a subordinação da assistência à saúde às disponibilidades financeiras do Plano, quando, conforme temos acentuado, essa assistência deve ter preferência sobre as demais. Outro erro da Previdência rural consiste em insistir em que a responsabilidade financeira permaneça exclusivamente a cargo do empregador, quando a Constituição a exige triplíce, com a participação também do empregado e do Estado. Lembramos esse preceito constitucional devido à sua excelente inspiração, que visa à participação dos empregados no plano de custeio como característica fundamental da verdadeira Previdência Social, a qual não deve assumir características simplesmente assistenciais.

Por outro lado, é imperdoável a extravagância do regulamento da Lei do PRORURAL, expedido em janeiro último. No art. 6º, § 5º, esse texto transfere os empregados de nível universitário das empresas rurais para o sistema geral previdenciário, dando-lhes privilégios e tornando difícil o paralelismo dentro da mesma empregadora, a qual, de resto, não ficou obrigada, por lei, à dupla contribuição, pelo sistema geral e pelo peculiar aos ruralistas.

.....”

Mas conclui:

“Globalmente, entretanto, a Lei do PRORURAL constitui um progresso. O homem do campo passa a ter cuidados especiais, sem os excessos demagógicos da Lei Orgânica da Previdência Social. Pode-se considerar reduzida a pensão, equivalente a 50% do salário-mínimo vigente. Mas o importante é sua viabilidade, como importante será, quanto ao seu funcionamento, a eliminação dos óbices da burocracia, para o atendimento rápido no deferimento dos benefícios previstos.”

O noticiário posterior atém-se já às primeiras iniciativas levadas a efeito em nível operacional, com vistas ao cumprimento das últimas leis expedidas:

O *Correio da Manhã*, de 19-3-72 (“FUNRURAL Aplica 4 Milhões no Acre”), anuncia o investimento, no Estado do Acre, da quantia de Cr\$ 4.118.000,00, pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, em função do programa de assistência especial ao trabalhador, além das doações de equipamentos especializados feita pelo FUNRURAL. Alude, ao mesmo tempo, ao convênio firmado entre o Ministro do Trabalho e o Governo do Estado, através do qual este e o INPS ampliarão, de forma integrada, a assistência médica e hospitalar.

O *Diário de São Paulo*, de 28 de março de 1972 (“Trabalhador já Pode Receber Benefícios do FUNRURAL”), apresenta quadro estatístico das cidades paulistas que têm representações locais do FUNRURAL, com as estimativas das respectivas populações:

### “ESTIMATIVA DE POPULAÇÃO RURAL

#### *Cidades*

*Com população rural de até 30 mil habitantes*

Altinópolis .....	28.155
Andradina .....	28.075
Angatuba .....	24.870
Araraquara .....	26.885
Avaré .....	28.495
Botucatu .....	21.895
Duartina .....	19.975
Garça .....	26.730
Jaboticabal .....	29.030
Matão .....	22.140
Mirassol .....	28.185
Mococa .....	27.795
Olímpia .....	21.490
Orlândia .....	28.235
Palmeira d'Oeste .....	22.485
Paulo de Faria .....	23.880
Pirajuí .....	25.840
Pirassununga .....	24.105
Presidente Wenceslau .....	26.725
Rancharia .....	27.390
Regente Feijó .....	25.365
Santa Isabel .....	23.910
Santa Rita do Passa Quatro .....	23.080
São Carlos .....	25.465
São Simão .....	21.120
Socorro .....	21.750

Sorocaba .....	29.005
Tatuí .....	20.610
Tietê .....	21.590
Tupi Paulista .....	25.600
Valparaíso .....	25.875
<i>De 30 a 40 mil</i>	
Americana .....	30.255
Amparo .....	31.382
Apiaí .....	36.560
Araçatuba .....	33.275
Barretos .....	32.265
Bauru .....	33.135
Bebedouro .....	30.450
Birigui .....	33.640
Cafelândia .....	37.605
Capão Bonito .....	31.375
Cruzeiro .....	33.045
Dracena .....	36.580
Guarulhos .....	32.076
Iguape .....	32.660
Itapira .....	33.350
Itápolis .....	32.360
Itatiba .....	37.030
Itu .....	35.470
Ituverava .....	39.795
José Bonifácio .....	33.530
Jundiaí .....	39.885
Lençóis Paulista .....	38.045
Limeira .....	32.470
Monte Aprazível .....	38.070
Novo Horizonte .....	30.760
Ourinhos .....	39.290
Penápolis .....	37.070
Pindamonhangaba .....	38.000
Piracicaba .....	38.460
Piraju .....	37.125
Porto Feliz .....	33.650
Santa Cruz do Rio Pardo .....	33.480
Santos .....	32.000
São Bernardo do Campo .....	30.985
São João da Boa Vista .....	35.120

São José do Rio Preto .....	34.455
São Roque .....	34.015
Taubaté .....	36.365
Votuporanga .....	39.920
<i>Mais de 40 mil</i>	
Adamantina .....	42.250
Assis .....	56.955
Atibaia .....	44.330
Catanduva .....	40.585
Fernandópolis .....	59.885
Franca .....	41.515
Itapeva .....	40.210
Itararé .....	42.725
Jales .....	46.620
Jaú .....	43.495
Mairiporã .....	47.304
Marília .....	41.705
Oswaldo Cruz .....	46.585
Pereira Barreto .....	45.230
Piedade .....	43.315
Presidente Bernardes .....	40.225
Presidente Prudente .....	51.595
Santa Fé do Sul .....	45.270
São José dos Campos .....	45.000
Sertãozinho .....	40.420
Suzano .....	41.806
Tupã .....	52.680
Valinhos .....	60.865
Moji das Cruzes .....	53.670"

O Estado de S. Paulo, de 29 do mesmo mês, transmite que dessas 104 representações locais, 94 entraram em funcionamento, ensejando o atendimento dos pedidos de benefícios pecuniários formulados por parte de trabalhadores rurais.

Novamente o *Correio da Manhã*, em 4 de abril de 1972, ("FUNRURAL Leva Previdência a 18 Cidades do E. do Rio"), divulga que as representações do FUNRURAL instaladas em 18 municípios fluminenses passaram a atender às reivindicações dos lavradores; em seguida, dá contas de que, no Maranhão, nos exercícios de 1970 e 1971, o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural empregou um total de Cr\$ 1.557.580,88 na aquisição de material hospitalar para doação às entidades com as quais mantém convênios.

O noticiário revela o interesse do Governo pela concretização das medidas dispostas em lei e o entusiasmo de trazê-las de imediato à prática. E o mais importante é que, segundo acabamos de ver, já se puseram mãos à massa.

Por outro lado, é mister considerar a extensão da tarefa e a precariedade das condições das vastas regiões pobres que essa onda benéfica de proteção deverá atingir. Não se pode esquecer que nos confins do Nordeste há cidades que não contam com um hospital, uma casa de saúde e, não raras vezes, com

um médico sequer. E que a pobreza radical do caipira não lhe permite transportar-se para a cidade vizinha ou distante em busca da unidade hospitalar com a qual o FUNRURAL tem convênio. Não se pode deixar de atentar para a deficiência de hospitais e de profissionais médicos e enfermeiros reinante na maioria dos Estados. E o pessoal qualificado constitui um dos aspectos básicos da assistência médica e hospitalar. *O Estado de S. Paulo*, de 1º-3-72, publicando estudos de médicos, feitos em função da reformulação do INPS ("Sobrevivência do INPS Exige Reformulação"), apresenta um quadro estatístico da situação de saúde no Brasil, nos anos de 1966, 1967 e 1968, levantamento em que os números não deixam dúvidas sobre aquelas deficiências,

Eis os dados:

"SITUAÇÃO DE SAÚDE NO BRASIL - 1966 - 1967 - 1968  
(Anuário Estatístico do Brasil - IBGE - 1971 - 1970 - 1969 - 1968)

	1966	1967	1968
1. Nº Hospitais .....	3.285	3.235	3.397
1.1. Oficiais .....	491	469	506
1.2. Particulares .....	2.794	2.766	2.891
1.2.1. Lucrativo .....	1.425	1.423	1.476
1.2.2. Lucrativo .....	1.860	1.343	1.415
2. Nº Leitos .....	290.298	290.836	321.507
2.1. Oficial .....	110.425	108.174	—
2.2. Particular .....	179.873	182.662	—
3. L/1.000 hab. ....	—	—	3,6
4. Médicos .....	33.347	35.501	39.754
5. Enfermeiras .....	5.406	5.637	6.000
6. Auxiliares Enf. ....	13.737	15.487	17.101
7. Práticos .....	4.454	4.842	4.902
8. Atendentes .....	32.137	37.299	43.161
9. Técnicos RX .....	1.900	2.062	2.382
10. Técnicos Laborat. ....	2.200	2.344	2.629
11. Lab. Anal. Pat. ....	234	265	277
12. Nº Atendidos .....			21.843.935
13. Nº Internações .....	4.376.253	4.962.694	5.562.942
14. Óbito Hospital .....	120.323	132.516	147.586"

Anteriormente, o *Correio da Manhã*, de 12 e 13 de dezembro de 1971, estampava em manchete "Brasil Tem Deficit de 33.500 Profissionais em Enfermagem" e em artigo sob a rubrica "Educação" transmitia:

"Já em 1966 os Diagnósticos de Saúde e Educação e o Plano Decenal de Desenvolvimento Sócio-Econômico indicavam, em estudo preliminar sobre recursos humanos em saúde, um deficit de 33.500 enfermeiras e 229.000 auxiliares, o que foi considerado situação crítica. Este ano a Escola de Enfermagem Alfredo Pinto anunciou pela Imprensa que sobravam vagas no primeiro ano e iniciou suas aulas em 31 de março com apenas 47 alunos matriculados nas 60 vagas oferecidas. A situação se repete em todas as escolas de enfermagem: o número de vagas oferecido é muito inferior aos de outras escolas de ensino superior e, ao contrário do que acontece normalmente, na Enfermagem as vagas não são totalmente preenchidas. Em 1969 (último cômputo



global existente), para as 1.129 vagas abertas no primeiro ano de enfermagem, em todo o País, matricularam-se apenas 904 alunos. Além disso, o pessoal qualificado se concentra em determinadas áreas e o *deficit* é tão grande que mesmo no Rio e em São Paulo não é observada a legislação que obriga cada hospital ou casa de saúde a ter, pelo menos, uma enfermeira de nível superior.

O número de formados cai progressivamente, especialmente depois de 1961, quando passou a ser obrigatório o certificado de conclusão do segundo ciclo para ingresso nas escolas de Enfermagem. Várias escolas fecharam por falta de condições financeiras ou pedagógicas para manutenção de curso em nível superior, verificando-se que o número de escolas de Enfermagem era praticamente o mesmo em 1958 — 33 escolas — e em 1969 — 34 escolas —, com distribuição geográfica irregular: para 14 escolas na região Sul havia 11 no Leste, 6 no Nordeste, 2 no Norte e apenas uma na região Centro-Oeste.”

Na mesma página, registrava entrevista da Professora Elvira Felicidade, diretora da Escola de Enfermagem da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que, na oportunidade, declarava:

“Para uma população de 93 milhões de habitantes, o Brasil conta com 8.849 enfermeiros, dos quais só 5.300 em atividade.”

É mais um quadro estatístico desalentador, desta feita oferecido pelo *Jornal do Brasil*, de 5-3-72. A manchete: “Acidentes Denunciam Deficiência da Assistência Médica”. O artigo de Heraldo Dia começa por relatar:

“De entrevistas com oito médicos e três acadêmicos de Medicina (ligados ao Ministério da Saúde, previdência social, hospitais, casas de saúde e clínicas particulares), aos quais foi pedida uma análise do padrão da assistência médica no País, chega-se a uma resposta unânime: não há padrão. Excetuadas as clínicas altamente especializadas, as demais, segundo a maioria das opiniões, variam de razoável para baixo.

As causas apontadas são várias, e as principais, o desnível violento entre o pessoal médico e paramédico (na região Sudeste, com 26.860 médicos, a maior concentração, há apenas 3.965 enfermeiros, quando o inverso é que seria ideal); e os salários baixos, forçando os profissionais a se desdobrarem numa série de empregos, forçando os médicos a se transformarem em técnicos de Medicina.”

Em seguida a uma série de considerações ilustradas à base de fatos, vem a mensagem impiedosa dos números:

#### “PESSOAL MÉDICO E PARAMÉDICO, SEGUNDO REGIÕES

Regiões	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.-Oeste	Total
Médicos . . . . .	600	4.994	26.860	5.660	1.634	39.754
Enfermeiros . . . . .	174	792	3.965	716	353	6.000
Aux. Enfermagem . . . . .	602	1.917	11.365	2.327	890	17.101
Atendentes . . . . .	1.005	6.949	26.283	7.080	1.844	43.161

Fonte: Divisão Nacional de Epidemiologia e Estatística da Saúde (Ministério da Saúde). Dados válidos para 1968.

Obs.: Auxiliares de Enfermagem têm, normalmente, curso com duração de dois anos.

## NÚMERO DE HOSPITAIS E LEITOS, SEGUNDO REGIÕES

Regiões	Hospitais	Leitos	Leitos/mil hab.
Norte .....	97	8.506	2,5
Nordeste .....	624	49.448	1,9
Sudeste .....	1.565	194.569	5,0
Sul .....	910	57.835	3,5
Centro-Oeste .....	201	11.149	2,5
Total .....	3.397	321.507	3,6

Fonte: *Sinopse Estatística da Fundação IBGE*. Dados válidos para 1968.

Obs.: Dos hospitais, 85,1% são particulares e 14,9% oficiais; destes, 3,4% mantidos pelo Governo Federal, 8,5% pelos Governos estaduais, 2,3% por municípios e 0,7% por organismos paraestatais."

Apesar das insuficiências básicas de que se ressentem os alicerces da previdência social rural, as últimas providências governamentais revelam, repetimos, o interesse do Governo pela concretização das medidas recentemente postas em termos de lei.

A tarefa é árdua e exige um plano de trabalho baseado em estudos de profundidade, em autênticos levantamentos que venham demonstrar a extensão das necessidades do camponês das diferentes regiões do País e o alcance dos recursos destinados a atendê-las.

Acreditemos nessa nova etapa da previdência social rural. Esqueçamos os projetos, as leis quiméricas, lançadas a esmo, feitas para serem feitas, e esperemos que a nova legislação, por força de uma ação planejada, incisiva e constante, consiga fazer desaparecer os óbices e implantar, de fato,

"... um programa de assistência, ainda que com algum sacrifício das camadas sociais, até agora menos desafortunadas que a grande massa dos trabalhadores rurais, fazendo com que estes se radiquem na gleba que cultivam, elevem sua produtividade em proveito, também, do consumidor cidadão, e desfrutem dos elementares recursos, indispensáveis a uma vida melhor, mais sadia e mais tranqüila." (119)

1) Malheiro, Agostinho Marques Perdigão — "A Escravidão no Brasil — Ensaio Histórico-Jurídico-Social" — Rio de Janeiro — Tipografia Nacional — 1866 — pág. 2.

2) Parecer do Desembargador Henrique Velloso de Oliveira em "A Substituição do Trabalho dos Escravos pelo Trabalho Livre no Brasil" — *In obra supra* — Apêndice — documento nº 14 — pág. 102.

3) Malheiro, Agostinho Marques Perdigão — *Obra supra* — Parte III — págs. 211/212.

4) Dados extraídos da obra supra de Perdigão Malheiro, págs. 38 a 41.

5) *Idem*, Parte III, pág. 54.

## 6) LEI DE 13 DE SETEMBRO DE 1830

*Regula o contracto por escripto sobre prestação de serviços feitos por brasileiro ou estrangeiro dentro ou fóra do Imperio.*

D. Pedro, por Graça de Deus, e unanime Acclamação dos povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil. Fazemos saber á todos os Nossos subditos, que a Assembléa Geral Decretou, e Nós Queremos a Lei seguinte:

Art. 1º O contracto por escripto, pelo qual um Brasileiro, ou estrangeiro dentro, ou fóra do Imperio, se obrigar a prestar serviços por tempo determinado, ou por empreitada, havendo adiantamento no todo, ou em parte, da quantia contractada, será mantido pela fórmula seguinte:

Art. 2º O que estipulou para si os serviços: 1º poderá transferir a outro este contracto, com tanto que não peiore a condição do que se obrigou a prestal-os, nem lhe seja negada essa transferencia no mesmo contracto; 2º não poderá apartar-se do contracto, emquanto a outra parte obrigada aos serviços cumprir a sua obrigação, sem que lhe pague os serviços prestados, e mais a metade do preço contractado; 3º será compellido pelo Juiz de Paz, depois de ouvido verbalmente, á satisfação dos jornaes, soldada, ou preço, e á todas as outras condições do contracto, sendo preso, se em dous dias depois da condemnação não fizer effectivamente o pagamento, ou não prestar caução sufficiente.

Art. 3º O que se obrigou a prestar serviços só poderá negar-se á prestação delles, emquanto a outra parte cumprir a sua obrigação, restituindo os recebimentos adiantados, descontados os serviços prestados, e pagando a metade do que mais ganharia, se cumprisse o contracto por inteiro.

Art. 4º Fóra do caso do artigo precedente, o Juiz de Paz constringerá ao prestador dos serviços a cumprir o seu dever, castigando-o coreccionalmente com prisão, e depois de tres correções ineficazes, o condemnará a trabalhar em prisão até indemnizar a outra parte.

Art. 5º O prestador de serviços, que evadindo-se ao cumprimento do contracto, se ausentar do lugar, será a elle reconduzido preso por deprecada do Juiz de Paz, provando-se na presença deste o contracto, e a infracção.

Art. 6º As despreçadas do Juiz de Paz, tanto neste caso, como em qualquer outro, serão simples cartas, que contenham a rogativa, e os motivos da prisão, sem outra formalidade mais, que a assignatura do Juiz de Paz, e seu Escrivão.

Art. 7º O contracto mantido pela presente Lei não poderá celebrar-se, debaixo de qualquer pretexto que seja, com os africanos barbaros, á excepção daquelles, que actualmente existem no Brazil.

Art. 8º Ficam revogadas todas as Leis, e disposições em contrario.

Mandamos portanto a todas as autoridades, á quem o conhecimento, e execução da referida Lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir, e guardar tão inteiramente, como nella se contém. O Secretario de Estado dos Negocios da Justiça a faça imprimir, publicar, e correr. Dada no Palacio do Rio de Janeiro aos treze dias do mez do Setembro de mil oitocentos e trinta, nono da Independência e do Imperio.

Imperador com guarda

*Visconde de Alcantara*

(L.S.)

*Carta de Lei, pela qual Vossa Magestade Imperial Manda executar o Decreto da Assembléa Geral, que houve por bem Sanccionar, marcando a maneira, por que deve ser mantido o contracto por escrito, pelo qual um Brasileiro, ou estrangeiro, dentro ou fóra do Imperio se obrigar a prestar serviços por tempo determinado, ou por empreitada, havendo adiantamento no todo ou em parte da quantia contractada, na fórmula acima declarada.*

Para Vossa Magestade Imperial Ver.

*Antonio Alvares de Miranda Varejão a fez.*

Registrada na Secretaria de Estado dos Negocios da Justiça a fls. 27 do Liv. 1º de Leis. — Rio de Janeiro 20 de Setembro de 1830. — *João Caetano de Almeida França.*

*Antonio José de Carvalho Chaves*

Foi publicada esta Carta de Lei nesta Chancellaria-mór da Córte e Imperio do Brazil aos 24 de Setembro de 1830. — *Francisco Xavier Rapozo de Albuquerque.*

Registrada a fls. 6 do Liv. 2º do registro das Leis. Chancellaria-mor do Imperio, 24 de Setembro de 1830. — *Manoel de Azevedo Marques* (Leis do Brasil — Atos do Poder Legislativo — 1830 - Tipografia Nacional — (1876-pág. 32)

7) Anais do Senado — 1830 — Sessão de 17-6-1830 — pág. 276

8) Idem, idem, pág. 277

9) LEI Nº 108, DE 11 DE OUTUBRO DE 1837.

*Dando varias providencias sobre os Contractos de locação de serviços dos Colonos.*

O Regente interino em Nome do Imperador o Senhor Dom Pedro II faz saber a todos os Subditos do Imperio que a Assembléa Geral Legislativa Decretou e elle sancção-nou a Lei seguinte:

Art. 1º O contracto de locação de serviços, celebrado no Imperio, ou fóra, para se verificar dentro delle, pelo qual algum estrangeiro se obrigar como locador, só pôde provar-se por escripto. Se o ajuste fór tratado com interferencia de alguma Sociedade de Colonisação reconhecida pelo Governo no Municipio da Córte, e pelos Presidentes nas Províncias, os titulos por ellas passados, e as certidões extrahidas dos seus livros, terão fé publica para prova do contracto.

Art. 2º Sendo os estrangeiros menores de vinte hum annos perfeitos, que não tenham presentes seus pais, tutores, ou curadores, com os quaes se possa validamente tratar, serão os contractos autorisados, pena de nulidade, com assistencia de hum curador, o qual será igualmente ouvido em todas as duvidas, e acções, que dos mesmos contractos se originarem, e em que algum locador menor for parte, debaixo da expressada pena.

Art. 3º Para este fim, em todos os Municipios, onde houver Sociedades de Colonisação, haverá hum Curador geral dos colonos, nomeado pelo Governo na Córte, e pelos Presidentes nas Províncias, sobre Proposta das Mesas de Direcção das mesmas Sociedades.

Nos outros Municipios servirão os Curadores geraes dos orphãos. Nas faltas, ou impedimentos de huns e outros, nomearão as sobreditas Mesas de Direcção para autorisação dos contractos, e os Juizes respectivos para os casos das acções que se moverem, pessoa idonea que o substitua.

Art. 4º Não apresentando os menores documento legal da sua idade, será esta estimada no acto do contracto, à vista da que elles declararem, e parecer que podem ter; e ainda que depois o apresentem, este não valerá para annullar o contracto, mas se estará pela idade, que no acto deste se houver estimado, para os effeitos sómente da validade do mesmo contracto.

Art. 5º He livre aos estrangeiros de maior idade ajustarem seus serviços pelos annos que bem lhes parecerem; mas os menores não poderão contractar-se por tempo que exceda á sua menoridade, excepto se fór necessário que se obriguem por maior prazo para indemnisação das despezas com elles feitas, ou se forem condemnados a servir por mais tempo, em pena de terem faltado ás condições do contracto.

Art. 6º Em todos os contractos de locação de serviços, que se celebrarem com os mesmos menores, se designará a parte da soldada que elles devão receber para suas despezas, que não poderá nunca exceder da metade: a outra parte, depois de satisfeitas quaesquer quantias adiantadas pelo locatario, ficará guardada em deposito na mão deste, se fór pessoa notoriamente abonada, ou não sendo, prestará fiança idonea para ser entregue ao menor, logo que acabar o tempo de serviço a que estiver obrigado, e houver sahido da menoridade. Fóra destes casos será recolhida no cofre dos Orphãos do Municipio respectivo.

Nos Municipios, onde houver Sociedades de Colonisação reconhecidas pelo Governo, serão taes dinheiros guardados nos cofres das mesmas Sociedades.

Art. 7º O locatario de serviços, que, sem justa causa despedir o locador antes de se findar o tempo por que o tomou, pagar-lhe-ha todas as soldadas, que este devêra ganhar, se o não despedira. Será justa causa para a despedida:

1º Doença do locador, por fórma que fique impossibilitado de continuar a prestar os serviços para que foi ajustado.

2º Condemnação do locador á pena de prisão, ou qualquer outra que o impeça de prestar serviço.

3º Embriaguez habitual do mesmo.

4º Injúria feita pelo locador á seguridade, honra, ou fazenda do locatario, sua mulher, filhos, ou pessoa de sua familia.

5º Se o locador, tendo-se ajustado para o serviço determinado, se mostrar imperito no desempenho do mesmo serviço.

Art. 8º Nos casos do numero 1º e 2º do artigo antecedente, o locador despedido, logo que cesse de prestar o serviço, será obrigado a indemnisar o locatario da quantia que lhe dever. Em todos os outros pagar-lhe-ha tudo quanto dever, e se não pagar logo, será immediatamente preso, e condemnado a trabalhar nas obras publicas por todo o tempo que fôr necessário, até satisfazer com o producto liquido de seus jornaes tudo quanto dever ao locatario, comprehendidas as custas a que tiver dado causa.

Não havendo obras publicas, em que possa ser admitido a trabalhar por jornal, será condemnado a prisão com trabalho, por todo o tempo que faltar para completar o do seu contracto: não podendo todavia a condemnação exceder a dous annos.

Art. 9º O locador, que, sem justa causa, se despedir, ou ausentar antes de completar o tempo do contracto, será preso onde quer que fôr achado, e não será solto, em quanto não pagar em dobro tudo quanto dever ao locatario, com abatimento das soldadas vencidas: se não tiver com que pagar, servirá ao locatario de graça todo o tempo que faltar para o complemento do contracto. Se tornar a ausentar-se será preso e condemnado na conformidade do artigo antecedente.

Art. 10. Será causa justa para rescisão do contracto por parte do locador:

1º Faltando o locatário ao cumprimento das condições estipuladas no contracto.

2º Se o mesmo fizer algum ferimento na pessoa do locador, ou o injuriar na honra de sua mulher, filhos, ou pessoa de sua familia.

3º Exigindo o locatario, do locador, serviços não comprehendidos no contracto.

Rescindindo-se o contracto por alguma das tres sobreditas causas, o locador não será obrigado a pagar ao locatario qualquer quantia de que possa ser-lhe devedor.

Art. 11. O locatario, findo o tempo do contracto, ou antes rescindindo-se este por justa causa, he obrigado a dar ao locador hum attestado de que está quite do seu serviço: se recusar passa-lo, será compellido a faze-lo pelo Juiz de Paz do districto. A falta deste titulo será razão sufficiente para presumir-se que o locador se ausentou indevidamente.

Art. 12. Toda a pessoa que admittir, ou consentir em sua casa, fazendas, ou estabelecimentos, algum estrangeiro, obrigado a outrem por contracto de locação de serviços, pagará ao locatario o dobro do que o locador lhe dever, e não será admittido a allegar qualquer defesa em Juizo, sem depositar a quantia a que fica obrigado, competindo-lhe o direito de havê-la do locador.

Art. 13. Se algum alliciar para si directamente, ou por interposta pessoa, algum estrangeiro obrigado a outrem por contracto de locação de serviços, pagará ao locatario o dobro do que o locador lhe fôr devedor, com todas as despezas, e custas a que tiver dado causa; não sendo admittido em Juizo a allegar sua defesa sem depositar. Se não depositar, e não tiver bens, será logo preso, e condemnado a trabalhar nas obras publicas por todo o tempo que fôr necessário, até satisfazer ao locatario com o produto liquido dos seus jornaes. Não havendo obras publicas em que possa ser empregado a jornal, será condemnado a prisão com trabalho por dous mezes a hum anno.

Os que alliciem para outrem serão condemnados a prisão com trabalho, por todo o tempo que faltar para cumprimento do contracto do alliciado, com tanto porém que a condemnação nunca seja por menos de seis mezes, nem exceda a dous annos.

Art. 14. O conhecimento de todas as acções derivadas de contractos de locação de serviços, celebrados na conformidade da presente Lei, será da privativa competencia dos Juizes de Paz do foro do locatario, que as decidirão summariamente em audiencia geral, ou particular para o caso, sem outra fórmula regular de processo, que não seja a indispensavelmente necessaria para que as partes possam allegar, e provar em termo breve

o seu direito; admitindo a decisão por arbitros na sua presença, quando alguma das partes a requerer, ou elles a julgarem necessaria por não serem liquidadas as provas.

Art. 15. Das sentenças dos Juizes de Paz haverá unicamente recursos de appellação para o Juiz de Direito respectivo. Onde houver mais de hum Juiz de Direito, o recurso será para o da primeira Vara, e na falta deste para o da segunda, e successivamente para os que se seguirem.

O de revista só terá lugar naquelles casos, em que os réos foram condemnados a trabalhar nas obras publicas para indemnisação dos locatarios, ou a prisão com trabalho.

Art. 16. Nenhuma acção derivada de locação de serviços será admittida em Juizo, se não fôr logo acompanhada do titulo do contracto. Se fôr de petição de soldadas, o locatario não será ouvido, sem que tenha depositado a quantia pedida, a qual todavia não será entregue ao locador, ainda mesmo que preste fiança, senão depois de sentença passada em julgado.

Art. 17. Ficão revogadas as Leis em contrário.

Mando portanto a todas as Autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida Lei pertencer, que a cumprão, e fação cumprir, e guardar tão inteiramente, como nella se contém. O Secretario de Estado dos Negocios da Justiça, encarregado interinamente dos do Imperio, a faça imprimir, publicar e correr. Dada no Palacio do Rio de Janeiro em onze de Outubro de mil oitocentos e trinta e sete, decimo sexto da Independencia e do Imperio.

PEDRO DE ARAUJO LIMA

*Bernardo Pereira de Vasconcellos.*

*Carta de Lei, pela qual Vossa Magestade Imperial manda executar o Decreto da Assembléa Geral Legislativa, que houve por bem sancionar, em que se dão providencias sobre os contractos de locação de serviços de estrangeiros, na fôrma acima declarada.*

Para Vossa Magestade Imperial ver.

*Antonio José de Paiva Guedes de Andrade a fez.*

*Bernardo Pereira de Vasconcellos*

Sellada na Chancellaria do Imperio em 18 de Outubro de 1837. — *João Carneiro de Campos.*

Nesta Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio foi publicada a presente Lei aos 14 de Outubro de 1837 — *Luiz Joaquim dos Santos Marrócos.*

Registrada nesta Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio a fl. 226 do Livro 6º das Leis, Alvarás e Cartas. Rio de Janeiro em 16 de Novembro de 1837. — *Antonio José de Paiva Guedes de Andrade.* (Leis do Brasil — 1837 — Tipografia Nacional — 1861 — pág. 76/80.)

- 10) "Documentos Parlamentares — Legislação Social" — Vol. 2 — 1893 — 1920 — pág. 58.
- 11) Anais da Câmara dos Deputados — Apêndice — Vol. 5 — pág. 541.
- 12) Anais Parlamentares — 1 — 2 — Câmara dos Deputados — Sessão de 20-12-1878 — págs. 101/102.
- 13) DECRETO Nº 2827, DE 15 DE MARÇO DE 1879.

*Dispondo o modo como deve ser feito o contrato de locação de serviços.*

Hei por bem Sanccionar e Mandar que se execute a Resolução seguinte da Assembléa Geral:

## CAPITULO I

### *Disposições Preliminares*

Art. 1º Esta Lei só comprehende:

§ 1º A locação dos serviços applicados á agricultura.

§ 2º As empreitadas e trabalhos concernentes a obras e fabricas respectivas á agricultura, que serão regulados pelas disposições dos arts. 226 e seguintes do Codigo do Commercio quando fôr omissa a presente Lei.

Art. 2º As demais locações de serviços continuarão a regular-se pela Ordenação, liv. 4º, tits. 29 a 35, arts. 226 e seguintes do Código do Commercio.

Paraphrasso unico. O Governo mandará annexar a esta Lei as disposições legislativas a que ella se refere.

Art. 3º Esta Lei é applicavel tanto ao locador nacional como ao estrangeiro.

Ficam revogadas as Leis de 13 de Setembro de 1830 e 11 de Outubro de 1837.

Art. 4º O contracto de locação de serviços exige, para sua fórma e para sua prova, a escriptura publica, celebrada perante o Escrivão de Paz do distrito onde fór situado o predio rustico, ao qual se destinar o serviço, ou na capital das provincias maritimas, perante Tabellião de Notas, ahi achando-se o locador.

Uma publica-fórma do contrato será entregue ao locatário e outra ao locador gratuitamente.

Art. 5º O contrato feito fóra do Imperio, para ser executado no Imperio, será authenticado pelo Consul ou Vice-Consul brasileiro.

Art. 6º Os menores de 21 annos serão nos contratos de locação de serviços assistidos por seus pais, ou, se forem orphãos, por seus tutores, mediante prévia licença do Juiz de Orphãos, e quando os orphãos sejam estrangeiros, por seus Consules, onde os houver.

Art. 7º O Juiz dos Orphãos será o dos districtos designados no art. 4º

Art. 8º O locatario é obrigado a apresentar o contrato de locação de serviços ao Secretario da Câmara Municipal da cabeça da comarca onde estiver situado o presidio, no qual haja de servir o locador, para ser averbado em livro proprio, numerado e rubricado pelo Presidente da Camara e escripto alphabeticamente.

O Governo nos regulamentos determinará o modo da averbação e os emolumentos que por ella competem ao Secretario da Camara Municipal, os quaes correrão a cargo do locatario.

## CAPITULO II

### *Da Locação de Serviços em Geral*

Art. 9º Esta Lei admite:

§ 1º A locação de serviços propriamente ditos.

§ 2º A locação de serviços, mediante a parceria nos fructos do predio rustico, denominada — parceria agricola.

§ 3º A locação de serviços mediante a parceria na criação de animaes uteis à lavoura, denominada — parceria pecuaria.

## CAPITULO III

### *Da Locação de Serviços Propriamente Dita*

Art. 10. A locação de serviços propriamente dita será regulada pela disposição dos artigos seguintes:

Art. 11. A duração della, sendo brasileiro o locador, não passará de seis annos, salvo o direito de renovação.

Art. 12. Não havendo tempo ajustado, presume-se ser o de tres annos agrarios, contados conforme o costume do logar.

Art. 13. Considera-se renovada a locação de serviços por outro tanto tempo sobre o convencionado (art. 11) ou o presumido (art. 12), se, até o ultimo mez do anno agrario, nem o locatario der, nem o locador exigir dispensa do serviço.

Art. 14. Sendo estrangeiro o locador, o prazo convencional da locação não excederá de cinco annos, salvo expressa renovação.

Art. 15. Na locação do serviços de menor não se estipulará duração que transponha a minoridade.

Art. 16. O prazo da locação de serviços dos libertos é o mesmo determinado pela Lei de 28 de Setembro de 1871.

Art. 17. O locatario não pode, sem o aprazimento do locador, transferir a outrem a locação de serviços.

§ 1.º Este aprazimento deve constar de escriptura de cessão, na qual intervirá como assistente o locador.

§ 2.º Nem o locador pôde, sem outorga do locatário, pôr outra pessoa em seu lugar.

§ 3.º Se o locatario annuir á substituição, o locador não será responsável pelos factos do substituto.

Art. 18. A disposição do primeiro membro do artigo antecedente não é applicavel ao caso em que o predio rustico, no qual servir o locador, passe a outrem por qualquer titulo.

Art. 19. São nullos de pleno direito:

§ 1.º Os contratos que impuzerem ao locador obrigações por dividas de outros, que não forem sua mulher ou filhos menores, ou que impuzerem ao locador obrigações por dividas não provenientes da locação e posteriores a ella.

§ 2.º Os contratos que impuzerem ao locador a obrigação de pagar mais do que metade das passagens e despezas de instituição.

§ 3.º Os contratos que estipularem juros pelo debito do locador.

§ 4.º Não é nullo o contrato que estipular o preço da locação em determinada quantidade de fructos; mas, não havendo convenção, presume-se consistir o preço em dinheiro.

Art. 20. É licito ao locador estrangeiro, contratado fóra do Imperio, chegando ao Imperio, mas dentro de um mez depois de sua chegada, romper o contrato com o qual veiu, e celebrar outro com terceiro, pagando integralmente as passagens e todas as quantias adiantadas.

Art. 21. Nos contratos de locação de serviços, celebrados com menores, o locatario se responsabilizará, como depositario, sob as penas respectivas, pela terça parte da soldada, que guardará para entregar ao menor, findo o contrato, qualquer que seja o debito d'elle nesse tempo.

Art. 22. O locatario é obrigado a ter um livro de conta corrente com os locadores do mesmo predio rustico, livro aberto, numerado, rubricado e encerrado pelo Juiz de Paz a que se refere o art. 4.º

Art. 23. Deste livro devem constar chronologica e successivamente os artigos de credito e debito, assim como os recibos das quantias recebidas, passados no mesmo livro pelo locador ou pessoa por elle designada.

Art. 24. Este livro deve estar em poder do locatario, mas será exhibido no caso de contestação do locador, por ocasião de ajustar-se a conta corrente annual ou definitiva, e bem assim toda a vez que o locador reclame.

Art. 25. O Governo nos seus regulamentos determinará a fôrma da escripturação do livro, a prova que deve fazer, e o processo, o tempo, assim como a perempção das contestações e reclamações.

Art. 26. Findo ou resolvido o contrato, dará o locatario ao locador um attestado consignando achar-se findo ou resolvido o contrato.

Art. 27. Se o locatario, sem causa legitima, recusar o attestado, o Juiz de Paz, impondo-lhe, depois de ouvi-lo, a multa de 50\$000 a 100\$000, mandará passar pelo Escrivão de Paz um certificado, que assignará, declarando que o contrato está findo, ou resolvido, conforme a lei.

Art. 28. Todavia, ainda findo o contrato, o locatario não é obrigado, salvo sendo o locador menor, e attingindo a maioridade, a dar-lhe attestado, se, no ajuste definitivo da conta corrente, alguma quantia lhe dever o locador, e não puder pagal-a, sem appa- recer quem por elle pague, ou se constitua seu fiador.

Art. 29. Neste caso, o Juiz de Paz, tomando conhecimento do negocio, determinará a prorrogação da locação por um ou dous annos, consignando uma quota dos salarios, a qual não excederá de metade delles, para ser applicada á solução do debito.



Art. 30. Se, porém, algum terceiro oferecer-se para tomar a locação de serviços do locador, responsabilizando-se a guardar e entregar ao locatário certa quota de salarios, nunca superior á terça parte delles, o Juiz de Paz procederá conforme o art. 27, declarando, no attestado ou certificado, o debito do locador.

Paragrapho unico. Do mesmo modo procederá o Juiz de Paz, havendo a fiança de que trata o art. 28.

Art. 31. Este attestado ou certificado ficará sem vigor, se dentro em oito dias, não fôr apresentado ao Juiz de Paz o novo contrato de locação, e se cumprirá então o que determina o art. 29, sujeito o terceiro refractario á multa de 50\$ a 100\$, cujo processo os regulamentos do Governo determinarão.

Art. 32. Quando o locador se despedir com justa causa, ou fôr despedido sem justa causa, mas dever ao locatário alguma quantia, o attestado do locatário ou o certificado do Juiz de Paz (art. 27) deve declarar a importancia do debito.

Art. 33. O novo locatário é obrigado a retêr, para entregar ao antigo locatário, a terça parte dos salarios ajustados, até effectivo embolso da divida constante do attestado.

Art. 34. O antigo locatário tem acção executiva para haver do novo locatário a quota dos salarios marcados no artigo antecedente.

Art. 35. Não aproveita ao novo locatário a defesa fundada em lhe não ter mostrado o locador o attestado ou certificado do art. 32, salvo se a locação dos serviços (art. 8.º) foi em outra comarca.

Neste caso a responsabilidade do novo locatário começa desde a notificação judicial feita pelo antigo locatário.

Art. 36. Cessa a locação de serviços:

§ 1.º Sendo findo o seu tempo.

§ 2.º Sendo resolvido o contrato.

Art. 37. Resolve-se a locação:

§ 1.º Pela morte do locador, mas não pela do locatário.

§ 2.º Despedindo-se o locador por justa causa.

§ 3.º Sendo despedido o locador por justa causa.

§ 4.º Sendo o locador condemnado á pena criminal que o impossibilite de servir.

§ 5.º Assentando praça o locador como sorteado, ou como voluntario, em tempo de guerra.

Art. 38. São justas causas para o locatário despedir o locador:

§ 1.º Doença prolongada que ao locador impossibilite de continuar a servir.

§ 2.º Embriaguez habitual do locador.

§ 3.º Injuria feita pelo locador á honra do locatário, sua mulher, filhos ou pessoa de sua família.

§ 4.º Impericia do locador.

§ 5.º Insubordinação do locador.

Art. 39. São justas causas para despedir-se o locador:

§ 1.º Falta de pagamento dos salarios no tempo estipulado no contrato, ou por tres mezes consecutivos.

§ 2.º Imposição de serviços não comprehendidos no contrato.

§ 3.º Enfermidade que o prive de continuar a servir.

§ 4.º Haver-se casado fóra da freguezia.

§ 5.º Não permitir o locatário que o locador compre a terceiro os generos de que precise, ou constrangel-o a vender só a elle locatário os seus productos, salvo, quanto á venda, convenção especial.

§ 6.º Se o locatário fizer algum ferimento na pessoa do locador, ou injurial-o na sua honra e na de sua mulher, filhos ou pessoa de sua família.

Art. 40. Despedindo-se o locador com justa causa, ou sendo despedido com justa causa, não tem direito senão aos ganhos vencidos, descontado o seu debito (art. 3.º).

Art. 41. Sendo o locador despedido sem justa causa (art. 32) antes de findo o tempo do contrato, o locatário é obrigado a pagar-lhe os salarios vencidos e os por vencer, correspondentes ao resto do tempo do contrato.

Art. 42. O locador tem acção executiva para haver do locatário os seus salarios.

#### CAPÍTULO IV

##### *Da parceria agricola*

Art. 43. Considera-se parceria agricola o contrato pelo qual uma pessoa entrega á outra algum predio rustico, para ser cultivado, com a condição de partirem os estipulantes entre si os fructos pelo modo que accórdarem.

Paragrapho unico. A regra da partilha é a meiação, salvo convenção diversa.

Art. 44. Predios rusticos, no sentido desta Lei, são todos os destinados á agricultura. Sendo, porém, terrenos de sesmaria, fazenda ou sitio, é preciso que sejam divididos entre si, e tenham morada para o cultivador, salvo se o contrato estipular a morada em edificio central, com repartições convenientes.

Art. 45. O senhor do predio rustico chamar-se-ha parceiro locatario, e aquelle que o cultivar parceiro locador.

Art. 46. O parceiro locador não pôde sublocar ou ceder a parceria sem expresso accôrdo do parceiro locatario.

Art. 47. A parceria resolve-se pela morte do parceiro locador.

Salvo se, ao tempo da morte, a cultura estiver começada, ou o parceiro locador tiver feito despezas adiantadas.

Paragrapho unico. Neste caso continúa o contrato com os herdeiros do fallecido, pelo tempo necessario para serem aproveitados os trabalhos e despezas.

Art. 48. Todos os fructos do predio rustico, tanto naturaes como industriaes, serão partilhados entre os parceiros (art. 43, e paragraphos).

Art. 49. Salvo convenção em contrario:

§ 1.º As sementes correm por conta da parceria.

§ 2.º As plantas, para substituir as que perecem ou cahem fortuitamente, serão prestadas pelo parceiro locatario.

§ 3.º Os utensilios necessários para exploração do predio rustico deverão ser prestados pelo parceiro locador.

§ 4.º Tambem ao parceiro locador incumbe as despezas para a cultura ordinaria dos campos e colheita dos fructos.

Art. 50. O parceiro locador não pôde colher os fructos, sem sciencia do parceiro locatario.

Art. 51. A perda, por caso fortuito, de toda a colheita dos fructos, que devem ser partilhados, ou parte della, corre por conta dos parceiros, e não dá a nenhum delles acção de indemnização.

Art. 52. Não se rescinde a parceria senão por um dos motivos seguintes:

§ 1.º Não implemento do contrato por uma ou outra parte.

§ 2.º Por parte do locador, impericia, molestia habitual ou prolongada, condenação á pena criminal, ou obrigação de serviço militar.

Art. 53. São applicaveis ás parcerias as disposições dos arts. 11, 12, 13, 14, 17 § 3.º, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26 e 39 § 5.º desta Lei, assim como o art. 292 do Código Criminal.

Art. 54. São, outrossim, applicaveis ás parcerias as disposições legaes relativas á retenção dos predios rusticos, findo o arrendamento delles.

(Ord., Liv. 4.<sup>o</sup>, Tit. 54.)

Art. 55. Aos parceiros compete acção executiva para pagamento do saldo da conta corrente respectiva.

Art. 56. Ao parceiro locatario compete a acção de despejo incontinente, contra aquelle que occupa o predio rustico violando o art. 46.

Art. 57. Subsistirá a parceria, não obstante a alienação do predio rustico, a que ella disser respeito, ficando, neste caso, o adquirente subrogado nos direitos e obrigações do parceiro locatario.

## CAPÍTULO V

### *Da parceria pecuaria*

Art. 58. Parceria pecuaria é o contrato pelo qual uma pessoa entrega á outra os seus animaes para os guardar, nutrir e pensar, sob a condição de partilharem ellas entre si os lucros futuros pelo modo que accórdarem.

Parapho unico. Salvo convenção e, em falta della, o costume do logar, se o houver, a parceria pecuaria será regulada pelas disposições dos artigos que se seguem, de 59 a 68.

Art. 59. O proprietario dos animaes é o parceiro proprietario e aquelle que guarda, nutre e pensa o parceiro pensador.

Art. 60. Constituem objeto de partilha:

§ 1.<sup>o</sup> As lãs, pellos e crinas.

§ 2.<sup>o</sup> As crias.

Art. 61. Pertencem ao parceiro pensador:

O trabalho do gado.

O esterco.

O leite e suas transformações.

Art. 62. Se os animaes perecem por caso fortuito, a perda é do parceiro proprietario.

Art. 63. Nem o parceiro pensador, sem consentimento do proprietario, nem este, sem annuencia daquelle, poderão dispôr de cabeça alguma do gado principal ou accrescido.

Art. 64. O parceiro pensador não tosquiará o gado lanigero sem que previna o parceiro proprietario, sob pena de pagar-lhe em dobro o valor da parte que lhe pertenceria na partilha.

Art. 65. O parceiro proprietario é obrigado a garantir a posse e uso dos animaes da parceria, substituindo os que faltarem no caso de evicção.

Art. 66. Pertence ao parceiro proprietario todo o proveito que se possa tirar dos animaes que perecerem.

Art. 67. É nullo o contrato no qual se estipular que o parceiro pensador supportará na perda parte maior que nos lucros.

Art. 68. São applicaveis á parceria pecuaria as disposições dos arts. 11, 12, 13, 14, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 36, 46, 47, 52, 55 e 57 desta Lei, e art. 292 do Código Criminal.

## CAPÍTULO VI

### *Materia penal*

Art. 69. (a) O locador, que, sem justa causa, ausentar-se (art. 39);

(b) O que, permanecendo no estabelecimento, não quizer trabalhar;

(c) O que ceder: sublocar o predio da parceria;

(d) O que retiver a titulo de dominio;

(e) O parceiro pensador, que, sem consentimento do proprietário, dispuzer do gado da parceria:

Incorrerão na pena de prisão por 5 a 20 dias.

Art. 70. A prisão deixa de effectuar-se, ou cessa, pelo perdão do parceiro locatario ou do parceiro proprietário, assim como por transacção delles.

Art. 71. Resolve-se a prisão, no caso do art. 69 (a e b):

§ 1.º Pagando o locador seu debito, comprehendidos nelle os serviços pelo tempo que reste do contrato.

§ 2.º Havendo quem seja fiador por esse debito.

Art. 72. Resolve-se a prisão no caso do art. 69 (c e d), pela restituição do predio ou gado e multa de 20\$ a 100\$ em favor do parceiro locatario ou proprietario.

Art. 73. A sentença que condemna o locador, nos casos a e b do art. 69, obriga-o-ha a voltar ao serviço, logo que a pena fôr cumprida.

Art. 74. Voltando o locador ao serviço depois de cumprida ou perdoada a pena, e reincidindo em ausentar-se, ou em não querer trabalhar, ser-lhe-ha imposta a prisão pelo dobro do tempo da primeira.

Esta disposição comprehende o caso de não querer o locador voltar ao serviço depois de cumprida a pena.

Art. 75. Voltando o locador ao serviço depois de cumprida a segunda pena, se reincidir segunda vez, o contrato considerar-se-ha *ipso facto* resolvido.

Art. 76. Igualmente considerar-se-ha resolvido o contrato não querendo o locador voltar ao serviço depois de cumprida a primeira e segunda pena.

Art. 77. Nas hypotheses do art. 69 (a e b), por todos os factos commettidos collectivamente por alguns locadores, serão esses infractores detidos até o julgamento, que com urgencia promover-se-ha n'um só processo.

Art. 78. Os locadores, que, para fazer paredes, ameaçarem ou violentarem a outros locadores, serão presos e remettidos á autoridade policial, afim de provar-se, mediante acção publica, a sua punição, como incursos no art. 180 doCodigo Criminal.

Art. 79. Se effectuarem a parede, e por meio della commetterem ameaças e violencias, serão punidos pelos crimes praticados.

Art. 80. (A) Aquelles que seduzirem para seu serviço, e admittirem ou consentirem, em suas casas, fazendas ou estabelecimentos, individuos obrigados a outrem por contrato de locação de serviços prestaveis em qualquer parte do Imperio;

(B) Aquelles que tomarem para seu serviço individuos obrigados a outrem por contrato de locação de serviços prestaveis na mesma comarca, sem o attestado de que tratam os arts 27, 30 e 32;

(C) Aquelles que, apesar de judicialmente notificados pelo locatario, conservarem em seu serviço individuos obrigados por locação de serviços prestaveis em qualquer outra comarca, sem preencher a obrigação do art. 33;

Pagarão ao locatario, além das despezas e custas a que tiverem dado causa, o dobro do que o locador lhe dever, e não serão admitidos a allegar qualquer defesa em juizo, sem depositar essa quantia.

Compete acção executiva ao locatario para haver este pagamento.

## CAPÍTULO VII

### *Do processo e competencias*

Art. 81. Todas as causas derivadas da locação de serviços comprehendida nesta Lei, incumbem aos Juizes de Paz da situação do predio rustico (art. 4.º) com alçada até 50\$, e competencia, mediante appellação devolutiva para o Juiz de Direito, qualquer que seja a quantia.

Art. 82. Quanto á materia penal, de que trata o cap. 6.º, a competencia do Juiz de Paz é sempre com recurso suspensivo para o Juiz de Direito.

Art. 83. O processo penal será regulado pelas seguintes disposições:

§ 1.º A petição inicial deverá conter a indicação das provas, e será acompanhada do instrumento do contrato.

§ 2.º Citado o réo, e presente na audiência com as suas testemunhas, que podera levar independentemente de citação, ou á revelia do mesmo réo, se não comparecer, o Juiz de Paz ouvirá as testemunhas de uma e outra parte, mandando tomar por termo os seus depoimentos.

§ 3.º Concluidas as inquirições e tomado o depoimento ou o juramento de qualquer das partes, se fór ordenado pelo Juiz, serão ellas ouvidas verbalmente, juntando-se aos autos, com quaesquer allegações, os documentos que offerecerem, depois do que o Juiz proferirá sua sentença na mesma audiência ou na seguinte.

Art. 84. O processo civil será o processo summario, estabelecido pelos arts. 237 e seguintes do Regulamento nº 737 de 1850.

Art. 85. Quando, porém, esta Lei autoriza acção executiva contra outros que não o locatario ou locador, fica entendido que a jurisdicção para processal-a e julgal-a é a do Juiz Municipal do domicilio do réo, com appellação devolutiva para o Juiz de Direito, tendo o processo a mesma fórma determinada pelas leis do processo civil.

Art. 86. Fica autorizado o Governo a dar os regulamentos necessarios para execução desta Lei.

João Lins Vieira Cansação de Sinimbú, do Meu Conselho, Senador do Imperio, Presidente do Conselho de Ministros, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, assim o tenha entendido e faça executar. Palacio do Rio de Janeiro em 15 de Março de 1879, 58.º da Independencia e do Imperio.

Com a rubrica de Sua Magestade o Imperador.

*João Lins Vieira Cansação de Sinimbú.*

Chancellaria-mór do Imperio. — *Lafayette Rodrigues Pereira.*

Transitou em 26 de Março de 1879. — *José Bento da Cunha Figueiredo Junior.*

Publicada na Secretaria de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas em 29 de Março de 1879. — *Augusto José de Castro Silva.* (Leis do Brazil — 1879 — Atos do Poder Legislativo — Tipografia Nacional — pag. 11/20.)

14) Anais da Câmara dos Deputados — Apêndice 5 — 1884 — Sessão de 26 de junho de 1884 — pág. 538/9

15) Idem, idem — pág. 538

16) DECRETO Nº 213, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1890

*Revoga todas as leis e disposições relativas aos contractos de locação de serviço agrícola.*

O Generalissimo Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil, constituido pelo Exercito e Armada, em nome da Nação, considerando:

Que entre as medidas economicas mais reclamadas pelo estado actual do paiz se acha a do seu povoamento, visto que a riqueza publica desenvolve-se na mesma proporção em que se expande a população;

Que, nesse intuito e afim de attrahir para o territorio brasileiro uma corrente immigratoria espontanea, perenne e abundante, é necessario que ao lado das extraordinarias vantagens physicas do sólo e do clima, possa o paiz offerecer tambem ao estrangeiro as vantagens moraes que resultam de uma legislação bastante livre para garantir toda a expansão da actividade individual, condição indispensavel para o bem-estar da vida social;

Que, para obter esse resultado torna-se preciso eliminar desde já do corpo da legislação patria todas as disposições e preceitos que possam contrariar os costumes, as tendencias e as aspirações do estrangeiro, produzindo por isso mesmo o descredito do paiz como ponto de destino para os immigrants;

Que é urgentemente necessario completar a obra da reforma da legislação para o estrangeiro, já tão adeantada pelo Governo da Republica com a decretação das leis da nacionalisação, liberdade de culto e casamento civil;

Que essa obra seria incompleta enquanto permanecessem na legislação nacional os vexatorios preceitos que regulam os contractos de locação de serviços agricolas;

Que este regimen já se acha, felizmente, proscripto na pratica, porque os agricul-tores brasileiros na sua criteriosa observação tem comprehendido ser mais conveniente substituir os contractos de locação, taes como os concebe a legislação até hoje em vigor, por actos de pura convenção, tendo por base o mutuo consentimento, e elevando por esse modo o colono á categoria de parte contractante, que aliás lhe é recusada por aquella legislação;

Que, assim proscriptas pelo desuso taes leis, a sua permanencia no corpo da le-gislação não póde servir sinão para dar causa no estrangeiro ao descredito injusto da nação brasileira, como ponto de destino, embaraçando por esse modo a formação de uma franca corrente immigratoria;

Que, finalmente, em vista da diversidade completa e sensível na natureza, no me-thodo e nas condições do trabalho de uma para outra zona do paiz, e para melhor consultar as necessidades e as exigencias peculiares a cada uma, torna-se indispensavel que seja conferida á soberania dos poderes dos Estados a exclusiva competencia para regular as mutuas relações de direito nesta ordem de contractos;

Decreta:

Art. 1.º Ficam revogadas as leis de 13 de setembro de 1830, 11 de outubro de 1837, n. 2827 de 15 de março de 1879 e todas as disposições exorbitantes do direito commum, re-lativas aos contractos de locação de serviço agricola.

Art. 2.º Fóra do municipio da Capital Federal, aos poderes de cada um dos Esta-dos Federados pertence exclusivamente a competencia para regular as mutuas relações do direito entre o locador e o locatario no respectivo territorio.

O Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Justiça assim o faça executar.

Sala das sessões do Governo Provisorio, 22 de fevereiro de 1890, 2º da República. — *MANOEL DEODORO DA FONSECA*. — *M. Ferraz de Campos Salles*. (Decretos do Governo Provisorio — de 1º a 28 de fevereiro de 1890 — Imprensa Nacional — pág. 294.)

17) Ver discurso do Senador Moraes e Barros na sessão do Senado de 28 de setembro de 1895 — "Documentos Parlamentares — Legislação Social" — vol. 2 — 1893 — 1920 — pág. 56/57

18) Vianna, Segadas — "O Estatuto do Trabalhador Rural e sua Aplicação" — Livraria Freitas Bastos S/A — 1963 — pág. 35

19) "Documentos Parlamentares — Legislação Social" — vol. 2 — 1893 — 1920 — Typ. Jornal do Commercio — 1920 — pág. 23/24

20) Idem, idem, pág. 30/37

21) Idem, idem, pág. 183

22) Idem, idem, pág. 192

23) Idem, idem, pág. 264

24) Ob. cit. pág. 36

25) "Documentos Parlamentares — Legislação Social" — vol. 2 — 1893 — 1920 — pág. 30

26) Obra supra, pág. 27

27) Obra supra, pág. 25/26

28) Obra supra, págs. 27 a 37

29) Osório, Joaquim Luiz — "Direito Rural" — Segunda Edição — 1949 — José Konfino Editor — R. de Janeiro — pág. 46

30) "Documentos Parlamentares — Legislação Social" — vol. 2 — 1893 — 1920 — pág. 286

31) Idem, idem, pág. 377

32) "Comentário ao Estatuto do Trabalhador Rural" — Vol. I — pág. 9 — José Konfino Editor — 1966.

33) DECRETO Nº 979, DE 6 DE JANEIRO DE 1903

*Faculta aos profissionaes da agricultura e industrias ruraes a organização de syndicatos para defesa de seus interesses.*

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a seguinte resolução:

Art. 1º É facultado aos profissionaes da agricultura e industrias ruraes de qualquer genero organisarem entre si syndicatos para o estudo, custeio e defesa dos seus interesses.

Art. 2º A organização desses syndicatos é livre de quaesquer restricções ou onus, bastando, para obterem os favores da lei, depositar no cartorio do Registro de hypothecas do districto respectivo, com a assignatura e responsabilidade dos administradores, dous exemplares dos estatutos, da acta da installação e da lista dos socios, devendo o esrivão do Registro enviar duplicatas à Associação Commercial do Estado em que se organisarem os syndicatos.

Art. 3º O syndicato deverá renovar pela mesma fórmula o deposito da lista de socios e dos estatutos sempre que tiverem soffrido modificações no anno anterior.

Art. 4º Os estatutos deverão especificar a séde, duração, fórmula e fins da sociedade, modo de administração, condições de admissão e eliminação dos socios e de dissolução do syndicato.

Art. 5º A duração do syndicato poderá ser indefinida e o numero de socios, podendo ser illimitado, não deverá ser inferior a sete.

Art. 6º A todos os socios será livre a retirada em qualquer tempo, perdendo, porém, todos os direitos, concessões e vantagens inherentes ao syndicato, em favor deste, sem direito a reclamação alguma e sem prejuizo das responsabilidades que tiverem contrahido até liquidação das mesmas.

Art. 7º A dissolução do syndicato só poderá ser declarada pela unanimidade dos socios ou quando seu numero fique reduzido a menos de sete por um prazo superior a quinze dias.

Art. 8º No caso de dissolução, o acervo social será liquidado judicialmente e o seu producto applicado em obras de utilidade agricola ou em instituições congeneres, de accordo com a resolução dos membros do syndicato existente na occasião.

Art. 9º É facultado ao syndicato exercer a função de intermediario do credito a favor dos socios, adquirir para estes tudo que for mister aos fins profissionaes, bem como vender por conta delles os productos de sua exploração em especie, bonificados, ou de qualquer modo transformados.

Art. 10. A função dos syndicatos nos casos de organização de caixas ruraes de credito agricola e de cooperativa de produção ou de consumo, de sociedade de seguros, assistencia, etc., não implica responsabilidade directa dos mesmos nas transacções, nem os bens nellas empregados ficam sujeitos ao disposto no nº 8, sendo a liquidação de taes organizações regida pela lei commum das sociedades civis.

Art. 11. É permittida aos syndicatos a formação de uniões, ou syndicatos centraes com personalidade juridica separada podendo abranger syndicatos de diversas circumscripções territoriaes.

Paragrapho unico. Os syndicatos centraes serão regidos por esta mesma lei.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 6 de janeiro de 1903, 15º da Republica. — FRANCISCO DE PAULA RODRIGUES ALVES — *Lauro Severiano Müller*. (Leis do Brasil — vol. 1 — 1903 — Imprensa Nacional — 1907 — pág. 17.)

## 34) DECRETO Nº 6532, DE 20 DE JUNHO DE 1907

*Approva o regulamento para a execução do decreto legislativo nº 979, de 6 de janeiro de 1903.*

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, usando da autorização que lhe confere o art. 48, nº I, da Constituição, decreta:

Artigo unico. Fica approvedo o regulamento que com este baixa, assignado pelo Ministro de Estado da Industria, Viação e Obras Publicas, para a execução do decreto legislativo nº 979, de 6 de janeiro de 1903.

Rio de Janeiro, 20 de junho de 1907, 19º da Republica. — *AFFONSO AUGUSTO MOREIRA PENNA* — *Miguel Calmon du Pin e Almeida*.

*Regulamento dos Sindicatos Agricolas, a que se refere o decreto nº 6532, desta data.*

## CAPITULO I

## Dos Sindicatos Agricolas

Art. 1º É permittida a organização de syndicatos agricolas, que, para os effeitos legais, são as associações formadas entre profissionaes da agricultura e industrias ruraes de qualquer genero, para defesa dos interesses de ordem economica, social ou moral, communs aos associadoss.

Art. 2º Os syndicatos terão uma denominação particular ou que indique seu objecto de modo a se differencarem de qualquer outro; sua duração poderá ser indefinida; podem organizar-se independente de autorização do Governo e são isentos de quaesquer restricções ou onus.

Art. 3º São caracteristicos essenciaes dos syndicatos agricolas:

- a) o numero minimo de sete associados;
- b) a qualidade peculiar a todos os associados de profissional da agricultura ou de industria rural de qualquer genero;
- c) a existencia de um patrimonio constituindo capital da associação;
- d) a fórmula de mutualidade em todas as operações e actos dos syndicatos.

Art. 4º Consideram-se profissionaes para todos os effeitos da lei:

O proprietario, o cultivador, o arrendatario, o parceiro, o criador de gado, o jornalista, e quaesquer pessoas empregadas em serviços dos predios ruraes, bem como a pessoa juridica cuja existencia tenha por fim a exploração da agricultura ou outra industria rural.

Paragrapho unico. Perderá essa qualidade todo aquelle que deixar de pertencer a qualquer das classes de que trata este artigo.

Art. 5º O patrimonio do sindicato agricola poderá ser limitado ou illimitado, mas pertencerá ao fundo da associação, não podendo em caso algum reverter aos associados.

Paragrapho unico. Será ordinariamente constituído:

- a) pelas joias, mensalidades ou annuidades estabelecidas nos estatutos para que os associados possam gozar das vantagens e serviços da associação;
- b) pelas commissões sobre compras e vendas feitas ou agenciadas por conta dos associados;
- c) pelas taxas que forem estabelecidas para outros serviços;
- d) pelas multas determinadas em estatutos ou regulamentos;
- e) por emprestimos, subvenções, donativos e legados.

Art. 6º Todos os saldos e proventos applicam-se ao augmento do patrimonio, não podendo ser distribuidos lucros aos associados.



Art. 7º Poderão estes formar entre si caixas especiaes de soccorros e de aposentadorias ou quaesquer instituições de mutualidade e cooperação, sem prejuizo do patrimonio social, e constituindo ellas associações distinctas com inteira discriminação de responsabilidades.

Art. 8º O associado que se desligar do syndicato poderá, todavia, continuar a fazer parte das caixas especiaes a que se refere o artigo anterior, mediante as condições que nos estatutos forem fixadas.

Art. 9º O numero de associados poderá ser illimitado, e nos estatutos devem ser determinadas as condições de admissão e eliminação, as vantagens e onus, bem como a responsabilidade dos mesmos associados.

Art. 10. É livre a todos os associados retirarem-se em qualquer tempo, perdendo, porém, todos os direitos, concessões e vantagens inherentes ao syndicato em favor deste, sem direito a reclamação alguma e sem prejuizo das responsabilidades que tiverem contrahido (Dec. 979, art. 6º).

Paragrapho unico. Taes responsabilidades subsistirão emquanto não forem liquidadas.

Art. 11. A responsabilidade a que se refere o art. 10 só se considera effectiva para o associado que se retira em relação ás obrigações contrahidas pelo syndicato até ao dia da communicação escripta da sua retirada.

Paragrapho unico. O associado que se retira é responsavel pelas encomendas que tenha feito directamente ao syndicato ou a terceiro por intermedio d'elle, assim como pela cotização do anno, caso não tenha sido satisfeita.

Art. 12. A organização de cooperativas de producção ou de consumo, caixas ruraes de credito agricola, associações de seguro, de previdencia, de assistercia, etc., não envolve responsabilidade directa do syndicato nas transacções, sendo a liquidiação de taes organizações regida pela lei commum das sociedades civis (Dec. cit. nº 979, art. 10).

Paragrapho unico. Os bens empregados nessas organizações não ficam sujeitos ao disposto no art. 39, e sua liquidiação corre sob a responsabilidade dos respectivos socios.

## CAPITULO II

### *Da Organização dos Syndicatos*

Art. 13. Os syndicatos agricolas constituem-se por deliberação da assembléa geral dos associados, que será convocada para esse fim pelos fundadores, depois de organizados e assignados os estatutos por todos os associados.

Art. 14. No dia designado, reunidos os associados em assembléa geral, os fundadores apresentarão os estatutos e, lidos estes, será submetida a votos a resolução de estar o syndicato definitivamente constituído.

Sendo essa resolução approvada por dous terços, pelo menos, do numero total dos associados, lavrar-se-ha a acta da installação, em duplicata, para ser assignada por todos os associados presentes.

Art. 15. Approvada essa resolução por dous terços, pelo menos, do numero total dos associados, será eleita e, em seguida, empossada a primeira administração, devendo a acta da installação do syndicato lavrar-se em duplicata e ser assignada por todos os associados presentes.

Art. 16. Dous exemplares dos estatutos, da acta da installação e da lista dos associados, authenticados pelo presidente e pelo secretario do syndicato agricola, serão depositados no cartorio do Registro de Hypothecas do districto respectivo, ahi ficando archivado um de cada exemplar (Dec. cit. nº 979, art. 2º).

Art. 17. O outro exemplar será pelo official do Registro de Hypothecas enviado, dentro de oito dias contados da apresentação, á Junta Commercial do Estado respectivo.

Art. 18. O deposito dos estatutos e da lista dos associados será pela mesma forma renovado sempre que no anno anterior houverem soffrido modificações, e em todos os casos o recibo passado pelo official do registro bastará para provar o mesmo deposito.

Paragrapho unico. O registro dos documentos e respectivo recibo ficam isentos de quaesquer onus e serão feitos no acto da apresentação dos mesmos.

Art. 19. Os estatutos declararão o seguinte:

§ 1º Denominação, fins, forma, duração e sede do syndicato agricola.

§ 2º Modo pelo qual este é administrado e representado em juizo e, em geral, nas suas relações para com terceiros.

§ 3º Responsabilidade dos associados.

§ 4º Condições de admissão e eliminação, os direitos, vantagens e onus dos associados.

§ 5º Condições de dissolução do syndicato e destino que nesse caso será dado ao producto do acervo social, nos termos do Dec. nº 979.

Art. 20. O registro indicará mais:

§ 1º A data do deposito dos documentos.

§ 2º Os nomes dos administradores ou directores do syndicato.

§ 3º A entrega do recibo a que se refere o art. 18.

Art. 21. Desde a data do mencionado deposito e registro, o syndicato agricola adquire personalidade juridica, como pessoa distincta da dos respectivos associados e pôde exercer todos os direitos civis relativos aos seus interesses.

### CAPITULO III

#### *Dos Administradores*

Art. 22. Os syndicatos agricolas serão dirigidos por dous ou mais administradores, eleitos pela assembléa geral entre os associados inscriptos e quites, auxiliados por um conselho administrativo com o numero de associados que os estatutos determinarem.

Paragrapho unico. É requisito indispensavel ao presidente do syndicato ser cidadão brasileiro no gozo de seus direitos.

Art. 23. É expressamente vedado aos administradores e bem assim aos fundadores e incorporadores dos syndicatos ou uniões de syndicatos agricolas auferirem lucros ou vantagens de qualquer especie ou natureza.

Paragrapho unico. Não se comprehende nessa prohibição a remuneração dos empregados necessarios ao bom funcçionamento e serviço dos syndicatos, os quaes poderão ser escolhidos entre os associados.

Art. 24. Os administradores e os associados que authenticarem e assignarem os documentos depositados, nos termos do art. 16, respondem collectivamente pelas declarações nelles contidas, tornando-se, civil e criminalmente, responsaveis por ellas.

Art. 25. A competencia da administração dos syndicatos agricolas limita-se a actos administrativos, não podendo alienar bens immoveis da associação, a não ser com poderes especiaes conferidos pela assembléa geral, de conformidade com os estatutos.

Art. 26. As funcções do conselho administrativo consistem em fiscalizar os actos da directoria e em auxiliar a mesma nos serviços proprios do syndicato, de accordo com os estatutos.

Paragrapho unico. Assiste ao conselho o direito de examinar em qualquer occasião os livros e o archivo do syndicato.

### CAPITULO IV

#### *Da Assembléa Geral*

Art. 27. A administração do syndicato agricola cumpre convocar a assembléa geral, sempre que julgar conveniente, e, pelo menos, uma vez ao anno.

Art. 28. A convocação para as assembléas geraes será feita por annuncios na imprensa local, ou por meio de cartas registradas, com dous dias de antecedencia.

Art. 29. Para que a assembleía geral possa validamente funcionar e deliberar, é indispensavel que esteja presente um numero de associados que represente, pelo menos, um quarto do numero total.

Art. 30. Quando, porém, a assembleía geral fór convocada para a constituição do sindicato ou para a modificação dos estatutos, é indispensavel que estejam presentes dous terços, pelo menos, do numero total dos associados.

Art. 31. Não se reunindo associados em numero legal, será novamente convocada a assembleía, *com intervallo de oito dias, pelo menos, e nessa nova reunião ella deliberará com qualquer numero.*

Art. 32. Os associados não podem ser representados por procuradores na assembleía geral.

Art. 33. O associado que não assistir á assembleía geral será considerado como acceitando as deliberações nella tomadas.

Art. 34. As assembleías geraes teem poder para resolver todas as questões da sociedade, excepto as que se referirem á applicação do patrimonio social, quando já isto estiver determinado pelos estatutos.

Art. 35. A's assembleías geraes cabe approvar as contas da administração do sindicato, votar o orçamento, realizar as eleições, deliberar sobre os assumptos que lhes forem propostos.

Art. 36. Todos os associados, no gozo dos seus direitos, podem tomar parte na assembleía geral.

#### CAPITULO V

##### *Da Dissolução dos Sindicatos Agricolas*

Art. 37. Dar-se-ha a dissolução dos sindicatos agricolas:

a) quando o numero dos associados ficar reduzido a menos de sete por um prazo superior a 15 dias;

b) quando a unanimidade dos associados, no gozo dos seus direitos, resolver a dissolução (Dec. cit., nº 979, art. 7º).

Art. 38. Em caso de dissolução, o acervo social será liquidado judicialmente e o seu producto liquido terá a applicação indicada nos estatutos.

Art. 39. A applicação de que trata o art. 38 só poderá ser em obras de utilidade agricola ou para augmento do patrimonio de instituições congengeres (Dec. cit., nº 979, art. 8º).

#### CAPITULO VI

##### *Das Uniões de Sindicatos*

Art. 40. Os sindicatos agricolas podem fundar uniões de sindicatos ou sindicatos centraes, com o intuito de regularizar o funcionamento dos sindicatos locaes, coordenando e concentrando seus esforços, augmentando seus meios de acção, de modo a poder prestar a maior somma possivel de serviços aos associados.

Parapho unico. As uniões deverão abranger sindicatos ligados por interesses communs, territoriaes ou profissionaes (Dec. cit., nº 979, art. 11).

Art. 41. As uniões de sindicatos e os sindicatos centraes adquirirão personalidade juridica separada, do mesmo modo que os simples sindicatos.

Art. 42. *Constituir-se-hão na fórma prescripta para os sindicatos e terão os mesmos caracteristicos que estes, sendo tambem regidas pelo presente regulamento.*

Art. 43. Além dos sindicatos organizados e constituídos de accórdo com este regulamento, poderão ser admittidos como associados das uniões de sindicatos e sindicatos centraes as associações agricolas ou de industrias ruraes e, do mesmo modo, os socios destas instituições.

Art. 44. As uniões de syndicatos e os syndicatos centraes gozarão de todas as faculdades que o presente regulamento confere, e estão sujeitos ás suas prescripções, quanto á fundação, modo de agir e de liquidar.

Art. 45. Estas associações, bem como os syndicatos agricolas organizados de accôrdo com o presente regulamento, ficam isentos, para a sua organização e funcionamento, de quaesquer onus.

## CAPITULO VII

### *Disposições Geraes*

Art. 46. Não gozarão dos favores aqui consignados os syndicatos locaes, as uniões e os syndicatos centraes que estiverem em desaccôrdo com este regulamento.

Art. 47. Não é permittido a nenhum syndicato especular com títulos de qualquer especie, podendo, porém, adquirir bens immoveis, sem outra restricção a não ser a applicação destes aos serviços e fins previstos nos respectivos estatutos.

Art. 48. São da exclusiva competencia do juizo commercial as questões relativas á existencia do syndicato agricola, aos direitos e obrigações dos associados para com elle e entre si e á dissolução e á liquidação do mesmo.

Art. 49. Os livros de escripturação dos syndicatos agricolas serão rubricados, para terem fé em juizo, pelo membro do conselho administrativo que o presidente designar, e são isentos de sello.

Art. 50. Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 20 de junho de 1907. — Miguel Calmon du Pin e Almeida. — (Leis do Brasil — vol. 2 — 1907 — Imprensa Nacional — 1908 — pág. 1.229.)

35) Catharino, José Martins — "O trabalhador Rural Brasileiro" — Livraria Freitas Bastos S/A — 1958 — pág. 25/26

36) Ob. cit. pág. 10

37) DECRETO N.º 23.611 — DE 20 DE DEZEMBRO DE 1933

*Revoga o decreto legislativo n.º 979, de 6 de janeiro de 1903 e faculta a instituição de consórcios profissionais-cooperativos.*

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o artigo primeiro do decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930,

Tendo em vista os termos do acôrdo concluído entre o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o da Agricultura, pelo qual competem a este, privativamente, a fundação dos consórcios profissionais-cooperativos e suas instituições económicas — as cooperativas básicas de consumo, crédito, produção e outras derivadas e

Considerando que ha necessidade de regularizar a situação dos syndicatos fundados de acôrdo com o decreto legislativo n.º 979, de 6 de janeiro de 1903, para que eles possam se amoldar á nova forma e entrar no góso dos favores e das faculdades por este concedidos aos consórcios profissionais-cooperativos,

Decreta:

Art. 1.º É facultado aos individuos de profissões similares ou conexas organizarem entre si consórcios profissionais-cooperativos, tendo por fim o estudo, a defesa, o desenvolvimento dos interesses gerais da profissão, dos interesses económico-profissionais de seus membros, e a realização de suas finalidades económicas em cooperativas de consumo, crédito, produção e modalidades derivadas.

Art. 2.º Para os efeitos do presente decreto, são considerados profissionais:

I — *Agrários* — o proprietário, o cultivador, o arrendatário, o parceiro, o colôno, o criador de gado, o jornaleiro e quaisquer pessoas empregadas em serviços rurais;

II — *Proletários* — os individuos da mesma profissão ou de profissões auxiliares, conexas, complementares ou industrialmente colaboradoras, assalariados conjuntamente, em exercicio efetivo de função ou mistér, em qualquer empreendimento de fins económicos;

III — *Liberais* — médicos, enfermeiros, farmacêuticos, dentistas, engenheiros, arquitetos, agrimensores, agrônomos, veterinários, advogados, solicitadores, escrivães, tabeliães, escreventes, serventuários da justiça, contadores, guarda-livros, corretores, leiloeiros, despachantes, professores, jornalistas e outras conexas ou assemelhadas;

IV — *Funcionários públicos* — cidadãos, civis ou militares, que exerçam qualquer função remunerada pelos cofres públicos federais, estaduais e municipais, sempre que não possam ser classificados como operários.

Art. 3.º São considerados como continuando a pertencer à profissão, embora não o pertençam mais, os profissionais que tiverem exercido a profissão durante cinco anos e que não a tenham abandonado desde mais de 10, contanto que não exerçam outra profissão e residam no país desde mais de 3 anos.

Art. 4.º Não será permitido a nenhum profissional pertencer a mais de um consórcio profissional-cooperativo da mesma profissão.

Art. 5.º Os consórcios profissionais-cooperativos se constituem livremente, independente de autorização do governo, bastando, para obter os favores da lei, depositar, no cartório do registro de hipotecas do distrito respectivo, dois exemplares dos estatutos, da ata de instalação e da lista nominativa dos membros da diretoria e do conselho, com indicação da nacionalidade, da idade, da residência e da profissão, mas só adquirirão personalidade jurídica após o registro na Diretoria de Organização e Defesa da Produção, do Ministério da Agricultura.

§ 1.º O oficial do registro das hipotecas, a quem os interessados deverão entregar os documentos, é obrigado a enviar, dentro dos oito dias da apresentação, um exemplar à Junta Comercial do Estado respectivo.

§ 2.º O registro deverá ser renovado a cada modificação dos estatutos.

§ 3.º Só podem fazer parte dos corpos de direção dos consórcios profissionais-cooperativos, brasileiros natos ou naturalizados, com residência no país de mais de três anos e no gozo de todos os direitos civis, e cada mudança de direção deverá ser comunicada à Diretoria de Organização e Defesa da Produção.

Art. 6.º Os consórcios profissionais-cooperativos que preencherem as formalidades do artigo anterior gozarão de personalidade jurídica e poderão:

- a) estar em Juízo como autores ou réus;
- b) adquirir, a título gratuito ou oneroso, bens móveis e imóveis; e
- c) organizar, em seu seio e somente para os seus membros, instituições de mutualidade e previdência, bem como as espécies de cooperativas previstas no presente decreto e que constituirão, porém, associações distintas e autônomas, com inteira separação de caixas e responsabilidade.

Art. 7.º Os consórcios profissionais-cooperativos poderão constituir uniões municipais, federações estaduais e confederações nacionais, desde que de uma mesma finalidade econômico-profissional, e terão personalidade jurídica separada e gozarão dos mesmos direitos e vantagens dos consórcios profissionais-cooperativos isolados.

Art. 8.º Ninguém será obrigado a entrar para um consórcio profissional-cooperativo sob pretexto algum, e os profissionais que fêrem consorciados poderão retirar-se em qualquer tempo, perdendo, porém, as cotizações realizadas, os direitos, concessões e vantagens inerentes ao consórcio, em favor deste, sem direito à reclamação alguma e sem prejuízo da cotização do ano corrente.

Art. 9.º Os estatutos deverão indicar, sob pena de nulidade:

1.º, o local da sede, prazo de duração, que poderá ser ilimitado, natureza e fins do consórcio profissional-cooperativo;

2.º, as condições de admissão e exclusão dos associados, cujo número será limitado e nunca inferior a sete; e

3.º, o modo de administração e condições de dissolução.

Art. 10. A dissolução do consórcio profissional-cooperativo só poderá ser declarada pela unanimidade dos associados ou quando seu número fique reduzido a menos de sete, por um prazo superior a 15 dias.

Art. 11. Em caso de dissolução, o acervo social será liquidado e aplicado em obras de utilidade profissional ou em instituições congêneres, de acôrdo com a resolução da assembléia geral, caso não haja obrigações decorrentes de auxílios financeiros prestados pelo Ministério da Agricultura.

Art. 12. Aos sindicatos fundados de acôrdo com o decreto n.º 979, de 6 de janeiro de 1903, uma vez reconhecida a legalidade de sua formação, será dado o registro na Diretoria de Organização e Defesa da Produção e passarão a gosar desde logo das regalias do presente decreto e lhes será assinado um prazo razoável para promover a mudança de sua denominação.

Art. 13. Fica autorizada a Diretoria de Organização e Defesa da Produção a auxiliar financeiramente os consórcios profissionais-cooperativos, dentro do limite das dotações orçamentárias.

Art. 14. É expressamente proibida aos consórcios profissionais-cooperativos qualquer atividade de ordem político-social ou religiosa.

§ 1.º A organização, orientação, registro e fiscalização dos consórcios profissionais-cooperativos são privativos do Ministério da Agricultura, pela Diretoria de Organização e Defesa da Produção.

§ 2.º É atribuição privativa dos consórcios profissionais-cooperativos a organização de cooperativas de qualquer espécie.

Art. 15. Aos consórcios profissionais-cooperativos são aplicáveis as disposições do regulamento baixado com o decreto n.º 6.532, de 20 de junho de 1907, naquilo que não infrinja as disposições dêste decreto.

Art. 16. Ficam revogados o decreto legislativo n.º 979, de 6 de janeiro de 1903, e as demais disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 20 de dezembro de 1933, 112.º da Independência e 45.º da República. — *GETULIO VARGAS* — *Juarez do Nascimento Fernandes Távora* — *Joaquim Pedro Salgado Filho*.

(Leis do Brasil — vol. 4 — 1933 — Imprensa Nacional — 1934, pág. 569).

38) DECRETO-LEI N.º 7.038 — DE 10 DE NOVEMBRO DE 1934

*Dispõe sôbre a sindicalização rural*

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

CAPÍTULO I

*Da Associação Sindical das Classes Rurais*

Art. 1.º É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação de seus interesses econômicos ou profissionais, de todos os que, como empregadores ou empregados, exercem atividades ou profissão rural.

§ 1.º Os sindicatos rurais serão organizados normalmente reunindo exercentes de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, podendo o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio permitir, excepcionalmente, a organização de entidades congregando exercentes de atividades ou profissões rurais diferentes, comprovada a impossibilidade de serem organizadas entidades específicas.

§ 2.º Considera-se exercente de atividade econômica diferenciada o empregador rural cujo volume econômico de produção especializada seja superior a 50% da produção total.

§ 3.º Estabelecida a diferenciação de atividade dos empregadores poderão seus empregados congregar-se em entidade profissional de categoria específica paralela.

Art. 2.º Exerce profissão rural, como empregador ou como empregado, que explora estabelecimento rural ou presta-lhe serviços como dirigente, parceiro, auxiliar, empreiteiro, colono, agregado ou assalariado.

§ 1.º São empregadores rurais as pessoas físicas ou jurídicas, proprietários ou arrendatários, os que exploram atividade rural, na lavoura, na pecuária ou nas indústrias

rurais, por conta própria, utilizando-se do trabalho alheio ou não, sejam em economia individual, coletiva ou de família.

§ 2.º São empregados rurais, trabalhadores ou operários rurais aqueles que se dedicam profissionalmente às atividades rurais, em economia individual, coletiva ou de família, na lavoura, na pecuária ou nas indústrias rurais, com o fito de ganho e por conta de outrem.

Art. 3.º São prerrogativas dos sindicatos:

a) representar perante as autoridades administrativas e judiciais os interesses gerais das categorias ou profissões para que foram constituídos, ou os interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida;

b) celebrar contratos coletivos de trabalho;

c) eleger os representantes das categorias ou profissões que representar na base territorial;

d) colaborar com o Estado, como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que se relacionem com as categorias ou profissões representadas;

e) impor contribuições a todos aqueles que participem das categorias ou profissões rurais representadas;

f) promover a coordenação de seus associados para a realização do seguro grupal de acidentes do trabalho;

Art. 4.º São deveres dos sindicatos:

a) colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade social;

b) manter serviços de assistência para seus associados;

c) promover a conciliação nos dissídios de trabalho;

d) promover a criação de cooperativas para as categorias representadas;

e) fundar e manter escolas de alfabetização e pré-vocacionais.

## CAPÍTULO II

### *Do Reconhecimento e Investidura Sindical*

Art. 5.º Os sindicatos rurais deverão atender aos seguintes requisitos:

a) reunião de um número de associados que assegure possibilidade de vida e organização da entidade;

b) duração não excedente de três anos para o mandato da diretoria;

c) exercício do cargo de presidente por brasileiro nato, e dos demais cargos de administração e representação por brasileiros.

Art. 6.º O pedido de reconhecimento será dirigido ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, instruído com exemplar ou cópia autenticada dos estatutos da entidade.

§ 1.º Os estatutos deverão conter:

a) denominação e sede da entidade;

b) atividades econômicas ou profissões cuja representação é requerida;

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

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

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

f) as condições em que se dissolverá o sindicato.

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

Art. 7.º Reconhecido o sindicato rural, ser-lhe-á expedida carta de reconhecimento, assinada pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, na qual será especificada a representação das atividades ou profissões conferidas e mencionada a base territorial outorgada.

### CAPÍTULO III .

#### *Das associações sindicais de grau superior*

Art. 8.º Constituem associações de grau superior as Federações e as Confederações, organizadas nos termos desta lei.

§ 1.º Poderão se organizar em Federação sindicatos em número não inferior a cinco, preferencialmente exercendo atividade ou profissões rurais idênticas, similares ou conexas.

§ 2.º A Confederação Nacional da Agricultura será constituída de, pelo menos, três federações, havendo uma Confederação de empregados e outra de empregadores.

§ 3.º A carta de reconhecimento das Federações será expedida pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, nela sendo especificada a coordenação das atividades ou profissões conferidas e mencionada a base territorial outorgada.

§ 4.º O reconhecimento de Confederação será feito por decreto do Presidente da República.

Art. 9.º O Presidente da República, quando julgar conveniente aos interesses da organização constitucional do país, poderá ordenar que se organizem em federações os sindicatos de determinadas atividades ou profissões, cabendo-lhe igual poder para a organização da Confederação.

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

§ 2.º Pertencem às federações rurais, devidamente reconhecidas nos termos deste decreto-lei, as prerrogativas do art. 58 da Constituição Federal, reservadas à respectiva Confederação a coordenação e orientação de suas atividades econômicas e profissionais.

Art. 10. Quando não ocorram motivos especiais, a juízo do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, será de rigor a base municipal para os sindicatos rurais, a estadual para as federações, sendo de base nacional a Confederação.

### CAPÍTULO IV

#### *Da gestão financeira do sindicato e sua fiscalização*

Art. 11. Constituem patrimônio das Associações sindicais rurais:

- a) as contribuições dos associados, na forma estabelecida nos Estatutos ou pelas assembléias gerais;
- b) os bens e valores adquiridos e as rendas produzidas pelos mesmos;
- c) as doações e legados;
- d) as multas e outras rendas eventuais.

Art. 12. As rendas dos sindicatos, federações e da Confederação só poderão ter aplicação na forma prevista na lei e nos estatutos.

§ 1.º A alienação do patrimônio deverá ser autorizada pela assembléia geral e só será feita depois dessa deliberação homologada pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

Art. 13. Os sindicatos, federações e a Confederação, submeterão, até 30 de junho de cada ano, à aprovação do Ministro do Trabalho Indústria e Comércio, na forma das instruções que expedir, seu orçamento de receita e despesa para o próximo ano financeiro, que coincidirá com o ano legal.

Art. 14. Os atos que importem malversação ou delapidação do patrimônio das associações sindicais, ficam equiparados aos crimes contra a economia popular e serão julgados e punidos na conformidade dos artigos 2.º e 6.º do Decreto-lei n.º 869, de 18 de novembro de 1938, e leis subseqüentes.



## CAPÍTULO V

*Disposições gerais*

Art. 15. O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio expedirá instruções regulando a organização da administração das entidades sindicais rurais, assim como aprovará o estatuto padrão a que as mesmas obedecerão, ressalvadas as respectivas peculiaridades.

Art. 16. Na sede de cada sindicato haverá um livro de registro, autenticado por funcionário competente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, do qual deverá constar:

a) tratando-se de sindicato de empregadores, o nome do proprietário rural, a idade, o estado civil, a nacionalidade, a residência e a denominação da propriedade, assim como esses mesmos dados, tratando-se de propriedade de empresa ou sociedade, relativos aos respectivos diretores, bem como a indicação da sede e de qual o diretor ou representante da empresa ou sociedade que a representará na entidade;

b) tratando-se de sindicato de empregados, além do nome, idade, estado civil, nacionalidade, profissão ou função e residência de cada associado, o estabelecimento ou lugar onde exercer a sua profissão ou função, o número e série da respectiva carteira profissional, se a possuir.

Art. 17. Ocorrendo dissídio ou circunstâncias que perturbem o funcionamento da entidade, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá nela intervir, por intermédio de delegado, com atribuições para administração da associação e executar as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento.

Art. 18. As infrações ao disposto nesta lei, além das demais penalidades previstas, serão punidas, segundo seu caráter e gravidade, com as seguintes penalidades:

a) multa de Cr\$ 50,00 a Cr\$ 100,00, paga em dobro nas reincidências, até o máximo de Cr\$ 2.000,00;

b) suspensão de diretores por prazo até 30 dias;

c) destituição de diretores ou de membros do conselho;

d) fechamento da entidade, por prazo até seis meses;

e) cassação da carta de reconhecimento.

Art. 19. As penalidades de que trata o artigo anterior serão impostas:

a) as das alíneas a e b pelo Diretor Geral do Departamento Nacional do Trabalho, com recurso para o Ministro de Estado.

b) as demais pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

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

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

Art. 20. O Presidente da República, mediante proposta do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio ouvido o Ministério da Agricultura, fundado em razões de utilidade pública, poderá conceder, por decreto, às associações civis constituídas para a defesa e coordenação de interesses, econômicos e profissionais, a prerrogativa da alínea d do artigo 3.º do Capítulo I, sem prejuízo de outras delegações que julgue conveniente outorgar.

Parágrafo único. A iniciativa da medida acima prevista poderá ser exercida também pelo Ministro da Agricultura, ouvido o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

Art. 21. Não se reputará transmissão de bens, para efeitos fiscais, a incorporação do patrimônio de uma associação profissional ao da entidade sindical ou das entidades sindicais entre si.

Art. 22. A denominação "Sindicato" é privativa das associações profissionais de primeiro grau, reconhecidas na forma desta lei.

Art. 23. As expressões "Federação" e "Confederação", seguidas da designação da atividade ou profissão rural respectiva, constituem denominações privativas das entidades sindicais de grau superior.

Art. 24. Constituído o Conselho de Economia Nacional, os processos de reconhecimento de associações profissionais da agricultura, depois de informados, respectivamente, pelos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, e da Agricultura, e antes de serem submetidos em despacho final ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, serão encaminhados àquele Conselho, para o efeito do artigo 61, alínea g, da Constituição.

Art. 25. As entidades sindicais, sendo-lhe peculiar e essencial a atribuição representativa e coordenadora das correspondentes categorias ou profissões, é vedado, direta ou indiretamente, o exercício de atividade econômica.

Art. 26. As entidades sindicais reconhecidas nos termos deste Decreto-lei não poderão fazer parte de organizações internacionais.

Art. 27. As cartas de reconhecimento dos sindicatos e associações sindicais de grau superior, rurais, expedidas nos termos deste capítulo, ficam sujeitas ao pagamento das seguintes taxas:

a) de Cr\$ 50,00 (cinquenta cruzeiros) pela carta de reconhecimento de sindicatos de empregados, e Cr\$ 100,00 (cem cruzeiros), de empregadores rurais;

b) de Cr\$ 100,00 (cem cruzeiros) pela carta de reconhecimento de federação de empregados, Cr\$ 200,00 (duzentos cruzeiros), de empregadores rurais;

c) de Cr\$ 200,00 (duzentos cruzeiros), pela carta de reconhecimento de confederação de empregados e Cr\$ 400,00 (quatrocentos cruzeiros), de empregadores rurais.

Art. 28. As taxas a que se refere o artigo anterior, serão pagas em selo.

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

## CAPÍTULO VI

### *Disposições finais e transitórias*

Art. 29. O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio expedirá as instruções que se tornem necessárias para a execução do presente Decreto-lei, assim como decidirá sobre as dúvidas suscitadas ou omissões.

Art. 30. O presente Decreto-lei entrará em vigor à data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

(D.O. de 11-11-44)

39) DECRETO Nº 1.150, DE 5 DE JANEIRO DE 1904

### *Confere privilegio para pagamento de divida proveniente de salarios de trabalhador rural.*

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a resolução seguinte:

Art. 1º É privilegiada a divida proveniente de salarios de trabalhador agricola, afim de ser pago pelo producto da colheita para a qual houver concorrido com o seu trabalho, precipuamente a quaesquer outros creditos, salvo as que forem garantidas por hypotheca ou penhor agricola devidamente inscripto e transcripto.

Art. 2º Este privilegio se refere a importancia da divida resultante do saldo verificado em favor do trabalhador pelo seu salario, no ajuste de contas effectuado, constante de caderneta existente em mão do trabalhador, aberta numerada, rubricada e escripturada pelo proprietario ou seu representante, na qual, se achem lançadas, nas respectivas datas, as parcelas do debito e credito. No caso de divergencia do ajuste de contas, admittir-se-ha qualquer outro meio procedente de prova da divida, além da caderneta.

Art. 3º Para a cobrança da dívida nas condições dos arts. 1º e 2º, o trabalhador terá direito de usar da acção summaria e do embargo ou arresto assecutorio.

Art. 4º As disposições desta lei só regeirão as dívidas contrahidas posteriormente á sua data.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 5 de Janeiro de 1904, 16ª da Republica. — FRANCISCO DE PAULA RODRIGUES ALVES — *Lauro Severiano Muller*. — (Documentos Parlamentares — Legislação Social — Vol. 2 — 1893 — 1920 — pág. 873.)

40) "Documentos Parlamentares — Legislação Social" — Vol. 2 — 1893 — 1920 — pág. 509.

41) DECRETO Nº 1.607, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1906

*Deroga o art. 1º do Decreto n. 1.150, de 5 de Janeiro de 1904 na parte final em que restringe o privilegio dos trabalhadores agricolas.*

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a seguinte resolução:

Art. 1º Fica derogado o art. 1º, do decreto n. 1.150, de 5 de Janeiro de 1904, na parte final em que restringe o privilegio dos trabalhadores agricolas, afim de serem pagos os seus salarios pelo producto da colheita para a qual houverem concorrido com o seu trabalho, precipuamente a quaesquer outros credores.

Art. 2º A presente lei, respeitadas os privilegios constantes dos contractos de hypotheca e penhor agricola em vigor, só comprehende as dívidas contrahidas posteriormente á sua data.

Art. 3º É applicavel ás cadernetas de que trata o art. 2º do Decreto nº 1.150, de 5 de Janeiro de 1904, o disposto no art. 3º do Decr. n. 79, de 23 de Agosto de 1903.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 29 de Dezembro de 1906, 19ª da Republica. — AFFONSO AUGUSTO MOREIRA PENNA. — *Miguel Calmon Du Pin e Almeida*. — ("Documentos Parlamentares — Legislação Social" — Vol. 2 — 1893 — 1920 — pág. 874.)

42) "Documentos Parlamentares — Legislação Social" — 2 — 1893 — 1920 — pág. 518.

43) Obra supra — pág. 523.

44) DECRETO N. 6.437, DE 27 DE MARÇO DE 1907

*Approva o regulamento para execução das leis nº 1150, de 5 de janeiro de 1904 e n. 1607, de 29 de dezembro de 1906.*

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, usando da attribuição que lhe confere o art. 48, n. 1, da Constituição Federal, resolve approvar o regulamento que com este baixa, assignado pelo Ministro da Industria, Viação e Obras Publicas, para execução das leis ns. 1150, de 5 de janeiro de 1904 e 1607, de 29 de dezembro de 1906, referentes a dívidas provenientes de salarios de trabalhadores agricolas.

Rio de Janeiro, 27 de março de 1907, 19ª da Republica. — AFFONSO AUGUSTO MOREIRA PENNA. — *Miguel Calmon du Pin e Almeida*.

*Regulamento das leis n. 1150, de 5 de janeiro de 1904 e n. 1607, de 29 de dezembro de 1906, a que se refere o decreto n. 6437, desta data.*

Art 1º É privilegiada a dívida proveniente de salarios de operarios agricolas, de modo a ser paga, com preferencia sobre todas e quaesquer outras, pelo producto da colheita ou safra a que houverem os mesmos prestado o concurso do seu trabalho.

§ 1º Este privilegio é restricto á colheita ou safra do anno agricola, de sorte que, si o producto desta fór insufficiente para a solução integral das dívidas por salarios, o operario será, pelo restante, simples credor chirographario.

§ 2º Consideram-se “operarios agricolas” os jornaleiros, colonos, empreiteiros, feitores, carreiros, carroceiros, machinistas, foguistas e outros empregados no predio rural.

Art. 2º Essa prelação é assegurada ao operario agricola para a importância do saldo proveniente de salarios, verificado em seu favor, constante de “caderneta”, que lhe é propria.

§ 1º A divida de salarios ficará plenamente provada com a “caderneta”, desde que seja esta aberta, numerada em todas as folhas, e escripturada pelo proprietario ou seu representante ou preposto depositario ou possuidor do predio rural tendo os lançamentos feitos em ordem chronologica das parcelas de debito e credito.

§ 2º A escripturação da “caderneta” deverá encerrar-se mensalmente com a declaração do saldo devedor ou credor feita pelo proprietario ou pessoas supra citadas, o qual em seguida lançará sua assignatura na mesma “caderneta”, mencionando o dito saldo nos livros de escripturação do immovel.

§ 3º Havendo desaccordo no ajuste de contas para verificação do saldo, será admitido qualquer outro meio legal de prova, além da “caderneta”.

Art. 3º Cabe acção summaria ao “operario agricola” para a cobrança das dividas de que trata este regulamento, qualquer que seja o valor dellas; podendo, bem assim, lançar mão do embargo ou arresto preventivo, como medida assecuratoria, quando couber, bastando, neste caso, a “caderneta”, com os requisitos do artigo anterior, para prova litteral da divida e seguindo-se, quanto ao mais, o disposto na legislação em vigor.

Art. 4º Nas preferencias e concurso de credores, o operario agricola credor será admitido sempre que apresente, como titulo de divida, a “caderneta” com os requisitos já mencionados.

Art. 5º As “cadernetas”, como documentos civis, só valerão contra terceiros desde a data do reconhecimento da firma lançada em seguida à demonstração do saldo, do registro em notas do tabelião, da apresentação em juizo ou repartições publicas, ou do fallecimento do signatario, nos termos do art. 3º do decreto n. 79, de 23 de agosto de 1892.

Paragrapho unico. Os officiaes publicos, a quem por lei competir o reconhecimento de letras e firmas, são obrigados a fazel-o gratuitamente nas “cadernetas” que lhe forem apresentadas.

Art. 6º As disposições da lei n. 1607, de 29 de dezembro de 1906, só alcançam e se applicam a dividas de salarios contrahidas depois dessa data e o privilegio por ella assegurado aos operarios agricolas não lhes dá prelação sobre os contractos de hypotheca ou penhor agricola já em vigor, e devidamente transcriptos e inscriptos até áquella data.

Art. 7º Os infractores do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 2º ficam sujeitos á multa de 50\$ a 200\$, imposta pelo juiz de direito da comarca, mediante processo summarissimo, permittido recurso com um só effeito.

Art. 8º Em todas as “cadernetas” deverá figurar a reproducção fiel deste regulamento.

Rio de Janeiro, 27 de março de 1907. — *Miguel Calmon du Pin e Almeida*. — (Leis do Brasil — Atos do Poder Executivo — 1907 — pág. 487.)

45) Vide: Vianna, Segadas e Russomano, Mozart — obs. cit., respectivamente, págs. 37 e 9

46) DCN — Suplemento nº 162 (S.I.) — 30-10-1965

47) Ob. cit. 11/12

48) “Projeto do Código Civil Brasileiro — Trabalhos da Comissão Especial da Câmara dos Deputados” — Vol. 1/4 — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 1902 — págs. 185 e seguintes.

49) Obra supra — Vol. III — págs. 138 a 148

50) Idem, idem, págs. 162 a 187

51) CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO

LEI Nº 3.071, DE 1º-1-1916

Art. 1.230. Na locação agrícola, o locatário é obrigado a dar ao locador atestado de que o contracto está findo; e, no caso de recusa, o juiz, a quem competir, deverá expedil-o, multando o recusante em cem a duzentos mil réis a favor do locador.

Esta mesma obrigação subsiste, se o locatário, sem justa causa, dispensar os serviços do locador, ou se este, por motivo justificado, der por findo o contracto.

Todavia, se, em qualquer destas hypotheses, o locador estiver em debito, esta circumstancia constará do atestado, ficando o novo locatario responsavel pelo devido pagamento.

CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO

*Trabalhos relativos à sua elaboração*  
Vol. 2 — pág. 35

A emenda nº 1.186 propõe o seguinte artigo additivo: “Na locação agrícola o locatario é obrigado a dar ao locador atestado de que o contracto está findo; e, no caso de recusa, o juiz a quem competir deverá expedil-o, multando o recusante em 100\$ a 200\$, a favor do locador.

Esta mesma obrigação continúa a cargo do locatario, si elle, sem justa causa, dispensar os serviços do locador, ou si este, por motivo justificado, der por findo o contracto.

Todavia, si em qualquer destas hypotheses, o locador estiver em debito, esta circumstancia constará do atestado, ficando o novo locatario responsavel pelo devido pagamento.”

Disse a Comissão do Senado:

“Em relação aos trabalhadores agricolas, as medidas propostas terão, de certo, salutaes effeitos, evitando que sejam retirados de umas para outras colonias ou propriedades com o prejuizo para o locador: obriga a expedição do atestado de haver terminado o contracto, ou de ser o trabalhador dispensado dos serviços por justa causa e, finalmente, pune com multa o locatario, no caso de deixar de expedir o atestado.”

52) Emenda nº 1.195 — “A transmissão do prédio agrícola onde a locação dos serviços se opera, não importa rescisão do contracto; salvo ao locador opção para continual-o com o adquirente da propriedade ou com locatario anterior.” (Vide “Código Civil Brasileiro” — Trabalhos relativos à sua elaboração — vol. 2 — pág. 717).

53) Ob. cit. pág. 25.

54) DECRETO Nº 3.724, DE 15 DE JANEIRO DE 1919

*Regula as obrigações resultantes dos accidentes no trabalho.*

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a resolução seguinte:

TITULO I

*Dos Accidentes no Trabalho*

Art. 1º Consideram-se accidentes no trabalho, para os fins da presente lei:

a) o produzido por uma causa subita, violenta, externa e involuntaria no exercicio do trabalho, determinando lesões corporaes ou perturbações funcionaes, que, constituam a causa unica da morte ou perda total, ou parcial, permanente ou temporaria, da capacidade para o trabalho;

b) a molestia contrahida exclusivamente pelo exercicio do trabalho, quando este fôr de natureza a só por si causal-a, e desde que determine a morte do operario, ou perda total, ou parcial, permanente ou temporaria, da capacidade para o trabalho.

Art. 2º O accidente, nas condições do artigo anterior, quando occorrido pelo facto do trabalho ou durante este, obriga o patrão a pagar uma indemnização ao operario ou

á sua família, exceptuados apenas os casos de força maior ou dolo da propria victima ou de estranhos.

Art. 3º São considerados operarios, para o effeito da indemnização, todos os individuos, de qualquer sexo, maiores ou menores, uma vez que trabalhem por conta de outrem nos seguintes serviços: construcções, reparações e demolições de qualquer natureza, como de predios, pontes, estradas de ferro e de rodagem, linhas de tramways electricos, rédes de esgotos, de illumination, telegraphicas e telephonicas, bem como na conservação de todas essas construcções; de transporte carga e descarga; e nos estabelecimentos industriaes e nos trabalhos agricolas em que se empreguem motores inanimados.

Art. 4º A obrigação estabelecida no art. 2º estende-se á União, Estados e municipios para com seus operarios, na execução dos serviços mencionados no artigo antecedente.

## TITULO II

### *Da Indemnização*

Art. 5º A indemnização será calculada segundo a gravidade das consequencias do accidente, as quaes podem ser:

- a) morte;
- b) incapacidade total e permanente para o trabalho;
- c) incapacidade total e temporaria;
- d) incapacidade parcial e permanente;
- e) incapacidade parcial e temporaria.

Parapho unico. Os casos de incapacidade serão definidos e especificados no regulamento desta lei. Entende-se permanente a incapacidade que durar mais de um anno.

Art. 6º O calculo da indemnização não poderá ter por base quantia superior a 2.400\$ annuaes, embora o salario da victima exceda dessa quantia.

Art. 7º Em caso de morte a indemnização consistirá em uma somma igual ao salario de tres annos da victima, a qual será paga de uma só vez á sua família, conjuge sobrevivente e herdeiros necessarios, observadas as disposições do Codigo Civil sobre a ordem da vocação hereditaria e mais 100\$ para as despesas do enterramento.

§ 1º O conjuge sobrevivente terá direito á metade da indemnização e os herdeiros necessarios á outra metade, na conformidade do direito commum.

§ 2º Deixando a victima sómente conjuge ou sómente herdeiros necessarios, a indemnização será reduzida a uma somma igual ao salario de dous annos. A mesma redução terá logar si o conjuge sobrevivente estiver divorciado por culpa sua ou estiver voluntariamente separado.

§ 3º Na falta de conjuge, ou estando este divorciado por culpa sua ou voluntariamente separado, e não havendo herdeiros necessarios, si a victima deixar pessoas cuja subsistencia provesse, a essas pessoas deverá ser paga a indemnização, reduzida nesse caso á somma igual ao salario de um anno.

Art. 8º Em caso de incapacidade total e permanente, a indemnização a ser paga á victima do accidente consistirá em uma somma igual á do seu salario de tres annos.

Art. 9º Em caso de incapacidade total, mas temporaria, a indemnização a ser paga á victima será de metade do salario diario até o maximo de um anno. Si a incapacidade exceder desse prazo será considerada permanente, nos termos do parapho unico do art. 5º, e a indemnização regulada pelo disposto no artigo anterior.

Art. 10. Em caso de incapacidade parcial permanente, a indemnização a ser paga á victima será de 5 a 60% da que teria direito si a incapacidade fosse total e permanente, attendendo-se no calculo á natureza e extensão da incapacidade, de accórdio com a classificação que será estabelecida no regulamento desta lei.

Art. 11. Em caso de incapacidade parcial temporaria, a indemnização a ser paga á victima será de metade da differença entre o salario que vencia e o que vencer em consequencia da diminuição da sua capacidade de trabalho, até que possa readquirir esta.

Art. 12. Quando a incapacidade total ou parcial durar mais de um anno, a victima deixará, findo esse prazo, de receber a diaria, passando a receber a indemnização devida em caso de incapacidade permanente.

Paragrapho unico. A victima do accidente perderá também o direito á diaria desde o dia em que ficar completamente curada ou apta para o trabalho habitual, ou fôr attingida por uma incapacidade permanente. Neste ultimo caso, receberá a respectiva indemnização.

Art. 13. Em todos os casos o patrão é obrigado a prestação de soccorros medicos e pharmaceuticos, ou sendo necessarios, hospitalares, desde o momento do accidente.

§ 1.º Quando, por falta de medico ou pharmacia, o patrão não puder prestar á victima immediata assistencia, fará, si o estado da mesma o permitir, transportal-a para o logar mais proximo em que fôr possivel o tratamento.

§ 2º Quando o estado da victima não permitir o transporte, o patrão providenciará para que á mesma não falte a devida assistencia.

Art. 14. As indemnizações e diarias recebidas pela victima em virtude de qualquer incapacidade, serão deduzidas das indemnizações que forem devidas por motivo de seu fallecimento ou por se tornar permanente a incapacidade temporaria.

Art. 15. Entende-se por salario annual 300 vezes o salario diario da victima na occasião do accidente.

Paragrapho unico. Tratando-se de aprendizes, entende-se que o seu salario diario não é inferior ao menor salario de um operario adulto, que trabalhe em serviço da mesma natureza. Todavia, em caso de incapacidade temporaria, a diaria do aprendiz não excederá á que elle effectivamente percebia.

Art. 16. As indemnizações a que esta lei obriga serão pagas no logar do estabelecimento em que ocorreu o accidente, sendo que as diarias serão pagas semanalmente. Em caso de morte, o pagamento aos beneficiarios será feito após a apresentação de todos os documentos necessarios, que serão indicados no regulamento desta lei.

Art. 17. Quando, depois de fixada a indemnização, a victima vier a fallecer em consequencia do accidente, a incapacidade se agravar, se attenuar, se repetir, ou desaparecer, ou se verificar no julgamento um erro substancial de calculo, poderão o patrão, a victima, ou seus representantes, pedir a revisão do julgamento que determinou as consequencias do accidente e fixou a indemnização.

§ 1º Não será considerada com consequencia do accidente a aggravação da enfermidade ou a morte provocada por culpa exclusiva da victima.

§ 2º A revisão de que trata este artigo só poderá ser pedida dentro do prazo de dous annos, contados da data do julgamento.

Art. 18. Os operarios da União, Estados ou municipios, que tenham direito a montepio, aposentadoria ou pensão, não poderão pedir a indemnização determinada nos arts. 7.º e 8.º desta lei; nem os que tenham direito a licença remunerada, a indemnização estabelecida nos arts. 9º, 10 e 11.

### TITULO III

#### Da Declaração do Accidente

Art. 19. Todo o accidente de trabalho que obrigue o operario a suspender o serviço ou se ausentar, deverá ser immediatamente, communicado á autoridade policial do logar, pelo patrão, pelo proprio operario, ou qualquer outro. A autoridade policial comparecerá sem demora ao logar do accidente e ao em que se encontrar a victima, tomando as declarações desta, do patrão e das testemunhas, para lavrar o respectivo auto, indicando o nome, a qualidade, a residência do patrão, o nome, a qualidade, a residência e o salario da victima, o logar preciso, a hora e a natureza do accidente, as circunstancias em que se deu e a natureza dos ferimentos, os nomes e as residencias das testemunhas e dos beneficiarios da victima.

§ 1.º No quinto dia, a contar do accidente, deve o patrão enviar á autoridade policial, que tomou conhecimento do facto, prova de que fez á victima o fornecimento de soccor-

ros medicos e pharmaceuticos ou hospitalares, um attestado medico sobre o estado da victima, as consequencias verificadas ou provaveis do accidente, e a época em que será possível conhecer-lhe o resultado definitivo.

§ 2º Nesse mesmo dia a autoridade policial remetterá o inquerito, com os documentos a que se refere o paragrapho anterior, ao juiz competente, para a instauração do summario.

Art. 20. Durante o tratamento, é permittido, quer ao patrão, quer ao operario, requerer a verificação do estado de saude deste ultimo, nomeando o juiz um medico para fazer o exame que se effectuará em presença do medico assistente. Si houver divergencia entre ambos sobre o estado da victima e as suas condições de capacidade para o trabalho, o juiz nomeará um outro medico para fazer o exame e no seu laudo baseará o julgamento.

#### TITULO IV

##### *Da Acção Judicial*

Art. 21. Recebidos pelo juiz competente o inquerito e documentos de que trata o § 2º do art. 18, será immediatamente instaurado o processo judicial, que deverá ser encerrado no prazo maximo de 12 dias, contados da data do accidente. Findo esse prazo será proferida sentença e ordenado o pagamento devido pelo accidente.

Art. 22. Todas as acções que se originarem da presente lei serão processadas perante a justiça commum, segundo as prescripções da respectiva organização judiciária, terão curso summario e prescreverão no prazo de dous annos.

Art. 23. O representante do ministerio publico é obrigado a prestar assistencia judiciaria á victima. A victima do accidente ou seus representantes gosarão da redução de metade das custas regimentaes, que serão cotadas para só serem, afinal, pagas pelo vencido, não podendo a falta de prompto pagamento das mesmas ou das devidas pelo patrão retardar a marcha dos respectivos processos.

Art. 24. A presente lei não exclue o procedimento criminal, nos casos previstos em direito commum.

#### TITULO V

##### *Disposições Geraes*

Art. 25. É privilegiado e insusceptível de penhora o crédito da victima pelas indemnizações determinadas na presente lei.

Paragrapho unico. A dívida proveniente dessas indemnizações gosa, sobre a producção da fabrica em que se tiver dado o accidente, da preferencia excepcional attribuida pelo paragrapho unico do art. 759 do Codigo Civil aos creditos por salario de trabalhadores agricolas.

Art. 26. É nulla de pleno direito qualquer convenção contraria á presente lei, tendente a evitar a sua applicação ou alterar o modo de sua execução.

Art. 27. Quando os beneficiarios da victima forem estrangeiros só terão direito ás indemnizações si residirem no territorio nacional por occasião do accidente.

Art. 28. Todos os patrões attingidos por esta lei são obrigados a affixal-a, com os respectivos regulamentos, em logar bem visivel de suas fabricas, officinas ou estabelecimentos.

Art. 29. Esta lei será regulamentada dentro de 30 dias e findo esse prazo entrará immediatamente em vigor.

Art. 30. Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 1919, 98.º da Independência e 31.º da Republica. — **DELFIN MOREIRA DA COSTA RIBEIRO** — *Urbano Santos da Costa Araujo* — *Antonio de Padua Salles*.



55) DECRETO Nº 13.498, DE 12 DE MARÇO DE 1919

*Approva o regulamento para execução da Lei Nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, sobre as obrigações resultantes dos accidentes no trabalho.*

O Vice-Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brasil, em exercicio, usando da attribuição que lhe confere o art. 48, nº 1, da Constituição Federal, decreta:

Artigo unico. Fica approvedo o regulamento que a este acompanha, assignado pelo ministro de Estado dos Negocios da Agricultura, Industria e Commercio e pelo da Justiça e Negocios Interiores, para execução da Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, sobre as obrigações resultantes dos accidentes no trabalho; revogadas as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 12 de março de 1919, 98.º da Independencia e 31.º da Republica. — **DELFIN MOREIRA DA COSTA RIBEIRO** — Antonio de Padua Salles — Urbano Santos da Costa Araujo.

*Regulamento a que se refere o Decreto n.º 13.498, desta data.*

## TITULO I

### *Dos Accidentes do Trabalho*

Art. 1.º Consideram-se accidentes do trabalho:

a) o accidente produzido por uma causa subita, violenta, externa e involuntaria no exercicio do trabalho, determinando lesões corporaes ou perturbações funcionaes que constituam a causa unica da morte ou perda total ou parcial, permanente ou temporaria, da capacidade para o trabalho:

b) a molestia contrahida exclusivamente pelo exercicio do trabalho, quando este for de natureza a só por si causal-a e desde que determine a morte do operario ou perda total ou parcial, permanente ou temporaria, da capacidade para o trabalho.

Paragrapho unico. Consideram-se molestias profissionaes, entre outras, as seguintes: o envenenamento pelo chumbo, mercurio, cobre, phosphoro, arsenico e seus derivados, a pneumoconiose, a tabacose pulmonar, a ophthalmia ammoniacal, o sulfocarbonismo e o hydrocarburismo.

Art. 2º O accidente, nas condições do artigo anterior, quando occorrido pelo facto do trabalho ou durante este, obriga o patrão a pagar a indemnização ao operario ou à sua familia, exceptuados apenas os casos de força maior ou dolo da propria victima ou de estranho.

Paragrapho unico. Não constitue força maior a acção das forças naturaes, quando occasionada ou agravada pela installação do estabelecimento, pela natureza do serviço ou pelas circunstancias que effectivamente o cercarem.

Art. 3º A obrigação de que trata o artigo anterior estende-se à União, aos Estados e aos municipios, para com os seus operarios, na execução dos serviços mencionados neste regulamento.

## TITULO II

### *Do Patrão e do Operario*

Art. 4.º Patrão é a pessoa, natural ou juridica, por conta de quem trabalha o operario.

Art. 5.º Operario é o individuo que, sem distincção de sexo ou idade, presta seus serviços a outrem, a título oneroso, gratuito ou de aprendizagem, permanente ou provisorio, fora de sua habitação, nas industrias e serviços mencionados no titulo III, salvo o disposto no art. 18 da Lei n.º 3.724, de 15 de janeiro de 1919.

## TITULO III

### *Das Industrias e Serviços*

Art. 6.º Estão sujeitos ao regimen da Lei n.º 3.724, de 15 de janeiro de 1919:

1.º As industrias e os trabalhos agricolas em que se empreguem motores inanimados (hydraulicos, thermicos, electricos, a vento, a gaz, a petroleo, a ar comprimido, etc):

a) usinas hydraulicas, mecanicas, hydro-electricas, electricas, etc.;

- b) indústrias de águas minerais;
  - c) indústrias químicas, electro-químicas, metalúrgicas, electro-metalúrgicas, siderúrgica, etc.;
  - d) indústria mecânica de construção, reparação e conservação de máquinas, ferramentas e acessórios;
  - e) indústrias têxteis;
  - f) indústria de laticínios; fábricas de produtos de origem vegetal e animal;
  - g) estabelecimentos frigoríficos;
  - h) fábricas de combustíveis artificiais;
  - i) fábricas de materiais explosivos e estabelecimentos que das mesmas se utilizarem;
  - j) usinas de produção, beneficiamento e conservação de açúcar, café, cereais, algodão, canna, fécula, borracha, mate, álcool, etc.; moinhos e outros mecanismos;
  - k) fábricas de produtos tintoriais, medicinais, oleaginosos, parafinados, saponificados, de matérias gordas e seus derivados;
  - l) fábricas de produtos panificados, feculentos e outros alimentícios, amiláceos, etc.;
  - m) fábricas de materiais de construção e ornamentação; produtos cerâmicos, lenhosos e metálicos, materiais para pastas, argamassas, asfalto, concreto, etc.;
  - n) estabelecimentos que empregarem máquinas de trabalhar pedras, máquinas de jacto de areia, serras, máquinas de moldurar, desbastar, desmontar, britar, tornear, aplainar, polir, lapidar, etc.;
  - o) estabelecimentos que empregarem máquinas de trabalhar madeiras, serras, máquinas de ferramentas rotativas, máquinas de aplainar, furar, respigar, etc.;
  - p) serviços agrícolas (gradagem, lavoura, sementeira, cultivo, colheita, etc.), inclusive serviços preparatórios e complementares (destocamento, compressão, irrigação, dessecação, beneficiamento, etc.).
- 2º A execução, conservação, reparação ou demolição de construções de qualquer espécie:
- a) vias férreas: ordinárias, funiculares, em cremalheira, de aderência suplementar, a tracção hidráulica, a vapor ou eléctrica, monotrilhos; *tramways*; bondes, etc.;
  - b) instalações de iluminação a gás, a álcool, a petróleo, a electricidade, etc.; canalizações aéreas, subterrâneas ou submarinas, internas ou externas; acessórios e dependências;
  - c) instalações telephónicas, telegraphicas e outras: ordinárias e sem fio: redes aéreas, subterrâneas e submarinas, internas e externas, pára-raios; acessórios e dependências;
  - d) estabelecimentos, habitações e edificios públicos; casas particulares e operárias (urbanas, suburbanas e rurais), edificios religiosos e habitações collectivas (templos, igrejas, hospedarias, hotéis, etc.), edificios de instrução (bibliothecas, museus, academias, escolas, etc.), edificios e estabelecimentos de diversões (theatros, cinematographos, casinos, amphitheatros, hyppodromos, etc.), estabelecimentos hospitalares (asylos hospitaes, sanatorios, *creches*, etc.), estabelecimentos de utilidade pública (matadouros, mercados, desinfectorios, albergues nocturnos, etc.), institutos de correcção e segurança (quarteis, penitenciarias collectivas e cellulares, prisões, colonias correccionaes, casas de detenção e de trabalho, etc.), tribunaes, tumulos, monumentos, etc.;
  - e) esgotos e obras de saneamento: excavações, canalizações; depuração e serviços acessórios; serviços sanitarios e de limpeza pública; empedramentos e calçamentos diversos;
  - f) canaes e todos os trabalhos similares de hidráulica, aqueductos, pontes, canaes, eclusas, planos inclinados para barcos, etc.;
  - g) trabalhos de desobstrução, rectificação e regularização de rios, lagós, etc.; consolidação e defesa das margens; barragens, etc.;

h) obras de protecção contra as inundações; regularização das torrentes; reservatórios de armazenamento das cheias; barragens, diques de protecção, etc.;

i) obras de abastecimento de agua; poços communs, poços artesianos; trabalhos de captação; adducção, filtração, distribuição e outros; reservatórios; trabalhos accessorios, etc.;

j) obras de arte: boeiros, obras de typo, pontilhões, pontes e viaductos de madeira, alvenaria, concreto, cimento armado ou metallicos; passagens superiores ou inferiores; obras especiaes; tunneis a céu aberto, subfluviaes e submarinos, etc.;

k) embarcações, rebocadores, aeronaves, submarinos, etc.;

l) obras maritimas, obras de acesso aos portos, embarcadouros, melhoramentos das barras, molhes, obras de abrigo dos portos, quebra-mares, obras internas dos portos, canaes, cáes, entrada das dócas, defesa das costas e serviços accessorios;

m) construção de pharões, boias luminosas, obras de balisamento das costas, etc.;

n) fundações ao ar livre, directas e indirectas, com ou sem esgotamento, continuas e descontinuas, sob agua, com enseccadeiras e pneumáticas; trabalhos de sondagem e de escaphandros, etc.;

o) estradas de rodagem e caminhos vicinaes;

p) obras de qualquer natureza: internas, externas, a céu aberto, subterraneas e hydraulicas; sondagens, poços e galerias de minas, etc.;

q) construção de andaimes, cimbres, pontes de serviço e outras semelhantes: assoalhados, barrotamento, tesouras, etc.

3º Os transportes terrestres, maritimos, fluviaes e aereos:

a) estradas de ferro, *tramways*, bondes a tracção hydraulica, a vapor ou electrica;

b) automoveis movidos a vapor, a gaz, a electricidade, etc.;

c) embarcações aereas, fluviaes ou maritimas de qualquer natureza;

d) carrinhos de mão, carrocinhas, carroças, caminhões, carros de praça, elevadores, pontes rodantes e quaesquer outros meios de conducção e transporte de pessoas, animaes e mercadorias.

4º A carga e descarga de animaes e mercadorias por meio de monta-cargas, cadeia sem fim, cabrestantes, talhas, sarilhos, cabreas, guindastes; helices e parafusos; transportadores, elevadores hydraulicos, pneumáticos, electricos, etc; transportadores de taboleiros metallicos, pontes rodantes, aparelhos de manobra; noras de alcatruzes fixos, etc.

Paragrapho unico. A enumeração de que trata o presente artigo não exclue quaesquer outros estabelecimentos industriaes e trabalhos agricolas em que se empreguem motores inanimados, quaesquer outros trabalhos de construcção, conservação, reparação e demolição e quasquer outros meios de transporte, carga e descarga.

#### TITULO IV

##### *Das Consequencias do Accidente*

Art. 7º As consequencias do accidente, para os efeitos da indemnização, podem ser:

a) morte;

b) incapacidade total e permanente para o trabalho;

c) incapacidade total e temporaria;

d) incapacidade parcial e permanente;

e) incapacidade parcial e temporaria.

Art. 8º Entende-se por incapacidade total e permanente a invalidez absoluta e incuravel para qualquer serviço.

Art. 9º São casos de incapacidade total e permanente:

a) alienação mental incuravel;

- b) perda ou impotencia funcional, em suas partes essenciaes, de ambos os membros, quer superiores, quer inferiores;
- c) perda ou impotencia funcional, em suas partes essenciaes, de um membro superior e de outro inferior;
- d) cegueira de ambos os olhos, com ou sem perda dos orgãos;
- e) cegueira de um olho, com ou sem perda do orgão, e diminuição importante da força visual do outro;
- f) lesão irreparavel do cerebro, do aparelho circulatorio ou do respiratorio.

Paragrapho unico. Consideram-se partes essenciaes dos membros do corpo humano, para os effeitos das letras b e c deste artigo, a mão e o pé, bem como o conjunto dos dedos da mão.

Art. 10. Entende-se por incapacidade total e temporaria aquella que impossibilita o operario de exercer qualquer trabalho durante certo tempo.

Paragrapho unico. Sempre que durar mais de um anno, a incapacidade total será considerada permanente.

Art. 11. Entende-se por incapacidade parcial e permanente a diminuição da capacidade de trabalho do operario por toda a vida.

Paragrapho unico. Os casos de incapacidade parcial e permanente constantes da tabella annexa, bem como os casos de incapacidade total e permanente de que trata o art. 9º, não excluem quaesquer outros que mereçam ser considerados como taes pelo juiz, de accôrdo com o exame pericial.

Art. 12. Entende-se por incapacidade parcial e temporaria a diminuição da capacidade do operario durante certo tempo.

Paragrapho unico. Sempre que durar mais de um anno, a incapacidade parcial será considerada permanente.

## TITULO V

### *Da Indemnização*

Art. 13. O calculo da indemnização não poderá ter por base quantia superior a 2:400\$ annuaes, embora o salario da victima exceda dessa quantia.

Art. 14. Entende-se por salario annual 300 vezes o salario diario da victima na occasião do accidente.

Paragrapho unico. O salario total ou parcialmente pago em especie reduzir-se-ha a dinheiro, segundo os preços e salarios correntes na localidade.

Art. 15. Quando o operario trabalhar para dous ou mais patrões, em differentes horas, calcular-se-ha o salario diario como si toda a remuneração houvesse sido obtida no serviço do patrão para quem trabalhava na occasião do accidente.

Paragrapho unico. Si o accidente se verificar nas primeiras horas do dia, o salario diario será calculado pelo salario médio dos dias anteriores do proprio operario ou de outros que trabalhem em condições semelhantes ou em trabalhos analogos aos da victima.

Art. 16. No caso de serviço por tarefa ou empreitada ou de salario variavel, o salario será regulado pelo salario médio dos operarios, nos termos do paragrapho anterior.

Art. 17. Tratando-se de aprendizes, entende-se que o seu salario diario não é inferior ao menor salario de um operario adulto que trabalhe em serviço da mesma natureza em caso de incapacidade temporaria, porém, a diaria do aprendiz não excederá á que elle effectivamente percebia na occasião do accidente.

Art. 18. Em caso de morte, a indemnização consistirá em uma somma igual ao salario de tres annos da victima e será paga de uma só vez á sua familia — conjuge sobrevivente e herdeiros necessarios, — observadas as disposições do Codigo Civil sobre a ordem da vocação hereditaria, e em mais 100\$ para as despesas de enterramento.

§ 1º C conjuge sobrevivente terá direito á metade da indemnização e os herdeiros necessarios á outra metade, na conformidade do direito commum.

§ 2º Deixando a victima sómente conjuge ou sómente herdeiros necessarios, a indemnização será reduzida a uma somma igual ao salario de dous annos. A mesma redução terá logar si o conjuge sobrevivente estiver divorciado por culpa sua ou estiver voluntariamente separado.

§ 3º Na falta de conjuge, ou estando este divorciado por culpa sua ou voluntariamente separado, e não havendo herdeiros necessarios, si a victima deixar pessoas a cuja subsistencia provesse, a essas pessoas deverá ser paga a indemnização, reduzida nesse caso á somma igual ao salario de um anno.

Art. 19. Em caso de incapacidade total e permanente, a indemnização a ser paga á victima do accidente consistirá em uma somma igual ao seu salario de tres annos.

Art. 20. Em caso de incapacidade total e temporaria, a indemnização a ser paga á victima será de metade do salario diario até o maximo de um anno. Si a incapacidade exceder desse prazo, será considerada permanente nos termos do paragrapho unico do art. 10, e a indemnização regulada pelo disposto no art. 19.

Art. 21. Em caso de incapacidade parcial e permanente, a indemnização a ser paga á victima será de 5 a 60% daquella a que teria direito si a incapacidade fosse total e permanente, attendendo-se no calculo á natureza e extensão da incapacidade do operario e tendo-se em vista os seguintes elementos:

- a) as faculdades de trabalho que subsistam depois do accidente;
- b) a idade;
- c) a intelligencia;
- d) o gráo de instrucção;
- e) a iniciativa e energia moral;
- f) a capacidade de adaptação a uma outra profissão;
- g) a segurança da accomodação do operario á mesma profissão que exercia na occasião do accidente.

§ 1º O calculo da indemnização será feito de accôrdo com a classificação da tabella annexa, que não excluirá outros casos de incapacidade parcial e permanente, causada por lesão interna ou externa.

§ 2º No caso de perda de mais de um membro ou órgão, ou de mais de uma parte do mesmo membro, a indemnização será calculada sommando-se as percentagens estabelecidas na tabella annexa, para cada lesão, não podendo, porém, exceder ao total de 60%.

Art. 22. Em caso de incapacidade parcial e temporaria, a indemnização a ser paga á victima será de metade da differença entre o salario que vencia e o que vier a vencer em consequencia da diminuição da sua capacidade de trabalho, até que possa readquirir esta.

Paragrapho unico. Na hypothese do presente artigo e na do art. 20, o abono da diaria será contado do dia seguinte ao em que se verificar o accidente, percebendo a victima o salario integral deste dia, qualquer que seja a hora em que tenha ocorrido o mesmo accidente.

Art. 23. Quando a incapacidade total ou parcial durar mais de um anno, a victima deixará, findo esse prazo, de receber a diaria, passando a receber a indemnização devida em caso de incapacidade permanente.

Paragrapho unico. A victima do accidente perderá tambem o direito á diaria desde o dia em que ficar completamente curada ou apta para o trabalho habitual, ou vier a ser attingida de incapacidade permanente. Neste ultimo caso, receberá a respectiva indemnização.

Art. 24. A indemnização e diarias recebidas pela victima em virtude de qualquer incapacidade serão deduzidas da indemnização que for devida por motivo de seu fallecimento ou por se tornar permanente a incapacidade temporaria.

Art. 25. A indemnização e as diárias a que este regulamento obriga serão pagas no logar do estabelecimento em que tiver ocorrido o accidente.

§ 1º As diárias serão pagas semanalmente.

§ 2º No caso de accidente ocorrido em serviços de transporte, o logar do pagamento será a sede da empresa.

Art. 26. Em caso de morte, o pagamento aos beneficiarios será feito após a apresentação de certidões de obito, casamento (si a victima não era solteira) e filiação, além de outros documentos que forem julgados necessarios pelo juiz.

## TITULO VI

### *Da Garantia da Indemnização*

Art. 27. É privilegiado e insusceptível de penhora o credito da victima pelas indemnizações determinadas neste regulamento.

§ 1º A divida proveniente dessas indemnizações gosa, sobre a producção da fabrica em que se tiver dado o accidente, da preferencia excepcional attribuida pelo paragrapho unico do art. 759 do Codigo Civil aos creditos por salario de trabalhadores agricolas.

§ 2º Entende-se por fabrica o estabelecimento que fabrica ou prepara qualquer producto.

Art. 28. É lícito ao patrão:

a) effectuar o seguro individual ou colectivo de seus operarios em companhia de seguros devidamente autorizada a operar em accidentes do trabalho, quer para o pagamento das indemnizações, quer para a prestação de socorros medicos, pharmaceuticos e hospitalares;

b) effectuar o seguro de que trata a alínea anterior em syndicatos profissionaes organizados de accôrdo com o decreto legislativo nº 1.637, de 5 de janeiro de 1907.

Paragrapho unico. Em nenhum desses casos poderá o patrão descontar do salario de seus operarios qualquer contribuição destinada ao pagamento das despesas provenientes do seguro ou das quotas devidas ao syndicato.

Art. 29. As sociedades de seguros só serão autorizadas a operar em accidentes do trabalho si se obrigarem ás seguintes condições:

a) separar as operações de seguros contra accidentes do trabalho das de quaesquer outros que realizem;

b) constituir um fundo de garantia especial, cuja importancia será arbitrada pelo ministro da Agricultura, Industria e Commercio e fixada annualmente, segundo o valor dos seguros realizados;

c) submeter-se á fiscalização do Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio, sem prejuizo da fiscalização da Inspectoria de Seguros;

d) remetter ao mesmo ministerio, nas épocas convenientes, estatutos, balanços, relatorios, informações minuciosas sobre taxas, calculo da reserva de seguros, contractos e suas novações, modelos de apolices, etc.

Paragrapho unico. Os syndicatos profissionaes só serão autorizados a operar em accidentes do trabalho si se obrigarem ás condições b, c e d deste artigo.

Art. 30. O fundo de garantia de que trata o art. 29, lettra b, será depositado no Thesouro Nacional, em dinheiro ou em apolices federaes da divida publica.

Art. 31. O patrão deverá communicar á companhia de seguros ou syndicato profissionaal, dentro do prazo de 24 horas, o accidente e todas as circunstancias que com elle se relacionem, afim de serem cumpridas as obrigações contrahidas.

Art. 32. O Governo poderá cassar a autorização concedida ás companhias de seguros e syndicatos profissionaes, desde que não cumpram as condições estipuladas neste regulamento.

Paragrapho unico. Será organizada uma comissão consultiva para o estudo dos assumptos concernentes aos seguros contra os accidentes do trabalho.

Art. 33. Caso as companhias de seguros ou syndicatos profissionaes não satisfaçam integralmente as obrigações estabelecidas neste regulamento, a victima do accidente, por si ou por intermedio de seus representantes, reclamará ao representante do ministerio publico, que procederá immediatamente, afim de que as mesmas sejam cumpridas pelo patrão.

## TITULO VII

### *Da Assistencia Medica, Pharmaceutica e Hospitalar*

Art. 34. Em todos os casos, o patrão é obrigado á prestação de socorros medicos e pharmaceuticos, ou, sendo necessarios, hospitalares, desde o momento do accidente.

§ 1º Quando, por falta de medico ou pharmacia, o patrão não puder prestar á victima assistencia immediata, fará, si o estado da mesma o permitir, transportal-a para o logar mais proximo em que for possivel o tratamento.

§ 2º Quando o estado da victima não permitir o transporte, o patrão providenciárá para que á mesma não falte a devida assistencia.

Art. 35. Os medicos que accompanharem as victimas de accidentes em suas enfermidades ficam obrigados a attestar:

- a) si o accidente produziu na victima incapacidade para o trabalho;
- b) qual a natureza do accidente e duração provavel para que se opere a consolidação;
- c) si, durante a marcha da molestia, apresenta a victima possibilidade de voltar ao trabalho;
- d) si, obtida a cura ou a consolidação, della resultar incapacidade, qual a sua natureza;
- e) si o accidente produziu a morte do operario.

Paragrapho unico. Nos casos especificados nas alneas a e e deste artigo, é o medico obrigado a detalhar a causa da incapacidade ou da morte, declarando si houve lesão interna ou externa e qual a sua natureza.

## TITULO VIII

### *Da Pericia Medica*

Art. 36. Durante o tratamento é permitido, quer ao patrão, quer ao operario, por si ou por seus representantes, requerer a verificação do estado de saude do mesmo operario, nomeando o juiz um medico para fazer o exame, que se effectuará na presença do medico assistente.

§ 1º Si houver divergencia entre ambos sobre o estado da victima e as suas condições de capacidade para o trabalho, o juiz nomeará um outro medico para fazer o exame e no seu laudo baseará o julgamento.

§ 2º Quando se tratar de fixar o dia da consolidação da lesão, para que a invalidez temporaria possa ser considerada permanente, a pericia medica póde ser tambem determinada pelo juiz, *ex-officio* ou a requerimento da companhia de seguros ou sindicato profissional quando o operario for segurado em algum desses institutos.

Art. 37. Havendo duvida sobre a causa da morte, o juiz poderá ordenar a autopsia da victima que tiver succumbido immediatamente ou pouco depois do accidente.

Art. 38. Em todos os casos de pericia medica, o juiz designará os peritos, arbitrandolhes a respectiva remuneração.

Art. 39. Nos exames periciaes que forem ordenados, não poderão servir como peritos pessoas ligadas por parentesco ou interesse ao patrão ou á victima.

Art. 40. O perito deve apresentar seu laudo dentro do prazo de cinco dias, contados da data da designação do juiz.

## TITULO IX

*Da Declaração do Accidente*

Art. 41. Todo accidente de trabalho que obrigue o operario a abandonar o serviço deverá ser immediatamente communicado pelo patrão á autoridade policial do logar.

Paragrapho unico. Essa comunicação poderá ser feita, tambem, pelo proprio operario ou por qualquer outra pessoa.

Art. 42. A autoridade policial comparecerá, sem demora, ao logar do accidente e ao em que se encontrar a victima, tomando as declarações desta, do patrão ou de seu representante e das testemunhas, para lavrar o respectivo auto, no qual indicará:

- a) a designação e séde da empreza;
- b) o nome, qualidade e residencia do patrão;
- c) o nome, qualidade, residencia, salario, idade, sexo, nacionalidade, gráo de instrucção e estado civil da victima;
- d) o logar preciso, hora e natureza do accidente;
- e) as circumstancias em que se deu o accidente e a natureza dos ferimentos;
- f) os nomes e residencias das testemunhas;
- g) os nomes e residencias dos beneficiarios da victima.

Art. 43. No quinto dia util, a contar do accidente, deve o patrão enviar á autoridade policial que tomou conhecimento do facto:

- a) prova de que fez á victima o fornecimento de soccorros medicos, pharmaceuticos e hospitalares;
- b) attestado medico sobre o estado da victima;
- c) declaração das consequencias verificadas ou provaveis do accidente;
- d) indicação da época em que será possivel conhecer o resultado definitivo do accidente.

§ 1.º Nesse mesmo dia, a autoridade policial remetterá ao juizo competente, para a instauração do summario, o inquerito com os documentos a que se refere este artigo.

§ 2.º A autoridade policial enviará cópia dos aludidos documentos ao Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio.

Art. 44. Quando o accidente ocorrer a bordo, o inquerito será feito pelo commandante do navio, auxiliado por duas pessoas idoneas.

§ 1.º Havendo medico a bordo será por elle tambem, assignado o inquerito, fazendo as declarações constantes das letras b, c e d do art. 43.

§ 2.º O inquerito será remetido, para os devidos fins, ao juiz do logar da séde da empresa.

## TITULO X

*Da Acção Judicial*

Art. 45. Recebidos pelo juiz competente o inquerito e documentos de que trata o § 1.º do art. 43, será immediatamente instaurado o processo judicial, que deverá ser encerrado no prazo de doze dias, contados da data do accidente. Findo esse prazo, será proferida sentença e ordenado o pagamento devido pelo accidente.

§ 1.º O juiz competente será o juiz cível do logar em que tiver ocorrido o accidente, observada a respectiva organização judiciaria.

§ 2.º Si, no correr do processo judicial, houver accôrdo entre as partes sobre o quantum da indemnização, observadas as disposições da lei n.º 3.724, de 15 de janeiro de 1919, e deste regulamento, será considerado findo o processo, desde que o mesmo accôrdo seja homologado pelo juiz.



Art. 46. Todas as acções que se originarem da lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, e do presente regulamento serão processadas perante a justiça commum, segundo as prescripções da respectiva organização judiciaria, e terão curso summario.

Paragrapho unico. Sempre que se tratar, porém, de operarios da União, a acção será proposta no Juizo Federal.

Art. 47. O representante do ministerio publico é obrigado a prestar assistencia judiciaria gratuita á victima.

Art. 48. A victima do accidente ou sua familia gozará da reducção de metade das custas regimentaes, que se cotarão para só serem, afinal, pagas pelo vencido, não podendo a falta de prompto pagamento das mesmas ou das devidas pelo patrão retardar a marcha do respectivo processo.

Art. 49. O presente regulamento não exclue o procedimento criminal, nos casos previstos em direito commum.

Art. 50. Para os fins de estatistica, o escrivão remetterá ao Ministério da Agricultura, Industria e Commercio cópia da sentença do juiz.

## TITULO XI

### *Da Revisão*

Art. 51. Quando, depois de fixada a indemnização, a victima vier a fallecer em consequencia do accidente, a incapacidade se agravar, attenuar, repetir ou desaparecer, ou se verificar no julgamento um erro substancial de calculo, poderão o patrão, a victima ou seus representantes pedir a revisão do julgamento que determinou as consequencias do accidente e fixou a indemnização.

Art. 52. Não será considerada como consequencia do accidente a aggravação da enfermidade ou a morte provocada por culpa exclusiva da victima.

Art. 53. A revisão de que trata o art. 51 só poderá ser pedida dentro do prazo de dous annos, contados da data do julgamento.

## TITULO XII

### *Disposições Gerais*

Art. 54. É nulla de pleno direito e considerada como inexistente qualquer convenção, contraria ao presente regulamento, tendente a evitar a sua applicação ou alterar o modo de sua execução.

Art. 55. É vedado aos patrões retirar parte dos salarios de seus operarios, ainda que com o consentimento dos mesmos, para ocorrer ás despesas relativas ao cumprimento deste regulamento.

Art. 56. Si os interessados, por qualquer motivo, executarem convenções nullas, caberá ao representante do ministerio publico a obrigação, desde que lhe seja dado conhecimento do facto, de promover immediatamente a acção judicial de nullidade.

Art. 57. Sendo os beneficiarios da victima estrangeiros, só terão direito ás indemnizações si provarem que residiam no territorio nacional por ocasião do accidente.

Art. 58. Quando deixarem de ser pagas as diarias ou deixarem de ser prestados com regularidade os socorros medicos e pharmaceuticos, a victima, por si ou por seus representantes, poderá reclamar ao representante do ministerio publico, que tomará immediatamente as necessarias providencias.

Art. 59. Todos os patrões attingidos pela lei de accidentes do trabalho ficam obrigados a affixal-a, com o respectivo regulamento, em logar bem visivel de suas fabricas, officinas ou estabelecimentos.

Art. 60. Este regulamento entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 61. Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 12 de março de 1919. — Antonio de Padua Salles. — Urbano Santos da Costa Araujo.

TABELA A QUE SE REFERE O ART. 21, § 1º, DO REGULAMENTO APROVADO  
PELO DECRETO Nº 13.498, DESTA DATA

Incapacidades	Percentagens
<i>I — Membros superiores</i>	
a) Lado direito:	
Perda de todo o membro .....	55 a 60%
Perda do ante-braço .....	50 a 60%
Perda da mão .....	45 a 60%
Perda do polegar .....	25 a 40%
Perda do indicador .....	15 a 40%
Perda do médio .....	10 a 25%
Perda do anular .....	5 a 20%
Perda do mínimo .....	5 a 20%
Ankylose completa da articulação escapulo-humeral .....	40 a 60%
Ankylose incompleta da articulação escapulo-humeral, conforme o grão .....	10 a 40%
Ankylose completa do cotovello .....	30 a 45%
Ankylose incompleta do cotovello, conforme o grão .....	10 a 35%
Ankylose completa da articulação do punho .....	20 a 45%
Ankylose incompleta da articulação do punho, conforme o grão .....	5 a 30%
b) Lado esquerdo:	
Perda de todo o membro .....	50 a 60%
Perda do ante-braço .....	45 a 60%
Perda da mão .....	40 a 60%
Perda do polegar .....	20 a 40%
Perda do indicador .....	10 a 40%
Perda do médio .....	5 a 25%
Perda do anular .....	5 a 20%
Perda do mínimo .....	5 a 20%
Ankylose completa da articulação escapulo-humeral .....	30 a 60%
Ankylose incompleta da articulação escapulo-humeral, conforme o grão .....	5 a 40%
Ankylose completa do cotovello .....	20 a 45%
Ankylose incompleta do cotovello, conforme o grão .....	5 a 35%
Ankylose completa da articulação do punho .....	10 a 45%
Ankylose incompleta da articulação do punho, conforme o grão .....	5 a 20%
<i>II — Membros inferiores</i>	
Perda de todo o membro .....	55 a 60%
Perda da perna .....	50 a 60%
Perda do pé .....	45 a 60%
Perda da rotula .....	30 a 60%
Perda de todos os artelhos .....	15 a 40%
Perda do grande artelho .....	10 a 30%
Encurtamento do membro (superior a cinco centímetros) .....	25 a 40%
Encurtamento do membro (inferior a cinco centímetros) .....	10 a 30%
Ankylose completa da articulação coxo-femural .....	30 a 60%
Ankylose incompleta da articulação coxo-femural, conforme o grão .....	10 a 40%
Ankylose completa do joelho .....	30 a 60%
Ankylose incompleta do joelho conforme o grão .....	10 a 40%
Ankylose completa da articulação do pé .....	25 a 60%
Ankylose incompleta da articulação do pé, conforme o grão .....	10 a 40%
<i>III — Órgãos Visuais</i>	
Lesão de um órgão visual, ficando o outro perfeito .....	5 a 60%

Rio de Janeiro, 12 de março de 1919. — Antonio de Padua Salles. — Urbano Santos da Costa Araujo.

\* \* \*

56) — Baer, Werner — "A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil" — Tradução de Paulo de Almeida Rodrigues — Fundação Getúlio Vargas — Serviço de Publicações — Rio de Janeiro — GB — 1966 — pág. 17

57) — Nota do autor da obra supra: (nota 8)... "Este aumento se refere ao valor nominal da produção. Em termos reais deve ter representado aproximadamente 150 a 160 por cento" (pág. 17)

58) — DECRETO Nº 19.398, DE 11 DE NOVEMBRO DE 1930

"Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências." (Leis do Brasil — Ato do Governo Provisório — pág. 11).

59) — DECRETO Nº 24.637 — DE 10 DE JULHO DE 1934

*Estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho, e dá outras providências."*

## CAPÍTULO II

### *Do Empregado e do Empregador*

Art. 3º Empregado é, para os fins da presente lei, todo indivíduo que, sem distinção de sexo, idade, graduação ou categoria, presta serviços a outrem, na indústria, no comércio, na agricultura, na pecuária, e de natureza doméstica, a título oneroso, gratuito ou de aprendizagem, permanente ou provisoriamente, fora da sua habitação, com as exceções constantes do art. 64.

## CAPÍTULO X

### *Das Exceções*

Art. 64. Ficam excluídos da presente lei, muito embora não percam, para outros efeitos, a qualidade de prepostos, agregados, ou dependentes:

1º, na indústria e no comércio:

a) os empregados que tiverem vencimentos superiores a 1:000\$ (um conto de réis) mensais, e os técnicos, ou contratados, aos quais forem assegurados, por meios idôneos, vantagens superiores às estabelecidas, na presente lei, para os demais empregados;

b) os agentes e prepostos cuja remuneração consiste, única e exclusivamente, em comissões, ou em gratificações pagas pelos clientes;

c) os profissionais de qualquer atividade que, individual ou coletivamente, empreitarem, por conta própria, serviços de sua especialidade, com ou sem fiscalização da outra parte contratante;

d) os consultores técnicos inclusive advogados e médicos, que, embora remunerados, não trabalhem efetiva e permanentemente no estabelecimento do empregador, exercendo somente funções consultivas ou informativas;

e) os domésticos e jardineiros que, em número inferior a cinco, residirem com o empregador, percebendo, cada um, salário mensal inferior a 50\$000 (cincoenta mil réis);

f) cônjuges, ascendentes, descendentes, colaterais e afins, quanto, tendo domicílio comum com o proprietário, explorarem pequenas indústrias, ou estabelecimentos comerciais, sob o regime familiar.

2º na agricultura e na pecuária:

a) os que explorarem terrenos, com ou sem bemfeitorias, e os guardadores de semoventes, que participarem dos resultados da produção ou da reprodução, tanto nos trabalhos decorrentes daqueles mistéres, como em outros que realizarem para o possuidor dos terrenos, bemfeitorias ou semoventes, sempre que tais trabalhos representarem um encargo vinculado á exploração agrícola ou parcial;

b) os parentes, até ao segundo grau, em linha reta ou colateral do proprietário agrícola ou pastoril, que com êle tenham a mesma economia doméstica.

- 60) Ob. cit. pags. 12/13  
61) "Tratado das Constituições Brasileiras" — vol. XII — pág. 107  
62) "Comentário à Constituição de 1946" — Tomo VI — (4ª Edição) — pág. 6  
63) LEI N.º 185, DE 14 DE JANEIRO DE 1936.

*Institue as comissões de salario minimo*

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Poder Legislativo decreta, e eu sanciono, a seguinte lei:

Art. 1.º Todo trabalhador tem direito, em pagamento do serviço prestado, a um salario minimo capaz de satisfazer em determinada região do Paiz e em determinada época, ás suas necessidades normaes de alimentação, habitação, vestuario, hygiene e transporte.

Paragrapho unico. Poderá o Ministro do Trabalho, Industria e Commércio, "ex-officio" ou a requerimento dos syndicatos, associações e instituições legalmente reconhecidas, ou das Comissões de Salario creadas por esta lei, classificar os trabalhadores segundo a identidade das condições e necessidades normaes da vida nas respectivas regiões.

Art. 2.º Salario minimo é a remuneração minima devida ao trabalhador adulto por dia normal de serviço. Para os menores aprendizes ou que desempenhem serviços especializados é permittido reduzir até de metade o salario minimo e para os trabalhadores occupados em serviços insalubres é permittido aumental-o na mesma proporção.

Art. 3.º A fixação do salario minimo compete ás Comissões de Salario que terão de 5 a 11 componentes, com numero igual de representantes de empregadores e empregados e um presidente, pessoa de notoria capacidade moral, versada em assumptos de ordem economica e social, que será nomeada por decreto do Presidente da Republica.

Art. 4.º O numero dos componentes das Comissões de Salario será fixado pelo Ministro do Trabalho, Industria e Commercio. Os representantes dos empregadores e empregados serão eleitos pelos respectivos syndicatos, associações e instituições legalmente reconhecidas e a sua escolha não poderá recahir em individuos estranhos ao quadro social dessas entidades.

§ 1º Os representantes de empregadores e empregados eleitos no prazo fixado, serão nomeados pelo Ministro do Trabalho, Industria e Commercio, devendo os nomeados preencher os requisitos acima.

§ 2.º De cada Comissão de Salario não poderá participar, como representante dos empregadores ou dos empregados, mais de um componente que pertença á mesma profissão ou á mesma actividade productora.

Art. 5.º As Comissões de Salario terão mandato de dois annos, podendo os seus componentes ser reconduzidos ao terminar o prazo do mandato.

§ 1.º As Comissões de Salário, que se reunirão por convocação do presidente, só poderão deliberar com a presença da maioria de seus componentes e de numero igual de representantes dos empregadores e empregados. As suas decisões serão pronunciadas por maioria de votos dos presentes e em caso de empate decidirá o presidente.

§ 2º Das decisões das Comissões de Salário haverá recurso para a Justiça do Trabalho.

Art. 6.º Os componentes das Comissões de Salarios perceberão a remuneração de 50\$000 (cincoenta mil réis) por sessão a que comparecerem, até o maximo de 200\$000 (duzentos mil réis) por mez.

Art. 7.º Para os effeitos desta lei será o Paiz dividido em 22 regiões correspondentes aos 20 Estados, Districto Federal e Territorio do Acre. Em cada região funcionará uma Comissão de Salario com sede na Capital do Estado, no Districto Federal e na do governo geral no Territorio do Acre.

§ 1.º Mediante proposta da Comissão de Salario, tendo em vista os indices do padrão de vida, poderá o Governo Federal dividir uma região em duas ou mais zonas, desde que cada zona abranja, pelo menos, quinhentos mil habitantes. Cada zona terá a sua Comissão de Salario, cuja sede será no municipio de maior importancia economica.

§ 2.º Sempre que em uma região ou zona se verifiquem diferenças de padrão de vida causadas por circumstancias economicas de caracter urbano, suburbano, rural ou maritimo, poderá o Governo Federal, mediante proposta da Comissão de Salario, autorizar-a a sub-dividir a região ou zona, de accordo com taes circumstancias. Neste caso serão instituídas sub-commissões locais, que funcionarão subordinadas ás Comissões de Salario, ás quaes proporão o montante de um salario minimo local.

Os presidentes das sub-commissões serão designados pelos presidentes das respectivas Comissões de Salario.

Art. 8.º As Comissões de Salario, têm por incumbencia fixar o salario minimo que prevalecerá na região ou zona de sua jurisdicção. Cabe-lhes também se pronunciar sobre a alteração do salario minimo que lhes fór requerida por algum de seus componentes, pela inspecção do trabalho, por qualquer dos syndicatos, associações ou instituições, e, na falta destes, por dez pessoas residentes na zona ou região ha mais de um anno e que não tenham entre si laços de parentesco até segundo gráo, incluidos os afins.

Art. 9.º O salario minimo será fixado para cada região ou zona, de modo geral, ou segundo a identidade das condições e necessidades normaes da vida nas respectivas regiões, após minucioso inquerito censitario sobre as condições economicas locais, inclusive no que se refere aos salarios effectivamente pagos, afim de proporcionar ás Comissões de Salario os elementos de que carecem, para avaliarem a importancia dos recursos minimos indispensaveis á satisfação das necessidades normaes do trabalhador.

§ 1.º Todos os individuos, empresas, associações, syndicatos, companhias e firmas que tenham a seu serviço empregados ou operarios, deverão remetter ao Ministerio do Trabalho, Industria e Commercio, ou á autoridade que o representar nos Estados, dentro do prazo de quinze dias, a contar da data da notificação, a indicação dos salarios mais baixos effectivamente pagos com a discriminação do serviço desempenhado pelos trabalhadores.

§ 2.º O disposto no paragrapho anterior será igualmente observado pelos encarregados de serviço ou obras, tanto do Governo Federal, como dos Governos Estaduaes e Municipaes.

§ 3.º Os dados censitarios recolhidos pelo Ministro do Trabalho, Industria e Commercio serão enviados ás Comissões de Salario. Nos casos de insufficiencia desses dados, poderão as Comissões colher os elementos complementares de que precisarem, directamente junto ás partes interessadas residentes na região ou zona de sua jurisdicção.

§ 4.º As Comissões de Salario, depois de instituidas, representarão o Ministerio do Trabalho, Industria e Commercio, para o efeito do recebimento dos esclarecimentos censitarios de que tratam os paragraphos 1.º e 2.º

Art. 10. A Comissão de Salario ao publicar o montante do salario minimo dará, simultaneamente, á publicidade os indices censitarios que justifiquem a sua adopção.

§ 1.º Ao fixar o salario minimo, determinará a Comissão as percentagens com que os cinco factores enumerados no art. 1.º contribuem para a sua formação.

§ 2.º Nos casos em que os salarios não forem pagos totalmente em dinheiro, serão computadas no seu calculo, na proporção das percentagens a que se refere o § 1.º, as vantagens concedidas pelos empregadores relativamente a cada um dos cinco factores de que se compõe o salario minimo.

Art. 11. Cada Comissão de Salario fixará dentro do prazo improrrogavel de nove mezes, contado da data de sua posse, o montante do salario minimo. A decisão será publicada, para conhecimento publico, durante 90 dias, na região ou zona de jurisdicção da Comissão e no *Diario Official*, na Capital da Republica. Durante esse prazo receberá a Comissão as observações que as partes interessadas lhe dirigirem e, decorridos os 90 dias, reunir-se-á, immediatamente, para apreciar as observações recebidas, alterar ou confirmar o montante do salario minimo e promulgar a sua decisão que será definitiva.

Art. 12. A acta da reunião da Comissão de Salario em que fór ultimada a decisão definitiva, será dada á publicidade na região ou zona a que se applicar e uma cópia authentica da mesma será enviada pelo Presidente, no prazo improrrogavel de quinze dias, pela via mais rapida ao Ministro do Trabalho, Industria e Commercio que a fará inserir no *Diario Official*. De posse das decisões definitivas de todas as Comissões de Salario, submeterá o Ministro do Trabalho ao Presidente da Republica, o decreto instituindo o salario minimo em cada região ou zona do Paiz, o qual, decorridos 60 dias da

publicação no *Diário Official*, obrigará a todos aquelles que utilizem o trabalho de outrem, mediante remuneração por tempo de serviço.

Art. 13. O salario minimo, uma vez fixado, vigorará pelo prazo de tres annos, podendo ser modificado ou confirmado por novo periodo de tres annos e assim seguidamente, por decisão da Comissão de Salario approvada pelo Ministro do Trabalho, Industria e Commercio.

Paragrapho unico. Excepcionalmente, poderá o salario minimo ser modificado antes de decorridos tres annos de sua vigencia, sempre que a Comissão de Salario, pelo voto de tres quartos (3/4) de seus componentes, reconhecer que factores de ordem economica tenham alterado de maneira profunda a situação economica e financeira da região ou zona.

Art. 14. Será nullo de pleno direito qualquer contracto ou convenção que estipule remuneração inferior ao salario minimo estabelecido.

Art. 15. Todo o trabalhador a quem fôr pago salario inferior ao minimo fixado pela Comissão de Salario, tem direito, a despeito de qualquer contracto ou convenção em contrario, de reclamar ao empregador o complemento de seu salario. A autoridade fixará o prazo em que deverá ser restituída a differença a pagar, o qual não poderá ultrapassar de 90 dias. A acção prescreve depois de dois annos, a contar para cada pagamento, da data em que o mesmo foi effectuado.

Art. 16. Todo aquelle que infringir as disposições desta lei, será passivel de uma multa de 50\$000 (cincoenta mil réis), a 2:000\$000 (dois contos de réis), elevada ao dobro na reincidencia. A importancia da multa, reverterá integralmente a favor do Tesouro Nacional.

Paragrapho unico. Não se realizando o pagamento da multa, dentro do prazo comminado, que não poderá ser inferior a 30 dias, será a cobrança effectuada por executivo, fiscal, perante a Justiça Federal.

Art. 17. O membro da Comissão de Salario que deixar de comparecer a tres sessões seguidas sem justificação documentada, será considerado destituído de suas funcções, sendo substituído pelo immediato em votos.

Art. 18. O Poder Executivo, por intermedio do Ministerio do Trabalho, regulamentará a presente lei dentro do prazo de 90 dias, contados da data de sua publicação assegurando a sua fiscalização e todas as medidas tendentes a garantirem a sua plena execução.

Paragrapho unico. O prazo de que trata o § 1.º do artigo 4.º será, para a formação das primeiras Comissões de Salario, de 60 dias, contados da publicação do Regulamento da Lei, no *Diário Official*.

Art. 19. Fica assegurado aos Syndicatos e Associações de Classe, devidamente reconhecidos, a fiscalização da presente lei, nos termos da legislação em vigor.

Art. 20. Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 1936, 115.º da Independencia e 48.º da Republica. GETULIO VARGAS — *Agamemnon Magalhães*. (Leis do Brasil — 1.ª Parte — 1936 — pág. 32.)

64) DECRETO N.º 399, DE 30 DE ABRIL DE 1938

*Approva o Regulamento para a execução da Lei n.º 185, de 14-1-1936.*

## CAPÍTULO VI

### *Da fixação do Salario Mínimo*

Art. 45. De posse das decisões definitivas das Comissões de Salario, submeterá o Ministro do Trabalho, Indústria e Comercio ao Presidente da Republica o decreto instituindo o salario mínimo em cada região, zona ou sub-zona.

Parágrafo único. Si uma ou várias Comissões de Salario Mínimo deixarem de remeter cópia autêntica das atas a que se refere o artigo anterior e no prazo fixado pelo parágrafo do mesmo artigo, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comercio, ouvido o Departamento de Estatística e Publicidade de seu Ministério, submeterá ao Presidente

da República uma proposta de salário mínimo para a região zona ou sub-zona, interessada, baseada no critério de comparação com regiões, zonas ou sub-zonas, de condições semelhantes. — (DO — 7-5-1938.)

65) Ob. cit., pág. 9.

66) DECRETO-LEI N.º 2.162, DE 1 DE MAIO DE 1940

*Institue o salário mínimo e dá outras providências.*

O Presidente da República, considerando o que expõe o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio em cumprimento dos arts. 12 da Lei n.º 185, de 14 de janeiro de 1936, e 45 do Decreto-lei n.º 399, de 30 de abril de 1938, e usando de atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, resolve:

Art. 1.º Fica instituído, em todo o país, o salário mínimo a que tem direito pelo serviço prestado todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, como capaz de satisfazer, na época atual e nos pontos do país determinados na tabela anexo, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

Art. 2.º O salário mínimo será pago na conformidade da tabela a que se refere o artigo anterior e que vigorará pelo prazo de três anos, podendo ser modificada ou confirmada por novo triênio e assim seguidamente, salva a hipótese do art. 46, parágrafo 2.º, do Decreto-lei n.º 399, de 30 de abril de 1938.

Art. 3.º Para os menores de 18 anos, o salário mínimo, respeitada a proporcionalidade com que vigorar para o trabalhador adulto local, será pago sobre a base uniforme de 50% e terá como extremos a quantia de 120\$000 por mês, dividido em 200 horas de trabalho útil, ou de 4\$800 por dia de oito horas de trabalho, ou, ainda, \$600 por hora de trabalho, e a de 45\$000 por mês, dividido em 200 horas de trabalho útil, ou de 1\$800, por dia de oito horas de trabalho, ou, ainda, \$225 por hora de trabalho.

Art. 4.º O pagamento de salários, ordenados, ou quaisquer outras formas de remuneração, não deve ser estipulado por período superior a um mês.

§ 1.º Quando o pagamento houver sido estipulado por mês, deve o mesmo ser efetuado, o mais tardar, até ao décimo dia útil do mês subsequente ao vencido.

§ 2.º Tratando-se de pagamento por quinzena ou semana, deve êle ser efetuado até ao quinto dia útil subsequente ao do vencimento.

Art. 5.º É privilegiado em qualquer processo de falência ou insolvência o crédito correspondente a salário não pago.

Art. 6.º Para os trabalhadores ocupados em operações consideradas insalubres, conforme se trate dos graus máximos, médio ou mínimo, o acréscimo de remuneração, respeitada a proporcionalidade com o salário mínimo que vigorar para o trabalhador adulto local, será de 40%, 20% ou 10%, respectivamente.

Art. 7.º Os infratores do presente decreto-lei serão passíveis da penalidade de 50\$000 (cincoenta mil réis) a 2:000\$000 (dois contos de réis), elevada ao dobro em caso de reincidência.

Art. 8.º O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio expedirá as instruções necessárias à fiscalização do presente decreto-lei, podendo cometer essa fiscalização a qualquer dos órgãos componentes do respectivo Ministério e, bem assim, aos fiscais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, na forma do Decreto-lei n.º 1.468, de 1.º de agosto de 1939.

§ 1.º Poderá o Ministro, em instruções especiais, indicar, além do diretor do Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, outra autoridade que deva apreciar os processos de infrações e aplicar as penalidades que couberem, como recursos, no prazo de 15 dias, para o Ministro, desde que haja depósito prévio do valor da multa.

§ 2.º A cobrança de qualquer multa far-se-á, até onde seja aplicável, nos termos do Decreto n.º 22.131, de 23 de novembro de 1932.

Art. 9.º As dúvidas suscitadas na execução do presente decreto-lei, ouvido o Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, serão resolvidas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

Art. 10. O presente decreto-lei entrará em vigor decorridos 60 dias da sua publicação no *Diário Oficial*.

Art. 11. Ficam revogadas as disposições em contrário. — (DO de 4-5-40.)

67) Relatório da Comissão Revisora do Projeto de Código de Trabalho, apresentado ao Ministro da Justiça — “Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro” — vol. 41 — pág. 212 e segs.

68) DECRETO N.º 6.969, DE 19 DE OUTUBRO DE 1944

*Dispõe sobre fornecedores de cana que lavram terra alheia, e dá outras providências*

#### DOS TRABALHADORES RURAIS

Art. 19. Os trabalhadores rurais que percebem salários por tempo de serviço e os empreiteiros de áreas de tarefas certas, remunerados em dinheiro, que não possam ser incluídos nas definições constantes do art. 1.º e seus parágrafos do Estatuto da Lavoura Canavieira, terão a sua situação regulada em contratos-tipos aprovados pelo IAA, sem prejuízo das disposições das leis trabalhistas que lhes sejam aplicáveis.

§ 1.º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se trabalhador rural aquele que presta os seus serviços na lavoura canavieira em caráter permanente, periódico ou transitório.

§ 2.º Durante a prestação de serviços industriais na usina o trabalhador rural estará subordinado aos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho e das demais leis de proteção ao trabalhador, inclusive das que regulam o salário.

§ 3.º Os trabalhadores em engenhos de açúcar, rapadura ou aguardente terão sua situação regulada pelas leis trabalhistas, não lhes aplicando o disposto neste artigo.

Art. 22. Nos contratos-tipos ou nas instruções baixadas pelo IAA, observar-se-ão os seguintes princípios:

- a) proibição de reduzir a remuneração devida ao trabalhador rural, com fundamento na má colheita, resultante de motivo de força maior;
- b) direito a moradia sã e suficiente, tendo em vista a família do trabalhador;
- c) assistência médica, dentária e hospitalar gratuita;
- d) ensino primário gratuito aos filhos de trabalhadores em idade escolar;
- e) garantia de indenização, no caso de despedida injusta do trabalhador. — (DO de 21-10-1944.)

69) Decreto-Lei n.º 3.855, de 21 de novembro de 1941.

“Estatuto da Lavoura Canavieira” — (DO de 27-11-1941.)

70) Ob. cit., pág. 25.

71) Decreto-lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944.

“Reforma a Lei de Acidentes do Trabalho.” — (DO de 11-11-1944.)

72) Ob. cit., pág. 32.

73) Russomano, M. V. — “Comentários à Lei de Acidentes do Trabalho” — 1967 — José Konfino Editor — Rio de Janeiro — vol. I — pág. 128.

74) “Tratado das Constituições Brasileiras” — 1965 — vol. XII — pág. 110.

75) LEI N.º 605, DE 5 DE JANEIRO DE 1949

*Dispõe sobre o repouso semanal remunerado e o pagamento de salário nos dias feriados civis e religiosos.*

Art. 1.º Todo empregado tem direito ao repouso semanal remunerado, de vinte e quatro horas consecutivas, preferentemente aos domingos e, nos limites das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local.



Art. 2.º Entre os empregados a que se refere esta Lei, incluem-se os trabalhadores rurais, salvo os que operem em qualquer regime de parceria, meação, ou forma semelhante de participação na produção.

Art. 3.º O regime desta Lei será extensivo àqueles que, sob forma autônoma, trabalhem agrupados, por intermédio de Sindicato, Caixa Portuária ou entidade congênere. A remuneração do repouso obrigatório, neste caso, consistirá no acréscimo de um sexto (1/6) calculado sobre os salários efetivamente percebidos pelo trabalhador e paga juntamente com os mesmos.

Art. 4.º É devido o repouso semanal remunerado, nos termos desta Lei, aos trabalhadores das autarquias e de empresas industriais, ou sob administração da União, dos Estados e dos Municípios, ou incorporadas nos seus patrimônios, que não estejam subordinados ao regime do funcionalismo público.

Art. 5.º Esta Lei não se aplica às seguintes pessoas:

a) aos empregados domésticos, assim considerados, de modo geral, os que prestam serviço de natureza não-econômica à pessoa ou à família no âmbito residencial destas;

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

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

Parágrafo único. São exigências técnicas, para os efeitos desta Lei, as que, pelas condições peculiares às atividades da empresa, ou em razão do interesse público, tornem indispensável a continuidade do serviço.

Art. 6.º Não será devida a remuneração quando, sem motivo justificado, o empregado não tiver trabalhado durante toda a semana anterior, cumprindo integralmente o seu horário de trabalho.

§ 1.º São motivos justificados:

a) os previstos no artigo 473 e seu parágrafo único da Consolidação das Leis do Trabalho;

b) a ausência do empregado, devidamente justificada, a critério da administração do estabelecimento;

c) a paralisação do serviço nos dias em que, por conveniência do empregador, não tenha havido trabalho;

d) a ausência do empregado, até três dias consecutivos, em virtude de seu casamento;

e) a falta ao serviço com fundamento na lei sobre acidente do trabalho;

f) a doença do empregado, devidamente comprovada.

§ 2.º A doença será comprovada, mediante atestado de médico da empresa, ou por ela designado e pago, e na falta deste, de médico da instituição de previdência social a que esteja filiado o empregado, de médico do Serviço Social da Indústria ou do Serviço de repartição federal, estadual ou municipal incumbida de assuntos de higiene e saúde, ou não existindo estes na localidade em que trabalhar o empregado, de médico de sua escolha.

§ 3.º Nas empresas em que vigorar regime de trabalho reduzido, a frequência exigida corresponderá ao número de dias em que o empregado tiver de trabalhar.

Art. 7.º A remuneração do repouso semanal corresponderá:

a) para os que trabalham por dia, semana, quinzena ou mês, à de um dia de serviço, não computadas as horas suplementares;

b) para os que trabalham por hora à de sua jornada normal de trabalho, excluída as horas complementares;

c) para os que trabalham por tarefa ou peça, o equivalente ao salário correspondente às tarefas ou peças feitas durante a semana, no horário normal de trabalho, dividido pelos dias de serviço efetivamente prestados ao empregador;

d) para o empregado em domicílio, o equivalente ao cociente da divisão por seis (6) da importância total da sua produção na semana.

§ 1º Os empregados cujos salários não sofram descontos por motivo de feriados civis ou religiosos são considerados já remunerados nesses mesmos dias de repouso, conquanto tenham direito à remuneração dominical.

§ 2º Consideram-se já remunerados os dias de repouso semanal do empregado mensalista ou quinzenalista, cujo cálculo de salário mensal ou quinzenal, ou cujos descontos por faltas sejam efetuados na base do número de dias de mês ou de trinta (30) e quinze (15) diárias, respectivamente.

Art. 8º Excetuados os casos em que a execução do serviço fôr imposta pelas exigências técnicas das empresas, é vedado o trabalho em dias feriados, civis e religiosos, garantida, entretanto, aos empregados a remuneração respectiva, observados os dispositivos dos artigos 6º e 7º desta Lei.

Art. 9º Nas atividades em que não fôr possível, em virtude das exigências técnicas das empresas, a suspensão do trabalho, nos dias feriados civis e religiosos, a remuneração será paga em dobro, salvo se o empregador determinar outro dia de folga.

Art. 10. Na verificação das exigências a que se referem os artigos anteriores, terão-se em vista as de ordem econômica, permanentes ou ocasionais, bem como as peculiaridades locais.

Parágrafo único. O Poder Executivo, em decreto especial ou no regulamento que expedir para fiel execução desta Lei, definirá as mesmas exigências e especificará tanto quanto possível, as empresas a elas sujeitas, ficando desde já incluídas entre elas as de serviços públicos e de transportes.

Art. 11. São feriados civis os declarados em lei federal. São feriados religiosos os dias de guarda, declarados em lei municipal, de acordo com a tradição local e em número não superior a sete.

Art. 12. Salvo no que entende com as instituições públicas referidas no artigo 4º, as infrações ao disposto nesta Lei serão punidas, segundo o caráter e a gravidade, com a multa de cem a cinco mil cruzeiros.

Art. 13. Serão originariamente competentes, para a imposição das multas de que trata a presente Lei, os Delegados Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, nos Estados e Territórios, o Diretor da Divisão de Fiscalização do Departamento do Trabalho, no Distrito Federal, e, nos Estados, onde houver delegação de atribuições, a autoridade delegada.

Art. 14. A fiscalização da execução da presente Lei, o processo de autuação dos seus infratores, os recursos e a cobrança das multas reger-se-ão pelo disposto no título VII da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 15. A presente Lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Art. 16. Revogam-se as disposições em contrário. (D.O. de 4-1-1949.)

76) DECRETO Nº 27.048, DE 12 DE AGOSTO DE 1949

"Aprova o regulamento da Lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949, que dispõe sobre o repouso semanal remunerado e o pagamento de salário nos dias feriados civis e religiosos." (D.O. de 16-8-1949.)

77) AGRICULTURA

— Casas para Colonos

#### MINISTERIO DA AGRICULTURA

O Ministro de Estado dos Negócios da Agricultura:

Considerando a necessidade de fixar o lavrador à terra, não só para evitar o êxodo rural como para permitir-lhe o pleno desenvolvimento da sua família e de seus trabalhos;

Considerando que os Núcleos Coloniais devem compor-se de lotes convenientemente medidos e demarcados, formando grupos de pequenas propriedades rurais em que uma das características essenciais é a habitação do agricultor;

Considerando que o órgão responsável pela colonização no País, a D.T.C., não dispõe de recursos suficientes para atender às necessidades de construção de casas para os colonos de suas dependências;

Considerando as finalidades e disponibilidades da Fundação da Casa Popular para atender a um programa de melhoria das condições da habitação rural;

Considerando que a conjugação dos recursos disponíveis da D.T.C. e da F.C.P., ensejará a execução de um largo programa de assistência social rural em todo o território nacional.

Considerando, finalmente, o que dispõe o art. 43 do Decreto-lei nº 6.117, de 16-12-43;

Resolve:

1º — Autorizar a D.T.C. a fazer convênios com a Fundação da Casa Popular para o financiamento de casas para colonos nas suas dependências;

2º — Considerar o débito do colono, resultante do financiamento da casa, como débito para com a D.T.C., que se responsabilizará perante a Fundação da Casa Popular.

3º — O não cumprimento do contrato de financiamento, por parte do colono, constituirá motivo para a cobrança executiva na forma da legislação em vigor a juízo da D.T.C.;

4º — As casas sempre que possível deverão ser construídas pelos próprios interessados sob a orientação e fiscalização técnica da D.T.C.;

5º — A D.T.C. ficará encarregada pelos seus órgãos locais, à cobrança das prestações devidas pelo colono, bem como fiscalizar a execução do contrato de mútuo;

6º — No caso de inadimplemento do contrato ou que por outra causa prevista em lei, o colono seja excluído do núcleo, será feita, pela D.T.C., a transferência do contrato, para o novo adquirente, que indenizará o primeiro, pelo capital pago;

7º — A D.T.C. fará a indicação dos colonos em condições econômicas de poder assumir a responsabilidade do pagamento do financiamento;

8º — A D.T.C. receberá da entidade financiadora o numerário necessário à construção das casas e efetuará o pagamento ao colono, prestando contas à entidade financiadora;

9º — A D.T.C. fará a compra dos materiais necessários à construção da casa, quer diretamente quer por intermédio da cooperativa local;

10º — As plantas das casas e demais construções necessárias à exploração agrícola, serão fornecidas pela D.T.C. — *João Cleophas*.

S/C. 7.340-53. (D.O. de 11-2-53, pág. 2277.)

78) DECRETO Nº 38.955, DE 27 DE MARÇO DE 1956

*Dispõe sobre a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER)*

Art. 1º A Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), instituída em 9 de maio de 1952 pelo então Ministério da Educação e Saúde, com sede no Rio de Janeiro e jurisdição em todo o Território Nacional, subordinada diretamente ao Ministro da Educação e Cultura, tem por finalidade difundir a Educação de Base no meio rural brasileiro.

Art. 2º Destina-se essa Campanha a levar aos indivíduos e às comunidades os conhecimentos teóricos e técnicos indispensáveis a um nível de vida compatível com a dignidade humana e com os ideais democráticos, conduzindo as crianças, os adolescentes e os adultos a compreenderem os problemas peculiares ao meio em que vivem, a formarem uma idéia exata de seus deveres e direitos individuais e cívicos e a participarem, eficazmente, do progresso econômico e social da comunidade a que pertencem.

Art. 3º A CNER compete:

a) investigar e pesquisar as condições econômicas, sociais e culturais da vida do homem brasileiro no campo;

b) preparar técnicos para atender às necessidades da Educação de Base ou Fundamental;

c) promover e estimular a cooperação das instituições e dos serviços educativos existentes no meio rural e das que visam o bem comum;

d) concorrer para a elevação dos níveis econômicos da população rural e, do meio da introdução, entre os rurícolas, do emprego de técnicas avançadas de organização e de trabalho;

e) contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões educativos, sanitários, assistenciais, cívicos e morais das populações rurais;

f) dar, sempre que solicitada, orientação técnica a instituições públicas e privadas que, atuando no meio rural, estejam integradas em seus objetivos e finalidades.

Art. 4º A CNER atuará em todo o Território Nacional diretamente ou através de Acordos e convênios com órgãos de serviço público, federal ou municipal, e entidades de direito público ou privado.

Art. 5º A ação da CNER se desenvolverá através de Missões Rurais, Centros Sociais, Centros de Treinamento de Líderes Rurais, de Professores e Auxiliares Rurais, Campanhas Educacionais e outras modalidades de Educação de Base, inclusive de bolsas de estudo para especialização em assuntos que interessem suas atividades.

Art. 6º A CNER terá uma administração geral, superintendida por um Coordenador, designado pelo Ministro, e será integrada dos órgãos indispensáveis a assegurar a eficiência de seus encargos.

Art. 7º Quando o desenvolvimento da CNER dos Estados e Territórios o exigir, poderão ser criados Escritórios Regionais, com a jurisdição proposta pelo Coordenador e aprovada pelo Ministro da Educação e Cultura.

Art. 8º Para atender a seus encargos, disporá a CNER de tabelas aprovadas, anualmente, pelo Ministro de Estado da Educação e Cultura, observadas as disposições dos artigos 15 a 17 da Lei nº 1.765, de 18 de dezembro de 1952.

§ 1º Na remuneração do Coordenador, Chefe do Setor, Delegados, Assistentes e Secretário do Coordenador e Encarregados de Turma serão observados os valores dos símbolos estabelecidos para os cargos de chefia e funções gratificadas, não podendo, nessa fixação, ultrapassar o valor atribuído ao menor padrão de vencimentos de cargo em comissão.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, o servidor federal, estadual, municipal ou autárquico, posto à disposição da CNER, sem prejuízo das vantagens de seu cargo, terá apenas a diferença entre o que perceber pelos cofres públicos e o fixado na tabela de que trata este artigo.

Art. 9º O pessoal técnico da CNER será recrutado entre os portadores de certificados de Curso pela mesma realizado ou equivalente; educadores nacionais de notável saber e integrados na Educação de Base; e profissionais especializados em assuntos à mesma peculiares.

Art. 10. As atividades da CNER serão custeadas pelos recursos que lhe forem destinados no orçamento da União ou em virtude de acordos ou convênios com entidades públicas ou privadas.

Parágrafo único. A aplicação desses recursos será feita rigorosamente de acordo com o plano apresentado anualmente pelo Coordenador da CNER à aprovação do Ministro da Educação e Cultura no qual serão discriminados os serviços a serem executados, a modalidade de financiamento e respectivos orçamentos.

Art. 11. O material permanente e equipamentos adquiridos à conta dos referidos recursos constituem bens da União, devendo como tal ser escriturados, e reverterão à CNER quando do término ou suspensão dos serviços, decorrentes de Acordos ou Convênios.

Parágrafo único. Na hipótese de haverem sido adquiridos à conta de recursos de entidades públicas ou particulares, com os quais mantiver a CNER Acordo ou Convênio

só poderão ser empregados nos serviços executados em cooperação com essas entidades, sendo às mesmas devolvidas ao término ou suspensão do serviço.

Art. 12. Não será permitida a aplicação de recursos da CNER em propriedade privada, para obras ou benfeitorias que não possam reverter à CNER ao término ou suspensão do serviço; sendo apenas permitida a execução de pequenas obras de adaptação e benfeitorias, desde que não ultrapassem 2% (dois por cento) do respectivo orçamento.

Art. 13. A CNER manterá contabilidade própria, de acordo com as instruções vigentes e as necessidades técnicas de sua finalidade, observado, quando for o caso, o art. 918 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública.

Art. 14. A CNER promoverá entendimentos com órgãos do Serviço Público e outras entidades que se encarreguem de serviços afins, no sentido de obter um melhor entrosamento de suas atividade para atingir os objetivos colimados em melhoria da comunidade brasileira.

Art. 15. O Ministro da Educação e Cultura baixará as instruções necessárias à complementação dos dispositivos do presente decreto.

Art. 16. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (D.O. de 27-3-56.)

79) DECRETO Nº 39.871, DE 30 DE AGOSTO DE 1956

"Altera a redação dos artigos 8º e 10 do Decreto nº 38.955, de 27-3-56, que dispõe sobre a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER)." (D.O. de 23-3-56.)

80) LEI Nº 3.807, DE 26 DE AGOSTO DE 1960

"Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social." (D.O. de 5-9-60.)

81) LEI Nº 4.214, DE 2 DE MARÇO DE 1963

Dispõe sobre o "Estatuto do Trabalhador Rural"

## TÍTULO I

### *Do Empregador Rural e do Trabalhador Rural*

Art. 2º Trabalhador rural para os efeitos desta lei é toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou *in natura*, ou parte *in natura* e parte em dinheiro.

## SEÇÃO I

### *Da Moradia*

Art. 50. O Poder Executivo baixará regulamentação acêrca das casas destinadas aos trabalhadores rurais, atendendo às condições peculiares de cada região e respeitados, em qualquer caso, os mínimos preceitos de higiene.

Parágrafo único. As normas a que se refere este artigo deverão ser propostas por uma comissão nomeada pelo Governo e constituída de representantes dos Ministérios do Trabalho e Previdência Social, da Agricultura e da Saúde.

Art. 51. Rescindido ou findo o contrato de trabalho, o trabalhador rural será obrigado a desocupar a moradia dentro de trinta dias, restituindo-a no estado em que a receber, salvo as deteriorações naturais do uso regular.

## TÍTULO IX

### *Dos Serviços Sociais*

#### CAPÍTULO I

##### *Do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural*

Art. 158. Fica criado o "Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural", que se constituirá de 1% (um por cento) do valor dos produtos agropecuários colocados e que deverá ser recolhido pelo produtor, quando da primeira operação ao Instituto de

Aposentadoria e Pensões dos Industriários, mediante guia própria, até quinze dias daquela colocação.

§ 1º Na hipótese de estabelecimento fabril que utilize matéria prima de sua produção agropecuária, a arrecadação se constituirá de 1% (um por cento) sobre o valor da matéria-prima própria, que for utilizada.

§ 2º Nenhuma empresa, pública ou privada, rodoviária, ferroviária, marítima ou aérea, poderá transportar qualquer produto agropecuário, sem que comprove, mediante apresentação de guia de recolhimento, o cumprimento do estabelecido neste artigo.

## CAPÍTULO II

### *Do Instituto de Previdência e Seguro Social*

Art. 159. Fica o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — IAPI — encarregado, durante o prazo de cinco anos, da arrecadação do Fundo a que se refere, o artigo anterior, diretamente, ou mediante Convênio com entidades públicas ou particulares, bem assim incumbido da prestação dos benefícios estabelecidos nesta lei ao trabalhador rural e seus dependentes, indenizando-se das despesas que forem realizadas com essa finalidade.

Parágrafo único. A escrituração do Fundo referido no artigo anterior será inteiramente distinta na contabilidade do IAPI e sua receita será depositada no Banco do Brasil S.A., sob o título "Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural", à ordem do IAPI.

## CAPÍTULO III

### *Dos Segurados*

Art. 160. São obrigatoriamente segurados: os trabalhadores rurais, os colonos ou parceiros, bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e as pessoas físicas que explorem as atividades previstas no art. 3º desta lei, estes com menos de cinco empregados a seu serviço.

Art. 161. Os proprietários em geral, os arrendatários, demais empregados rurais não previstos no artigo anterior, bem como os titulares de firma individual, diretores, sócios, gerentes, sócios solidários, sócios quotistas, cuja idade seja, no ato da inscrição até cinquenta anos, poderão, se o requererem, tornar-se contribuinte facultativo do IAPI.

§ 1º A contribuição dos segurados referidos neste artigo será feita à base de 8% (oito por cento) sobre um mínimo de três e um máximo de cinco vezes o salário-mínimo vigorante na região.

§ 2º Os segurados referidos neste artigo e seus dependentes gozarão de todos os benefícios atribuídos ao segurado rural e dependente rural.

## CAPÍTULO IV

### *Dos Dependentes*

Art. 162. São dependentes do segurado, para os fins desta lei:

I — a esposa, 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 subseqüentes 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.

## CAPÍTULO V

### *Dos Benefícios*

Art. 164. O IAPI prestará aos segurados rurais ou dependentes rurais, entre outros, os seguintes serviços:

- a) assistência à maternidade;
- b) auxílio-doença;
- c) aposentadoria por invalidez ou velhice;
- d) pensão aos beneficiários em caso de morte;
- e) assistência médica;
- f) auxílio funeral;
- g) (Vetado).

§ 1º Os benefícios correspondentes aos itens "b" e "c" são privativos do segurado rural.

Art. 165. Para execução dos serviços previstos nos itens "a" e "e" do artigo anterior, poderá o IAPI estabelecer convênios com clínicas ou entidades hospitalares ou com outras instituições de previdência.

Art. 166. A carteira de Seguro contra acidente do Trabalho do IAPI poderá operar com os segurados rurais, mediante contribuição facultativa, a ser estabelecida na regulamentação da presente lei.

## CAPÍTULO VI

### *Disposições Especiais*

Art. 167. Os benefícios concedidos aos segurados rurais ou seus dependentes, salvo quanto às importâncias devidas ao IAPI, aos descontos autorizados por lei, ou derivados da obrigação de prestar alimentos, reconhecidos judicialmente, não poderão ser objeto de penhora, arresto ou seqüestro, sendo nula de pleno direito qualquer venda ou cessão, a constituição de qualquer ônus, bem como a outorga de poderes irrevogáveis ou em causa própria para a respectiva percepção.

Art. 168. O pagamento dos benefícios em dinheiro será efetuado diretamente ao segurado rural ou ao dependente rural, salvo nos casos de ausência, moléstia contagiosa ou impossibilidade de locomoção do beneficiário, quando se fará por procurador, mediante concordância expressa do IAPI, que poderá negá-la quando julgar inconveniente.

Art. 169. Não prescreverá o direito ao benefício mas prescreverão as prestações respectivas não reclamadas no prazo de cinco anos, a contar da data em que forem devidas.

Art. 170. As importâncias devidas aos segurados serão pagas, caso ocorra sua morte, aos seus dependentes, e, na falta destes, reverterão ao Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural.

Art. 171. Os recursos do Fundo de Seguros não poderão ter destinação diversa da prevista nesta lei, sob pena de responsabilidade civil e criminal dos que a determinarem ou praticarem.

Art. 172. Os benefícios previstos na presente lei somente passarão a vigorar após o primeiro ano a que se referir a arrecadação. (D.O. de 18-3-63.)

## 83) DECRETO Nº 53.154, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1963

*Aprova o Regulamento da Previdência Social Rural.*

Art. 1º Fica aprovado, sob a denominação de "Regulamento da Previdência Social Rural", o Regulamento que a este acompanha, assinado pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social e destinado à fiel execução do disposto nos arts. 55 e 158 a 174 do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963).

Art. 2º O presente Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

## TÍTULO I

*Da Previdência Social Rural e seu âmbito.*

## CAPÍTULO ÚNICO

Art. 1º A Previdência Social Rural, instituída pela Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963 (Estatuto do Trabalhador Rural — E. T. R.), tem por fim assegurar aos seus beneficiários, nos termos deste Regulamento e nos limites dos seus recursos financeiros, técnicos e administrativos disponíveis:

I — Os meios indispensáveis de manutenção, aos segurados nos casos de idade avançada ou incapacidade para o trabalho, e, aos dependentes, no caso de morte do segurado;

II — A assistência à maternidade;

III — A prestação de serviços que visem à proteção de sua saúde.

Art. 12. Os benefícios serão:

I — Para os segurados em geral:

a) auxílio-doença;

b) aposentadoria por invalidez;

c) aposentadoria por velhice;

II — Para a segurada-trabalhadora rural, o abono de maternidade;

III — Para os dependentes:

a) pensão por morte;

b) auxílio funeral.

Parágrafo único. A Previdência Social Rural assegurará também, aos beneficiários em geral, os acréscimos de benefícios estabelecidos, na legislação própria, para os casos de acidente de trabalho.

Art. 13. Os serviços serão:

I — Assistência médica, para os beneficiários em geral;

II — Assistência à maternidade, para as seguradas ou as dependentes, esposa de segurados (art. 2º, item III, letra a e § 1º).

(D.O. de 12-12-63.)

## 84) LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964

*Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.*

## TÍTULO I

*Disposições Preliminares*

## CAPÍTULO I

*Princípios e Definições*

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.



§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

§ 2º É dever do Poder Público:

a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais o aconselhem, em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;

b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

§ 4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tuteelar a que estão sujeitas.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I — “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

II — “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III — “Módulo Rural”, a área fixada nos termos do inciso anterior”;

IV — “Minifúndio”, o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar;

V — “Latifúndio”, o imóvel rural que:

a) exceda à dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

VI — “Empresa Rural” é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico... Vetado... da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;

VII — “Parceleiro”, aquele que venha a adquirir lotes ou parcelas em área destinada à Reforma Agrária ou à colonização pública ou privada.

VIII — “Cooperativa Integral de Reforma Agrária (C.I.R.A.)”, toda sociedade cooperativa mista, de natureza civil, ... Vetado... criada nas áreas prioritárias de Reforma Agrária, contando temporariamente com a contribuição financeira e técnica do Poder Público, através do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, com a finalidade de industrializar, beneficiar, preparar e padronizar a produção agropecuária, bem como realizar os demais objetivos previstos na legislação vigente;

IX — “Colonização”, toda a atividade oficial ou particular, que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedade familiar ou através de Cooperativas... Vetado...

Parágrafo único. Não se considera latifúndio:

a) o imóvel rural, qualquer que seja a sua dimensão, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado;

b) o imóvel rural, ainda que de domínio particular, cujo objeto de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública.

Art. 5º A dimensão da área dos módulos de propriedade rural será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possam ocorrer.

Parágrafo único. No caso de exploração mista, o módulo será fixado pela média ponderada das partes do imóvel destinadas a cada um dos tipos de exploração considerados.

Art. 117 As atividades do Serviço Social Rural, incorporados à Superintendência de Política Agrária pela Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962, bem como o produto da arrecadação das contribuições criadas pela Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, serão transferidas, de acordo com o disposto nos seguintes incisos:

I — ao Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário caberão as atribuições relativas à extensão rural e cinquenta por cento da arrecadação;

II — ao órgão do Serviço Social da Previdência que atenderá aos trabalhos rurais, ... Vetado... caberão as demais atribuições e cinquenta por cento da arrecadação. Enquanto não for criado esse órgão, suas atribuições e arrecadações serão da competência da autarquia referida no inciso I; (D.O. de 30-11-64.)

85) Relatório do Projeto de Lei nº 26, de 1964 (Estatuto da Terra) — (DCN de 24-11-1964, pág. 10.951.)

86) DECRETO Nº 56.619, DE 28 DE JULHO DE 1965

*Dispõe sobre a prestação de assistência médica e à maternidade aos trabalhadores rurais*

Art. 1º Até que se completem os trabalhos atinentes à Reformulação do sistema geral da Previdência Social, fica autorizado o Ministério do Trabalho e Previdência Social a promover a prestação, aos trabalhadores rurais, dos serviços de assistência médica e à maternidade, previstos no artigo 164, letras a e e, da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), nos termos do Capítulo IV do Título III do Regulamento da Previdência Social Rural, expedido pelo Decreto nº 53.154, de 10 de dezembro de 1963.

Parágrafo único. A execução dos serviços de que trata este artigo será feita, pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, diretamente, ou, como melhor

convier, nos termos do artigo 165 do Estatuto do Trabalhador Rural, mediante convênios com cooperativas, empresas, entidades sindicais, associações de classe, clínicas ou entidades hospitalares, públicas ou privadas, preferentemente Santas Casas de Misericórdia, ou com outras instituições de previdência social.

Art. 2º A implantação dos serviços aludidos no artigo 1º será feita progressivamente, iniciando-se pelas zonas em que tenha havido efetiva e generalizada arrecadação da "Taxa da previdência social rural", a que se refere o artigo 158 do Estatuto do Trabalhador Rural, na forma estabelecida pelo Regulamento da Previdência Social Rural, e rigorosamente dentro dos recursos disponíveis do "Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural" criado pelo acima mencionado artigo 158.

Art. 3º Para a execução do disposto neste Decreto, fica aberto o crédito especial de Cr\$ 7.000.000.000 (sete bilhões de cruzeiros) no orçamento de despesa do Serviço de Previdência Social Rural do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, para o corrente exercício, na base dos quantitativos da receita efetivamente arrecadada até o primeiro semestre deste ano.

Art. 4º O Ministro do Trabalho e Previdência Social expedirá as instruções que forem necessárias ao cumprimento deste Decreto.

Art. 5º O presente Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

H. Castello Branco — Presidente da República.

(D.O. de 27-9-65.)

#### 87) TRABALHADOR RURAL — ASSISTÊNCIA MÉDICA AOS BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

— Portaria nº 706, de 26-11-65 — MTPS (D.O. de 17-12-65.)

O Ministro de Estado dos Negócios do Trabalho e Previdência Social, no uso das suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 4º do Decreto nº 56.619, de 28 de julho de 1965, resolve:

Nº 706 — Expedir as seguintes instruções, destinadas a regular a prestação de assistência médica aos beneficiários da previdência social rural.

Art. 1º A assistência médica aos beneficiários da previdência rural será prestada pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) e limitada, inicialmente:

- a) à assistência ambulatorial de urgência;
- b) à assistência médico-hospitalar para os atendimentos cirúrgicos de urgência;
- c) à assistência à maternidade, considerando-se como tal a dispensada à gestante e recém-nascidos, quando necessário, o atendimento em nosocômio.

Art. 2º Onde não dispuser de serviços próprios, deverá o IAPI utilizar o SAMDU, órgão da comunidade médico-assistencial da previdência social, para promover atendimento ambulatorial de urgência aos beneficiários rurais bem como a triagem dos que necessitarem de internação hospitalar.

Parágrafo único. Onde não houver postos médicos do SAMDU, os atendimentos de urgência e a triagem médica para fins de hospitalização poderão, mediante convênio, ser atribuídos pelo IAPI aos serviços médicos federais, autárquicos, estaduais e municipais e, na sua falta, às instituições de beneficência sem finalidade lucrativa.

Art. 3º Na prestação dos serviços médicos previstos no art. 1º, letras b e c, o IAPI utilizará, de preferência, sua própria rede hospitalar e, mediante convênio, a rede hospitalar da previdência social, os recursos hospitalares federais, das autarquias econômicas, dos governos estaduais e municipais, dos sindicatos de classe, das cooperativas e das instituições de beneficência sem finalidade lucrativa.

Parágrafo único. Somente poderão ser credenciados outros hospitais nos casos de inexistência daqueles de que trata o artigo ou da não aceitação por parte dos mesmos, das condições que forem estabelecidas pelo IAPI em função dos recursos financeiros disponíveis.

Art. 4º O produtor rural, como tal definido no art. 48 do Regulamento aprovado pelo Decreto número 53.154, de 10 de dezembro de 1963, ou as entidades públicas ou privadas que participem de convênios de arrecadação com o IAPI e os agentes arrecadadores do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR) encaminharão os beneficiários aos serviços encarregados da assistência, acompanhados de requisição de cuidados médicos.

Parágrafo único. A requisição de cuidados médicos de que trata este artigo se constituirá de documento, mesmo informal, devidamente assinado por pessoa responsável, e deverá conter o nome, a profissão, a qualidade de segurado ou de dependente e a declaração de filiação à previdência social rural, sujeitos tais informes a sanções em caso de inveracidade.

Art. 5º A despesa com a prestação dos serviços de que trata a presente Portaria será contabilizada em contas próprias, de forma a destacá-la das demais despesas de assistência médica a cargo do IAPI, observadas as dotações orçamentárias aprovadas em cada exercício.

Art. 6º Compete ao DNPS disciplinar, ouvidos o IAPI e o SAMDU, a indenização das despesas com a realização dos serviços referidos no art. 2º.

Art. 7º A implantação dos serviços médicos, de que trata esta Portaria, será feita progressivamente, a começar, desde logo, pelas zonas em que tenha havido efetiva e generalizada arrecadação da Taxa de Previdência Social Rural.

## 88) PREVIDENCIA SOCIAL RURAL

— *Serviço de Assistência à Maternidade.*

### MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDENCIA SOCIAL GABINETE DO MINISTRO

#### PORTARIA Nº 385, DE 25 DE MAIO DE 1966

O Ministro de Estado dos Negócios do Trabalho e Previdência Social, no uso de suas atribuições, e tendo em vista as disposições constantes da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 53.154, de 10 de dezembro de 1963 e do Decreto nº 56.619, de 28 de julho de 1965, assim como, considerando a necessidade de ser dado um efetivo início à prestação dos benefícios sociais aos trabalhadores rurais ainda que de forma incipiente, mas que propicie sua evolução sistemática e orgânica com base nos resultados adquiridos em sua execução;

Considerando a importância prioritária que representa uma adequada assistência à maternidade sobretudo nas zonas rurais, seja por razões de ordem pública humana, de justiça e de bem-estar social;

Considerando que a Portaria Ministerial n.º 706, de 26 de novembro de 1965, expediu apenas instruções de caráter geral sobre a prestação de assistência médica aos beneficiários da Previdência Social Rural;

Considerando as solicitações da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, órgão representativo da laboriosa classe agrícola em cujo esforço se baseia grande parte da economia nacional;

Considerando que os recursos arrecadados na forma da legislação em vigor não permitem, ainda, uma integral e generalizada prestação de assistência médica, em todos os seus aspectos, ao trabalhador rural;

Considerando os estudos realizados, sobre o assunto, pelo Departamento Nacional da Previdência Social, resolve:

Expedir as seguintes instruções, destinadas a regular a prestação de assistência à maternidade aos beneficiários da Previdência Social Rural:

Art. 1º A assistência à maternidade, prevista no artigo 164, alínea c da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, compreenderá:

I — Atendimento domiciliar;

II — internação hospitalar e tratamento cirúrgico, quando necessários.

Art. 2º O atendimento domiciliar limitar-se-á às zonas rurais onde sejam precários ou inexistentes os serviços médico-obstétricos, mantidos pela Previdência Social ou por Entidades Públicas.

§ 1º Para a execução dos serviços de que trata este artigo fica o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), autorizado a firmar convênios com Entidades Sindicais de Trabalhadores Rurais e Associações de Classe, assim como com Cooperativas e Empresas que mantenham trato para os fins do artigo 159 da Lei citada e cuja situação esteja regularizada em relação às obrigações para com o fundo de assistência e previdência do trabalhador rural.

§ 2º A assistência domiciliar ora regulada ficará a cargo de pessoal mantido diretamente pela própria Entidade conveniente, admitida ainda sua prestação por obstetrizes ou parteiras práticas, observadas as disposições do Decreto nº 50.387, de 28 de março de 1961.

Art. 3º Pelos convênios de que trata o artigo 2º desta Portaria, o Instituto poderá obrigar-se:

I — A fornecer à Entidade conveniente:

- a) O material e o instrumental obstétrico indispensáveis;
- b) ambulância, para transporte dos pacientes, quando as condições locais o recomendarem.

II — A remunerar os serviços prestados na base de 1/10 (um décimo) do salário-mínimo regional, por parto realizado.

§ 1.º O material e equipamento referidos no inciso I, alíneas a e b deste artigo serão fornecidos em comodato.

§ 2º Para o recebimento da remuneração estipulada no inciso II deste artigo, a Entidade conveniente apresentará ao IAPI relação mensal dos atendimentos efetuados, mencionando, obrigatoriamente, os dados (Cartório, Livro, folha) do Registro Civil dos recém-nascidos.

Art. 4º As Entidades convenientes deverão manter cadastro referente:

- I — Se Sindicatos — Aos segurados rurais, seus filiados e respectivos dependentes;
- II — se Cooperativas e Associações de Produtores — Aos segurados rurais, trabalhadores e dependentes, a elas vinculados ou associados;
- III — se Empresas Rurais — Aos trabalhadores rurais e parceiros a elas vinculados ou associados, bem como seus dependentes.

Art. 5º A internação hospitalar e o tratamento cirúrgico das parturientes serão realizados:

I — Diretamente, pelos serviços próprios do IAPI, onde existentes;

II — Mediante convênios:

- a) Pela rede hospitalar da Previdência Social;
- b) por estabelecimentos hospitalares da União, Estados e Municípios;
- c) por Clínicas ou entidades hospitalares privadas;
- d) por Hospitais mantidos pelas Entidades mencionadas no artigo 2.º, § 1.º deste ato.

Art. 6º A prestação da Assistência à Maternidade, sob qualquer de suas formas, quando contratada com algumas das Entidades referidas no artigo 2.º, § 1.º desta Portaria, somente poderá atender aos segurados dependentes vinculados à conveniente.

Art. 7º Para os fins a que se propõe a presente Portaria, consideram-se segurados e dependentes todos aqueles aos quais a respectiva legislação defere o benefício da Assistência à Maternidade.

Art. 8º Os serviços contratados na forma do artigo 5.º, II letras c e d, desta Portaria, serão retribuídos mediante tabela de preços fixado pelo IAPI, tendo em vista as peculiaridades locais, devendo ser, dita fixação, sempre inferior aos preços vigentes para serviços similares, quando prestados na área urbana.

Art. 9º A escrituração das despesas decorrentes da execução do presente ato, obedecerá, estritamente, aos preceitos do artigo 78, §§ 2º e 3º do Regulamento já aludido.

Parágrafo único. As despesas administrativas de que cogita o § 1º do mencionado artigo 78, ficam limitadas, no presente exercício, a 8% (oito por cento) da arrecadação.

Art. 10. A implantação da Assistência à Maternidade será progressivamente feita, à medida que se alcance, em cada Município, o equivalente a 1/4 (um quarto) da arrecadação previsível, considerado o último trimestre. — *Walter Peracchi Barcellos*. — (D.O. de 6-6-66, pág. 6.075).

#### 89) ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL

— Disposições

#### MINISTERIO DO TRABALHO E PREVIDENCIA SOCIAL GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA Nº 859, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1966

O Ministro dos Negócios do Trabalho e Previdência Social, no uso de suas atribuições, e tendo em vista as disposições constantes da Lei n. 4.214, de 2 de março de 1963, do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 53.154, de 10 de dezembro de 1963, e do Decreto nº 56.619, de 28 de julho de 1965,

Considerando a necessidade de ser iniciada, imediatamente, a prestação de benefícios sociais aos trabalhadores do campo, ainda que de forma limitada para posterior evolução, seja com base na experiência que vier a ser colhida na sua execução, seja em consequência da receita que for realizada, progressivamente, em favor do Fundo da Assistência e Previdência do Trabalhador Rural;

Considerando a importância prioritária que representa, no meio trabalhista rural, uma objetiva assistência médico-cirúrgica-hospitalar-ambulatorial, inclusive assistência à maternidade;

Considerando a necessidade de, paralelamente, realizar-se trabalho educativo e de assistência social que possibilite ao trabalhador rural e seus dependentes melhores condições de vida e saúde;

Considerando que a Portaria Ministerial nº 706, de 26 de novembro de 1965,\* expediu inicialmente, instruções de caráter geral sobre a prestação de assistência médica aos beneficiários da Previdência Social Rural;

Considerando as reiteradas solicitações da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, órgão representativo da laboriosa classe agrícola, em cujo esforço se baseia grande parte da economia nacional;

Considerando que os recursos arrecadados na forma da legislação em vigor não permitem, ainda, uma integral e generalizada prestação do benefício de seguro social, em toda as suas modalidades, aos trabalhadores rurais;

Considerando, no entanto, que os estudos levados a termo pelo Departamento Nacional de Previdência Social demonstram já ser possível regular, em sentido experimental, mas de forma mais extensa, a prestação de assistência médico-cirúrgica-hospitalar-ambulatorial, inclusive à maternidade, e de assistência social aos beneficiários da Previdência Social Rural, resolve:

Art. 1º A receita proveniente da taxa de 1% fixada no artigo 158 da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, será, uma vez deduzidas as despesas de administração do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), integralmente utilizada para fins de assistência ao trabalhador rural.

Art. 2º A Assistência ao Trabalhador Rural (ATR) será prestada mediante subsídios, nos termos do artigo 8º desta Portaria, diretamente ou através de convênios a serem firmados pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, na qualidade de Administrador do FAPTR, com hospital, ambulatórios e organizações de assistência social, existentes no País, atentando-se para a qualidade e capacidade de cada um doravante intitulados, para os efeitos deste ato, "estabelecimentos convenientes" e que forem mantidos;

I — por instituições de previdência social, caso em que os subsídios na forma do artigo 8º, inciso II, caberão, diretamente, à entidade mantenedora, como suplementação

\* Vide nota 87

devidamente escriturada, das dotações do orçamento corrente que já estiverem destinadas à prestação de assistência generalizada aos segurados da previdência social urbana;

II — pela União, Estados e Municípios, desde que haja autorização superior para que os mesmos subsídios sejam conferidos, diretamente, aos estabelecimentos convenientes como suplementação, devidamente registrada, dos seus orçamentos de custeio e de inversão nosocomial ou ambulatorial, do exercício;

III — por instituições beneficentes de comprovada idoneidade;

IV — por sindicatos e cooperativas de trabalhadores rurais suficientemente qualificados;

V — por cooperativas de produtores rurais cuja situação esteja regularizada quanto às obrigações para com o FAPTR e cuja fôlha de serviços assistenciais as recomende;

VI — por associações de classe das categorias econômicas ou profissional que apresentem abonadora folha de serviços sociais;

VII — por empresas que empreguem recursos próprios no desenvolvimento de serviços sociais.

Art. 3º A ATR será prestada em sentido coletivo, sem o controle individual do seu custo, bem como sem a interferência do IAPI, para a habilitação dos beneficiários, sendo obrigatória, entretanto, a identificação destes, como integrantes da população trabalhista rural, exigível por parte dos estabelecimentos convenientes e firmada em documento hábil, cuja emissão ficará, por delegação do IAPI a cargo das entidades ou pessoas jurídicas, especificadas no artigo 5º.

Art. 4º Os dados de natureza quantitativa e econômica, referentes à ATR prestada, serão conhecidos, globalmente e por trimestre pelo IAPI, através de verificação direta ou por meio de delegação junto ao estabelecimento conveniente e servirão de base para o controle estatístico da despesa e providências que se imponham de correção e aperfeiçoamento do sistema.

Art. 5º A fiscalização do atendimento da ATR, sobre os estabelecimentos convenientes será feita, sempre que possível, diretamente pelo IAPI, ou poderá ser objeto de convênio entre o Instituto e Sindicatos ou Associações de Trabalhadores Rurais, Cooperativas ou Associações de Produtores Rurais, firmas adquirentes, em expressiva escala, de produtos da agropecuária, entidades dedicadas ao bem-estar social, ou, se necessário, outras pessoas jurídicas, exigíveis, em qualquer caso os requisitos de capacidade e confiança.

Art. 6º O Estabelecimento Conveniente deve obrigar-se a prestar a ATR aos beneficiários que habitarem ou trabalharem nas zonas de produção agropecuária vinculadas ao município ou municípios incluídos na circunscrição do convênio, ficando conferida aos enfermos e às gestantes a condição de segurados ou dependentes de segurados da Previdência Social Rural.

Art. 7º A ATR abrangerá:

I— assistência médica, compreendendo:

- a) cirurgia recuperadora com internação hospitalar;
- b) tratamento de urgência com internação hospitalar imprescindível;
- c) parto com hospitalização, quando o caso exigir;
- d) parto no domicílio, admitindo-se, na falta de serviços médico-obstétricos, prontamente utilizáveis fique o atendimento aos cuidados de obstetrizas ou parteiras práticas, observadas as disposições do Decreto nº 50.387, de 28 de março de 1961;
- e) serviço de remoções em ambulância, quando o estado físico do enfermo ou da gestante não permita, para hospitalização, o uso dos meios comuns de transporte de que o beneficiário possa servir-se, às próprias expensas;
- f) pequena cirurgia em ambulatório;

II — serviço social.

Art. 8º Para custear a ATR e criar ou ampliar os meios de sua prestação, fica o IAPI autorizado a adotar o seguinte critério de utilização da receita do FAPTR, mencionada no artigo 1º:

I — da arrecadação efetuada em cada Estado, serão destinados 10% (dez por cento) ao Instituto para cobertura das despesas de administração da Previdência Social Rural, inclusive comissões a serem pagas a terceiros, por serviços de arrecadação, nos termos do artigo 384 do Regulamento aprovado pelo Decreto número 48.959-A, de 19 de setembro de 1960, na nova redação dada pelo Decreto nº 55.856, de 23 de março de 1967;

II — da mesma arrecadação serão destacados:

a) 20% (vinte por cento) para constituição de uma reserva de contingência de sentido nacional, destinada a criar ou suplementar meios de ATR, nos Estados em que a produção agropecuária, *per capita*, na sua relação com os trabalhadores rurais for acen-tuadamente baixa;

b) até 50% (cinquenta por cento) para remunerar, pela prestação de ATR, os Estabelecimentos Convenientes no Estado, na proporção do número de trabalhadores rurais existentes na circunscrição, delimitada no respectivo convênio de atendimentos;

c) até 5% (cinco por cento) para o custeio no Estado, dos programas de Assistência Social a cargo do Serviço Social;

d) até 15% (quinze por cento) para fomentar, no Estado, novos meios de ATR ou ampliar a capacidade de atendimento dos Estabelecimentos Convenientes seja em leitos, seja em outras instalações nosocomiais ou ambulatoriais, inclusive para aquisição de ambulâncias, ressalvada, em documento adequado, cláusula em que fique assegurada a conservação dos bens e proibida a transferência de seu domínio, sem prévia autorização do IAPI, condicionada esta a manifesto interesse do FAPTR;

III — a aplicação da reserva de contingência prefixada na alínea "a" do inciso anterior estará subordinada a pesquisa periódica, por parte do IAPI, para que sejam distribuídos recursos, segundo as necessidades mais prementes de suplementação;

IV — sempre que a arrecadação, em qualquer Estado, implique pela concentração comercial, contribuição sobre produtos de outras origens nacionais, e resulte em meios de pagamento superiores às necessidades de ATR da população trabalhista rural do Estado destinatário, o saldo verificado será transferido para a reserva de contingências prevista na alínea "a" do inciso II;

V — a aplicação dos recursos financeiros de que trata a alínea "d" do inciso II será condicionada a parcelamento, proporcional à concretização dos objetivos a que for destinada a dotação;

VI — sempre que por conveniência de atendimento, existam dois ou mais Estabelecimentos Convenientes numa zona circunscrita, a distribuição de ATR se fará por grupos de especialidades de tratamento, ou na consideração de índices divisionais que se revelarem mais práticos, mediante o rateio do respectivo subsídio, segundo a capacidade de cada Estabelecimento Conveniente.

Art. 9º Ficam revogadas as Portarias MTPS nºs 706, de 26 de novembro de 1965, e 385, de 25 de maio de 1966. — *Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva*. (D.O. de 14-12-66, pág. 14.445).

90) Vide "Quadro Comparativo — Emenda Constitucional nº 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) — Projeto de Constituição do Presidente Castello Branco" — Senado Federal — Diretoria de Informação Legislativa — 1970.

91) DECRETO-LEI Nº 148, DE 8 DE FEVEREIRO DE 1967

"Dispõe sobre a organização da vida rural, investiduras das Associações Rurais nas funções e prerrogativas de órgão sindical". (D.O. de 9-2-67).

92) DECRETO Nº 60.231, DE 16 DE FEVEREIRO DE 1967

"Modifica a tabela de salário-mínimo aprovada pelo Decreto nº 57.900, de 2 de março de 1966, e alterada pelo Decreto nº 58.154, de 5 de abril de 1966." (D.O. de 17-2-67).



## 93) 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. 158. Fica criado o Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), destinado ao custeio da prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes, e que será constituído:

I — da contribuição de 1% (um por cento), devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida:

a) pelo adquirente ou consignatário, que fica sub-rogado, para esse fim, em todas as obrigações do produtor;

b) diretamente pelo produtor, quando ele próprio industrializar os produtos;

II — da contribuição a que se refere o artigo 117, item II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;

III — dos juros de mora a que se refere o § 3º;

IV — das multas aplicadas pela falta de recolhimento das contribuições devidas, no prazo previsto no § 3º, na forma que o regulamento dispuser.

§ 1º Entende-se como produto rural o que provém da lavoura da pecuária e da atividade extrativa em fonte vegetal ou animal.

§ 2º A contribuição de que trata o item I deste artigo incidirá somente sobre uma transferência da mercadoria e recairá sobre o valor dos produtos em natureza, já beneficiados, em estado de entrega ao mercado consumidor ou de transformação industrial.

§ 3º As contribuições devidas ao FUNRURAL deverão ser recolhidas até o último dia do mês subsequente àquele a que se refiram, incorrendo as que forem recolhidas “fora desse prazo em multa de 10% (dez por cento) e juros de mora de 1% (um por cento), ao mês, sem prejuízo das demais sanções fiscais previstas em lei”.

“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”.

Art. 2º A prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes far-se-á na medida das possibilidades financeiras do FUNRURAL e consistirá em:

a) assistência médico-cirúrgica-hospitalar-ambulatorial;

b) assistência à maternidade, por ocasião do parto;

c) assistência social.

Art. 3º A receita do FUNRURAL será arrecadada pelo INPS e depositada no Banco do Brasil S.A., em conta especial sob o título de “Fundo e Assistência e Previdência do Trabalhador Rural”.

§ 1º O FUNRURAL será administrado por uma Comissão Diretora, vinculada ao Ministro do Trabalho e Previdência Social, e integrada por:

- a) um representante do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que será o seu presidente;
- b) um representante do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA);
- c) um representante do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA);
- d) um representante do Ministério da Saúde;
- e) um representante da Confederação Rural Brasileira;
- f) um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais.

§ 2º A Comissão Diretora terá um Secretário Executivo, designado pelo seu Presidente dentre os funcionários do INPS.

§ 3º As contas do FUNRURAL serão movimentadas, conjuntamente, pelo Presidente ou pelo Secretário Executivo e o responsável pela parte financeira.

§ 4º Cabe à Comissão Diretora:

- a) aprovar seu regimento interno;
- b) aprovar o programa anual de aplicação dos recursos do FUNRURAL;
- c) estabelecer critérios para celebração de convênios de prestação de serviço;
- d) elaborar o orçamento anual, a ser submetido à aprovação do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social;
- e) autorizar a requisição de pessoal para prestação de serviços, na forma da legislação em vigor;
- f) prestar contas, anualmente, de sua gestão ao Tribunal de Contas, por intermédio do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

§ 5º Nas deliberações da Comissão Diretora, seu Presidente terá voto de qualidade.

§ 6º Os Membros da Comissão Diretora farão jus à gratificação de representação fixada em regulamento.

Art. 4º Os programas aprovados pela Comissão Diretora serão executados descentralizadamente, por meio de convênios e mediante utilização da rede operacional do INPS.

Parágrafo único. Para cobertura das despesas dos serviços que prestar na forma desta Lei, o INPS será indenizado em importância correspondente a 10% (dez por cento) do montante da arrecadação do FUNRURAL.

Art. 5º Os produtores rurais, devedores da contribuição prevista no artigo 158 da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, na sua primitiva redação, poderão recolher seus débitos até 31 de dezembro de 1967, sem incidir na correção monetária de que trata o artigo 7º da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964.

Art. 6º O presente Decreto-lei será regulamentado dentro de 30 (trinta) dias.

Art. 7º Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

H. Castello Branco — Presidente da República.

94) 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." (D.O. de 19-10-67).

.....  
 "Art. 2º A concessão das prestações a que se referem os artigos 55, alínea "b" e § 2º, e art. 164, alíneas "b", "c", "d" e "f", da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, fica sustada até que o Poder competente disponha sobre sua fonte de custeio."

## 95) DECRETO-LEI Nº 564, DE 1º DE MAIO DE 1969

*Estende a previdência social a empregados não abrangidos pelo sistema geral da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, e dá outras providências.*

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o § 1º do art. 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, decreta:

Art. 1º É instituído o Plano Básico de Previdência Social, destinado a assegurar a empregados não abrangidos pelo sistema geral da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, com suas alterações, bem como a seus dependentes, as prestações previstas neste Decreto-lei.

Art. 2º São segurados obrigatórios do Plano Básico, à medida que se verificar sua implantação na forma do art. 9º, os empregados e os trabalhadores avulsos:

I — do setor rural da agroindústria canavieira;

II — das empresas de outras atividades que, pelo seu nível de organização, possam ser incluídas.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto-lei, considera-se trabalhador avulso o que presta serviços à empresa sem a qualidade de empregado, inclusive quando utilizado por intermédio de terceiro.

§ 2º Os dependentes do segurado do Plano Básico são os mesmos do segurado do sistema geral de previdência social, nas mesmas condições.

Art. 3º As prestações do Plano Básico consistem nos seguintes benefícios e serviços:

I — ao segurado;

- a) auxílio-doença;
- b) aposentadoria por invalidez;
- c) aposentadoria por velhice;

II — ao dependente:

- a) auxílio-reclusão;
- b) auxílio-funeral;
- c) pensão por morte;

III — ao segurado e ao dependente: assistência médica, na forma do art. 7º

§ 1º Qualquer dos benefícios do item I consistirá em uma renda mensal de 70% (setenta por cento) do salário-mínimo regional.

§ 2º O auxílio-doença será devido a partir do trigésimo primeiro dia do afastamento da atividade e enquanto durar sua causa.

§ 3º O período de contribuição para o sistema geral de previdência social será contado no Plano Básico e, inversamente, para efeito de carência com relação a benefício previsto em ambos.

§ 4º A prestação por acidente do trabalho independe de período de carência.

Art. 4º Ressalvado o disposto nos parágrafos do art. 3º, as condições dos benefícios serão as mesmas do sistema geral de previdência social.

Art. 5º O Plano Básico será custeado mediante contribuições:

I — do segurado, de quatro a seis por cento do salário-mínimo regional, observado o disposto no § 1º;

II — da empresa:

a) em quantia igual à soma das contribuições de seus empregados e dos trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, ainda que por intermédio de terceiro;

b) em dois por cento do salário-mínimo regional por empregado, para custeio das prestações decorrentes de acidente do trabalho;

III — da União, em quantia suficiente:

a) para custeio das despesas de pessoal e de administração-geral decorrentes da execução do Plano Básico;

b) para cobertura da eventual insuficiência financeira.

§ 1º A percentagem da contribuição do segurado será fixada por decreto do Presidente da República, mediante proposta do Ministro do Trabalho e Previdência Social.

§ 2º A contribuição estabelecida no item II, letra b, poderá ser elevada a até três por cento, mediante tarifação individual, se a experiência de risco da empresa assim aconselhar, voltando à taxa uniforme se a incidência de sinistros retornar ao normal.

§ 3º Os recursos para a contribuição de que trata o item III serão providos pelo Fundo de Liquidez da Previdência Social.

§ 4º A empresa abrangida pelo Plano Básico fica dispensada, com relação ao setor rural, de qualquer outra contribuição para a previdência social, para o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), ou para fim análogo.

Art. 6º O Plano Básico, com personalidade contábil, será executado pelo Instituto Nacional de Previdência Social, sob a supervisão e controle dos órgãos próprios do Ministério do Trabalho e Previdência Social, na forma da Lei nº 3.807, de 28 de agosto de 1960, e legislação posterior.

Art. 7º A assistência médica prevista no art. 3º, item III, será prestada pelo FUNRURAL, na forma do Decreto-lei nº 276, de 27 de fevereiro de 1967, e legislação posterior.

§ 1º O INPS transferirá para o FUNRURAL, para custeio da assistência médica, vinte e cinco por cento do produto das contribuições fixadas no art. 5º

§ 2º Se o produto da transferência de que trata o § 1º for inferior à arrecadação prevista no Decreto-lei nº 276, de 27 de fevereiro de 1967, em relação ao conjunto dos segurados do Plano Básico, este reembolsará o FUNRURAL da diferença, reajustando-se, se for o caso, a taxa de contribuição do segurado, na forma do art. 5º § 1º.

Art. 8º Aplica-se ao Plano Básico, no que couber, a legislação referente:

I — ao sistema geral da previdência social, principalmente a Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, e suas alterações;

II — ao FUNRURAL, principalmente o Decreto-lei nº 276, de 27 de fevereiro de 1967.

§ 1º Ressalvado o disposto no art. 5º, item II, alínea b, e § 2º, não se aplicam ao Plano Básico o Decreto-lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, e a Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967.

§ 2º O Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL) passa a denominar-se Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, com a mesma sigla.

Art. 9º O Plano Básico será implantado gradualmente, à medida que as diferentes atividades forem atingindo suficiente grau de organização empresarial, a critério do Ministério do Trabalho e Previdência Social, fazendo-se a inclusão das empresas de cada novo setor mediante decreto do Poder Executivo.

Parágrafo único. A extensão gradual do Plano Básico poderá ser precedida, em cada caso, de implantação experimental:

a) em área limitada;

b) com exclusão de alguma ou algumas das prestações.

Art. 10. Este Decreto-lei, que será regulamentado pelo Poder Executivo até 31 de julho de 1969, entrará em vigor em 1º de outubro de 1969, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 1º de maio de 1969; 148º da Independência e 81º da República. — A COSTA E SILVA — Jarbas G. Passarinho. (D.O. de 2-5-69.)

## 96) DECRETO-LEI N.º 704, DE 24 DE JULHO DE 1969

*Dispõe sobre previdência social rural, e dá outras providências.*

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o § 1.º do art. 2.º do Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, decreta:

Art. 1.º A empresa abrangida pelo Plano Básico de Previdência Social, instituído pelo Decreto-lei n.º 564, de 1.º de maio de 1969, poderá ser incluída no sistema geral da previdência social (Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960), por ato do Ministro do Trabalho e Previdência Social, tendo em vista o nível de organização da atividade e as condições econômicas da região.

Parágrafo único. A empresa incluída no sistema geral da previdência social, na forma deste artigo, ficará dispensada da contribuição para o Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL) e obrigada tão-somente ao recolhimento das contribuições de que tratam os itens I a III e VIII do quadro constante do artigo 35, § 2.º, da Lei n.º 4.863, de 29 de novembro de 1965, observado o disposto no § 1.º do mesmo artigo.

Art. 2.º O *caput* e o item I do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 564, de 1.º de maio de 1969, passam a ter a seguinte redação:

“Art. 2.º São segurados obrigatórios do Plano Básico, à medida que se verificar sua implantação, na forma do artigo 9.º, os empregados:

I — do setor agrário da empresa agroindustrial;”

Art. 3.º Serão também incluídos no Plano Básico os empregados:

I — das empresas produtoras e fornecedoras de produto agrário *in natura*;

II — dos empreiteiros ou organizações, que, não constituídos sob a forma de empresa, utilizem mão-de-obra para produção e fornecimento de produto agrário *in natura*

Art. 4.º A carteira profissional devidamente anotada será documento hábil para obtenção das prestações do Plano Básico de Previdência Social.

Parágrafo único. Nenhuma outra obrigação trabalhista decorrerá para a empresa do disposto neste artigo.

Art. 5.º A empresa agroindustrial anteriormente vinculada, inclusive quanto a seu setor agrário, ao extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, e em seguida ao Instituto Nacional de Previdência Social, continuará vinculada ao sistema geral da previdência social, observado porém, a partir da vigência deste Decreto-lei, o disposto no parágrafo único do art. 1.º

Art. 6.º Fica prorrogado até 31 de agosto de 1969 o prazo para regulamentação do Decreto-Lei n.º 564, de 1.º de maio de 1969.

Art. 7.º Este Decreto-lei entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 24 de julho de 1969; 148.º da Independência e 81.º da República. — A. COSTA E SILVA — Jarbas G. Passarinho. — (DO de 25-7-69.)

## 97) DECRETO N.º 85.106, DE 5 DE SETEMBRO DE 1969.

“Aprova o Regulamento da Previdência Social Rural.” — (DO de 8-9-1969.)

## 98) LEI N.º 2.613, DE 23 DE SETEMBRO DE 1955

*Autoriza a União a criar uma Fundação denominada Serviço Social Rural.*

Art. 1.º É criado, subordinado ao Ministério da Agricultura, o Serviço Social Rural (SSR) entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, sede e foro no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional.

Art. 2.º Constituem patrimônio do SSR:

I — A quantia de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) em moeda corrente;

II — O produto do recebimento de uma contribuição de 3% (três por cento) e 1% (um por cento) sobre a soma paga mensalmente aos seus empregados pelas pessoas naturais ou jurídicas mencionadas nos arts. 6.º e 7.º desta lei;

III — O patrimônio da antiga Sociedade Colonizadora Hanseática, de Ibirama, Estado de Santa Catarina;

IV — Os prédios rústicos e os semoventes adquiridos pela União em virtude do decreto-lei n.º 1.907, de 26 de dezembro de 1939;

V — As doações ou legados que lhe forem feitos e as dotações orçamentárias a êle destinadas.

Art. 3.º O Serviço Social Rural terá por fim:

I — A prestação de serviços sociais no meio rural, visando à melhoria das condições de vida da sua população, especialmente no que concerne:

- a) à alimentação, ao vestuário e à habitação;
- b) à saúde, à educação e à assistência sanitária;
- c) ao incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo à terra.

II — Promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural;

III — Fomentar no meio rural a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas;

IV — Incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais;

V — Realizar inquéritos e estudos para conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo;

VI — Fornecer semestralmente ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho relações estatísticas sobre a remuneração paga aos trabalhadores do campo.

Art. 4.º O SSR será administrado por um conselho nacional e pelos conselhos estaduais, dos Territórios Federais e Distrito Federal, dotados estes da autonomia necessária para promover a execução de planos adaptando-os às peculiaridades locais, por intermédio das juntas municipais.

§ 1.º O conselho nacional será constituído:

a) de um presidente de nomeação do Presidente da República, dentro da lista triplíce que será apresentada pela Confederação Rural Brasileira;

b) de um representante do Ministério da Agricultura;

c) de um representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;

d) de um representante do Ministério da Educação e Cultura;

e) de um representante do Ministério da Saúde;

f) de quatro representantes da classe rural, eleitos em assembléa geral da Confederação Rural Brasileira, na forma que o regulamento estabelecer.

§ 2.º O conselho estadual ou de Território ou do Distrito Federal será constituído de um presidente escolhido pelo conselho nacional, em lista triplíce, apresentada pela federação respectiva, de um representante do Governo do Estado, do Território ou do Distrito Federal, e de um representante da Federação das Associações Rurais, eleito em assembléa geral.

§ 3.º A junta municipal será constituída de um presidente nomeado pelo conselho estadual dentro da lista triplíce apresentada pela respectiva Associação Rural, de um representante da Prefeitura Municipal e de um representante da associação rural do Município, eleito por voto secreto em assembléa geral, para tanto especialmente convocada.

§ 4.º Nos Municípios onde não existir associação rural o representante da classe será indicado pela Federação das Associações Rurais e, na falta desta, pelo conselho estadual ou do Território ou do Distrito Federal.

§ 5.º O mandato dos membros dos conselhos nacionais e estaduais e das juntas municipais será de 3 (três) anos, podendo ser renovado.

§ 6.º Nas deliberações dos órgãos colegiados, de que trata este artigo, o presidente terá voto deliberativo e de qualidade.

Art. 5.º O funcionalismo do Serviço Social Rural só poderá ser admitido mediante concurso público de provas, ressalvados os cargos de direção, previstos no art. 4.º e o disposto no parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. Excepcionalmente poderão ser admitidos funcionários interinos para exercício do SSR pelo prazo máximo e improrrogável de 1 (um) ano.

Art. 6.º É devida ao SSR a contribuição de 3% (três por cento) sobre a soma paga mensalmente aos seus empregados pelas pessoas naturais ou jurídicas que exerçam as atividades "industriais adiante enumeradas:

- 1 — Indústria do açúcar;
- 2 — Indústria de laticínios;
- 3 — Xarqueadas;
- 4 — Indústria do mate;
- 5 — Extração de fibras vegetais e descaroçamento de algodão;
- 6 — Indústria de beneficiamento de café;
- 7 — Indústria de beneficiamento de arroz;
- 8 — Extração do sal;
- 9 — Extração de madeira, resina e lenha;
- 10 — Matadouros;
- 11 — Frigoríficos rurais;
- 12 — Cortumes rurais;
- 13 — Olaria.

§ 1.º As pessoas naturais ou jurídicas que exerçam as atividades industriais de que trata este artigo deixarão de contribuir para os serviços sociais e de aprendizagem do comércio e da indústria, regulados pelos Decretos-leis n.ºs 9.853, de 13 de setembro de 1946; 9.403, de 25 de junho de 1946; 4.048, de 22 de janeiro de 1942, modificado pelo decreto-lei n.º 4.936, de 7 de novembro de 1942, e n.º 8.621, de 10 de janeiro de 1946.

§ 2.º Ficam isentos das obrigações referidas neste artigo as indústrias caseiras, o artesanato bem como as pequenas organizações rurais, de transformação ou beneficiamento de produtos rurais do próprio dono e cujo valor não exceder de Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros).

§ 3.º As pessoas naturais ou jurídicas que exerçam as atividades industriais enumeradas neste artigo não se eximem de contribuição ainda quando em cooperativas de produção.

§ 4.º A contribuição devida por todos os empregadores aos institutos e caixas de aposentadoria e pensões é acrescida de um adicional de 0,3% (três décimos por cento), sobre o total dos salários pagos e destinados ao Serviço Social Rural, ao qual será diretamente entregue pelos respectivos órgãos arrecadadores.

Art. 7.º As empresas de atividades rurais não enquadradas no art. 6.º desta lei contribuirão para o Serviço Social Rural com 1% (um por cento) do montante e da remuneração mensal para os seus empregados.

Parágrafo único. Ficam isentas da contribuição constante desse artigo as pessoas físicas que explorarem propriedades próprias ou de terceiros, cujo valor venal seja igual ou inferior a Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros).

Art. 8.º As contribuições dos que não possuem escrituração em forma legal serão calculadas à base do salário-mínimo da região, acrescido de 10% (dez por cento).

Art. 9.º As contribuições devidas ao SSR serão recolhidas na forma, prazo e local que forem determinados no regulamento, incorrendo o contribuinte, pelo não recolhimento dentro em 120 (cento e vinte) dias do vencimento, além dos juros de mora, na multa de 10% (dez por cento), podendo a sua arrecadação ser atribuída a entidades públicas ou privadas.

Art. 10. A aplicação do produto das arrecadações será feita de acordo com as normas a serem estabelecidas pelo conselho nacional, devendo, no entanto, ser empregada no Município 60% (sessenta por cento) da arrecadação ali efetuada, destinando-se os restantes 20% (vinte por cento), para aplicação pelo conselho estadual, tendo em vista as zonas menos favorecidas do Estado, e 20% (vinte por cento) pelo conselho nacional, obedecido o mesmo critério.

Parágrafo único. As despesas gerais correspondentes a cada um dos órgãos executivos do SSR correrão por conta das cotas de arrecadação atribuídas ao mesmo.

Art. 11. O SSR é obrigado a elaborar anualmente um orçamento geral, cuja aprovação cabe ao Presidente da República, que englobe as previsões de receitas e as aplicações dos seus recursos e de remeter ao Tribunal de Contas no máximo até 31 de março do ano seguinte, as contas da gestão anual, acompanhadas de sucinto relatório do presidente, indicando os benefícios realizados.

Art. 12. Os serviços e bens do SSR gozam de ampla isenção fiscal como se fossem da própria União.

Art. 13. O disposto nos arts. 11 e 12 desta lei se aplica ao Serviço Social da Indústria (SESI), ao Serviço Social do Comércio (SESC), ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

Art. 14. É o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo Ministério da Agricultura, o crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) para satisfazer a dotação prevista no artigo 2.º

Art. 15. Será consignado anualmente no orçamento geral da União uma verba no valor de Cr\$ 100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros) para atender às finalidades previstas nesta lei.

Art. 16. Esta lei entrará em vigor 60 (sessenta) dias depois da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. — (DO de 27-9-55.)

99) DECRETO Nº 39.318, DE 5 DE JUNHO DE 1956.

"Cria cargos e fixa vencimentos e gratificações de dirigentes do Serviço Social Rural (SSR)". — (DO de 5-6-1956.)

100) DECRETO Nº 39.319, DE 5 DE JUNHO DE 1956.

"Aprova o Regulamento do Serviço Social Rural, entidade autárquica, subordinada ao Ministério da Agricultura." (DO de 5-5-1956.)

101) *SERVIÇO SOCIAL RURAL — PLANO GERAL*

— *Conselho Nacional do Serviço Rural*

RESOLUÇÃO N.º CN 14, DE 11 DE OUTUBRO DE 1956

*Aprova o plano geral de serviços do SSR.*

O Conselho Nacional do Serviço Social Rural, usando das atribuições legais, e

Considerando que o art. 14, alínea h, do Regulamento baixado com o Decreto n.º 39.319, de 5 de junho de 1956, determina seja organizado o plano geral de serviços do SSR, plano de caráter anual, como prescreve o art. 29, do mesmo Regulamento;

Considerando que cabe aos Conselhos Regionais o estudo e adaptação do plano aos respectivos Estados e Território e ao Distrito Federal;

Considerando que, em face do curto espaço de tempo para término do corrente ano, não seria possível a elaboração de um plano pormenorizado, mas tão somente o estabelecimento de linhas gerais, capazes de fixar e nortear a ação dos órgãos regionais e municipais do SSR;

Considerando, por fim, que, para revisão e atualização do plano em sua aplicação no ano de 1957, podem ser recolhidas sugestões e observações tanto dos órgãos regionais do SSR, como de instituições especializadas e de pessoas experimentadas em atividades sociais no meio rural;



Resolve:

Art. 1.º Fica aprovado o plano geral de serviços do Serviço Social Rural, que a esta acompanha como seu anexo integrante.

Art. 2.º O plano referido no Artigo anterior terá vigência no corrente ano, com as adaptações que, para aplicação no respectivo Estado ou Território ou no Distrito Federal, fizerem os Conselhos Regionais, na forma da Legislação vigente.

Art. 3.º Com as sugestões que receber e que, após serem estudadas pelo DTA, o CN apreciará, o plano será ampliado e atualizado para o ano de 1957, tudo de conformidade com o que nele está disposto.

#### *Plano de ação e de trabalho do Serviço Social Rural*

##### I — Princípios fundamentais

1. Todas as atividades do Serviço Social Rural devem partir de que poderíamos chamar uma filosofia de ação, isto é, um conjunto de princípios fundamentais que constituam o verdadeiro espírito a animar e inspirar os realizadores do Serviço. Esses princípios fundamentais não podem fugir daquelas Diretrizes que a Confederação Rural Brasileira levou à IV Conferência Rural, reunida em Fortaleza (fevereiro, 1956), e que foram por esta aprovadas. Constituem essas Diretrizes elementos essenciais para o bom êxito dos trabalhos do SSR.

1.1. O Conselho Nacional reconhece, pois, como princípios fundamentais aos trabalhos do SSR aqueles sugeridos pela IV Conferência Rural, e neste sentido recomenda aos órgãos deliberativos, órgãos executivos e a quantos tenham responsabilidades de direção ou de execução das tarefas do SSR, sejam os mesmos respeitados.

2. Deseja o CN fazer ênfase, por sua importância e significação, no item I das referidas Diretrizes, ao recomendar que todo o trabalho do SSR se baseia na comunidade rural. E ao fazê-lo, ressalta que o objetivo do SSR assenta fundamentalmente ao processo de desenvolvimento da comunidade através da aplicação de métodos e técnicas preconizadas pela educação de base. A transformação das condições sócio-culturais fundamenta todo o seu programa de trabalho, não apenas como meio de levantar comunidades em decadência, mas igualmente de melhor orientar comunidades em progresso.

2.1. Sendo o desenvolvimento da comunidade uma tomada de posição no sentido de elevar a capacidade do homem, tem de considerar-se o aspecto específico que cada uma, em particular, apresenta através de suas condições no momento mesmo em que se planeja o trabalho. No caso do Brasil podem ser encontrados, de modo geral, quatro tipos de zonas quanto às condições apresentadas pela comunidade: 1) zonas primitivas a desenvolver; 2) zonas pouco desenvolvidas a melhorar; 3) zonas mal desenvolvidas a equilibrar; 4) zonas em desenvolvimento a orientar.

2.2. O desenvolvimento da comunidade assenta no propósito de utilizar da melhor maneira os recursos de uma área ou de uma região, valorizando-se dinamicamente, seja num sentido de progresso material, seja quanto à elevação da capacidade das populações. O homem, aliás, ocupa o primeiro lugar num plano de desenvolvimento da comunidade; para ele é que se destina esse desenvolvimento e para ele devem dirigir-se todas as preocupações de êxito.

3. Por outro lado, dando significação ao objetivo do desenvolvimento da comunidade, como base das tarefas do SSR, deseja o Conselho Nacional deixar bem claro que, dentro do espírito do mesmo item I, das Diretrizes referidas, entende como comunidade rural não apenas o meio ou ambiente caracteristicamente rural — uma fazenda, um engenho, uma estância, um sítio, etc. — mas toda localidade — núcleo, aglomerado, povoado — que, por sua natureza, tenha sua vida ligada às atividades rurais circunvizinhas, com estas relacionando-se de modo estreito como partícipes do processo de existência de uma comunidade maior. Em alguns casos, que somente cabem considerados especificamente após observação e estudo, essa compreensão de comunidade rural pode ser estendida mesmo à vila ou sede do distrito. Para isso é necessário que a vila ou sede de distrito não apresente condições essenciais de ambiente urbano, tais como agência ou sucursais de bancos, casas comerciais especializadas, grandes indústrias e outros elementos que permitem identificar a urbanização do meio.

3.1. Nas condições atuais, no presente estágio sócio-cultural do Brasil, com diversificação econômico-social das suas regiões e, dentro das regiões, das zonas fisiográficas e, em particular, dos Municípios, não se pode estabelecer cisão entre o urbano e o rural, o que, aliás, por princípio geral, já é condenável. Uma área rural está, por interesses vários ligada diretamente a uma área que, por nossa legislação, é considerada urbana; entretanto, mesmo chamada de urbana esta última tem muitas vezes não apenas o contato com a rural, mas a esta se liga interpenetrando-se os interesses e interfuncionando as respectivas atividades.

4. Reconhece, pois, o CN que, na execução dos serviços sociais ao homem do campo, ao rurícola ou à família rurícola, considerada, em princípio, a comunidade, deve dar-se-lhe um sentido que corresponda às condições precisas de nosso interior. Em povoados e mesmo vilas, como foi referido, há um sentido rural de estilo de vida, quando menos pelos contatos entre as populações que vivem diretamente no campo e as que aí se localizam, interligando-se os interesses que se tornam recíprocos. Pois não é de estranhar, mas ao contrário é comum no meio brasileiro, pessoas que vivem em atividades rurais habitarem em povoados e às vezes em vilas, desde que próximas ou de fácil acesso ao ambiente de trabalho. O ideal a atingir portanto, é justamente a obtenção de um equilíbrio entre o rural e o urbano entre o campo e a cidade, de modo a estabelecer-se uma completa integração em benefício da pessoa humana.

#### II — Plano geral de serviços

1. Toda a ação do SSR deve visar à melhoria do nível de vida das populações rurícolas, de modo que possa verificar-se uma elevação das condições tanto sociais como econômicas do respectivo ambiente. O desenvolvimento da comunidade não deve processar-se em sentido unilateral, mas sempre em sentido global, isto é, abrangendo todos os problemas locais. Todavia, a ação executiva do SSR deve iniciar-se por um problema de imediato interesse para os rurícolas, de preferência aquele que, pela própria população, seja apontado como o mais premente a ser atacado.

1.1. Embora se aceite esta norma como início de todo o plano de ação, julga-se possível estabelecer, sobretudo para aquelas comunidades em condições menos progressistas, um regime de desenvolvimento do trabalho, observado sempre que possível o seguinte escalonamento: a) educação, saúde e assistência sanitária; b) alimentação, vestuário e habitação; c) incentivo à atividade produtora e a empreendimentos destinados a valorizar e fixar o rurícola à terra, principalmente através da aprendizagem e do aperfeiçoamento de técnicas de trabalho adequadas ao meio rural; d) fomento da economia das pequenas propriedades e das atividades domésticas; e) incentivo à criação de cooperativas e associações rurais, promovendo a melhoria da organização social e econômica da comunidade.

2. Todo trabalho do SSR deve ter um sentido educativo, em primeiro lugar, e, em segundo lugar, complementando o primeiro, o objetivo de mudança de mentalidade, de conduta, de costumes. Claro que não se vai desejar um impacto capaz de desintegrar violentamente a cultura de um grupo ou de uma população. Ao contrário: o processo terá de caminhar lenta, demorada, embora seguramente. A cultura tradicional pode ser respeitada em seus elementos básicos, que não se extirpam, nem se alteram facilmente; mas a ação do SSR orientar-se-á no propósito de alcançar uma mudança de atividade que corresponda a uma integração das populações rurícolas a modernos quadros culturais que permitam a elevação do homem tanto em sentido social como em sentido econômico. Daí o caminho da educação, o propósito educativo, em que deve assentar todo o plano de ação do SSR.

3. A execução de qualquer projeto, quer na sua elaboração pelo órgão regional, quer na sua aplicação pelo órgão municipal, destinando-se a um plano global de ação ou restritamente a qualquer aspecto do escalonamento antes previsto, deverá ser precedido de um conhecimento das condições que apresenta a comunidade — seja Município, seja vila ou um povoado — através de: a) levantamento dos recursos regionais; b) avaliação das aspirações e necessidades locais.

3.1. O levantamento dos recursos regionais será promovido pelo Conselho Estadual ou Territorial ou do DF e se destinará a um exato conhecimento material e humano das possibilidades de realização dos trabalhos. Esse levantamento compreenderá: a) *recursos humanos*: profissionais das diversas categorias (médicos, assisten-

tes sociais, enfermeiros, dentistas, professores, educadores domésticos, parteiras, agrônomos, veterinários, capatazes, etc.) segundo suas especializações, sua distribuição territorial, possibilidades de mobilização, etc.; e b) *recursos materiais*: hospitais, casas de saúde, escolas primárias, secundárias, superiores, comerciais, técnicas ou profissionais, casas de Lavoura, Salão Paroquial, instituições de caridade, associações culturais de diversa natureza, meios de transportes, etc., existentes no território regional, segundo as modalidades em que possam ser encarados, tendo em vista a necessidade de sua utilização para a execução de tarefas e a possibilidade de realização de acordos ou convênios.

3.2. A avaliação terá por objetivo permitir aos executores do projeto um exato conhecimento da área em que vão agir. Para tanto, o órgão regional procurará, dentro da orientação que for traçada pelo órgão técnico do DTA, conhecer, de maneira mais ou menos sumária, as características sociais, econômicas e psicológicas da população da respectiva área, em que vai ser executado o projeto.

4. Paralelamente ao levantamento dos recursos regionais e à realização da avaliação, cabe promover-se uma preparação psicológica da respectiva população, visando sobretudo a obter uma colaboração intensa dessa mesma população, principalmente através de seus órgãos, instituições ou grupos mais representativos, na execução dos projetos de trabalho. A participação direta dos integrantes da comunidade na realização dos projetos contribuirá para despertar na população mais vivo interesse pelo êxito dos trabalhos.

4.1. Inspirando confiança à população local, tornar-se-á possível também criar a consciência do problema e das necessidades que a comunidade apresenta. Desta forma a colaboração da população, seja de natureza pessoal, seja de natureza institucional, será mais avivada, e sobretudo tornar-se-á mais espontânea porque os habitantes estarão sentindo a importância direta do assunto para o levantamento de suas condições de vida.

5. Todo trabalho será realizado através de projeto elaborado pelo Conselho Regional e destinado a uma área específica, que poderá ser, de modo geral, um Município ou, de modo particular, uma vila ou um povoado; o projeto poderá igualmente ser um plano de trabalho que se destine a ser executado sob a responsabilidade direta da JM ou a tornar-se objeto de convênio ou acordo com alguma instituição para a respectiva execução por esta; e poderá ainda ser simplesmente a aplicação de recursos num caso específico, como, por exemplo, concessão de gratificação a uma professora para realizar trabalhos extras de ensino, ou a um médico para fazer um levantamento abreviado da população, etc.

5.1. A elaboração do projeto poderá ser planejada pela Junta Municipal que, tendo a iniciativa, sugerirá ao Conselho Regional sua realização. Neste sentido justificará a conveniência das medidas propostas e indicará os meios de ação, os recursos disponíveis e o processo de execução.

5.2. O projeto, elaborado pelo Conselho Regional, será encaminhado à Junta Municipal para que inicie a sua execução. A Junta Municipal poderá propor adaptação, se assim julgar conveniente, tendo em vista as peculiaridades locais; neste caso, o projeto somente entrará em execução depois de o Conselho Regional aprovar as adaptações propostas.

5.3. É conveniente que o grupo de trabalho que vá desenvolver o projeto em vista, seja composto, de preferência, de elementos locais, sob a supervisão de um técnico do órgão regional ou do órgão nacional; na falta de elementos locais capacitados para o trabalho — assistentes sociais agrônomos, veterinários, médicos, professores, educadores, etc. — cumpre ao órgão regional solicitar ao CN providências para a admissão do pessoal necessário.

6. Nas localidades em que já atuem instituições ou órgãos idôneos, cujas atividades atendam aos objetivos do SSR, o órgão regional deverá promover convênio ou acordo para a realização, por esta instituição ou órgão, dos serviços previstos para a respectiva localidade. Embora este convênio ou acordo seja assinado pela Junta Municipal competirá ao Conselho Regional estudá-lo e aprová-lo, bem como acompanhar sua execução.

7. Reconhece o Conselho Nacional que em grande número de Municípios brasileiros, tendo em vista suas atuais condições econômico-financeiras, não será possível

a realização de um amplo trabalho que se destine ao levantamento dessas condições. Por outro lado, se se aglutinarem os recursos humanos e financeiros disponíveis em dois, três ou mais Municípios, tornar-se-á possível a execução de um trabalho de interesse comum a tais Municípios. Assim pondera o Conselho Nacional a conveniência de promoverem-se acordos ou convênios entre Municípios de um mesmo Estado ou Território para que os recursos de que possam dispôr sejam aplicados, em comum, num projeto que se torne de interesse e de efeitos sociais para todos os Municípios acordantes; é o caso, por exemplo, de aprendizagem de técnicas agrícolas, de abastecimento d'água, de energia elétrica, de criação de escola profissional, de construção de estradas, de prestação de serviço hospitalar, de realização de cursos profissionais, etc.

7.1. A iniciativa de acordo ou convênio dessa natureza deve partir da Junta Municipal interessada, sem prejuízo de sugestão que possa igualmente ter o Conselho Regional. Verificada a sua possibilidade, compete ao C. R. promover sua realização, estabelecendo os entendimentos entre os representantes das Juntas e discutindo com estes a minuta do convênio. Neste, além de outras condições tendo em vista a especificidade do trabalho previsto, as Juntas se comprometerão: a) a abrir mão de recursos totais ou parciais, de que disponham, para a obra prevista; b) a delegar ao Conselho Regional o encargo de superintender, executar diretamente ou contratar a execução da obra em caução, recolher os recursos previstos e fazer respectiva aplicação; c) a representar ao Conselho Nacional, se verificar o não cumprimento total ou parcial do acordo. O Conselho Regional se comprometerá a assumir o encargo de superintender, a executar diretamente ou contratar a execução da obra ou serviço em causa, recolher os recursos e fazer a respectiva aplicação e submeter ao C. N. a aprovação de acôrdo ou convênio, bem como a tomar as providências, inclusive suprimento financeiro, que sejam necessárias ao perfeito andamento das obras.

8. Para execução de projetos intermunicipais, conforme previsto acima, será constituída, pelo C. R., uma área de ação, em cuja formação serão consideradas as peculiaridades fisiográficas, demográficas e econômicas dos Municípios, combinadas de maneira que cada conjunto possa apresentar-se com características de zona que se compreenda em uma das chaves do item 2.1, da parte I.

8.1. Os trabalhos em cada área de ação serão realizados sob a supervisão de um grupo coordenador, com as seguintes atribuições nos Municípios sob sua jurisdição: a) supervisionar a execução técnica dos trabalhos; b) coordenar as atividades em realizações; c) cooperar com as Juntas Municipais no desempenho das atribuições que a esta cabam; d) sugerir a introdução ou o aperfeiçoamento de técnicas racionais de trabalho; e) propor ao C. R. pesquisas ou estudos de maior envergadura, que não possam ser realizados em seu regime normal de atividades; f) estimular processos de relações sociais nas comunidades; g) propor ao C. R. medidas para o estabelecimento de prioridades nos trabalhos.

8.2 A atividade do grupo coordenador técnico, na região ou no Município, deverá ter um caráter essencialmente prático, não lhe cabendo ação administrativa; os órgãos regionais lhe assegurarão plena autonomia técnica na execução de suas tarefas, promovendo também os meios adequados para que sejam plenamente executados, no que se relaciona à competência nos setores administrativos, todas as providências e serviços sugeridos.

9. A constituição de uma área de ação caberá ao Conselho Regional, por iniciativa própria, ouvidas as Juntas compreendidas na circunscrição prevista, ou por iniciativa de qualquer Junta Municipal interessada. O C. R. submeterá, com exposição justificativa, o respectivo plano ao Conselho Nacional, para aprovação. Somente depois de aprovado por este entrará em vigor o plano previsto.

9.1. O C. R. poderá rever, sempre que assim o aconselhem as necessidades do serviço e o desenvolvimento dos trabalhos, a área de ação constituída. As modificações feitas serão submetidas à aprovação do C. N.

### III — Diretrizes de execução

1. O Conselho Regional elaborará as adaptações que o presente plano comportar, para o respectivo Estado, Território ou Distrito Federal. Para o processo de adaptação: a) fará a divisão da Unidade Federada em zonas geo-econômicas; b) escolherá

em cada zona Municípios com recursos suficientes para manutenção dos serviços, e que disponham de elementos para a respectiva realização; c) promoverá a instalação das respectivas Juntas Municipais; d) nos Municípios escolhidos realizará uma mesa redonda, reunindo a J. M., líderes do Município (agricultores, criadores, agrônomos, sacerdotes, assistentes sociais, médicos, advogados professores, autoridades, etc.), a fim de ser selecionado o trabalho que terá preferência de execução; e) elaborará o projeto que deve ser executado em cada Município de acordo com o resultado da discussão referida na alínea anterior.

1.1. Quanto à alínea a) — divisão do Estado em zonas geo-econômicas deverá o C. R. ouvir, além de outros, os órgãos estatísticos e geográficos do Estado ou Território. Quanto à alínea b) — escolha dos Municípios para instalação de Juntas — procurará a colaboração, se necessário, de pessoas conhecedoras das condições econômico-sociais dos diversos Municípios. Em relação à alínea c) — elaboração do projeto do trabalho — procurará, se necessário, colaboração de líderes e especialistas da Unidade Federada, e principalmente, do Município selecionado. O C. R. poderá solicitar ao C. N. — e isto considerado bastante aconselhável — a presença de técnicos e especialistas do D. T. A. para prestarem assistência técnica e colaboração da mesa redonda prevista na alínea d) e na elaboração do projeto, referido na alínea c).

1.2. Paralelamente, o C. R. promoverá o levantamento dos recursos humanos e materiais da área escolhida, examinando a possibilidade do acordo para a execução dos projetos previstos. Nessa tarefa deverá solicitar a colaboração de órgãos estatísticos regionais do I. B. G. E., bem como do Departamento Estadual de Estatística, de outros órgãos da administração estadual e dos órgãos da administração federal ou municipal que possam ser úteis aos objetivos previstos.

1.3. Somente serão instaladas, inicialmente, Juntas que, preenchidas as condições previstas (alínea b, item 1), correspondam a um máximo de 30% dos Municípios do Estado.

2. Do projeto de trabalho para cada Município deverão constar com os possíveis detalhes: a) o serviço específico a ser realizado; b) as funções especializadas ou técnicas que deverão ser preenchidas para execução dos trabalhos; c) o orçamento da despesa a ser efetuada (pelo menos, aproximadamente); d) justificativa do projeto; e) outros elementos e dados que elucidem e justifiquem plenamente o projeto.

2.1. O C. R. encaminhará ao C. N. as adaptações feitas, acompanhando-as do quadro da divisão geo-econômica do Estado ou Território, da indicação dos municípios escolhidos para início dos trabalhos, e de cópia dos projetos, que serão realizados.

3. Progressivamente, e de acordo com os recursos financeiros e as possibilidades do elemento humano, o C. R. irá fazendo as adaptações necessárias ao demais Municípios do Estado ou Território, dependendo a instalação da Junta Municipal de prévia autorização do C. N. Procederá igualmente como referido antes, em relação aos primeiros Municípios.

4. A preparação psicológica da população será feita através de intensa divulgação dos objetivos do S. S. R., principalmente por meio de rádio, alto-falante, imprensa, palestras, correspondência, etc. O C. R. deverá articular-se, para esse fim, com a Federação das Associações Rurais, Sindicatos de Classe, outras entidades representativas dos diversos grupos profissionais, no sentido de obter que participem dessa campanha.

4.1. O D. T. A. preparará, através do seu órgão competente, um plano de âmbito nacional para essa campanha de preparação psicológica da população brasileira, e dentro dele o C. R. fará as adaptações necessárias a cada Unidade Federada ou, particular, a cada Município.

4.2. Devem ser insistentemente focalizados os seguintes pontos, sem prejuízo de outros, que a direção do D. T. A. e os órgãos regionais julguem convenientes: a) esclarecer bem nitidamente os objetivos do S. S. R.; b) mostrar que a melhoria das condições de vida das populações rurais elevará sua capacidade produtora e aquisitiva e, em consequência, beneficiará a indústria e o comércio; c) esclarecer porque não podem

ser atendidos imediatamente todos os Municípios (deficiência de profissionais especializados, arrecadação ainda insuficiente, falta de aparelhamento técnico dos órgãos centrais, etc.); d) frisar que os benefícios em um, dois ou três Municípios, de uma zona, se tornam pouco a pouco estendidos a toda a zona; e) orientar os contribuintes sobre a maneira de recolherem suas contribuições, mostrando como se fará a aplicação; f) explicar os serviços que vão ser prestados e porque eles foram os escolhidos; g) insistir sempre em receber colaboração de todos os interessados, de todas as classes, de toda a população.

4.3. Cartazes, pequenos folhetos doados de figuras mais do que de texto escrito, amplo noticiário radiofônico e jornalístico, palestras, etc., são meios que merecem ser utilizados nessa campanha. O noticiário nunca deve exaltar o S S R em si, nem seus dirigentes, em particular, mas focalizar os problemas, os fatos, as necessidades de assistir a população rural e a participação esperada da coletividade e seus líderes.

5. Qualquer que seja o projeto a executar-se numa zona — povoado, núcleo ou fazenda — é sempre conveniente que a Junta Municipal igualmente estimule a constituição de Centros Sociais de Comunidade, a serem originados de um trabalho de preparação dos habitantes locais. Visarão estes Centros Sociais, situados em vilas, povoados, núcleos, etc., a despertar e desenvolver o espírito associativo, incentivando a cooperação nas diversas atividades locais e as relações sociais na população. Observar-se-á sempre que os Centros Sociais: a) não tenham organização formal de programas ou de horários; b) se ajustem às possibilidades da população, sobretudo das horas de lazer; c) se constituam em lugar onde os habitantes se possam reunir para tratar de problemas comuns, participar de festas cívicas, desportivas ou sociais; d) desenvolvam os contactos que darão motivo ao surto de novas iniciativas em favor da comunidade; e) não se constituam núcleo de atividade política ou partidária, nem de preconceitos de qualquer natureza.

6. A educação, abrangendo não apenas o ensino mas igualmente a transformação da própria mentalidade das populações rurais, deverá orientar-se no sentido de que contribua para a elevação das condições económico-sociais da população e para seu mais completo ajustamento ao respectivo meio. Para atingir a esses fins serão utilizadas instituições educacionais já existentes, de qualquer natureza administrativa — federal, estadual, municipal ou particular — e com elas ajustados acordos ou convênios que permitam ampliar sua capacidade de ação e a integração de seus programas aos objetivos do S S R.

6.1. O ensino deve ser eminentemente prático e, respeitados os programas fundamentais do alfabetização, devem estes ser completados com iniciativas que visem a torná-los condizentes com o meio, dando ao aluno conhecimento básico de seu ambiente, principalmente das atividades agrícolas, de caça, de criação, de pesca, etc., conforme a atividade económica de comunidade, e ainda da história e geografia locais. O ensino deve despertar interesse pelo trabalho doméstico, ou seja desenvolver certas indústrias ou atividades, úteis à comunidade e que podem ser realizados em casa. Igualmente objetivará o ensino a criar consciência moral das responsabilidades do educando para com sua comunidade e sua pátria, através do conhecimento do Hino Nacional, de canção patriótica, de cantigas folclóricas, etc.

6.2. Em relação à localização da escola deve ser escolhida de modo a receber alunos de áreas fracamente povoadas, não distantes, a fim de que os educandos possam ir a pé.

6.3. O preparo do professor para a zona rural, a cargo de estabelecimentos ou instituições da União ou dos Estados deve ser encaminhado no sentido de criar-lhe condições para integrar-se no ambiente rural, possuindo antecedentes culturais que o habilitem a uma convivência harmônica com as famílias e os educandos do meio; convém que, em sua preparação, o professor seja dotado do maior interesse pela carreira, sobretudo na maneira de lidar com os discípulos, e receba uma preparação geral suficiente a transmitir ao aluno uma exata interpretação da sociedade em que vive.

6.4. O Ensino não se deve restringir às atividades de classe; devem ser estimuladas as atividades extra-escolares, sobretudo em reuniões de pais e alunos com os pro-

fessores. Para esse fim convém sejam aproveitadas as datas cívicas para festas, com motivos folclóricos do meio: cantos, brinquedos, danças, etc.

7. O C R deverá empregar esforços junto aos governos dos respectivos Estados, no sentido de que sejam revistos e adaptados os programas de ensino primário de maneira que neles se incluam princípios e objetivos a uma maior ruralização de ensino, como por exemplo, constarem ensinamentos sobre a vida local, as atividades econômicas desenvolvidas, a necessidade de melhorá-las tecnicamente, etc.

8. A saúde, como objetivo do Serviço Social Rural, ajusta-se ao princípio adotado pela Organização dos Estados Americanos, sendo propósito: "Combater a pobreza, a má nutrição, a doença e a ignorância e, conseqüentemente, conseguir justas e decentes condições de vida".

8.1. Para alcançar esse objetivo, é básico um suficiente programa de atividades médico-sanitárias. A noção de saúde é elemento que, atualmente, preocupa a todos os administradores e sociólogos, havendo sido mesmo ampliado o conceito em que primitivamente era empregado tal termo para aceitar-se a definição aprovada pela Organização Mundial de Saúde e adotado pela Organização das Nações Unidas: "Saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não, simplesmente, a ausência de doença ou enfermidade".

8.2. Dentro desses princípios, recomenda-se como pontos importantes para execução de um programa de saúde os seguintes:

a) deverão ser utilizados, mediante convênios ou ajustes, sempre que possível, os serviços médico-assistenciais já existentes, sejam federais, estaduais, municipais, autárquicos e até particulares;

b) a orientação dos órgãos do S S R deverá ser suplementar, seja material ou financeiramente, serviços pré-existent, de modo a poder estender sua assistência aos núcleos de população menos desenvolvidos e mais remotos. A instalação de serviço próprio deverá ser evitada ao máximo;

c) no programa de assistência contra as doenças transmissíveis poderão ser concedidos auxílios, mediante convênios, a órgãos do Ministério da Saúde, como o Departamento Nacional de Endemias Rurais, a fim de que seja estendida sua área de ação a regiões ainda não cobertas pelo seu zoneamento de trabalho;

d) o Serviço Social Rural poderá realizar convênios multilaterais, com outras entidades da União, os Estados e Municípios, visando à fixação de médicos nos Municípios ainda não providos desses profissionais. A participação do S S R seria, sempre, de suplementação de pagamento dos salários dos médicos e fornecimento de medicamentos;

e) nas cláusulas dos acordos estabelecidos, deverá ser especificada a exigência do médico se deslocar, periodicamente, em data pré-fixada, em visita a núcleos de população afastados da sede municipal. A Junta Municipal deverá diligenciar para que, nessas datas, a população seja concentrada, a fim de que o médico possa atender o maior número possível de pessoas;

f) a imunização contra doenças evitáveis será praticada em todas as oportunidades em que sejam reunidos os habitantes da zona rural;

g) palestras educativas com auxílios audio-visuais e demonstração deverão ser utilizadas nas concentrações de população, mostrando-lhes exemplos fáceis de aprender, relacionados com bons hábitos higiênicos. Exemplos de poços e fossas simples de construir são muito apropriados para tais atividades;

h) as visitas domiciliares não serão executadas pelos médicos, senão em casos excepcionais. Os assistidos pelo S S R deverão apresentar-se nos Postos Fixos ou nos locais de concentração a fim de serem examinados;

i) sempre que houver necessidade de transporte de algum paciente até o local do exame, tal providência caberá à Junta Municipal. Do mesmo modo, o transporte do médico aos locais de concentração ficará a cargo da Junta;

j) sempre que a Junta Municipal utilizar os serviços de um médico já funcionário de qualquer entidade pública, deverá estabelecer o seu horário de trabalho que,

em hipótese alguma, poderá coincidir com o da repartição a que preste seu concurso o aludido médico;

k) nos convênios para trabalho em cooperação com entidades governamentais, procurará o S S R evitar a participação em atividades que venham beneficiar, principalmente, os grandes núcleos de população. As prioridades devem ser conferidas em todos os casos, aos pequenos povoados;

l) a Junta Municipal deverá promover entendimentos com entidades hospitalares, oficiais ou não, visando ao internamento dos casos que necessitem intervenções cirúrgicas inadiáveis, a critério do médico. A utilização de tabelas previamente aprovadas, facilitará o cálculo do custeio do internamento;

m) o estabelecimento de acordo com entidades ruralistas, constituídas pelos mesmos grupos patronais que, na sua maioria, são os responsáveis pelo S S R, facilitará sobretudo a execução do programa médico, pois será essa entidade que fará os entendimentos locais e controlará as atividades do profissional, deslocando-o do S.S.R.;

n) vantagem que resulta, desde logo, de tal conduta, é a possibilidade de estabelecer-se, mais facilmente, a remuneração dos serviços prestados. Fora os serviços de imunização contra doenças evitáveis e incapacidade comprovada de pagamento, os serviços devem ser remunerados, a fim de afastar a idéia de paternalismo da assistência médica a ser conferida;

o) o pagamento deve ser proporcional ao tipo de serviço e à renda mensal, podendo utilizar-se, como base, o sistema adotado pelo SESC. O fundamental no estabelecimento da retribuição, é que este critério não venha afastar a população do médico, com receio de pagamento. Outro ponto importante a considerar é que a remuneração não visa a fazer renda, mas, justamente, tirar ao beneficiário a impressão de que está sendo assistido por caridade.

9. O incentivo à atividade produtora constará de projeto através do qual se desenvolva a prática de aprendizagem por meio de extensão agrícola. O extencionismo constitui a técnica essencial a ser observada. Desta forma um programa de extensão agrícola baseado fundamentalmente na cooperação visará:

a) oferecer assistência técnica aos agricultores, sejam eles proprietários arrendatários, parceiros ou simples trabalhadores, orientando-os tecnicamente para que possam melhorar sua condição pessoal e, consequentemente, a de sua família, pela utilização mais adequada de seus próprios recursos;

b) assistir os agricultores no propósito de melhorar a economia doméstica aparelhando-a mais útil e racionalmente, bem como orientando-os na elevação social de suas condições de vida;

c) interessar especialistas, incumbidos dos serviços de extensão, de modo a assegurar plena unidade do trabalho;

d) promover estreita cooperação entre agricultores, agrônomos, veterinários, estações experimentais, órgãos técnicos, de administração pública ou privada, a fim de que aqueles possam beneficiar-se dos aperfeiçoamentos e das melhorias introduzidas nos processos de produção;

e) empreender outras atividades, inclusive programas audio-visuais de orientação técnica.

10. O estímulo à criação de Escolas de Iniciação Agrícola ou ao desenvolvimento das que já existem, pode ser realizado através de acordos ou convênios que o C R realize com entidades idôneas e de capacidade técnica. Devem ser estimulados também estabelecimentos técnicos-profissionais, cujas atividades interessem ao desenvolvimento educativo e ao aperfeiçoamento do homem rural.

11. A economia agrícola é completada pela pequena indústria, quer a doméstica, quer a artesanal, assim considerada quando feita por pessoas de uma mesma família ou, às vezes, com a colaboração de vizinhos ou estranhos sempre caracterizada, porém por sua natureza de trabalho manual ou utilizando, quando muito, pequenas máquinas ou instrumentos. Merecem por isso o artesanato e a indústria doméstica os mais



largos estímulos, incrementando-se as atividades que lhes dizem respeito desde que visem:

- a) a aproveitar as horas disponíveis da melhor maneira;
- b) a fomentar a poupança e os investimentos;
- c) a obter melhor distribuição da riqueza e do equilíbrio social;
- d) a alcançar a disciplina do trabalho e o desenvolvimento do gosto artístico;
- e) a aproveitar e incentivar as habilidades técnicas, criando condições para fomento da indústria fabril, de grande porte.

11.1. Com esses objetivos devem ser adotadas medidas práticas destinadas a valorizar o trabalho artesanal, através da divulgação de sua importância social e econômica, de aproveitamento dos elementos do meio e da utilização e consumo dos produtos artesanais pelas populações locais e vizinhas como maneira de evitar aquisições mais caras, financeiramente, em outros locais. Escolas artesanais podem ser fundadas com o objetivo de desenvolver o artesanato local; e aquelas já existentes merecem ser incentivadas e amparadas de modo a ampliar suas possibilidades de atender a maior número de pessoas. Umás e outras poderão constituir focos de posterior desenvolvimento industrial.

12. A melhoria da habitação será incrementada através de crédito supervisionado, principalmente por meio de convênios a serem realizados com entidades idôneas. Caberá ao C R e à J M orientar e fiscalizar a execução de um plano local de melhoria das habitações rurais com o objetivo de:

- a) dar maior higienização às residências;
- b) assegurar melhor distribuição e aproveitamento de cômodos;
- c) educar o chefe da família e os integrantes desta em hábitos de saúde;
- d) orientar o chefe da família na maneira como tornar mais proveitosos os recursos de que dispõe.

13. Os grupos técnicos ou os especialistas, em particular, gozarão de plena autonomia técnica na execução dos trabalhos de que sejam incumbidos pela Junta Municipal, sem prejuízo da fiscalização que esta deva exercer.

14. Como processo de despertar, na população local, maior interesse pelos trabalhos a seu cargo, a Junta Municipal poderá organizar um corpo de assessores e colaboradores, escolhidos entre líderes do Município, que, por seu espírito público e dedicação à sua comunidade, possam prestar tão relevantes serviços.

#### VI — Disposições Gerais

1. O recrutamento do pessoal que prestará serviços técnicos, deverá ser feito através de cursos intensivos de treinamento e aperfeiçoamento, de âmbito nacional ou regional diretamente pelo D T A ou a cargo de instituições ou entidades idôneas, capacitadas para realizá-los, e com as quais, por propostas daquele órgão, serão feitos convênios.

1.1. Aos elementos assim selecionados incumbirá orientar e realizar o treinamento do pessoal que deverá trabalhar no interior das Estados e Territórios.

1.2. Os Conselhos Regionais poderão indicar pessoas habilitadas dos respectivos Estados ou Territórios para realizarem esses cursos de treinamento e aperfeiçoamento.

2. Dentre o pessoal selecionado, os Conselhos Regionais indicarão os elementos que, nos respectivos Estados ou Territórios, serão incumbidos de exercer funções de assessores técnicos dos Conselhos, como supervisores ou dirigentes de projetos em execução.

3. Sem prejuízo das adaptações previstas para aplicação imediata, os Conselhos Regionais deverão enviar ao Conselho Regional, até o dia 20 de novembro do corrente ano, sugestões para a revisão deste plano, em relação ao ano de 1957. Os C R para esse fim recolherão sugestões das Juntas Municipais, que já estiverem funcionando. Poderão igualmente, promover reuniões de debates e estudos, no respectivo Estado ou Território, visando a recolher maior soma de sugestões, observações ou informações que os técnicos regionais julguem devam ser consideradas na revisão deste plano.

3.1. O D T A por seus órgãos competentes, deverá estudar, até 15 de dezembro as sugestões que sejam encaminhadas e fará as suas próprias para atualização e ampliação deste plano, em relação aos trabalhos de 1957. Para esse fim promoverá medidas de sua alçada e indicará as que julgar necessárias. (D.O. de 5-11-56, pág. 20.965).

102) LEI DELEGADA N.º 11 DE 11 DE OUTUBRO DE 1962

*Cria a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) e dá outras providências.*

Art. 1.º O Serviço Social Rural, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, o Conselho Nacional de Reforma Agrária e o Estabelecimento Rural do Tapajós passam a constituir a Superintendência de Política Agrária (SUPRA), entidade de natureza autárquica, instituída por esta lei, com sede no Distrito Federal, subordinada ao Ministério da Agricultura.

§ 1.º As atribuições, o patrimônio e o pessoal dos órgãos referidos neste artigo são transferidos à SUPRA, cabendo a seu Presidente designar, para cada um deles, um Administrador que se incumbirá de executar as providências determinadas neste artigo.

§ 2.º As atribuições do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, no concernente à seleção de imigrantes, passarão a ser exercidas pelo Ministério das Relações Exteriores, por seus órgãos normais de representação, segundo as diretrizes fixadas pela SUPRA, cabendo ao Departamento de Colonização e Migrações Internas da SUPRA promover a recepção e o encaminhamento aos imigrantes.

Art. 2.º Compete à SUPRA colaborar na formulação da política agrária do país, planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida, a reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subsequente.

Parágrafo único. Para o fim de promover a justa distribuição da propriedade e condicionar o seu uso ao bem-estar social, são delegados à SUPRA poderes especiais de desapropriação, na forma da legislação em vigor.

Art. 3.º A SUPRA será dirigida por um Conselho de Administração, constituído de um Presidente e quatro Diretores, o qual funcionará como órgão colegiado, decidindo por maioria de votos.

§ 1.º Os membros do Conselho de Administração serão de livre nomeação do Presidente da República e exercerão suas funções em regime de tempo integral.

§ 2.º O Presidente do Conselho de Administração terá remuneração equivalente à de Subsecretário de Estado e os diretores, a correspondente ao Símbolo — 2-C.

§ 3.º O mandato dos membros do Conselho de Administração será de três anos podendo ser renovado.

Art. 4.º Compete ao Presidente representar legalmente a SUPRA, presidir as reuniões do Conselho de Administração e promover a execução das medidas decorrentes de suas deliberações, além das providências de caráter administrativo inerentes ao cargo.

Art. 5.º A SUPRA terá a seguinte estrutura técnico-administrativa:

- a) Departamento de Estudos e Planejamento Agrário;
- b) Departamento de Colonização e Migrações Internas;
- c) Departamento de Promoção e Organização Rural;
- d) Departamento Jurídico;
- e) Secretaria Administrativa.

§ 1.º Cada um dos Departamentos será dirigido por um membro do Conselho de Administração na conformidade dos respectivos atos de nomeação.

§ 2.º O Secretário Administrativo será de livre nomeação do Presidente da SUPRA.

Art. 6.º Passam a constituir o patrimônio da SUPRA:

a) as terras de propriedade ou sob a administração do Instituto Nacional de Imigração e Colonização;

b) as terras de propriedade do Estabelecimento Rural do Tapajós;

c) as terras que pertençam ou que passem ao domínio da União, as quais sirvam para a execução de plano de colonização;

d) as terras que desapropriar ou que lhe forem doadas pelos governos estaduais, municipais, entidades autárquicas e particulares;

e) o acervo do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, do Serviço Social Rural e do Estabelecimento Rural do Tapajós;

f) os resultados positivos da execução orçamentária.

Art. 7.º Constituem recursos da SUPRA:

a) o produto da arrecadação das contribuições criadas pela Lei número 2.613, de 23 de setembro de 1955;

b) quinze por cento (15%) da receita do Fundo Federal Agropecuário, a que se refere o Decreto Legislativo n.º 11, de 12 de setembro de 1962;

c) as dotações que constarão, anualmente, no orçamento da União;

d) as contribuições de governos estaduais, municipais ou de outras entidades nacionais ou internacionais;

e) as rendas de seus bens e serviços;

f) rendas eventuais.

Art. 8.º Parte dos recursos da SUPRA será aplicada em serviços de extensão rural e de assistência social aos trabalhadores rurais, diretamente ou através de convênios com entidades públicas ou privadas.

Art. 9.º A aplicação dos recursos destinados à prestação dos serviços referidos no artigo anterior será disciplinada por um Conselho Deliberativo, cujas composição e atribuições constarão de regulamento.

Parágrafo único. Do Conselho Deliberativo farão parte, obrigatoriamente, 1 (um) representante da Confederação Rural Brasileira e outro dos trabalhadores rurais.

Art. 10. As dotações orçamentárias consignadas ao Instituto Nacional de Imigração e Colonização, ao Serviço Social Rural, ao Estabelecimento Rural do Tapajós e ao Conselho da Reforma Agrária, serão aplicadas pela SUPRA, até que ajustadas à discriminação orçamentária própria.

Art. 11. As iniciativas e operações a cargo da Carteira de Colonização do Banco do Brasil S.A., criada pela Lei n.º 2.237 de 19 de junho de 1954, passarão a ser exercidas em cooperação com a SUPRA, visando obrigatoriamente, à execução do plano básico de reforma agrária ou de projetos específicos que forem aprovados pela SUPRA.

Art. 12. O Banco Nacional de Crédito Cooperativo, criado pela Lei n.º 1.412, de 13 de agosto de 1951, se articulará, obrigatoriamente, com a SUPRA para o efeito de elaborar seus programas anuais de operações de crédito, observadas as prioridades que couberem, tendo-se em vista a execução do plano básico de reforma agrária.

Art. 13. A SUPRA, mediante convênios firmados com os Estados, Territórios Federais, Municípios e os estabelecimentos de crédito oficial, poderá participar de empreendimentos regionais e locais visando à execução de projetos específicos de reforma agrária e promover a constituição de empresas estatais ou de economia mista de cujos capitais participará como majoritária.

Art. 14. A SUPRA não poderá despender com pessoal, importância superior a cinco por cento (5%) de seu orçamento de receita.

Art. 15. Os servidores públicos, inclusive das autarquias, bem como de sociedades de economia mista, poderão, mediante autorização do Poder Executivo, servir à SUPRA sem prejuízos de vencimentos, direitos e vantagens.

Art. 16. São extensivos à SUPRA os privilégios da Fazenda Pública no tocante à cobrança dos seus créditos e processos em geral, custas, juros, prazos de prescrição, imunidade tributária e isenções fiscais.

Art. 17. O Poder Executivo regulará esta Lei no prazo de sessenta dias, contados da sua publicação.

Art. 18. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (D.O. de 12-10-1962.)

103) DECRETO N.º 1.878-A — DE 13 DE DEZEMBRO DE 1962

*Aprova o Regulamento da Superintendência de Política Agrária — SUPRA.*

.....  
Art. 14. Compete ao CD:

I — fixar diretrizes para aplicação dos recursos destinados aos setores de extensão e assistência social ao trabalhador rural;

II— deliberar sobre planos e programas, acordos e convênios de extensionismo e assistência social e apreciar os seus resultados;

III— prestar colaboração ao CA na formulação da política da SUPRA.

Art. 18. Compete ao Departamento de Promoção e Organização Rural — DEPROR:

I — incentivar e promover a organização de associações de agricultores sem terra e de pequenos e médios proprietários, bem como, em colaboração com o Ministério do Trabalho e Previdência Social, sindicatos de trabalhadores rurais, proporcionando-lhes assistência técnica e financeira;

II — organizar e prestar assistência técnica e financeira às cooperativas instaladas nos núcleos agrícolas sob jurisdição da SUPRA, inclusive para habilitá-la a obter crédito no Banco Nacional de Crédito Cooperativo e em outros estabelecimentos;

III — realizar, em cooperação com órgãos governamentais e entidades particulares, os planos educacionais nos núcleos agrícolas;

IV — promover programas de educação sanitária no meio rural e instalar ambulatórios e outras unidades assistenciais nos núcleos coloniais;

V — prestar assistência social objetivando ao desenvolvimento das comunidades rurais, em cooperação com outras entidades públicas e particulares;

VI — organizar e dirigir Centros Regionais de Treinamento com a finalidade de preparar técnicos e mão de obra especializada, necessários à execução dos programas da SUPRA;

VII — estimular e promover a execução de programas desportivos e recreativos no meio rural, visando a elevar o nível cultural das populações do campo e a estimular a prática do folclore regional;

VIII — incentivar a organização econômica do artesanato no meio rural, com aproveitamento de matérias primas e recursos naturais da região;

IX — promover, no meio rural, a divulgação dos traçados e projetos específicos executados pela SUPRA, visando esclarecer as populações do campo;

X — estimular e colaborar nos planos estaduais e municipais, que visem a implantar métodos e técnicas de trabalho, para o desenvolvimento sócio-econômico das comunidades rurais.

.....  
Art. 28 Cabe à SUPRA arrecadar a receita prevista na Lei n.º 2.613, de 20 de setembro de 1955, na seguinte base:

a) 3% (três por cento) sobre a soma devida mensalmente aos seus empregados pelas pessoas naturais ou jurídicas, inclusive cooperativas de produção que exerçam as seguintes atividades:

- 1 — indústria de açúcar;
- 2 — indústria de laticínios;
- 3 — charqueadas;
- 4 — indústria do mate;
- 5 — extração de fibras vegetais e descaroçamento de algodão;
- 6 — indústria de beneficiamento de café;
- 7 — indústria de beneficiamento de arroz;
- 8 — extração do sal;
- 9 — extração de madeira e lenha;
- 10 — matadouros;
- 11 — frigoríficos rurais;
- 12 — cortumes rurais;
- 13 — olaria.

b) 1% (hum por cento) sobre o montante da remuneração devida aos seus empregados mensalmente, pelas pessoas naturais ou jurídicas, que exerçam quaisquer outras atividades rurais não especificadas na letra anterior;

c) 0,3% (três décimos por cento) sobre o total dos salários pagos mensalmente pelos empregados contribuintes de Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Parágrafo único. Considerar-se-á remuneração, para efeito de arrecadação, o valor total, pago em dinheiro ou em espécie (inclusive comissões, percentagens e gratificações) a diaristas, mensalistas, tarefeiros, empreiteiros, parceiros e semelhantes, pela prestação de serviços relativos às atividades das empresas mencionadas nas alíneas a e b. (D.O. de 26-12-1962.)

104) LEI N.º 4.863, DE 29 DE NOVEMBRO DE 1965

*Reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares, altera as alíquotas dos impostos de renda, importação, consumo e selo e da quota de previdência social, unifica contribuições baseadas nas folhas de salários, e dá outras providências. (D.O. de 30-11-1965)*

Art. 35. A partir da vigência da presente Lei as contribuições arrecadadas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões das empresas que lhe são vinculadas, e destinadas a outras entidades ou fundos, serão calculadas sobre a mesma base utilizada para o cálculo das contribuições de previdência, estarão sujeitas aos mesmos limites, prazos, condições e sanções e gozarão dos mesmos privilégios a elas atribuídos, inclusive no tocante à cobrança judicial, a cargo do respectivo instituto.

§ 1.º A contribuição constituída pelo artigo 3.º da Lei n.º 4.281, de 8 de novembro de 1963, com a alteração determinada pelo artigo 4.º da Lei n.º 4.749, de 12 de agosto de 1965, passará a ser recolhida, mensalmente, pelas empresas, na base de 1,2% (um e dois décimos por cento) sobre o salário de contribuição dos empregados, compreendendo sua própria contribuição e a dos empregados, devendo ser efetuado o desconto total, com relação a estes, por ocasião do pagamento da segunda parcela do 13.º salário no mês de dezembro ou no mês em que ocorrer o pagamento nos demais casos legalmente previstos.

§ 2.º As contribuições a que se refere este artigo integrarão, com as contribuições de previdência, uma taxa única de 29% (vinte e oito por cento) incidente, mensalmente sobre o salário de contribuição definido na legislação social e assim distribuída:

Contribuições	Segurados	Das Empresas
I — geral de previdência .....	8,0%	8,0%
II — 13.º salário .....		1,2%
III — salário-família .....		4,3%
IV — salário-educação .....		1,4%
V — Legião Brasileira de Assistência .....		0,5%
VI — Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) ou Comercial (SENAC) .....		1,0%
VII — Serviço Social da Indústria (SESI) ou do Comércio (SESC) .....		2,0%
VIII — Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) .....		0,4%
IX — Banco Nacional de Habitação .....		1,2%
<b>TOTAL</b> .....	<b>8,0%</b>	<b>20,0%</b>

28,0%

§ 3.º Os créditos a cada uma das entidades ou fundos mencionados no § 2.º serão efetuados pelos estabelecimentos bancários depositários da arrecadação, de acordo com o rateio que for estabelecido em ato do Poder Executivo, guardada a respectiva proporção de 1% (um por cento) em favor do correspondente Instituto de Aposentadoria e Pensões.

§ 4.º Fica reduzida e fixada em 0,5% (meio por cento) da folha de salário de contribuição a percentagem global de que tratam o Decreto-Lei n.º 7.719, de 9 de julho de 1945, e a Lei n.º 2.158, de 2 de janeiro de 1954, destinada ao SAPS e dedutível da receita de contribuições dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, no rateio referido no § 3.º.

§ 5.º A referência ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), no item VIII, do § 2.º, não prejudica o disposto no item II, do artigo 117, da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964.

§ 6.º As isenções legais de que porventura goze alguma empresa com relação às contribuições discriminadas no § 2.º serão objeto de compensações, desde que comprovadas, por ocasião do recolhimento, na forma por que a respeito dispuser o regulamento deste artigo.

§ 7.º As entidades de fins filantrópicos, amparadas pela Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959, ficarão obrigadas a recolher aos Institutos, a que estiverem vinculadas, tão-somente as contribuições descontadas de seus funcionários.

#### 105) LEI Nº 5.097 — DE 2 DE SETEMBRO DE 1966

*Extingue débitos fiscais decorrentes da aplicação dos artigos 6º e 7º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, e dá outras providências*

Art. 1º São considerados extintos os débitos fiscais decorrentes da aplicação dos artigos 6º e 7º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, nos exercícios anteriores ao de 1966.

Art. 2º O contribuinte que houver recolhido os tributos a que se referem os artigos 6º e 7º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, receberá, da repartição competente, certificado de crédito correspondente às importâncias recolhidas, podendo utilizá-lo no pagamento dos mesmos tributos quando devidos nos exercícios posteriores.

Parágrafo único. O Poder Executivo providenciará, no prazo de 30 (trinta) dias contados da vigência desta Lei, a regulamentação do disposto neste artigo.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

H. Castello Branco — Presidente da República. (D.O. de 5-9-66.)

#### 106) DECRETO-LEI Nº 58 — DE 21 DE NOVEMBRO DE 1966

*Delimita os efeitos do artigo 2º da Lei nº 5.097, de 2 de setembro de 1966, estabelece novo critério para contribuição e dá outras providências*

Art. 1º Os efeitos da Lei nº 5.097, de 2 de setembro de 1966, não abrangem o disposto no § 4º do artigo 6º, da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955.

Art. 2º A compensação dos débitos determinada pelo artigo 2º da Lei nº 5.097, de 2 de setembro de 1966, será efetuada no prazo de 10 (dez) anos, em parcelas iguais, servindo o crédito unicamente para benefício do próprio contribuinte ou seu sucessor legal, mediante abatimento ou quitação de contribuições vincendas da mesma natureza.

§ 1º O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária — IBRA participará das obrigações de devolução a que se refere o artigo 2º da Lei nº 5.097, de 2 de setembro de 1966, na proporção dos valores dos bens móveis e imóveis e recursos financeiros que, efetivamente, recebeu quando da partilha com o INDA do acervo constituído em decorrência da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, e na forma que a regulamentação deste Decreto-lei estabelecer.

§ 2º O INDA cobrará os emolumentos correspondentes ao custo dos certificados e serviços acrescidos.

Art. 3º A partir do exercício financeiro de 1967, os contribuintes a que se refere o artigo 7º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, quando também contribuintes do Imposto Territorial Rural, terão suas contribuições calculadas na base de 1% (um por cento) do salário-mínimo regional anual, para cada módulo atribuído ao respectivo

imóvel rural, em consonância com o definido pelo inciso III, do artigo 4º, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

§ 1º Os proprietários de imóvel rural com área igual ou inferior a 1 (um) módulo ficarão isentos dessa contribuição.

§ 2º A contribuição de que trata o presente artigo será recolhida conjuntamente com o Imposto Territorial Rural, pelo IBRA, que baixar as normas para a emissão dos correspondentes avisos e recibos e correspectiva cobrança, promovendo a contabilização e automático crédito ao INDA, retendo em sua conta a taxa de vinte por cento (20%) sobre o produto arrecadado pela participação solidária na execução do que estabelece o Estatuto da Terra.

§ 3º A contribuição paga pelo proprietário de imóvel rural que tiver contrato de arrendamento ou de parceria poderá ser por ele considerada como seu crédito no respectivo contrato.

§ 4º Os demais contribuintes do INDA continuam tendo suas respectivas contribuições disciplinadas pelo que dispõem o artigo 9º, da Lei n.º 2.613, de 23 de setembro de 1955 e o artigo 35, da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, e correspondentes regulamentos.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 1967, são extensivas às contribuições a que se referem a Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, e o presente Decreto-lei, no que couber, as disposições do artigo 7º, e parágrafo da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964, e dos artigos 15 e parágrafos 16 e 17, da Lei nº 4.862, de 29 de novembro de 1965.

Art. 5º O Conselho-Diretor do INDA baixará as instruções complementares e regulamentares que se fizerem necessárias para a boa execução da Lei nº 5.097, de 2 de setembro de 1966, e deste Decreto-lei, no prazo de 30 (trinta) dias, ressalvado o disposto no artigo 2º, § 1º, do presente Decreto-lei, cuja regulamentação caberá ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária — IBRA, no mesmo prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 6º Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação. revogadas as disposições em contrário.

H. Castello Branco — Presidente da República. (D.O. de 22-11-66)

107) LEI Nº 5.360 — DE 23 DE NOVEMBRO DE 1967

*Concede deduções da contribuição devida ao INDA, prevista no artigo 3º do Decreto-Lei número 58, de 21 de novembro de 1966*

Art. 1º Os contribuintes a que se refere o artigo 7º da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, que tenham seus imóveis rurais situados nas regiões de zoneamento III e IV, conforme definidas no artigo 43 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, quando também contribuintes de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, terão, a partir do exercício financeiro de 1967, nos seis primeiros anos de aplicação do disposto no artigo 3º do Decreto-Lei nº 58, de 21 de novembro de 1966, as seguintes deduções:

- a) ~~40%~~ nos três primeiros anos; e
- b) 30% nos três anos seguintes.

Art. 2º É prorrogada, até 31 de janeiro de 1968, sem multa e sem correção monetária, a cobrança do Imposto Territorial Rural e das contribuições para o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA).

Parágrafo único. Fica igualmente prorrogado, até 30 de junho de 1968, sem multa e correção monetária, o prazo de cadastramento voluntário dos proprietários rurais.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

A. Costa e Silva — Presidente da República. (D.O. de 27-11-67.)

108) LEI Nº 4.357 — DE 16 DE JULHO DE 1964

*Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências*

Art. 7º Os débitos fiscais, decorrentes de não-recolhimento, na data devida, de tributos, adicionais ou penalidades, que não forem efetivamente liquidados no trimestre

civil em que deveriam ter sido pagos, terão o seu valor atualizado monetariamente, em função das variações no poder aquisitivo da moeda nacional.

§ 1º O Conselho Nacional de Economia fará publicar no "Diário Oficial" no segundo mês de cada trimestre civil, a tabela de coeficientes de autorização a vigorar durante o trimestre civil seguinte, e a correção prevista neste artigo será feita com base na tabela em vigor na data em que for efetivamente liquidado o crédito fiscal.

§ 2º A correção prevista neste artigo aplicar-se-á inclusive aos débitos cuja cobrança seja suspensa por medida administrativa ou judicial, salvo se o contribuinte tiver depositado em moeda a importância questionada.

§ 3º No caso do parágrafo anterior, a importância do depósito que tiver de ser devolvida, por ter sido julgado procedente o recurso, reclamação ou medida judicial, será atualizada monetariamente, nos termos deste artigo e seus parágrafos.

§ 4º As importâncias depositadas pelos contribuintes em garantia da instância administrativa ou judicial deverão ser devolvidas obrigatoriamente no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data da decisão que houver reconhecido a improcedência parcial ou total da exigência fiscal.

§ 5º Se as importâncias depositadas, na forma do parágrafo anterior, não forem devolvidas no prazo nele previsto, ficarão sujeitas a permanente correção monetária, até a data da efetiva devolução, podendo ser utilizadas pelo contribuinte, como compensação, no pagamento de tributos federais.

§ 6º As multas e juros de mora previstos na legislação vigente como percentagens do débito fiscal serão calculados sobre o respectivo montante corrigido monetariamente nos termos deste artigo.

§ 7º Os contribuintes que efetuarem, no prazo de 90 (noventa) dias da vigência desta lei, o pagamento do seu débito fiscal, gozarão de uma redução das multas aplicadas.

§ 8º A correção monetária prevista neste artigo aplica-se, também, a quaisquer débitos fiscais que deveriam ter sido pagos antes da vigência desta lei, se o devedor ou seu representante deixar de liquidar a sua obrigação:

a) dentro de 120 (cento e vinte) dias da data desta lei, se o débito for inferior a Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros);

b) em, no máximo, 20 (vinte) prestações mensais, sucessivas, de valor não inferior a Cr\$ 300.000,00 (trezentos mil cruzeiros) cada uma, no caso de débitos em montante superior a Cr\$ 600.000,00 (seiscentos mil cruzeiros), efetuando-se o pagamento da primeira prestação, obrigatoriamente, dentro de 90 (noventa) dias desta lei;

c) em duas prestações mensais, iguais e sucessivas, se o valor do débito estiver compreendido entre Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros) e Cr\$ 600.000,00 (seiscentos mil cruzeiros), devendo a primeira ser paga dentro de 90 (noventa) dias da data desta lei.

§ 9º Excluem-se das disposições do parágrafo anterior os débitos cuja cobrança esteja suspensa por medida administrativa ou judicial, se o devedor ou seu representante legal já tiver depositado, em moeda, a importância questionada, ou vier a fazê-lo, dentro de 90 (noventa) dias da data desta lei. (D.O. de 17-7-1964.)

109) LEI Nº 4.862 — DE 29 DE NOVEMBRO DE 1965

*Altera a legislação do imposto de renda, adota diversas medidas de ordem fiscal e fazendária, e dá outras providências*

Art. 15. No cálculo da correção monetária, a atualização do valor do crédito da União será feita a partir do vencimento do trimestre civil em que deveriam ter sido liquidados os débitos fiscais, excluído o período anterior a 17 de julho de 1964.

§ 1º Quando o débito fiscal resultar de decisão de instância superior que houver modificado decisão de primeira instância favorável ao contribuinte, proferida por autoridade competente, o cálculo da correção monetária far-se-á, observado o disposto neste artigo, mediante a exclusão do período anterior à data em que tiver sido notificada ou comunicada ao devedor a última decisão.



§ 2º Em se tratando de guias de recolhimento, declarações e outros documentos indispensáveis ao cálculo de tributos, adicionais ou penalidades, apresentados dentro do prazo legal às repartições arrecadoras ou lançadoras, a correção monetária, observado o disposto neste artigo, começará a partir da data em que tais elementos básicos, após o exame procedido pela repartição competente, forem colocados à disposição dos contribuintes mediante intimação para o pagamento do respectivo débito.

§ 3º Quando se tratar de lançamento "ex officio" ou de cobrança suplementar, a correção monetária, observado o disposto neste artigo, será feita a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao exercício financeiro a que corresponder o tributo devido.

§ 4º Para os efeitos de correção monetária, não constituem tributos os empréstimos públicos compulsórios e as contribuições obrigatórias para o Plano Nacional de Educação.

§ 5º Nos casos de reclamações, recursos e ações, a garantia da instância, nas esferas administrativa e judicial, poderá ser feita, a juízo do autor, pelo valor original do débito questionado.

Art. 16. Não são passíveis de correção monetária do respectivo valor, nem poderão ultrapassar na sua totalidade, de 30% (trinta por cento) da importância inicial da dívida as multas moratórias, inclusive os juros de mora, acrescidos aos débitos resultantes da falta de recolhimento dos tributos, adicionais e penalidades, dentro dos prazos legais.

Art. 17. O disposto nos artigos 13, 15 e 16 aplica-se às contribuições devidas por empregados, trabalhadores autônomos ou avulsos, profissionais liberais e empregadores às instituições de previdência e assistência social. (D.O. 30-11-65.)

110) DECRETO-LEI Nº 582, DE 15 DE MAIO DE 1969

"Estabelece medidas para acelerar a Reforma Agrária, dispõe sobre a organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e dá outras providências." (D.O. de 15-5-69, pág. 4.105 — ret. D.O. de 19-5-69, pág. 4.237.)

111) DECRETO-LEI Nº 626, DE 12 DE JUNHO DE 1969

*Dispõe sobre a liquidação de débitos de produtores rurais para com o FUNRURAL, e dá outras providências*

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 2º, § 1º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, decreta:

Art. 1º Fica facultado aos produtores rurais liquidar, na forma do presente Decreto-Lei, seus débitos para com o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), anteriores à vigência do Decreto-Lei nº 276, de 28 de fevereiro de 1967.

Art. 2º Para os efeitos do artigo 1º, a contribuição de 1% devida ao FUNRURAL terá por base o valor da produção consignado na declaração única que cada proprietário rural entregou, para fim de cadastro, ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA).

§ 1º A mencionada contribuição incidirá, em relação aos períodos abaixo indicados, sobre as importâncias que resultarem da aplicação, àquele valor, das seguintes percentagens:

Período	Porcentagem
1-2-1964 a 31-1-1965	25%
1-2-1965 a 21-1-1966	50%
1-2-1966 a 31-1-1967	75%
Fevereiro de 1967	8,3%

§ 2º Dos débitos apurados na forma do artigo e seu § 1º será deduzido, quando for o caso, o valor dos recolhimentos parciais de contribuição relativos aos períodos correspondentes, já efetuados ou a serem feitos na forma do artigo 4º, § 1º.

§ 3º Os débitos remanescentes, referentes a período de um ano ou ao mês de fevereiro de 1967, serão cancelados quando inferiores, respectivamente, a NCr\$ 120,00 (cento e vinte cruzeiros novos) e NCr\$ 10,00 (dez cruzeiros novos).

§ 4º Aos débitos não cancelados serão acrescidos juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês, computados a contar do dia seguinte ao término de cada período especificado no § 1º e até a data da liquidação ou parcelamento, na forma do artigo 3º.

Art. 3º O débito total, proveniente do disposto no artigo 2º, deverá ser liquidado, sem multa nem correção monetária:

a) de uma só vez, até o último dia do segundo mês seguinte ao início da vigência deste Decreto-Lei;

b) em 36 (trinta e seis) prestações, iguais e sucessivas, correspondentes à amortização e juros de 1% (um por cento) ao mês sobre o saldo devedor e com vencimento no último dia de cada mês, a começar do mês seguinte ao do parcelamento do débito, observado, para este fim, o prazo estabelecido na letra "a".

§ 1º O parcelamento do débito, na forma prevista na letra "b", ficará condicionado à emissão, pelo devedor de notas promissórias, com aval idôneo, correspondentes às prestações.

§ 2º A falta de pagamento das prestações em seu vencimento sujeitará o devedor às sanções previstas no artigo 82 da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960, na atual redação, e respectiva regulamentação.

§ 3º O contribuinte fará constar da guia de recolhimento do débito total ou do acordo de parcelamento o número de cadastro, no IBRA, do imóvel a que corresponda a produção declarada.

Art. 4º As cooperativas de produtores rurais ficam desobrigadas do recolhimento das contribuições devidas ao FUNRURAL, anteriormente ao Decreto-Lei nº 276, de 28 de fevereiro de 1967, e que, por força de convênios firmados com o extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, deveriam ter sido descontadas do produto da venda das mercadorias a elas entregues por seus associados.

§ 1º As mesmas cooperativas continuam obrigadas a recolher as contribuições descontadas, por força desses convênios e ainda não recolhidas, com o acréscimo dos juros moratórios, de um por cento ao mês, computados na forma do § 4º do artigo 2º.

§ 2º O débito total de que trata o § 1º deverá ser liquidado de acordo com o disposto no artigo 3º e seus parágrafos.

Art. 5º Caberá à Comissão Diretora do FUNRURAL em consonância com o INPS expedir as normas complementares necessárias à execução deste Decreto-Lei.

Art. 6º Este Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A. Costa e Silva — Presidente da República. (D.O. de 13-6-69.)

#### 112) DECRETO-LEI Nº 1.110, DE 9 DE JULHO DE 1970

*Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências.*

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 55, item I, da Constituição, decreta:

Art. 1º É criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entidade autárquica vinculada ao Ministério da Agricultura com sede na Capital da República.

Art. 2º Passam ao INCRA todos os direitos, competência, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo de Reforma Agrária (GERA), que ficam extintos a partir da posse do Presidente do novo Instituto.

Art. 3º O INCRA gozará, em toda plenitude dos privilégios e imunidades conferidos pela União, no que se refere aos respectivos bens, serviços e ações.

Art. 4º O INCRA será dirigido por um Presidente e quatro Diretores, nomeados pelo Presidente da República por indicação do Ministro da Agricultura.

Art. 5º A administração do Instituto compete ao seu Presidente e Diretores, na forma pela qual se dispuser em regulamento.

§ 1.º Ao Presidente cabe representar o Instituto

§ 2º Enquanto não se dispuser em regulamento sobre as atribuições dos Diretores, compete ao Presidente do Instituto exercitar todos os atos administrativos que anteriormente se atribuíam aos dirigentes dos órgãos extintos.

Art. 6º O orçamento do INCRA será elaborado de acordo com as normas e princípios da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e legislação posterior, e submetido à aprovação do Ministro da Agricultura.

Parágrafo único. Os orçamentos dos órgãos extintos passam à administração do INCRA, ficando o Presidente do Instituto autorizado, dentro dos limites dos respectivos créditos, a proceder o remanejamento das dotações ou dos créditos adicionais.

Art. 7º Até que seja efetivada a unificação determinada neste Decreto-lei, os serviços que compunham a estrutura dos órgãos do IBRA e do INDA continuarão a funcionar com as atribuições que possuíam, inclusive no que se refere à movimentação de valores e à execução orçamentária, ficando, desde logo, extintos os órgãos colegiados que integravam aqueles Institutos.

Art. 8º A estrutura do INCRA será estabelecida em regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo, dentro de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 9º Os atuais servidores do IBRA, do INDA e do GERA, sem alteração do respectivo regime jurídico, passarão para os futuros quadros e tabelas do INCRA.

Art. 10. Ficam transferidos para o INCRA os cargos em comissão e as funções gratificadas do IBRA e do INDA.

Parágrafo único. Por proposta do Presidente do INCRA, os cargos e as funções gratificadas dos Institutos extintos serão ajustados à nova estrutura na forma do disposto no artigo 181 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Art. 11. Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 9 de julho de 1970; 149º da Independência e 82º da República. — EMÍLIO G. MÊDICI — L. F. Cirne Lima (D.O. de 10-7-70.)

#### 113) DECRETO-LEI N.º 926, DE 10 DE OUTUBRO DE 1969

*Institui a Carteira de Trabalho e Previdência Social, altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho e do Estatuto do Trabalhador Rural, e dá outras providências.*

Os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, usando das atribuições que lhes confere o art. 1.º do Ato Institucional n.º 12, de 31 de agosto de 1969, combinado com o art. 2.º, § 1.º, do Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1963, decretam:

Art. 1.º Fica instituída a Carteira de Trabalho e Previdência Social, que substituirá a Carteira Profissional, a Carteira de Trabalho do Menor e a Carteira Profissional do Trabalhador Rural.

Parágrafo único. Entendem-se como concernentes à Carteira de Trabalho e Previdência Social as referências da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943) e do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 4.214, de 2 de março de 1963) à Carteira Profissional, à Carteira de Trabalho do Menor e à Carteira do Trabalhador Rural.

Art. 2.º A Seção I do Capítulo I do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho fica intitulada "Da Carteira de Trabalho e Previdência Social" passando seu art. 13 a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 13. A Carteira de Trabalho e Previdência Social é obrigatória para o exercício de qualquer emprego, inclusive de natureza rural, ainda que em caráter temporário, e para o exercício por conta própria de atividade profissional remunerada.

§ 1.º O disposto neste artigo aplica-se, igualmente, a quem:

I — proprietário rural ou não, trabalhe individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da mesma família, indis-

pensável à própria subsistência, e exercido em condições de mútua dependência e colaboração;

II — em regime de economia familiar e sem empregado, explore área não excedente do módulo rural ou de outro limite que venha a ser fixado, para cada região, pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

§ 2.º A Carteira de Trabalho e Previdência Social e respectiva Ficha de Declaração obedecerão aos modelos que o Ministério do Trabalho e Previdência Social adotar.

§ 3.º Nas localidades onde não for emitida a Carteira de Trabalho e Previdência Social, poderá ser admitido, temporariamente, o exercício de emprego ou atividade remunerada por quem não a possua, ficando a empresa obrigada a permitir o comparecimento do empregado ao posto de emissão mais próximo.

§ 4.º Na hipótese do § 3.º:

I — o empregador fornecerá ao empregado, no ato da admissão, documento do qual, constem a data da admissão, a natureza do trabalho, o salário e a forma de seu pagamento;

II — se o empregado ainda não possuir a carteira, na data em que for dispensado, o empregador lhe fornecerá atestado de que conste o histórico da relação empregatícia."

Art. 3.º A Seção II do Capítulo I do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho fica intitulada "Da Emissão da Carteira", passando seus artigos 14 a 21 a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 14. A Carteira de Trabalho e Previdência Social será emitida pelas Delegacias Regionais do Trabalho ou, mediante convênio, pelos órgãos federais, estaduais e municipais da Administração Direta ou Indireta.

Parágrafo único — Na falta dos órgãos indicados neste artigo, será admitido convênio com sindicato, para o mesmo fim.

Art. 15. Para obtenção da Carteira de Trabalho e Previdência Social o interessado comparecerá pessoalmente ao órgão emitente, onde será identificado e prestará as declarações necessárias.

Art. 16. A Carteira de Trabalho e Previdência Social conterà além do número, série e data de emissão, os seguintes elementos quanto ao portador:

I — fotografia de frente, de 3x4 centímetros, com data, de menos de um ano;

II — impressão digital;

III — nome, filiação, data e lugar de nascimento e assinatura;

IV — especificação do documento que tiver servido de base para a emissão;

V — contratos de trabalho;

VI — decreto de naturalização, ou data da chegada ao Brasil, e demais elementos constantes da Carteira de Estrangeiro quando for o caso;

VII — nome idade e estado civil dos dependentes.

Parágrafo único. A Carteira de Trabalho e Previdência Social será fornecida mediante a apresentação, pelo interessado, dos seguintes elementos:

a) duas fotografias com as características do item I;

b) certidão de idade ou documento legal que a substitua;

c) decreto de naturalização ou Carteira de Estrangeiro quando for o caso;

d) autorização do pai, mãe, responsável legal ou Juiz de Menores, quando se tratar de menor de 18 anos;

e) atestado médico de capacidade física e mental;

f) prova de alistamento ou de quitação com o serviço militar;

g) outro documento hábil que contenha os dados previstos neste artigo.

Art. 17. Na impossibilidade de apresentação, pelo interessado, de documento idôneo que o qualifique, a Carteira de Trabalho e Previdência Social será fornecida

com base em declarações verbais confirmadas por duas testemunhas, lavrando-se, na primeira folha de anotações gerais da carteira, termo assinado pelas mesmas testemunhas.

§ 1.º Tratando-se de menor de 18 anos as declarações previstas neste artigo serão prestadas por seu responsável legal.

§ 2.º Se o interessado não souber ou não puder assinar sua carteira ela será fornecida mediante impressão digital ou assinatura a rogo.

Art. 18. A anotação da profissão na Carteira de Trabalho e Previdência Social só será feita se o interessado apresentar um dos seguintes documentos:

I — diploma de escola oficial ou reconhecida;

II — comprovação de habilitação, quando se tratar de profissão regulamentada;

III — certificado de habilitação profissional emitido pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) ou por estabelecimento de ensino profissional oficial ou reconhecido;

IV — declaração de empresa ou do sindicato, nos demais casos.

Art. 19. Além do interessado, o empregador ou o sindicato poderão solicitar a emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social, proibida a intervenção de pessoas estranhas.

Art. 20. As anotações relativas à alteração do estado civil e aos dependentes do portador da Carteira de Trabalho e Previdência Social serão feitas pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e somente em sua falta por qualquer dos órgãos emitentes.

Art. 21. Esgotando-se o espaço destinado aos registros e anotações, o interessado deverá obter outra Carteira, que terá numeração própria e da qual constarão o número e a série anterior."

Art. 4.º Os artigos 30 e 52 da Consolidação das Leis do Trabalho passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 30. Os acidentes do trabalho serão obrigatoriamente anotados pelo Instituto Nacional de Previdência Social na Carteira do acidentado."

"Art. 52. O extravio ou inutilização da Carteira de Trabalho e Previdência Social por culpa da empresa sujeitará esta à multa de valor igual à metade do salário-mínimo regional."

Art. 5.º O Instituto Nacional de Previdência Social poderá participar do custeio da confecção da Carteira de Trabalho e Previdência Social.

Art. 6.º Fica mantida, para os fins da Consolidação das Leis do Trabalho e do Estatuto do Trabalhador Rural, a validade das Carteiras Profissionais, Carteiras de Trabalho do Menor e Carteiras Profissionais do Trabalhador Rural de modelo atual emitidas até 31 de dezembro de 1969.

Art. 7.º Este Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogados os §§ 1º e 2º do art. 18, os §§ 1º e 2º do art. 21, os arts. 22, 23 e 24, todos da Consolidação das Leis do Trabalho, e demais disposições em contrário.

Brasília, 10 de outubro de 1969; 148.º da Independência e 81.º da República. Augusto Hamann Rademaker Grunewald — Aurélio de Lyra Tavares — Márcio de Souza e Mello — Jarbas G. Passarinho. (D.O. de 13-10-69).

114) LEI COMPLEMENTAR Nº 11, DE 25 DE MAIO DE 1971

*Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências.*

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º É instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), nos termos da presente Lei Complementar.

§ 1º Ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural — FUNRURAL — diretamente subordinado ao Ministro do Trabalho e Previdência Social e ao qual é atribuída personalidade jurídica de natureza autárquica, caberá a execução do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, na forma do que dispuser o Regulamento desta Lei Complementar.

§ 2º O FUNRURAL gozará em toda a sua plenitude, inclusive no que se refere a seus bens, serviços e ações, das regalias, privilégios e imunidades da União e terá por foro o da sua sede, na Capital da República, ou o da Capital do Estado para os atos do âmbito deste.

Art. 2º O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural consistirá na prestação dos seguintes benefícios:

- I — aposentadoria por velhice;
- II — aposentadoria por invalidez;
- III — pensão;
- IV — auxílio-funeral;
- V — serviços de saúde;
- VI — serviço social.

Art. 3º São beneficiários do Programa de Assistência instituído nesta Lei Complementar o trabalhador rural e seus dependentes.

§ 1º Considera-se trabalhador rural para os efeitos desta Lei Complementar:

- a) a pessoa física que presta serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie;
- b) o produtor, proprietário ou não, que, sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração.

§ 2º 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.

Art. 4º A aposentadoria por velhice corresponderá a uma prestação mensal equivalente a 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo de maior valor do País, e será devida ao trabalhador rural que tiver completado 65 (sessenta e cinco) anos de idade.

Parágrafo único. Não será devida a aposentadoria a mais de um componente da unidade familiar, cabendo apenas o benefício ao respectivo chefe ou arrimo.

Art. 5º A aposentadoria por invalidez corresponderá a uma prestação igual à da aposentadoria por velhice, e com ela não acumulável devida ao trabalhador vítima de enfermidade ou lesão orgânica total e definitivamente incapaz para o trabalho, observado o princípio estabelecido no parágrafo único do artigo anterior.

Art. 6º A pensão por morte do trabalhador rural, concedida segundo ordem preferencial aos dependentes, consistirá numa prestação mensal, equivalente a 30% (trinta por cento) do salário mínimo de maior valor do País.

Art. 7º Por morte presumida do trabalhador, declarada pela autoridade judiciária competente, depois de seis meses de sua ausência, será concedida uma pensão provisória, na forma estabelecida no artigo anterior.

Art. 8º Mediante prova hábil do desaparecimento do trabalhador, em virtude de acidente, desastre ou catástrofe, seus dependentes farão jus à pensão provisória referida no artigo anterior, dispensados o prazo e a declaração nele exigidos.

Parágrafo único. Verificado o reaparecimento do trabalhador, cessará imediatamente o pagamento da pensão, desobrigados os beneficiários do reembolso de quaisquer quantias recebidas.

Art. 9º O auxílio-funeral será devido, no importe de um salário-mínimo regional, por morte do trabalhador rural chefe da unidade familiar ou seus dependentes e pago àquele que comprovadamente houver providenciado, às suas expensas, o sepultamento respectivo.

Art. 10. As importâncias devidas ao trabalhador rural serão pagas, caso ocorra sua morte, aos seus dependentes e, na falta desses, reverterão ao FUNRURAL.

Art. 11. A concessão das prestações pecuniárias asseguradas por esta Lei Complementar serão devidas a partir do mês de janeiro de 1972, arredondando-se os respectivos valores para a unidade de cruzeiro imediatamente superior, quando for o caso, inclusive em relação às cotas individuais da pensão.

Art. 12. Os serviços de saúde serão prestados aos beneficiários, na escala que permitirem os recursos orçamentários do FUNRURAL, em regime de gratuidade total ou parcial, segundo a renda familiar do trabalhador ou dependente.

Art. 13. O Serviço Social visa a propiciar aos beneficiários melhoria de seus hábitos e de suas condições de existência, mediante ajuda pessoal, nos desajustamentos individuais e da unidade familiar e, predominantemente, em suas diversas necessidades ligadas à assistência prevista nesta Lei, e será prestado com a amplitude que permitirem os recursos orçamentários do FUNRURAL, e segundo as possibilidades locais.

Art. 14. O ingresso do trabalhador rural e dependentes, abrangidos por esta Lei Complementar, no regime de qualquer entidade de previdência social não lhes acarretará a perda do direito às prestações do Programa de Assistência, enquanto não decorrer o período de carência a que se condiciona a concessão dos benefícios pelo novo regime.

Art. 15. Os recursos para o custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural provirão das seguintes fontes:

I — da contribuição de 2% (dois por cento) devida pelo produtor, sobre o valor comercial dos produtos rurais e recolhida:

a) pelo adquirente, consignatário ou cooperativa que ficam sub-rogados, para esse fim, em todas as obrigações do produtor;

b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos ou vendê-los, no varejo, diretamente ao consumidor.

II — da contribuição de que trata o art. 3º do Decreto-lei n.º 1.146, de 31 de dezembro de 1970, a qual fica elevada para 2,6% (dois e seis décimos por cento), cabendo 2,4% (dois e quatro décimos por cento) ao FUNRURAL.

§ 1.º Entende-se como produto rural todo aquele que, não tendo sofrido qualquer processo de industrialização provenha de origem vegetal ou animal, ainda quando haja sido submetido a processo de beneficiamento, assim compreendido um processo primário, tal como descaroçamento, pilagem, descascamento ou limpeza e outros do mesmo teor, destinado à preparação de matéria-prima para posterior industrialização.

§ 2º O recolhimento da contribuição estabelecida no item I deverá ser feito até o último dia do mês seguinte àquele em que haja ocorrido a operação de venda ou transformação industrial.

§ 3.º A falta de recolhimento, na época própria, da contribuição estabelecida no item I sujeitará, automaticamente, o contribuinte à multa de 10% (dez por cento) por semestre ou fração de atraso, calculada sobre o montante do débito, à correção monetária deste e aos juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês, sobre o referido montante.

§ 4º A infração de qualquer dispositivo desta Lei Complementar e de sua regulamentação, para a qual não haja penalidade expressamente cominada, conforme a gravidade da infração, sujeitará o infrator à multa de 1 (um) a 10 (dez) salários-mínimos de maior valor no País, imposta e cobrada na forma a ser definida no regulamento.

§ 5.º A arrecadação da contribuição devida ao FUNRURAL, na forma do artigo anterior, bem assim das correspondentes multas impostas e demais cominações legais, será realizada, preferencialmente, pela rede bancária credenciada para efetuar a arrecadação das contribuições devidas ao INPS.

§ 6º As contribuições de que tratam os itens I e II serão devidas a partir de 1º de julho de 1971, sem prejuízo do recolhimento das contribuições devidas ao FUNRURAL, até o dia imediatamente anterior àquela data, por força do disposto no Decreto-lei número 276, de 28 de fevereiro de 1967.

Art. 16. Integram, ainda, a receita do FUNRURAL:

I — As multas, a correção monetária e os juros moratórios a que estão sujeitos os contribuintes na forma do § 3º do artigo anterior e por atraso no pagamento das contribuições a que se refere o item II do mesmo artigo;

II — As multas provenientes de infrações praticadas pelo contribuinte, nas relações com o FUNRURAL;

III — As doações e legados, rendas extraordinárias ou eventuais, bem assim recursos incluídos no Orçamento da União.

Art. 17. Os débitos relativos ao FUNRURAL e resultantes do disposto no Decreto-lei n.º 276, de 28 de fevereiro de 1967, de responsabilidade dos adquirentes ou consignatários, na qualidade de sub-rogados dos produtores rurais e os de responsabilidade daqueles que produzem mercadorias rurais e as vendem, diretamente, aos consumidores, ou as industrializam, ficam isentos de multa e de correção monetária sem prejuízo dos correspondentes juros moratórios desde que recolhidos ou confessados até noventa dias após a promulgação desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Em relação ao período de 1.º de março a 19 de outubro de 1967, os adquirentes e consignatários de produtos rurais só ficam obrigados a recolher ao FUNRURAL as contribuições a este devidas, quando as tenham descontado do pagamento que efetuaram aos produtores, no dito período, pela compra dos referidos produtos.

Art. 18. A confissão a que se refere o artigo anterior terá por objeto os débitos relativos ao período de 1º de março de 1967 a dezembro de 1969 que poderão ser recolhidos em até vinte parcelas mensais, iguais e sucessivas, vencendo-se a primeira no último dia útil do mês subsquente ao da confissão.

Parágrafo único. O parcelamento de que trata este artigo é condicionado às seguintes exigências:

a) consolidação da dívida, compreendendo as contribuições em atraso e os respectivos juros moratórios, calculados até a data do parcelamento;

b) confissão expressa da dívida apurada na forma da alínea anterior;

c) cálculo da parcela correspondente à amortização da dívida confessada e aos juros de 1% (um por cento) ao mês, sobre os saldos decrescentes dessa mesma dívida;

d) apresentação pelo devedor de fiador idôneo, a critério do FUNRURAL, que responda solidariamente pelo débito consolidado e demais obrigações a cargo do devedor;

e) incidência, em cada parcela, recolhida posteriormente ao vencimento da correção monetária, bem como das sanções previstas no art. 82 da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960, e respectiva regulamentação.

Art. 19. Ficam cancelados os débitos dos produtores rurais para com o FUNRURAL, correspondentes ao período de fevereiro de 1964 a fevereiro de 1967.

Art. 20. Para efeito de sua atualização, os benefícios instituídos por esta Lei Complementar, bem como o respectivo sistema de custeio, serão revistos de dois em dois anos pelo Poder Executivo mediante proposta do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Art. 21. O FUNRURAL terá seus recursos financeiros depositados no Banco do Brasil S.A. e utilizados de maneira que a receita de um semestre se destine à despesa do semestre imediato.

Parágrafo único. Até que entre em vigor o Programa de Assistência ora instituído, o FUNRURAL continuará prestando aos seus beneficiários a assistência médico-social na forma do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 61.554, de 17 de outubro de 1967.

Art. 22. É criado o Conselho Diretor do FUNRURAL, que será presidido pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social, ou por seu representante expressamente designado, e integrado ainda pelos representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Previdência Social, bem assim de cada uma das Confederações representativas das categorias econômica e profissional agrárias.

Parágrafo único. O FUNRURAL será representado, em juízo ou fora dele, pelo Presidente do respectivo Conselho Diretor ou seu substituído legal.



Art. 23. O FUNRURAL terá a estrutura administrativa que for estabelecida no Regulamento desta Lei Complementar.

Parágrafo único. O INPS dará à Administração do FUNRURAL, pela sua rede operacional e sob a forma de serviços de terceiros, sem prejuízos de seus interesses, a assistência que se fizer necessária em pessoal, material, instalações e serviços administrativos.

Art. 24. O custo de administração do FUNRURAL, em cada exercício, não poderá exceder ao valor correspondente a 10% (dez por cento) da receita realizada no exercício anterior.

Art. 25. As despesas de organização dos serviços necessários à execução desta Lei Complementar, inclusive instalação adequada do Conselho Diretor e dos Órgãos da estrutura administrativa do FUNRURAL, serão atendidas pelos recursos deste, utilizando-se, para tanto, até 10% (dez por cento) das dotações das despesas previstas no orçamento vigente.

Art. 26. Os débitos relativos à contribuição fixada no item I do artigo 15, bem assim as correspondentes multas impostas e demais cominações legais, serão lançados em livro próprio destinado pelo Conselho Diretor à inscrição da dívida ativa do FUNRURAL.

Parágrafo único. É considerada líquida e certa a dívida regularmente inscrita no livro de que trata este artigo, e a certidão respectiva servirá de título para a cobrança judicial, como dívida pública, pelo mesmo processo e com os privilégios reservados à Fazenda Nacional.

Art. 27. Fica extinto o Plano Básico da Previdência Social, instituído pelo Decreto-lei nº 564, de 1º de maio de 1969, e alterado pelo Decreto-lei nº 704, de 14 de julho de 1969, ressalvados os direitos daqueles que, contribuindo para o INPS pelo referido Plano, cumpram período de carência até 30 de junho de 1971.

§ 1º As contribuições para o Plano Básico daqueles que tiverem direito assegurado, na forma deste artigo, serão recolhidas somente em correspondência ao período a encerrar-se em 30 de junho de 1971, cessando o direito de habilitação aos benefícios em 30 de junho de 1972.

§ 2º Caberá a devolução das contribuições descontadas, já recolhidas ou não, àqueles que, havendo começado a contribuir tardiamente, não puderem cumprir o período de carência até 30 de junho de 1971.

§ 3º As empresas abrangidas pelo Plano Básico são incluídas como contribuintes do Programa de Assistência ora instituído, participando do seu custeio na forma do disposto no item I do artigo 15, e dispensadas, em consequência, da contribuição relativa ao referido Plano, ressalvado o disposto no § 1º.

Art. 28. As entidades sindicais de trabalhadores e de empregadores rurais poderão ser utilizadas na fiscalização e identificação dos grupos rurais beneficiados com a presente Lei Complementar e, mediante convênio com o FUNRURAL, auxiliá-lo na implantação, divulgação e execução do PRORURAL.

Art. 29. A empresa agroindustrial anteriormente vinculada, inclusive quanto ao seu setor agrário, ao extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e, em seguida, ao Instituto Nacional de Previdência Social, continuará vinculada ao sistema geral da Previdência Social.

Art. 30. A dotação correspondente ao abono previsto no Decreto-lei número 3.200, de 19 de abril de 1941, destinar-se-á ao reforço dos recursos orçamentários do Ministério do Trabalho e Previdência Social, especificamente, para suplementar a receita do FUNRURAL, ressalvada a continuidade do pagamento dos benefícios já concedidos até a data de entrada em vigor desta Lei.

Art. 31. A proporção que as empresas atingirem, a critério do Ministério do Trabalho e Previdência Social, suficiente grau de organização, poderão ser incluídas, quanto ao respectivo setor agrário, no sistema geral de Previdência Social, mediante decreto do Poder Executivo.

Art. 32. É lícito ao trabalhador ou dependente menor, a critério do FUNRURAL, firmar recibo de pagamento de benefício, independentemente da presença dos pais ou tutores.

Art. 33. Os benefícios concedidos aos trabalhadores rurais e seus dependentes, salvo quanto às importâncias devidas ao FUNRURAL, aos descontos autorizados por lei, ou derivados da obrigação de prestar alimentos, reconhecidos judicialmente, não poderão ser objeto de penhora, arresto ou seqüestro, sendo nulas de pleno direito qualquer venda ou cessão, a constituição de qualquer ônus, bem assim a outorga de poderes irrevogáveis ou em causa própria para a respectiva percepção.

Art. 34. Não prescreverá o direito ao benefício, mas prescreverão as prestações não reclamadas no prazo de cinco anos, a contar da data em que forem devidas.

Art. 35. A presente Lei Complementar será regulamentada no prazo de 90 dias de sua publicação.

Art. 36. Terá aplicação imediata o disposto no artigo 1º e seu § 1º, artigo 22, parágrafo único do artigo 23, artigos 25 e 27 e seus §§ e artigo 29.

Art. 37. Ficam revogados, a partir da vigência desta Lei, o título IX da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, os Decretos-leis nºs 278, de 28 de fevereiro de 1967, 564, de 1º de maio de 1969, 704, de 24 de julho de 1969, e o artigo 29 e respectivo parágrafo único do Dec.-lei nº 3.200, de 19 de abril de 1941, bem como as demais disposições em contrário.

Art. 38. Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 25 de maio de 1971; 150º da Independência e 83º da República. — **EMÍLIO G. MEDICI** — *Antônio Delfim Netto* — *L. F. Cirne Lima* — *Júlio Barata* — *F. Rocha Lagôa* — *Mário Cláudio da Costa Braga*. (D.O. de 26-5-71 — Rep. D.O. de 5-8-71 — Rep. D.O. de 24-11-71 — Rep. D.O. de 25-11-71 — Rep. D.O. de 26-11-71.)

115) DECRETO-LEI Nº 3.200, DE 19 DE ABRIL DE 1941

*"Dispõe sobre a organização e proteção da família". (D.O. de 19-4-41.)*

116) DECRETO Nº 69.919, DE 11 DE JANEIRO DE 1972

*Aprova o Regulamento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural.*

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição, decreta:

Art. 1º É aprovado o Regulamento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, instituído pela Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que com este baixa.

Art. 2º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 11 de janeiro de 1972; 151º da Independência e 84º da República. — **EMÍLIO G. MEDICI** — *Júlio Barata*.

REGULAMENTO DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL

## TÍTULO I

### *Disposições Preliminares*

#### CAPÍTULO I

##### *Dos Beneficiários*

Art. 1º O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), instituído pela Lei Complementar número 11, de 25 de maio de 1971, tem como beneficiários o trabalhador rural e seus dependentes, na forma estabelecida neste Regulamento.

Parágrafo único. A gestão do PRORURAL caberá ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural — FUNRURAL.

Art. 2º São beneficiários do PRORURAL:

I — na qualidade de trabalhadores rurais:

a) a pessoa física que presta serviços de natureza rural diretamente a empregador, em estabelecimento rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou parte *in natura* e parte em dinheiro, ou por intermédio de empreiteiro ou organização que, embora não constituídos em empresa, utilizem mão-de-obra para produção e fornecimento de produto agrário *in natura*;

b) o produtor proprietário ou não, que, sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração;

II — na qualidade de dependentes do trabalhador rural:

a) 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;

b) a pessoa designada, que, se do sexo masculino, só poderá ser menor de 18 (dezoito) anos ou maior de 60 (sessenta) anos ou inválida;

c) o pai inválido e a mãe;

d) 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 nas alíneas deste item exclui do direito aos benefícios os dependentes enumerados nas alíneas subsequentes, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º.

§ 2º Equiparam-se aos filhos, nas condições da alínea a, e mediante declaração escrita do trabalhador rural:

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 esposa ou marido inválido com direito aos benefícios, a pessoa designada poderá, mediante declaração escrita do trabalhador rural, concorrer com os filhos deste.

§ 4º Mediante declaração escrita do trabalhador, o pai inválido e a mãe poderão concorrer com a esposa ou marido inválido, ou com a pessoa designada, salvo se existirem filhos com direito aos benefícios.

§ 5º A designação do dependente de que trata a alínea b do item II prescinde de formalidade especial, valendo para esse efeito declaração expressa do trabalhador perante o FUNRURAL ou Sindicato de classe de trabalhadores ou empregadores rurais, anotada na respectiva Carteira de Trabalho e Previdência Social, ou em documento específico fornecido por qualquer das aludidas entidades.

§ 6º Falecendo o trabalhador rural sem que tenha feito a designação prevista no parágrafo anterior, presumir-se-á designada sua companheira, que ficará equiparada à esposa, desde que comprovada aquela condição.

Art. 3º A dependência econômica das pessoas indicadas na alínea a do item II e no § 2º do artigo 2º é presumida, e das demais deverá ser comprovada.

Art. 4º A perda da qualidade de dependente ocorrerá:

I — Para os cônjuges casados civilmente, pelo desquite, quando expressa a perda ou renúncia do direito à percepção de alimentos, ou pela anulação do casamento;

II — Para os cônjuges casados segundo rito religioso, pelo casamento civil de qualquer deles ou pela separação de fato;

III — Para a esposa que abandonar sem justo motivo a habitação conjugal e a ela se recusar a voltar (art. 234 do Código Civil), desde que reconhecida essa situação por sentença judicial;

IV — Para os filhos e os dependentes a eles equiparados pelo § 2º do artigo 2º os irmãos e o dependente designado menor, ao completarem 18 (dezoito) anos de idade, salvo se inválidos;

V — Para as filhas e as dependentes a elas equiparadas as irmãs e a dependente designada menor, ao completarem 21 (vinte e um) anos de idade, salvo se inválidas;

VI — Para os dependentes inválidos, em geral, pela cessação da invalidez;

VII — Para os dependentes do sexo feminino em geral, pelo matrimônio;

VIII — Para os dependentes em geral, pelo falecimento.

Art. 5º Para o trabalhador rural empregado, a Carteira de Trabalho e Previdência Social, devidamente anotada, será documento hábil para a obtenção dos benefícios do PRORURAL; para as demais categorias de trabalhador rural e para os dependentes, a condição de beneficiário será comprovada mediante documentos hábeis, no ato da respectiva inscrição no FUNRURAL, cabendo aos dependentes promovê-la, quando o trabalhador não o tenha feito, para a obtenção dos benefícios que lhes forem devidos.

§ 1º Na impossibilidade de obtenção da Carteira de Trabalho e Previdência Social, ou nos casos em que não caiba a emissão desta, será admitida a apresentação de documento que possa suprir a sua falta, fornecido por Sindicato de classe de trabalhadores ou empregadores rurais, desde que contenha os elementos indispensáveis à identificação e qualificação do trabalhador rural e seus dependentes, conforme instruções que forem expedidas pelo FUNRURAL.

§ 2º Só será feita a inscrição na oportunidade em que fôr solicitado o benefício pecuniário.

§ 3º Aquele que for beneficiário de qualquer sistema de previdência social não fará jus aos benefícios previstos neste Regulamento, ressalvado o disposto no artigo 52.

## CAPÍTULO II

### *Dos Empregadores*

Art. 6º Considera-se empregador rural, para os efeitos deste Regulamento, a pessoa física ou jurídica, proprietária ou não, que em estabelecimento rural ou prédio rústico, explore atividade agrícola, pastoril, hortigranjeira ou a indústria rural, bem como a extração de produtos primários, vegetais ou animais, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou através de prepostos, com o concurso de empregados.

§ 1º Indústria rural é a atividade que compreende o primeiro tratamento dos produtos agrários, sem transformá-los em sua natureza.

§ 2º Estabelecimento rural é o imóvel destinado precipuamente ao cultivo da terra, à extração de matérias-primas de origem animal ou vegetal, à criação, à recriação, à invernagem ou à engorda de animais.

§ 3º O primeiro tratamento dos produtos "in natura" derivados das atividades principais indicadas no parágrafo anterior compreende:

a) o beneficiamento, a primeira modificação e o preparo dos produtos agropecuários e hortigranjeiros e das matérias-primas de origem animal ou vegetal para posterior venda ou industrialização;

b) o aproveitamento dos subprodutos oriundos das operações referidas no parágrafo anterior, de preparo e modificação dos produtos "in natura."

§ 4º Não se considera indústria rural aquela que operando a primeira transformação do produto agrário, o altere na sua natureza, retirando-lhe a condição de matéria-prima.

§ 5º Os empregados de nível universitário das empresas rurais ou daquelas que prestam serviços de natureza rural a terceiros, bem assim os que exercem suas atividades nos escritórios e lojas das aludidas empregadoras, não serão considerados beneficiários do PRORURAL, mas vinculados ao Sistema Geral de Previdência Social.

## TÍTULO II

### *Dos Benefícios*

Art. 7º O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural consistirá na prestação dos seguintes benefícios:

- I — Aposentadoria por Velhice;
- II — Aposentadoria por Invalidez;
- III — Pensão;
- IV — Auxílio-Funeral;
- V — Serviços de Saúde;
- VI — Serviço Social.

## CAPÍTULO I

*Benefícios Pecuniários*

## SEÇÃO I

*Aposentadoria por Velhice*

Art. 8º A aposentadoria por velhice corresponderá a uma prestação mensal equivalente a 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País e será devida ao trabalhador rural que tiver completado 65 (sessenta e cinco) anos de idade e seja o chefe ou arrimo da sua unidade familiar.

§ 1º Para o efeito e na forma do disposto no artigo, considera-se:

I — Unidade familiar, o conjunto de pessoas vivendo total ou parcialmente, sob a dependência econômica de um trabalhador rural, na forma do artigo 2º, item II, e seus parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º.

II — Chefe da unidade familiar:

a) o cônjuge do sexo masculino, ainda que casado apenas segundo rito religioso e sobre o qual recaia a responsabilidade econômica a que se refere o item I;

b) o cônjuge do sexo feminino nas mesmas condições da alínea anterior, quando ocorrer qualquer das hipóteses previstas no artigo 251 do Código Civil, desde que ao outro cônjuge não tenha sido concedida aposentadoria por velhice ou invalidez;

c) o cônjuge sobrevivente ou aquele que, em razão de desquite ou anulação do casamento civil, ficar com filhos menores sob sua guarda;

III — Arrimo da unidade familiar, na falta do respectivo chefe, o trabalhador rural que dela faça parte e sobre o qual recaia, exclusivamente ou preponderantemente, o encargo de mantê-la, entendendo-se, igualmente, nessa condição, a companheira, se for o caso, quando à outra parte do casal não houver sido concedida aposentadoria por velhice ou invalidez.

§ 2º Ocorrendo as hipóteses previstas nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 326 do Código Civil ou se, em virtude de determinação judicial, couber a guarda dos filhos menores a um e outro cônjuge, ambos trabalhadores rurais, cada um deles será considerado chefe de uma nova unidade familiar. Fica ressalvada a obrigação que tenha sido atribuída, judicialmente, a um deles, de concorrer para a criação e educação dos filhos comuns que estiverem sob a guarda do outro.

§ 3º A aposentadoria por velhice, assim como a aposentadoria por invalidez, será também devida ao trabalhador rural que não faça parte de nenhuma unidade familiar, nem tenha dependentes.

## SEÇÃO II

*Aposentadoria por Invalidez*

Art. 9º A aposentadoria por invalidez corresponderá a uma prestação igual à da aposentadoria por velhice, e será devida ao trabalhador rural portador de enfermidade ou lesão orgânica que o torne incapaz total e definitivamente para o exercício de qualquer atividade.

Parágrafo único. A incapacidade de que trata este artigo deverá ser devidamente caracterizada por meio de perícia médica determinada pelo FUNRURAL.

Art. 10. Cabe ao médico ou médicos peritos a inteira responsabilidade pelo laudo em que se fundamentar a decisão sobre a concessão do benefício, sendo este devido a partir da data do referido laudo.

Art. 11. Enquanto o aposentado não houver completado 55 anos, é facultado ao FUNRURAL verificar, para efeito de manutenção ou cancelamento do benefício, se persiste o respectivo estado de invalidez.

§ 1º Verificada a recuperação da capacidade de trabalho, o benefício será extinto a partir do segundo mês seguinte àquele em que ocorrer aquela verificação.

§ 2º A aposentadoria por invalidez não será acumulável com a aposentadoria por velhice e somente será devida ao chefe ou arrimo da unidade familiar, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do artigo 8º

## SEÇÃO III

*Pensão*

Art. 12. A pensão por morte será devida aos dependentes do trabalhador rural e consistirá numa prestação mensal equivalente a 30% (trinta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País, a contar da data do óbito.

Art. 13. Por morte presumida do trabalhador rural, declarada pela autoridade judiciária competente, depois de 6 (seis) meses de sua ausência, será concedida uma pensão provisória, na forma estabelecida no artigo anterior.

Art. 14. Mediante prova hábil do desaparecimento do trabalhador, em virtude de acidente, desastre ou catástrofe, seus dependentes farão jus à pensão provisória referida no artigo anterior, independentemente do prazo e da declaração judicial nele exigidos.

Parágrafo único. Verificado o reaparecimento do trabalhador, cessará imediatamente o pagamento da pensão desobrigados os beneficiários do reembolso de quaisquer quantias recebidas anteriormente.

Art. 15. A importância da pensão caberá ao conjunto dos dependentes do trabalhador rural e será rateada em cotas iguais entre os que a ela tiverem direito na data da morte do trabalhador.

Parágrafo único. Havendo concordância expressa dos dependentes maiores e capazes, a importância total da pensão poderá ser paga àquele que, na unidade familiar, substituir o chefe ou o arrimo falecido.

Art. 16. O beneficiário perderá o direito à percepção da respectiva cota de pensão pelos motivos enumerados no artigo 4º, itens IV a VIII.

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 o seu sustento, salvo nas hipóteses dos itens VII e VIII do artigo 4º.

Art. 17. Sempre que se extinguir o direito a uma cota de pensão, proceder-se-á a novo rateio do valor original do benefício, considerados apenas os pensionistas remanescentes; extinto o direito do último pensionista, extingue-se a pensão.

Art. 18. Enquanto o pensionista não houver completado 50 anos, é facultado ao FUNRURAL verificar, para efeito de manutenção ou cancelamento do benefício, se persiste o respectivo estado de invalidez.

## SEÇÃO IV

*Auxílio-Funeral*

Art. 19. O auxílio-funeral, no importe de um salário-mínimo regional, será devido por morte do trabalhador rural, chefe ou arrimo da unidade familiar, e pago a quem, dependente ou não, houver comprovadamente promovido, às suas expensas, o sepultamento.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se, também, ao trabalhador rural a que se refere o § 3º do artigo 8º.

§ 2º Para a fixação do valor do auxílio-funeral, será tomado por base o salário-mínimo regional vigente na localidade em que se realizar o sepultamento.

## CAPÍTULO II

*Benefícios em Serviços*

## SEÇÃO I

*Serviços de Saúde*

Art. 20. Os serviços de saúde serão prestados com a amplitude que permitirem os recursos do FUNRURAL, em regime de gratuidade total ou parcial, segundo a renda familiar e os encargos de família do beneficiário.

§ 1º A gratuidade total dos serviços de saúde será limitada, em princípio, aos beneficiários assalariados em geral, não se estendendo, porém, aos medicamentos, salvo nos casos de internação hospitalar.

§ 2º Os serviços de saúde serão parcialmente custeados pelos beneficiários de que trata a alínea b do item I do artigo 2º, consoante critério a ser estabelecido pelo Conselho Diretor do FUNRURAL.

Art. 21. Os serviços de saúde compreenderão:

- a) prevenção às doenças e educação sanitária;
- b) assistência à maternidade e à infância;
- c) atendimento médico e cirúrgico em ambulatório, ou em regime de internação hospitalar, ou, ainda, em domicílio;
- d) exames complementares;
- e) assistência odontológica, clínica e cirúrgica.

Art. 22. Adotar-se-á, para prestação dos serviços de saúde, o sistema de subsídio e, quando necessário, doação de equipamento, a cargo do FUNRURAL, mediante convênio deste com estabelecimentos hospitalares ou ambulatoriais mantidos:

a) pela União, Estados e Municípios, desde que haja ato de autoridade competente, permitindo que o subsídio seja conferido, diretamente, aos Estabelecimentos Convenientes, como suplementação, devidamente registrada, dos seus orçamentos de custeio e de inversão nosocomial ou ambulatorial, do exercício;

b) por instituições de previdência social, caso em que o subsídio caberá diretamente ao estabelecimento prestante, como suplementação, devidamente escriturada, das dotações do orçamento corrente daquelas instituições;

c) por Universidades e Fundações que apresentem abonadora folha de serviços sociais;

d) por entidades privadas de preferência com as de natureza beneficente;

e) por entidades sindicais de trabalhadores ou de produtores rurais;

f) por cooperativas de produtores rurais, cuja folha de serviços assistenciais as recomende;

g) por empresas que empreguem recursos próprios no desenvolvimento dos serviços sociais;

Parágrafo único. Os subsídios conferidos aos estabelecimentos hospitalares ou ambulatoriais pertencentes aos Estados ou Municípios, não poderão, em qualquer hipótese, ser desviados da direta e imediata utilização pelo próprio estabelecimento, nos termos constantes do respectivo convênio, sob pena de rescisão contratual.

Art. 23. Os serviços de saúde serão prestados em sentido coletivo sem objetivar o controle do gasto individual relativo ao beneficiário, ou dos ajustes entre profissionais e entidades prestadoras de serviços.

§ 1.º O corpo clínico da entidade conveniente de caráter privado terá ciência do convênio, mediante aposição da assinatura do seu representante no instrumento respectivo.

§ 2.º É facultado ao FUNRURAL solicitar a audiência do Conselho Federal de Medicina ou dos correspondentes Conselhos Regionais sobre as relações entre as entidades privadas convenientes e respectivo corpo clínico, sempre que naquelas relações resultem circunstâncias prejudiciais ao atendimento dos trabalhadores rurais.

§ 3.º Nos convênios, deverá ser prevista a forma de identificação do beneficiário, de modo a ensejar a efetiva prestação da assistência sem qualquer óbice burocrático.

Art. 24. Nos serviços de saúde poderá ser utilizado pessoal paramédico, desde que as condições locais o exijam, observadas as disposições do Decreto n.º 50.387, de 28 de março de 1961.

Art. 25. O Conselho Diretor do FUNRURAL procederá a estudos para o estabelecimento de programas de ação, tendo em conta:

- I — As disponibilidades financeiras;
- II — As peculiaridades nosológicas das regiões;
- III — A densidade demográfica regional;

IV — A existência de meios de atendimento, nos locais considerados, dentro das exigências técnicas.

Art. 26. A construção, montagem ou ampliação de ambulatórios, postos e hospitais onde inexistirem ou forem de insuficiente capacidade de atendimento, poderão, a critério do Conselho Diretor, ser custeadas no todo, ou em parte, pelo FUNRURAL, sob a forma de doação.

Art. 27. Em nenhum caso o FUNRURAL, por si ou seus prepostos, poderá contratar ou manter pessoal para a realização direta de qualquer forma de prestação de serviços de saúde ao trabalhador rural e dependentes.

## SEÇÃO II

### *Serviço Social*

Art. 28. O serviço social terá por finalidade propiciar aos beneficiários do PRO-RURAL melhoria de seus hábitos e de suas condições de existência, mediante ajuda pessoal em suas diversas necessidades ligadas à assistência prevista neste Regulamento e será prestado com a amplitude que permitirem os recursos orçamentários do FUNRURAL e segundo as possibilidades locais.

Art. 29. O Serviço Social abrangerá, basicamente, as seguintes modalidades:

I — Assistência jurídica para habilitação aos benefícios, em juízo ou fora dele, solicitados os serviços da Justiça Gratuita, quando for o caso, e a colaboração das entidades sindicais de trabalhadores e de empregadores;

II — Pesquisas destinadas ao conhecimento do meio rural, notadamente das reais condições de existência e da capacidade dos beneficiários em atender às suas necessidades, inclusive participação no custeio dos serviços de saúde;

III — Fornecimento de medicamentos aos beneficiários, na forma do art. 1º do Decreto nº 68.806, de 25 de junho de 1971;

IV — Incentivo à habilitação e aproveitamento, no meio rural, de pessoal destinado ao desempenho de serviços auxiliares de enfermagem, obstetrícia e puericultura;

V — Colaboração com serviços de prevenção às doenças e de educação sanitária.

Art. 30. O Serviço Social será executado mediante acordo ou convênio com entidades sindicais rurais de ambas as categorias e órgãos federais, estaduais, municipais ou instituições de direito privado consideradas de utilidade pública, inclusive estabelecimentos de ensino, que mantenham serviços especializados, sendo vedada a sua execução direta pelo FUNRURAL.

§ 1.º A orientação e supervisão do serviço social caberá a assistentes sociais diplomados.

§ 2.º As atividades do serviço social poderão ser exercidas por auxiliares acadêmicos de serviço social, portadores de certificados de cursos especializados sobre a legislação social e matérias correlatas, membros do magistério primário ou secundário dos Estados ou Municípios e participantes de campanhas de alfabetização.

## CAPÍTULO III

### *Disposições Genéricas relativas aos Benefícios*

Art. 31. As importâncias a que o trabalhador rural tiver direito e deixadas de receber em vida, serão pagas aos seus dependentes, e, na falta destes, reverterão ao FUNRURAL.

Art. 32. A concessão das prestações pecuniárias previstas neste Regulamento terá início a partir do mês de janeiro de 1972, arredondando-se os respectivos valores globais, bem como as cotas individuais da pensão, quando for o caso, para a unidade de cruzeiro imediatamente superior.

§ 1.º O valor total da pensão relativo a um conjunto de dependentes, caiba ou não arredondamento, das respectivas cotas, será igualado ao do conjunto imediatamente anterior, quando o valor total da pensão devida a este último resultar maior.

§ 2.º Somente farão jus à pensão os dependentes do trabalhador rural, chefe ou arribo da unidade familiar que falecer depois de 31 de dezembro de 1971.



Art. 33. Os benefícios pecuniários concedidos aos trabalhadores rurais e seus dependentes, salvo quanto às importâncias devidas ao FUNRURAL, aos descontos autorizados por lei, ou derivados da obrigação de prestar alimentos, reconhecida judicialmente, não poderão ser objeto de penhora, arresto ou seqüestro, sendo nulas de pleno direito qualquer venda ou cessão, a constituição de qualquer ônus, bem assim a outorga de poderes irrevogáveis ou em causa própria para a respectiva percepção.

Art. 34. Não prescreverá o direito às prestações devidas aos beneficiários, prescrevendo, porém, em 5 (cinco) anos, a contar da data em que forem devidas, as mensalidades ou pagamentos únicos de benefícios.

Art. 35. É lícito ao trabalhador ou dependente menor, a critério do FUNRURAL, firmar recibo de pagamento de benefício, independentemente da presença dos pais ou tutores.

Art. 36. O pagamento dos benefícios em dinheiro será efetuado diretamente ao beneficiário, salvo apenas, nos casos de ausência, moléstia contagiosa ou impossibilidade de locomoção, quando poderá ser feito a procurador, mediante autorização expressa do FUNRURAL, se este não reputar inconveniente essa representação.

Art. 37. O FUNRURAL poderá pagar os benefícios mediante ordens de pagamento, cheques ou outros documentos hábeis a serem apresentados pelos beneficiários aos estabelecimentos de crédito encarregados de efetuar os pagamentos, independentemente de assinatura ou de aposição de impressão digital, comprovando-se a identidade pela apresentação da Carteira de Trabalho e Previdência Social ou documento fornecido pelo FUNRURAL.

Parágrafo único. No caso de não ser o pagamento efetuado por estabelecimento de crédito, é atribuído valor de assinatura, para efeito de quitação em recibo de benefício, à impressão digital do beneficiário incapaz de assinar, desde que aposta na presença de pessoa credenciada pelo FUNRURAL.

Art. 38. O benefício devido ao trabalhador rural incapaz para os atos da vida civil será pago, a título precário, durante 3 (três) meses consecutivos, mediante termo de compromisso, lavrado no ato do recebimento, ao cônjuge não separado judicialmente e, na falta deste, aos pais ou descendentes, preferindo os mais próximos aos mais remotos, e, dentre os do mesmo grau, os varões às mulheres, só se realizando os pagamentos subsequentes a curador judicialmente designado.

Parágrafo único. O procedimento indicado neste artigo será observado, no que couber, em relação aos benefícios devidos aos dependentes do trabalhador rural.

Art. 39. O atendimento dos beneficiários do PRORURAL será feito tendo em vista que as prestações constituem direito legalmente assegurado, que apenas encontra limites nas possibilidades administrativas, técnicas e financeiras.

Art. 40. O FUNRURAL poderá proceder, nos benefícios pecuniários, a descontos:

I — Autorizados por lei ou decorrentes de obrigação, judicialmente reconhecida, de prestar alimentos;

II — De importâncias devidas ao próprio FUNRURAL.

Art. 41. Quando o beneficiário receber, por intermédio de procurador, este deverá firmar perante o FUNRURAL, de 6 (seis) em 6 (seis) meses, declaração de vida do representado, ficando sujeito às sanções penais cabíveis no caso de falsidade da declaração.

Art. 42. As dependentes maiores de 16 (dezesseis) anos assinarão perante o FUNRURAL, por ocasião da habilitação às prestações "Termo de Responsabilidade", comprometendo-se a comunicar imediatamente a alteração de seu estado civil que determine a perda da qualidade de dependente, ficando sujeitas, em caso de omissão, às sanções cabíveis.

Art. 43. A falta de cumprimento do disposto no artigo 41 acarretará a imediata suspensão do pagamento do benefício, até que seja apresentada a declaração prevista.

Art. 44. Para a concessão e manutenção das prestações a beneficiários residentes no exterior, serão realizados acordos com os órgãos competentes dos respectivos países, por intermédio do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Parágrafo único. Enquanto não forem realizados esses acordos, poderão tais encargos ser atribuídos pelo FUNRURAL a organizações especializadas locais, mediante contratos aprovados pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, de modo que os benefícios sejam garantidos sem interrupção e em condições idênticas às do território nacional.

Art. 45. A realização das perícias médicas destinadas à concessão e à manutenção de benefícios por invalidez será preferentemente atribuída a médicos do INPS, e, na falta destes, às entidades com as quais o FUNRURAL mantiver convênio de assistência médica, facultada a revisão do laudo por médico que o FUNRURAL designar, prevalecendo as conclusões deste último para efeito de avaliação da incapacidade do beneficiário.

Art. 46. As importâncias que o beneficiário eventualmente receber a mais durante a manutenção do benefício serão reembolsadas ao FUNRURAL em parcelas mensais nunca superiores a 20% (vinte por cento) do valor da prestação, atendendo-se na fixação do número das parcelas à boa fé e à condição econômica do beneficiário.

Art. 47. Responderá solidariamente com o beneficiado perante o FUNRURAL, pela restituição de cotas de benefícios pagas, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, aquele que inserir ou fizer inserir:

I — Nas folhas de pagamento de salários pessoas que não possuam efetivamente a condição de trabalhador rural;

II — Na Carteira de Trabalho e Previdência Social, declaração falsa ou diversa da que deveria ser anotada;

III — Em quaisquer atestados ou documentos necessários à concessão ou pagamento de benefício, declaração falsa ou diversa da que deveria constar.

Art. 48. O retardamento injustificado do processamento dos pedidos de benefício e dos recursos interpostos, dos pagamentos de benefícios ou da prestação dos serviços, constituirá falta grave em relação aos servidores responsáveis e poderá determinar a rescisão dos contratos ou convênios firmados com tercelros, quando a estes for imputável a infração.

Art. 49. Para efeito de aposentadoria por velhice e aposentadoria por invalidez a caracterização da qualidade de trabalhador rural dependerá da comprovação do exercício da respectiva atividade, durante 12 (doze) meses, ainda que por períodos descontínuos nos três anos anteriores à data do pedido do benefício.

Art. 50. Quando o beneficiário apresentar requerimento desacompanhado da documentação necessária o FUNRURAL lhe concederá prazo de até 120 (cento e vinte) dias para a devida complementação, fornecendo ao interessado comprovante da ocorrência.

Art. 51. A habilitação aos serviços de saúde em favor de pessoas que não sejam beneficiários do PRORURAL será de inteira responsabilidade das entidades ou organizações credenciadas que expedirem as competentes guias de encaminhamento, ficando facultado ao FUNRURAL, nos casos de habilitação indevida, cancelar a credencial, sem prejuízo das sanções aplicáveis.

Art. 52. O ingresso do trabalhador rural e dependentes abrangidos por este Regulamento no regime de qualquer entidade de previdência social, não lhes acarretará a perda do direito aos benefícios do PRORURAL enquanto não decorrer o período de carência a que se condicionar a concessão das prestações pelo novo regime.

### TÍTULO III

#### Do Custeio do PRORURAL

##### CAPÍTULO I

##### Fontes de Recetta

Art. 53. O custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural será atendido pelas seguintes contribuições:

I — De 2% (dois por cento), devida pelo produtor, sobre o valor comercial dos produtos rurais e recolhida:

a) pelo adquirente, consignatário ou cooperativa que ficam sub-rogados para esse fim, em todas as obrigações do produtor;

b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos ou vendê-los, no varejo, diretamente ao consumidor.

II — De 2,4% (dois e quatro décimos por cento), na forma da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971.

§ 1º Entende-se como produto rural todo aquele que, não tendo sofrido qualquer processo de industrialização, provenha de origem vegetal ou animal, ainda que haja sido submetido a beneficiamento, assim compreendidos os processos primários de descaroçamento, pilagem, descascamento, limpeza e outros do mesmo teor, destinados à preparação do produto para consumo imediato ou posterior industrialização.

§ 2º O recolhimento da contribuição estabelecida no item I deverá ser feito até o último dia do mês seguinte àquele em que tenha ocorrido a operação de venda pelo produtor, pelo consignatário ou pela cooperativa, ou a transformação industrial, quando realizada pelo próprio produtor.

§ 3º As contribuições de que tratam os itens I e II são devidas a partir de 1.º de julho de 1971.

§ 4º A arrecadação da contribuição devida ao FUNRURAL, na forma do item I deste artigo, bem assim das correspondentes multas impostas e demais cominações legais, será realizada, preferentemente, pela rede bancária credenciada para efetuar a arrecadação das contribuições devidas ao Instituto Nacional de Previdência Social.

§ 5º A contribuição indicada no item II será recolhida para crédito do FUNRURAL através da mesma guia em que figurarem as contribuições devidas ao INPS, no prazo e sob as mesmas cominações legais a estas referentes.

§ 6º O INPS entregará ao FUNRURAL, obrigatoriamente, até o último dia do segundo mês subsequente àquele em que haja ocorrido a arrecadação, a contribuição recolhida nos termos do parágrafo anterior, acrescida, quando for o caso, dos correspondentes juros moratórios, multas e correção monetária;

§ 7º É fixado em 0,5% (meio por cento), calculado sobre o montante da arrecadação realizada em favor do FUNRURAL, o percentual a que se refere o parágrafo 1º do artigo 4º do Decreto-lei n.º 1.146, de 31 de dezembro de 1970.

Art. 54. A falta de recolhimento na época própria da contribuição estabelecida no item I do artigo anterior, sujeitará automaticamente o infrator à multa de 10% (dez por cento) por semestre ou fração de atraso, calculada sobre o montante do débito, à correção monetária deste e aos juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês sobre aquele montante.

Art. 55. Integram a receita do FUNRURAL:

I — As multas, a correção monetária e os juros moratórios a que estão sujeitos os contribuintes por atraso no recolhimento das contribuições previstas nos itens I e II do artigo 53;

II — As multas provenientes de outras infrações praticadas pelos contribuintes nas suas relações com o FUNRURAL;

III — As importâncias que, na forma do artigo 30 da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, forem consignadas no orçamento do Ministério do Trabalho e Previdência Social para suplementar a receita do FUNRURAL;

IV — As doações e legados, as rendas extraordinárias ou eventuais, e os recursos incluídos no orçamento da União.

## CAPÍTULO II

### Arrecadação

Art. 56. A arrecadação da contribuição de que trata o item I do artigo 53, compreendendo seu desconto e recolhimento, obedecerá às seguintes normas básicas:

I — O cálculo para o recolhimento será efetuado:

a) pelo adquirente, em relação ao valor de compra;

b) pelo consignatário e pelo produtor que vender seus produtos no varejo, diretamente ao consumidor, em relação ao valor de venda;

c) pela cooperativa, em relação ao valor creditado ou pago aos associados pela venda de seus produtos;

d) pelo produtor, quando ele próprio industrializar os seus produtos, tomando-se por base o preço corrente no mercado;

II — O desconto das contribuições sempre se presumirá feito oportuna e regularmente pelas pessoas físicas ou jurídicas sub-rogadas nas obrigações do produtor, não lhes sendo lícito alegar qualquer omissão a fim de se eximirem do recolhimento, ficando os dirigentes de empresas e cooperativas pessoal e diretamente responsáveis pelas importâncias que elas deixarem de receber ou tiverem arrecadado em desacordo com este Regulamento;

§ 1.º A contribuição a que se refere este artigo não incide sobre os produtos vegetais destinados ao plantio e reflorestamento, e sobre os produtos animais destinados à reprodução ou criação pecuária ou granjeira, quando vendidos pelo próprio produtor a quem os utilize, diretamente, com aquelas finalidades.

§ 2.º O recolhimento da contribuição a que alude o item I do artigo 53, será efetuado mediante guia própria, aprovada pelo FUNRURAL e apresentada aos estabelecimentos bancários arrecadadores que deverão transferir, mensalmente, as importâncias recolhidas, para o Banco do Brasil S.A., que as creditará em conta especial, sob o título "Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural", à ordem do Conselho Diretor.

### CAPÍTULO III

#### *Disposições Genéricas Relativas ao Custeio*

Art. 57. Os órgãos da administração direta, as autarquias federais e as sociedades de economia mista, que estiverem em condições de colaborar diretamente com o FUNRURAL, poderão integrar o sistema arrecadador e fiscal deste no âmbito das respectivas jurisdições a critério do Ministro do Trabalho e Previdência Social.

Art. 58. O número de matrícula dos contribuintes indicados no artigo 53, item I, alíneas a e b, para fins de cadastro do FUNRURAL, será o mesmo a eles atribuído pelo Ministério da Fazenda no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 59. Independe da matrícula a obrigação de recolher a contribuição de que trata o item I do artigo 53 e, por outro lado, não haverá compensação entre contribuições devidas e eventual crédito do contribuinte, prevalecendo, em qualquer caso a regra "solve et repete".

§ 1.º Não haverá restituição de contribuições arrecadadas salvo na hipótese de recolhimento indevido.

§ 2.º O direito de pleitear a restituição prescreve em 5 (cinco) anos.

Art. 60. Não serão consideradas quitadas as contribuições em débito recolhidas após a notificação fiscal do seu lançamento, salvo se o recolhimento tiver sido autorizado expressamente pelo FUNRURAL.

Art. 61. Cumpre aos contribuintes do FUNRURAL, no que respeita à contribuição prevista no item I do artigo 53:

I — Recolher as contribuições devidas, na forma estabelecida no parágrafo 2º do mesmo artigo;

II — Recolher, juntamente com as contribuições em atraso, os juros moratórios, multas, correção monetária e outros acréscimos legais;

III — Lançar, em títulos próprios de sua escrituração mercantil e fiscal, as operações sujeitas à incidência de contribuição devida ao FUNRURAL;

IV — Arquivar mesmo quando não obrigados, a escrituração mercantil, durante 5 (cinco) anos, os livros e documentos referentes àquelas operações;

V — Entregar ao FUNRURAL, até fevereiro de cada ano, declaração autenticada das informações fiscais pertinentes ao exercício anterior.

VI — Exibir à fiscalização do FUNRURAL os livros e documentos a que se referem os itens III e IV.

Art. 62. É facultada ao FUNRURAL a verificação dos livros de contabilidade e de outras formas de registro das empresas ou contribuintes em geral, quando houver fun-

dada suspeita de fraude ou sonegação, não prevalecendo, nesses casos, o disposto nos artigos 17 e 18 do Código Comercial.

Parágrafo único. Ocorrendo recusa de apresentação, ou sonegação dos elementos de que trata o item VI do artigo anterior, ou no caso de sua apresentação deficiente, poderá o FUNRURAL, sem prejuízo das penalidades cabíveis, inscrever de ofício as importâncias que reputar devidas, ficando a cargo do contribuinte o ônus da prova em contrário.

Art. 63. Os débitos relativos à contribuição fixada no item I do artigo 53 (item I do artigo 15 da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, e respectivo parágrafo sexto), assim como as correspondentes multas impostas e demais cominações legais, serão lançadas em livro próprio destinado pelo Conselho Diretor à inscrição da dívida ativa do FUNRURAL.

§ 1º É considerada líquida e certa a dívida regularmente inscrita no livro de que trata este artigo, e a certidão respectiva servirá de título para a cobrança judicial como dívida pública, pelo mesmo processo e com os mesmos privilégios e regalias reservadas à Fazenda Nacional.

§ 2º A inscrição de qualquer débito, bem assim a aplicação de multas aos contribuintes do FUNRURAL, serão sempre precedidas de ampla possibilidade de defesa, obedecendo o respectivo processo ao disposto no Título VI, Capítulo II.

Art. 64. O FUNRURAL terá seus recursos financeiros depositados no Banco do Brasil S.A., e utilizados de maneira que a receita de um semestre se destine à despesa do semestre imediato, admitida a comunicação financeira de dois semestres sucessivos, para efeito de equilíbrio em relação à despesa.

Parágrafo único. A parte da receita mantida em reserva na forma deste artigo, será transferida para contas de prazo fixo no Banco do Brasil S.A., com direito aos juros e à correção monetária regulamentares, ou aplicada em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.

## TÍTULO IV

### *Gestão Econômico-Financeira e Prestação de Contas*

#### CAPÍTULO I

##### *Orçamento*

Art. 65. O orçamento geral e analítico do FUNRURAL discriminará a receita por fontes e a despesa por espécie para a gestão do PRORURAL, nos termos da Lei Complementar número 11-71 e do presente Regulamento, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Art. 66. O Orçamento do FUNRURAL será aprovado pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social.

Art. 67. A receita do FUNRURAL será classificada na forma do Decreto-lei n.º 27, de 14 de novembro de 1966, como "Contribuições para Fins Sociais".

Art. 68. A despesa do FUNRURAL será classificada de acordo com o disposto no artigo 179 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, segundo o Plano de Contas elaborado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Art. 69. A elaboração da Proposta Orçamentária do FUNRURAL e a sua execução orçamentária obedecerão, ainda, às disposições e conceitos da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, e suas modificações.

Art. 70. Enquanto não for aprovado o orçamento geral do FUNRURAL, suas despesas correntes bem assim as de capital serão realizadas até o limite das cotas trimestrais de sua Proposta Orçamentária.

Art. 71. Os créditos adicionais solicitados para atender a despesas não computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento aprovado para o exercício, dependerão da existência de recursos e aprovação do Ministro do Trabalho e Previdência Social.

Art. 72. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem concedidos, salvo se a autorização ocorrer dentro dos últimos 4 (quatro) meses do exercício financeiro, quando poderão vigorar até o fim do exercício seguinte.

Art. 73. A Proposta Orçamentária do FUNRURAL deverá ser apresentada até 15 de dezembro de cada ano.

## CAPÍTULO II

*Exercício Financeiro*

Art. 74. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil e compreenderá:

I — A receita nele realizada e depositada no Banco do Brasil S.A., na Conta do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural à ordem do Conselho Diretor, ainda que referente a exercícios anteriores;

II — As despesas nele legalmente empenhadas.

## CAPÍTULO III

*Contabilidade*

Art. 75. A contabilidade do FUNRURAL será financeiro-orçamentária e registrará os recursos do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural depositados em conta própria no Banco do Brasil S.A., bem como a sua movimentação.

Art. 76. Os serviços de contabilidade serão organizados de modo a permitir o conhecimento dos fatos de natureza financeira na forma do artigo anterior, o acompanhamento da execução orçamentária, a composição patrimonial, à qual se incorporarão as doações e legados, e a apropriação dos custos dos serviços.

Art. 77. A contabilidade do FUNRURAL manterá controle cadastral, através de contas de compensação, dos débitos diversos e responsabilidade de terceiros, que não influirão no resultado do exercício.

Art. 78. A contabilidade assegurará, ainda, o conhecimento analítico de todos os bens permanentes que deverão ser devidamente caracterizados.

Art. 79. Os documentos relativos à escrituração dos fatos da receita e da despesa ficarão arquivados no órgão de contabilidade analítica e à disposição das autoridades responsáveis pelo acompanhamento administrativo e fiscalização financeira.

Art. 80. Ressalvada a competência da Inspeção-Geral de Finanças do Ministério do Trabalho e Previdência Social e do Tribunal de Contas da União as tomadas de contas serão realizadas pelo órgão de contabilidade e verificadas pela auditoria interna do FUNRURAL.

Art. 81. A expedição das normas gerais para execução dos serviços de contabilidade é de competência exclusiva da Direção do FUNRURAL, devendo seus executores observá-las fielmente, bem como facilitar o acompanhamento da contabilização dos fatos, e a auditoria periódica por parte do FUNRURAL, prestando os esclarecimentos e informações requeridos.

Art. 82. O resultado econômico-financeiro do exercício será apresentado nos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e seus demonstrativos.

## CAPÍTULO IV

*Prestação de Contas*

Art. 83. O Conselho Diretor do FUNRURAL prestará contas da gestão econômico-financeira e patrimonial, na forma da legislação em vigor.

Parágrafo único. A prestação de contas será elaborada pelo Órgão de Contabilidade do FUNRURAL.

## TÍTULO V

*Do FUNRURAL*

## CAPÍTULO I

*Disposições Preliminares*

Art. 84. Ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural — FUNRURAL — diretamente subordinado ao Ministro do Trabalho e Previdência Social, caberá a execução do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, nos termos deste Regulamento.

Art. 85. O FUNRURAL tem personalidade jurídica de natureza autárquica e goza em sua plenitude, inclusive no que se refere aos seus bens, serviços e ações, das regalias, privilégios e imunidades da União.

Art. 86. A administração do FUNRURAL caberá ao seu Conselho Diretor, que será presidido pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social, ou por seu representante expressamente designado, e integrado por este e pelos representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Previdência Social, bem assim de cada uma das Confederações representativas das categorias econômicas e profissionais agrárias.

Parágrafo único. Os Membros do Conselho Diretor e respectivos Suplentes indicados pelos órgãos e entidades de classe mencionados neste artigo, serão designados pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social.

Art. 87. O FUNRURAL será representado em Juízo ou fora dele pelo Presidente do Conselho Diretor ou seu substituto legal.

Art. 88. O Conselho Diretor do FUNRURAL poderá delegar competência a dirigente de qualquer nível, de órgão integrante da estrutura administrativa da autarquia.

Art. 89. O FUNRURAL tem por foro o da sua sede, na Capital da República, ou o da Capital do Estado, para os atos do âmbito deste.

Parágrafo único. Quando autor, o FUNRURAL acionará o réu no foro do domicílio deste.

Art. 90. A representação do FUNRURAL em juízo poderá ser delegada a procuradores do INPS, conforme for estabelecido em convênio, ou, excepcionalmente nos casos em que for impraticável ou dispendiosa essa representação a advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil mediante locação de serviços, na forma do Código Civil, excluído qualquer vínculo empregatício.

## CAPÍTULO II

### *Estrutura Administrativa do FUNRURAL*

Art. 91. A estrutura administrativa do FUNRURAL compõe-se de órgãos de Direção Superior, de Supervisão e Controle Administrativo ou Jurisdicional, e de Execução.

Art. 92. Constituem a Direção Superior:

I — O Conselho Diretor;

II — A Diretoria-Geral e os Órgãos que a integram.

Art. 93. A Diretoria-Geral será integrada pelos seguintes órgãos:

I — Consultoria Jurídica;

II — Consultoria Médico-Social;

III — Assessoria de Pessoal;

IV — Assessoria de Serviços Gerais;

V — Assessoria de Arrecadação e Fiscalização;

VI — Assessoria Financeira;

VII — Assessoria de Contabilidade e Orçamento;

VIII — Assessoria de Organização e Métodos;

IX — Assessoria de Relações Públicas e Divulgação;

X — Assessoria de Obras e Instalações Hospitalares;

XI — Assessoria de Prestações Pecuniárias;

XII — Assessoria de Administração dos Serviços de Saúde;

XIII — Inspeção de Benefícios.

Art. 94. Ao Representante designado pelo Ministro de Estado para presidir o Conselho Diretor caberá desempenhar as atribuições de Diretor-Geral do FUNRURAL.

§ 1º Quando não houver o Representante a que se refere este artigo, as atribuições de Diretor-Geral serão exercidas por quem o Ministro de Estado designar.

§ 2º O Diretor-Geral será substituído em seus impedimentos eventuais pelo servidor que ele próprio indicar e for designado pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social.

Art. 95. O Diretor-Geral terá um Adjunto que será o Chefe do seu Gabinete, com a incumbência de auxiliá-lo no desempenho das suas atribuições de caráter representativo e das tarefas administrativas que lhe competem, em estreita colaboração com a Secretaria do Conselho Diretor.

Art. 96. As Diretorias Regionais, subordinadas à Diretoria Geral e sediadas, de preferência nas Capitais dos Estados constituem os órgãos de Supervisão e Controle Administrativo do FUNRURAL nas respectivas áreas de atuação.

Art. 97. Integram as Diretorias Regionais:

- I — A Assessoria Regional de Arrecadação e Fiscalização;
- II — A Assessoria Regional de Benefícios.

Parágrafo único. As Diretorias Regionais contarão com um Setor de Assistência de Serviços Gerais.

Art. 98. São órgãos de execução:

- I — As Representações Locais subordinadas às Diretorias Regionais e localizadas onde convier;
- II — As entidades de qualquer natureza com as quais o FUNRURAL mantiver convênio para a prestação de serviços.

Art. 99. Haverá na sede de Comarcas, como órgão de controle jurisdicional, uma Comissão Revisora, constituída de 1 (um) representante do Ministério Público, que a presidirá, com direito, inclusive, a voto de qualidade, de 1 (um) representante de Sindicato Rural, 1 (um) representante de Sindicato de Trabalhadores Rurais, e uma pessoa grada da localidade indicada de comum acordo pelas Federações rurais de ambas as categorias, e aprovada pelo Conselho Diretor.

§ 1º Quando inexistir qualquer dos Sindicatos mencionados neste artigo, caberá à respectiva Federação fazer a indicação do representante classista.

§ 2º De acordo com as conveniências administrativas, a jurisdição de uma Comissão Revisora poderá abranger mais uma Comarca ou estender-se a Municípios de Comarcas diferentes.

§ 3º Não sendo possível a designação do representante do Ministério Público, a escolha, pelo Conselho Diretor, para a presidência da Comissão Revisora deverá recair em bacharel em direito, de preferência ocupante de cargo público cujas atribuições não sejam incompatíveis com as funções de membro da aludida Comissão.

§ 4º Na sede de Comissão Revisora em que existir mais de um Representante do Ministério Público a escolha, dentre eles, para Presidente, caberá ao Conselho Diretor.

### CAPÍTULO III

#### Competência

#### SEÇÃO I

##### *Do Conselho Diretor*

Art. 100. Ao Conselho Diretor do FUNRURAL compete:

- I — Aprovar o seu regimento interno;
- II — Estabelecer diretrizes para a administração do FUNRURAL;
- III — Fixar critérios para a celebração de convênios, contratos e acordos;
- IV — Elaborar os orçamentos anual ou plurianual do FUNRURAL e os planos de aplicação de seus recursos;
- V — Submeter à Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho e Previdência Social para aprovação pelo Ministro, os orçamentos do FUNRURAL, quando não tenham sido subscritos por aquele Titular, na qualidade de Presidente do Conselho Diretor;
- VI — Acompanhar a execução orçamentária, através de balancetes mensais a serem apresentados pela Diretoria Geral;
- VII — Submeter anualmente ao Tribunal de Contas da União, até 31 de maio do exercício subsequente, a prestação de contas de sua gestão com os documentos previstos



no artigo 42 do Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, e o pronunciamento do Ministro de Estado quando não tenha subscrito a prestação na qualidade de Presidente do Conselho Diretor:

VIII — Baixar normas para a boa execução dos serviços;

IX — Dirimir dúvidas na aplicação das normas disciplinadoras da execução do PRO-RURAL e da ação administrativa do FUNRURAL;

X — Julgar, em última e definitiva instância, os recursos interpostos das decisões das Diretorias Regionais, na forma deste Regulamento.

Art. 101. O Conselho Diretor decidirá por maioria de votos de seus membros, cabendo ao seu Presidente, inclusive, o voto de qualidade.

Art. 102. As decisões do Conselho Diretor serão fundamentadas e terão a denominação de Resoluções.

Art. 103. O Conselho Diretor terá uma Secretaria, à qual caberá executar os trabalhos taquigráficos, administrativos e de documentação de interesse do Conselho.

## SEÇÃO II

### *Do Presidente do Conselho Diretor*

Art. 104. Compete ao Presidente do Conselho Diretor:

I — Presidir as reuniões do Conselho;

II — Requisitar e designar servidores para as funções de direção superior, chefia, supervisão, assessoramento, secretariado e outras que forem incluídas na Tabela própria, bem como dispensar os respectivos ocupantes;

III — Elaborar, nos termos da legislação vigente, o relatório anual do FUNRURAL e submetê-lo à aprovação do Conselho Diretor;

IV — Determinar a realização de sindicâncias e a instauração de processos administrativos praticando os atos consequentes e submetendo-os, quando for o caso, com seu parecer, à autoridade competente para decisão final;

V — Designar os membros das Comissões Revisoras, cuja indicação tenha sido aprovada pelo Conselho Diretor.

VI — Assinar cheques com o Assessor Financeiro;

VII — Endossar cheques para crédito do FUNRURAL em conta bancária ou delegar essa competência ao Assessor Financeiro.

## SEÇÃO III

### *Do Diretor-Geral*

Art. 105. Ao Diretor-Geral incumbe:

I — Coordenar, controlar e supervisionar a execução dos serviços dos Órgãos de Direção Superior e das Diretorias Regionais;

II — Promover a instrução dos processos e o preparo dos expedientes a serem submetidos ao Conselho Diretor, emitindo o seu pronunciamento, quando for o caso;

III — Elaborar o programa de aplicação dos recursos do FUNRURAL, por exercício, e o respectivo orçamento, submetendo-os ao Conselho Diretor e bem assim preparar o relatório anual da administração do FUNRURAL;

IV — Supervisionar a movimentação financeira do FUNRURAL;

V — Apresentar ao Conselho Diretor os balancetes mensais para o acompanhamento da execução orçamentária;

VI — Preparar as prestações de contas da gestão do Conselho Diretor;

VII — Baixar ordens e instruções de serviço;

VIII — Fixar adiantamento básico para que o Assessor Financeiro possa atender a pequenas despesas de pronto pagamento;

IX — Cumprir e fazer cumprir as deliberações do Conselho Diretor;

- X — Autorizar o deslocamento dos servidores para missões específicas;
- XI — Autorizar as despesas e pagamentos de responsabilidade do FUNRURAL;
- XII — Superintender, em geral, todos os serviços administrativos do FUNRURAL.

#### SEÇÃO IV

##### *Das Diretorias Regionais*

Art. 106. Aos Diretores Regionais incumbem:

I — Coordenar e supervisionar a execução dos serviços do FUNRURAL nos respectivos Estados;

II — Julgar, no âmbito de sua jurisdição, os recursos interpostos:

a) por beneficiários do PRORURAL, das decisões proferidas pelas Comissões Revisoras;

b) por contribuintes diretos do FUNRURAL (artigo 15, item I, alíneas a e b da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971), das decisões proferidas pelas Assessorias Regionais de Arrecadação e Fiscalização.

Parágrafo único. Caberá aos Setores de Assistência de Serviços Gerais exercer as atividades-meio de interesse dos órgãos integrantes das Diretorias Regionais.

Art. 107. Compete às Assessorias Regionais:

I — A Assessoria Regional de Arrecadação e Fiscalização:

a) orientar, coordenar e controlar a execução dos serviços de sua especialidade no Estado;

b) decidir, em primeira instância as questões em que sejam interessados os contribuintes do FUNRURAL (art. 15 item I, alíneas a e b, da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971);

c) instruir os recursos interpostos contra suas decisões e encaminhá-los com o seu pronunciamento à apreciação do Diretor Regional;

II — A Assessoria Regional de Benefício:

a) orientar, coordenar e controlar a execução dos serviços de sua especialidade, no Estado;

b) instruir os recursos interpostos contra decisões das Comissões Revisoras e encaminhá-los com o seu pronunciamento à apreciação do Diretor Regional.

#### SEÇÃO V

##### *Das Representações Locais*

Art. 108. As Representações Locais poderão abranger mais de um município do mesmo Estado, municípios de Estados diferentes ou apenas parte de um mesmo município, conforme o aconselharem os interesses administrativos ou para melhor atendimento dos beneficiários.

Art. 109. Compete às Representações Locais:

I — Executar os serviços de identificação dos habilitandos ao PRORURAL;

II — Conceder e manter benefícios pecuniários;

III — Dirimir dúvidas quanto ao encaminhamento de beneficiários aos prestadores de serviços de saúde, ou habilitá-los ao atendimento junto àquelas entidades, quando não houver Sindicato ou órgão de serviço social que o façam;

IV — Autorizar perícia médica para fins de concessão de benefício por invalidez;

V — Manter o cadastro dos contribuintes indicados nas alíneas a e b do item I do art. 15 da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971;

VI — Expedir os certificados de regularidade de situação dos contribuintes referidos no item anterior;

VII — Orientar os contribuintes do FUNRURAL objetivando o incremento da arrecadação (art. 15, item I da Lei Complementar nº 11-71) e colher os elementos que facilitem a respectiva ação fiscalizadora.

## SEÇÃO VI

*Das Comissões Revisoras*

Art. 110. As Comissões Revisoras caberá apreciar as reclamações formuladas por beneficiários diretamente ou por intermédio da respectiva entidade sindical ou órgão de serviço social, contra:

I — Decisões das Representações Locais da jurisdição, em matéria de benefícios pecuniários, inclusive inscrição e qualificação de beneficiários;

II — Recusa de atendimento, ou atendimento insatisfatório, por parte de entidades com as quais o FUNRURAL mantiver convênio para prestação de serviços de saúde e serviço social;

III — Exigência indevida de participação do trabalhador rural ou de pendente no custeio da assistência a que se refere o item anterior.

## CAPÍTULO IV

*Disposições genéricas relativas à Administração*

Art. 111. Os serviços administrativos destinados ao cumprimento do PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL serão executados diretamente pelo FUNRURAL ou mediante convênios ou contratos com entidades públicas ou sindicais, ou pessoas jurídicas de direito privado, sob a forma de "serviços de terceiros".

Art. 112. Caberá ao INPS, pela sua rede operacional direta, e sem prejuízo de seus interesses prestar ao FUNRURAL, na forma do artigo anterior, a assistência que se fizer necessária em pessoal, material, instalações e serviços administrativos.

Parágrafo único. Serão considerados como prestados à Previdência Social, os serviços do pessoal requisitado ao INPS para os órgãos estruturais do FUNRURAL, na forma do artigo 287 e seus parágrafos 2º e 3º do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 60.501, de 14 de março de 1967, e suas alterações.

Art. 113. As atribuições dos diversos órgãos do FUNRURAL não previstas neste Regulamento serão fixadas no Regimento Interno.

Art. 114. Os membros do Conselho Diretor e seus Suplentes, exceto o Ministro de Estado, tomarão posse perante o Departamento do Pessoal do Ministério do Trabalho e Previdência Social e os das Comissões Revisoras, perante o Diretor Regional do Estado respectivo.

Art. 115. Os membros do Conselho Diretor, inclusive seu Presidente, farão jus à gratificação de presença que for fixada na forma da Lei nº 5.708, de 4 de outubro de 1971.

Art. 116. Os membros das Comissões Revisoras farão jus, igualmente, a uma gratificação de presença, observado o disposto no artigo anterior.

Art. 117. Os Suplentes dos membros do Conselho Diretor e os dos membros das Comissões Revisoras serão convocados, nos casos de afastamentos dos efetivos, os primeiros pelo Presidente do Conselho Diretor e os segundos pelos Diretores Regionais.

Parágrafo único. Nas faltas eventuais dos membros que integram os órgãos colegiados de que trata o artigo, admitir-se-á substituição automática pelos respectivos Suplentes.

Art. 118. A tabela de gratificação do pessoal requisitado pelo FUNRURAL será aprovada por decreto do Presidente da República, mediante proposta do Ministro do Trabalho e Previdência Social, na forma da Lei nº 5.757, de 3 de dezembro de 1971.

Art. 119. As contas do FUNRURAL serão movimentadas, conjuntamente, pelo Presidente do Conselho Diretor, ou seu substituto legal, e pelo Assessor Financeiro.

Art. 120. O custo de administração do FUNRURAL, em cada exercício, não poderá exceder ao valor correspondente 10% (dez por cento) da receita realizada no exercício anterior.

Art. 121. A prisão administrativa de servidor em exercício no FUNRURAL será decretada pelo Presidente do Conselho Diretor.

## CAPÍTULO V

*Divulgação do PRORURAL*

Art. 122. A divulgação do PRORURAL terá por objetivo, entre outros:

a) o esclarecimento e a orientação dos beneficiários, contribuintes e do público em geral;

b) o conhecimento, pelos interessados, dos atos e decisões da administração do FUNRURAL, inclusive para efeito de recursos.

## TÍTULO VI

*Das Reclamações e dos Recursos*

## CAPÍTULO I

*Reclamações*

Art. 123. Das decisões das Representações Locais e nos casos previstos nos itens II e III do artigo 110, caberá reclamação para a Comissão Revisora sob cuja jurisdição aquelas estiverem, nos casos previstos no artigo 110.

Art. 124. A Reclamação deverá ser apresentada à Representação Local dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência do interessado, e encaminhada em 72 (setenta e duas) horas, devidamente informada, ao Presidente da Comissão Revisora.

§ 1.º A Reclamação deverá ser feita por escrito e, quando for o caso, instruída com os documentos em que se fundar.

§ 2.º A Reclamação será registrada em livro próprio, na Representação Local, que dela fornecerá recibo ao interessado.

Art. 125. Recebida a Reclamação, a Comissão Revisora proferirá sua decisão dentro de 5 (cinco) dias, restituindo o expediente em 48 (quarenta e oito) horas à Representação Local, que diligenciará imediatamente no sentido de ser cientificado o reclamante.

Parágrafo único. Se a decisão da Comissão Revisora, favorável ao reclamante, for considerada pela Representação Local manifestamente contrária às normas vigentes, será submetida, em 48 (quarenta e oito) horas, com efeito suspensivo, ao conhecimento da Diretoria Regional que poderá reformá-la em despacho fundamentado, no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 126. Da decisão contrária ao reclamante caberá recurso voluntário para a Diretoria Regional do Estado, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da data da ciência.

## CAPÍTULO II

*Recursos*

Art. 127. Os recursos interpostos pelos beneficiários do PRORURAL contra as decisões proferidas pela Comissão Revisora nos casos a que se refere o artigo 110 serão julgados pela Diretoria Regional no prazo de 15 (quinze) dias.

Art. 128. As contestações das empresas e demais contribuintes contra as decisões do FUNRURAL relativas à contribuição de que trata o artigo 15, item I, da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, e as multas, correção monetária e demais questões em que sejam interessados, serão julgados pela Diretoria Regional do Estado.

Art. 129. O prazo para interposição dos recursos, improrrogável e contado da ciência direta do interessado ou, na falta desta, da publicação do ato recorrido, será de 30 (trinta) dias, em qualquer das hipóteses previstas no artigo 129.

Art. 130. Das decisões proferidas pelas Diretorias Regionais e nas mesmas condições de prazo do artigo anterior, caberá recurso, em última e definitiva instância, para o Conselho Diretor do FUNRURAL.

Parágrafo único. Nos casos dos débitos, o recurso para o Conselho Diretor somente será admitido mediante depósito do valor da condenação ou apresentação de fiador idôneo, feitos dentro do prazo do recurso.

## TÍTULOS VII

*Disposições Penais*

Art. 131. Por infração dos dispositivos da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, os responsáveis ficarão sujeitos às seguintes multas, na forma deste Regulamento:

I — De 10% (dez por cento) por semestre ou fração de atraso, calculada sobre o montante do débito, pela infringência do disposto no parágrafo 2.º do artigo 15 da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971 (artigo 54);

II — De 1 (um) a 10 (dez) salários-mínimos de maior valor no País, pela infringência de dispositivo, inclusive deste Regulamento, para o qual não haja penalidade expressamente cominada.

Art. 132. A aplicação das multas previstas no artigo anterior compete aos Assessores Regionais de Arrecadação e Fiscalização.

Art. 133. Verificada a infração, será lavrado o competente auto, sendo uma das vias entregue ao infrator, mediante recibo, ou, em caso de recusa, remetida dentro de 3 (três) dias por via postal com recibo de volta.

Parágrafo único. O auto de infração será lavrado em caracteres bem legíveis, indicando o local, dia e hora de sua lavratura, e conterá a descrição pormenorizada da infração.

Art. 134. O infrator poderá, dentro de 15 (quinze) dias improrrogáveis, contados da data do recebimento do auto, apresentar defesa, dirigida ao Assessor Regional de Arrecadação e Fiscalização.

Art. 135. Decorrido o prazo do artigo anterior, tenha ou não o infrator apresentado defesa, o expediente será remetido ao Assessor Regional de Arrecadação e Fiscalização que proferirá sua decisão dentro de 10 (dez) dias.

Art. 136. As multas, no caso do item II do artigo 55, serão graduadas segundo a ocorrência ou ausência das circunstâncias agravantes previstas no artigo 137, observadas as seguintes bases:

I — Na ausência de agravantes, a multa será aplicada no grau mínimo;

II — As agravantes dos itens IV a VI elevam a penalidade ao grau médio;

III — As agravantes dos itens I a III elevam a penalidade ao grau máximo.

Art. 137. Constituem circunstâncias agravantes ter o infrator:

I — Reincidido;

II — Tentado subornar servidor do FUNRURAL;

III — Agido com manifesto dolo, fraude ou ma-fé;

IV — Incidido anteriormente em outra infração deste Regulamento;

V — Desacatado, por qualquer forma, no ato de verificação da infração, servidor do FUNRURAL;

VI — Obstado, por qualquer meio, a ação fiscalizadora do FUNRURAL.

Art. 138. A autoridade julgadora, em casos especiais, tendo em vista a boa-fé ou a manifesta ignorância do infrator, ou no caso de ter este procurado espontaneamente corrigir a falta em que incorrera, poderá reduzir ou deixar de aplicar a multa, fundamentando sua decisão.

Parágrafo único. As decisões proferidas nos termos deste artigo serão revistas, de ofício, pela autoridade hierarquicamente superior, salvo se se tratar do produtor a que se refere a alínea b do artigo 3º da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971.

Art. 139. Constitui crime:

I — De falsidade ideológica, nos termos do artigo 299 do Código Penal, inserir ou fazer inserir:

a) nas folhas de pagamento de salários, pessoas que não possuam efetivamente a condição de trabalhador rural;

b) na Carteira de Trabalho e Previdência Social, declaração falsa ou diversa da que deveria ser anotada;

c) em quaisquer atestados ou documentos necessários à concessão ou pagamento de benefícios, declaração falsa ou diversa da que deveria constar:

II — De estelionato, nos termos do artigo 171 do Código Penal:

- a) receber ou tentar receber, dolosamente, qualquer benefício do PRORURAL;
- b) praticar, visando a usufruir vantagem ilícita, qualquer ato que acarrete prejuízo ao FUNRURAL;
- c) emitir e apresentar, para pagamento pelo FUNRURAL, fatura de serviços não executados ou não prestados.

**Parágrafo único.** Para os fins deste artigo, quando for empresa que tiver praticado a infração, a responsabilidade penal será do titular da firma individual, ou dos sócios solidários, gerentes, diretores ou administradores que direta ou indiretamente ligados à empresa, de modo permanente ou eventual, tenham praticado ou concorrido para a prática do crime.

**Art. 140.** Julgados procedentes pelo FUNRURAL em decisão definitiva, os autos referentes a infrações que importem nos crimes especificados no artigo anterior, constituirão prova da materialidade desses crimes para os efeitos do artigo 158 do Código de Processo Penal.

**Art. 141.** Sob pena de responsabilidade (art. 66 da Lei das Contravenções Penais) as autoridades administrativas do FUNRURAL que tiverem conhecimento da infração penal promoverão, junto às autoridades competentes, o procedimento criminal cabível, fornecendo os elementos comprobatórios do crime.

#### TÍTULO VIII

##### *Da Prescrição*

**Art. 142.** Aplicam-se ao FUNRURAL os prazos de prescrição de que goza a União Federal, ressalvado o disposto nos artigos 34 e 143.

**Art. 143.** Prescreverá em 20 (vinte) anos o direito do FUNRURAL de receber ou cobrar importâncias que lhe forem devidas.

**Art. 144.** A prescrição deverá ser declarada em qualquer instância pelo órgão julgador que a verificar, não podendo ser objeto de relevação.

#### TÍTULO IX

##### *Disposições Gerais e Transitórias*

**Art. 145.** O "Dia do Trabalhador Rural" será comemorado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social como etapa decisiva, assinalada pela Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, na marcha da integração progressiva do homem do campo no Sistema Geral da Previdência Social.

**Art. 146.** Os débitos relativos ao FUNRURAL resultantes do disposto no Decreto-lei n.º 276, de 28 de fevereiro de 1967, de responsabilidade dos adquirentes ou consignatários, na qualidade de sub-rogados dos produtores rurais, e os de responsabilidade daqueles que produzem mercadorias rurais e as vendem diretamente aos consumidores, ou as industrializam, ficam isentos de multa e de correção monetária, sem prejuízo dos correspondentes juros moratórios, desde que recolhidos ou confessados até 22 de fevereiro de 1972.

**Parágrafo único.** Em relação ao período de 1.º de março a 19 de outubro de 1967, os adquirentes e consignatários de produtos rurais só ficam obrigados a recolher ao FUNRURAL as contribuições a este devidas, quando as tenham descontado do pagamento que efetuaram aos produtores, no referido período, pela compra dos referidos produtos.

**Art. 147.** A confissão a que se refere o artigo anterior terá por objeto os débitos relativos ao período de 1.º de março de 1967 a dezembro de 1969, que poderão ser recolhidos em até 20 (vinte) parcelas mensais, iguais e sucessivas, vencendo-se a primeira no último dia útil do mês subsequente ao da confissão.

**Parágrafo único.** O parcelamento de que trata este artigo é condicionado às seguintes exigências:

a) consolidação da dívida, compreendendo as contribuições em atraso e os respectivos juros moratórios, calculados até a data do parcelamento;

b) confissão expressa da dívida apurada na forma da alínea anterior;

c) cálculo da parcela correspondente à amortização da dívida confessada e aos juros de 1% (um por cento) ao mês, sobre os saldos decrescentes dessa mesma dívida;

d) apresentação, pelo devedor, de fiador idôneo, a critério do FUNRURAL, que responda solidariamente pelo débito consolidado e demais obrigações a cargo do devedor;

e) incidência, em cada parcela recolhida posteriormente ao vencimento, da correção monetária, juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês, além da multa variável de 10% (dez por cento) até 50% (cinquenta por cento) do valor da parcela, graduada segundo o disposto no artigo 82 da Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960, e respectiva regulamentação.

Art. 148. Ficam cancelados os débitos dos produtores rurais para com o FUNRURAL, correspondentes ao período de fevereiro de 1964 a fevereiro de 1967.

Art. 149. Até que entre em vigor o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, o FUNRURAL continuará prestando aos seus beneficiários assistência médico-social, de acordo com o sistema administrativo previsto no Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 61.554, de 17 de outubro de 1967, e dentro dos recursos consignados no orçamento vigente, ressalvado o disposto neste Regulamento e na Lei Complementar número 11, de 25 de maio de 1971, quanto à forma de indenização devida ao INPS pela assistência a que se refere o parágrafo único do artigo 23 da referida Lei Complementar, e às despesas de implantação da nova estrutura administrativa do FUNRURAL e organização dos seus serviços para a execução do PRORURAL.

Art. 150. Fica extinto o Plano Básico de Previdência Social, instituído pelo Decreto-lei n.º 564, de 1.º de maio de 1959, complementado pelo Decreto-lei n.º 704, de 24 de julho de 1969, ressalvados os direitos daqueles que, contribuindo para o INPS pelo referido Plano, tenham cumprido período de carência até 30 de junho de 1971.

§ 1.º Cessará, em 30 de junho de 1972, o direito de habilitação aos benefícios, pelo Plano Básico, dos segurados que tiverem seus direitos assegurados na forma deste artigo.

§ 2.º Caberá a devolução das contribuições descontadas, já recolhidas ou não, àqueles que, havendo começado a contribuir tardiamente, não cumprirem o período de carência.

Art. 151. As empresas abrangidas pelo Plano Básico são incluídas como contribuintes do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, participando do seu custeio na forma do item I do artigo 15 da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, ficando dispensadas, em consequência, da contribuição para o referido Plano, ressalvado o recolhimento, em relação ao período encerrado em 30 de junho de 1971, das contribuições correspondentes aos segurados de que trata o artigo anterior e seu parágrafo primeiro.

Art. 152. Fica ressalvada a obrigatoriedade do recolhimento das contribuições devidas ao FUNRURAL até 30 de junho de 1971, por força do disposto no Decreto-lei n.º 276, de 28 de fevereiro de 1967, respeitada a exceção estabelecida no parágrafo único do artigo 146 e o disposto no artigo 148.

Art. 153. As entidades sindicais de trabalhadores e de empregadores rurais poderão ser utilizadas em serviços de fiscalização e na identificação dos grupos rurais abrangidos pelo PRORURAL, assim como, mediante convênio com o FUNRURAL, na implantação, divulgação e execução daquele Programa, em complemento à colaboração especificamente já prevista neste Regulamento.

Art. 154. A empresa agroindustrial anteriormente vinculada, inclusive quanto ao seu setor agrário, ao extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e, em seguida, ao Instituto Nacional de Previdência Social, continuará vinculada ao Sistema Geral da Previdência Social, sem prejuízo do recolhimento da contribuição a que se refere o artigo 53, item I, alínea b.

§ 1.º Excluem-se do sistema de que trata este artigo, subordinando-se ao regime do PRORURAL:

a) os safristas, assim considerados os trabalhadores rurais cujos contratos tenham sua duração dependente de variações estacionais da atividade agrária;

b) os trabalhadores rurais de empresa agroindustrial empregados exclusiva e comprovadamente em outras culturas que não a da matéria-prima utilizada pelo setor industrial.

§ 2.º O INPS organizará o cadastro dos empregados do setor agrário específico das empresas agroindustriais que se dediquem a outros tipos de culturas, tomando por base, para a fixação dos respectivos quantitativos, o número de empregados que seria proporcionalmente necessário, num período de 12 (doze) meses, para produzir o volume de matéria-prima absorvida anualmente pelo setor industrial, cabendo à empresa, de comum acordo com o sindicato profissional que lhe corresponder e sob a orientação e controle do INPS, elaborar a relação nominal dos trabalhadores que ficarão vinculados ao seu setor agrário específico, para efeito de sua filiação ao Instituto, e fazer a competente anotação nas respectivas Carteiras de Trabalho e Previdência Social.

§ 3.º Serão revistos pelo INPS, em consonância com o critério fixado no parágrafo anterior, os processos pendentes de cobrança, administrativa ou judicial, instaurados contra empresas agroindustriais com fundamento no artigo 5.º do Decreto-lei n.º 704, de 24 de julho de 1969, e respectivo Regulamento (Decreto n.º 65.106, de 5 de setembro de 1969), excluída a cobrança de multas e correção monetária em relação aos débitos apurados na conformidade deste parágrafo, fazendo-se a devida compensação quando tiver havido recolhimento pelo Plano Básico ou pelo sistema do FUNRURAL.

4.º O disposto no art. 5.º do Decreto-lei n.º 704, de 24 de julho de 1969, reproduzido pelo artigo 29 da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, abrange as empresas agroindustriais que antes do advento do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 4.214, de 2 de março de 1963) já vinham contribuindo, inclusive em relação aos empregados do seu setor agrário, para o extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e, em seguida, para o Instituto Nacional de Previdência Social, bem como as que, embora não o tendo feito, estavam compreendidas na disposição do art. 3.º, item II, dos Regulamentos aprovados pelos Decretos n.ºs 48.959-A, de 19 de setembro de 1960, e 60.501, de 14 de março de 1967, este último em sua primitiva redação.

§ 5.º O disposto no parágrafo anterior é aplicável a partir da vigência do Decreto-lei n.º 704, de 24 de julho de 1969, salvo para as empresas agroindustriais da mesma atividade, constituídas posteriormente, as quais ficarão incluídas, quanto ao respectivo setor agrário, no Sistema Geral da Previdência Social, a partir da vigência deste Regulamento (art. 31 da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971).

Art. 155. A proporção que as empresas atingirem, a critério do Ministério do Trabalho e Previdência Social, suficiente grau de organização, poderão ser incluídas, quanto ao respectivo setor agrário, no Sistema Geral da Previdência Social, mediante decreto do Poder Executivo.

Art. 156. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado quando for alterado o salário-mínimo de maior valor no País, na mesma proporção e a partir da mesma data.

Art. 157. Na fase de implantação do PRORURAL, os recursos orçamentários destinados ao Serviço Social serão aplicados prioritariamente na finalidade prevista no artigo 29, item I.

Art. 158. Os representantes das categorias econômicas e profissional rurais nas Comissões Revisoras serão indicados ao Conselho Diretor do FUNRURAL pelos Sindicatos que tenham jurisdição na sede das respectivas Comarcas, na conformidade de seus estatutos.

Art. 159. As atividades de direção superior e de supervisão e controle administrativo do FUNRURAL serão desempenhadas por pessoal requisitado na forma da legislação vigente, enquanto não houver sido criado o quadro próprio, de pessoal, da entidade, sob o regime da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, ou da Consolidação das Leis do Trabalho, segundo for estabelecido em decreto do Presidente da República. As tarefas executivas serão realizadas, preferentemente, sempre que possível, de maneira indireta, mediante contratos ou convênios com pessoas jurídicas de direito privado ou entidades públicas capacitadas a desempenhar os encargos de execução, nos termos do artigo 10, e seus parágrafos, do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Art. 160. As despesas de organização dos serviços necessários à execução da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, inclusive instalação adequada do Conselho Diretor e dos órgãos da estrutura administrativa do FUNRURAL, serão atendidas com recursos deste, até o limite de 10% (dez por cento) das despesas previstas no orçamento vigente.



§ 1.º As despesas a que se refere este artigo correrão por conta da dotação 412 — Serviços em Regime de Programação Especial, consoante o disposto no artigo 4.º do Decreto n.º 55.511, de 11 de janeiro de 1965.

§ 2.º O serviço de contabilidade efetuará os registros das despesas a que alude o parágrafo anterior, de modo a permitir, oportunamente, o conhecimento daquelas mediante especificação.

Art. 161. Para aqueles que já tiverem completado 65 (sessenta e cinco) anos de idade em 1.º de janeiro de 1972, a aposentadoria por velhice só será concedida, nos termos do artigo 8.º e seu parágrafo terceiro, se na data da publicação da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, tinham a condição de trabalhadores rurais, ou deixaram de exercer a atividade de natureza rural, por motivo de idade, mas permaneceram vivendo no meio rural, na dependência deste.

Art. 162. Para aqueles que se encontrarem em estado de invalidez total e permanente, em 1.º de janeiro de 1972, a aposentadoria por invalidez só será concedida, nos termos do art. 9.º e seu parágrafo único, se a referida condição de incapacidade houver sido ocasionada ao tempo do exercício de atividade rural, e desde que, nos últimos três anos, contados até a data da publicação da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, as vítimas se acharam vivendo no meio rural, na dependência deste.

Art. 163. Para efeito de sua atualização, o PRORURAL, bem como o respectivo sistema de custeio, serão revistos de dois em dois anos pelo Poder Executivo, mediante proposta do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Art. 164. Os órgãos do FUNRURAL têm a faculdade de rever as suas próprias decisões nas oportunidades dos recursos previstos neste Regulamento, tempestivamente interpostos.

Art. 165. Será obrigatória, a partir do mês de janeiro de 1972, para os contribuintes do FUNRURAL, a que se refere o art. 15. Item I, alíneas a e b da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, a apresentação de Certificados de Regularidade de Situação e Certificado de Quitação expedidos pelo FUNRURAL nos mesmos casos e para os mesmos efeitos previstos nos artigos 141 e 142, da Lei n.º 3.807-60.

Art. 166. Os prazos fixados para os recursos previstos neste Regulamento serão contados, conforme o caso, da data:

- a) da ciência pessoal do interessado;
- b) do recebimento da comunicação por via postal registrada, aposta no "Aviso de Retorno";
- c) da publicação do edital.

Art. 167. Aplicam-se, subsidiariamente, aos casos omissos neste Regulamento, as disposições do Regulamento Geral da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n.º 60.501, de 14 de março de 1967, com suas alterações.

Art. 168. As dúvidas na execução deste Regulamento e da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, serão resolvidas pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social que, inclusive, poderá criar, se entender necessário, como órgão de segunda instância para os recursos previstos no artigo 106, item II, alíneas a e b, a Comissão Revisora Regional, junto a cada Diretoria Regional (artigo 96) e integrada pelo titular desta, que será presidente, e por um representante de cada Federação, da Agricultura e dos Trabalhadores na Agricultura, designado pelo Ministro mediante indicação da entidade representada. (D.O. de 12-1-72, pág. 258.)

117) DECRETO Nº 68.806, DE 25 DE JUNHO DE 1971

*Institui a Central de Medicamentos (CEME)*

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 81, itens III e V, da Constituição, decreta:

Art. 1.º É instituída a Central de Medicamentos (CEME), órgão da Presidência da República, destinado a promover e organizar o fornecimento, por preços acessíveis, de medicamentos de uso humano àqueles que, por suas condições econômicas, não puderem adquiri-los.

Art. 2º A CEME funcionará como órgão de deliberação coletiva, regulador da produção e distribuição de medicamentos dos laboratórios farmacêuticos, subordinados ou

vinculados aos Ministérios da Marinha, do Exército, da Aeronáutica, do Trabalho e Previdência Social e da Saúde.

Art. 3.º A CEME competirá, mantidos os programas de fabricação e distribuição de produtos dos mencionados laboratórios, bem como de compra de produtos à indústria privada, estabelecer um programa de cooperação e coordenação daqueles órgãos com o objetivo de ampliar e aperfeiçoar, em todo o território nacional, a assistência farmacêutica, em condições adequadas à capacidade aquisitiva dos beneficiários.

Art. 4.º A CEME será dirigida por uma Comissão, composta de um representante de cada um dos Ministérios enumerados no artigo 2.º deste Decreto.

Art. 5.º O Chefe e os membros da Comissão Diretora serão nomeados pelo Presidente da República.

Art. 6.º O Instituto Nacional de Previdência Social custeará os serviços administrativos da CEME, com verbas destinadas à assistência farmacêutica de seus segurados, e nos limites de um orçamento especial, aprovado pelo Presidente da República.

Art. 7.º Os funcionários encarregados dos serviços administrativos da CEME serão requisitados dos Ministérios enumerados no artigo 2.º

Art. 8.º Os representantes de Ministérios designados para a Comissão Diretora receberão gratificação de presença, fixada pelo Presidente da República, pelas reuniões a que comparecerem, até o máximo de seis reuniões por mês.

Art. 9.º A CEME poderá celebrar convênios com os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, bem como com outras entidades de direito público ou privado, para os fins visados pelo presente Decreto.

Art. 10. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 25 de junho de 1971; 150º da Independência e 83º da República. — *EMILIO G. MÉDICI* — Adalberto de Barros Nunes — Orlando Geisel — Júlio Barata — Márcio de Souza e Mello — F. Rocha Lagoa. — (D.O. de 25-6-71.)

#### 118) DECRETO Nº 70.045, DE 25 DE JANEIRO DE 1972

*Dispõe sobre a transferência, pelo Banco do Brasil S.A., de contribuições arrecadadas pelo INPS para o FUNRURAL.*

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição, decreta:

Art. 1.º Fica o Banco do Brasil S.A. autorizado a transferir, automaticamente, para o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural — FUNRURAL, na forma do que dispõe o artigo 35, § 3.º da Lei n.º 4.863, de 29 de novembro de 1965, as contribuições instituídas pelo artigo 15, inciso II, da Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, bem assim a parte que corresponder a essas contribuições por multas, correção monetária e juros moratórios, arrecadadas pelo Instituto Nacional de Previdência Social — INPS.

§ 1.º As transferências de que trata o artigo serão efetuadas em importância mensal, fixada, para cada trimestre, mediante Portaria do Ministro do Trabalho e Previdência Social.

§ 2.º As diferenças para mais ou para menos nas transferências serão apuradas, em cada exercício, pelo Instituto Nacional de Previdência Social e compensadas pela entidade devedora à credora até 31 de março do exercício seguinte àquele em que forem efetuados os recolhimentos.

Art. 2.º O Instituto Nacional de Previdência Social e o Banco do Brasil S.A., através de seus órgãos da especialidade, colocarão à disposição do FUNRURAL, no que respeita aos créditos deste, por arrecadação das contribuições e gravames a que se refere o art. 1.º, todas as informações estatísticas e contábeis de aferição.

Art. 3.º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 25 de janeiro de 1972; 150º da Independência e 84º da República. — *EMILIO G. MÉDICI* — Antônio Deljim Netto — Júlio Barata — (D.O. de 26-1-72, pág. 735.)

119) Mensagem lida pelo Presidente Médici, na reunião ministerial, no Palácio do Planalto, a 29-3-1971.

## VOTO DISTRITAL

*Volta a ballar o antigo debate sobre o voto distrital. Para darmos oportuno e proveito a nossos leitores uma documentação sobre o tema, contendo opiniões emitidas em diversas épocas da nossa história política, desde Assis Brasil em 1763 publicada em 1905, os recentes manifestos de 1960, reproduzimos ainda tres Projetos de Lei apresentados ao Congresso Nacional, quando estava no País grande numero de Partidos Políticos.*

### I — *Projetos apresentados*

- a) Projeto de Lei do Senado nº 38 de 1960  
Autor: Senador Milton Campos
- b) Projeto de Lei da Câmara nº 1.117 de 1960  
Autor: Deputado Oscar Coimbra
- c) Projeto de Lei da Câmara nº 2.152 de 1961  
Autor: Deputado Franco Montoro

### II — *Noticiário da Imprensa*

### III — *Doctrina*

#### I — PROJETOS APRESENTADOS

##### a) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 38, DE 1960

*Institui os distritos eleitorais para a eleição de Deputados.*

*(Do Sr. Milton Campos)*

Art. 1º Até quatro meses antes do pleito para deputados federais, cada Tribunal Regional Eleitoral dividirá o Estado sob sua jurisdição em distritos eleitorais, em número igual ao dos lugares a serem preenchidos.

§ 1º Respeitados, quanto possível, os limites das zonas eleitorais, os distritos terão número aproximadamente igual de eleitores inscritos.

§ 2º Nos municípios em que o corpo eleitoral ultrapassar o número previsto no parágrafo anterior, far-se-á a subdivisão em distritos, englobando-se se necessário, para fins de arredondamento, zonas eleitorais contíguas, de pequeno eleitorado.

Art. 2º Os eleitores de cada distrito só poderão votar em um dos candidatos aí inscritos.

Parágrafo único. A transferência de um para outro distrito, ainda que no mesmo município, só poderá ser feita no prazo e nos termos da legislação em vigor.

Art. 3º Os partidos políticos, ao inscreverem seus candidatos, indicarão o distrito em que cada um vai concorrer.

Art. 4º É permitida a inscrição do mesmo candidato até em três distritos diferentes, sempre pelo mesmo partido.

Art. 5º As eleições serão processadas mediante cédulas oficiais, impressas e distribuídas pela Justiça Eleitoral.

§ 1º À direita da cédula oficial, constarão os nomes de todos os partidos, por ordem alfabética, vindo a seguir, na mesma linha do lado esquerdo, o nome do candidato do partido, se houver.

§ 2º Os nomes dos partidos e dos candidatos serão precedidos de um retângulo, para assinalação do voto.

§ 3º O voto poderá ser dado somente ao partido, no distrito onde este não haja registrado candidato, e nesse caso influirá para o cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário.

§ 4º É nulo o voto dado a mais de um partido ou candidato.

Art. 6º Os resultados da eleição em todos os distritos do Estado serão somados, para verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário, na forma da legislação em vigor.

Art. 7º Determinados os lugares que caibam ao partido, o respectivo preenchimento se fará segundo a ordem decrescente de votação nominal dos seus candidatos.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no art. 4º, será considerada, para a colocação do candidato, aquele dos distritos onde haja obtido maior votação.

Art. 8º Nas eleições para deputados às assembleias legislativas estaduais, a divisão do Estado em distritos se fará nas mesmas bases e forma estabelecidas nesta lei.

Parágrafo único. A permissão constante do art. 4º se estenderá, nessas eleições, até cinco distritos para o mesmo candidato.

Art. 9º Do mesmo modo se procederá para as eleições municipais, nos municípios em que haja mais de três mil eleitores para cada vereador a ser eleito, cabendo a divisão em distritos ao juiz da respectiva zona, com recurso necessário para o Tribunal Regional Eleitoral.

Parágrafo único. Se houver mais de um juiz eleitoral no município, a divisão será feita de comum acordo entre eles, ou, não havendo unanimidade, pelo Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 10. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em 25 de novembro de 1960.

### *Justificação*

Em 1958, quando, na Câmara dos Deputados, se cuidou da aplicação da cédula única às eleições para aquela Casa do Congresso, tive oportunidade, na Comissão de Constituição e Justiça, de sugerir um projeto que, pela divisão dos Estados em distritos de um candidato, facilitasse a aplicação do sistema da cédula única. O projeto, embora sugerido, não chegou a ser apresentado, a fim de que a inovação, pelos debates que provocaria, não perturbasse o andamento do projeto em discussão. Veio daí a lei em vigor, que adotou, dentro do sistema da circunscrição única e da numeração dos candidatos, a cédula oficial para os pleitos legislativos.

A primeira aplicação dessa lei se fez agora no novo Estado da Guanabara, para a eleição dos Constituintes. E muitas foram as críticas que se levantaram. Efetivamente, sendo grande o número dos representantes a se elegerem e não pequeno o número dos partidos políticos que concorrem, é fácil estabelecer-se a balbúrdia, sobretudo em Estados que elegem cerca de quarenta deputados federais e o dobro de deputados estaduais. Em consequência dessas dificuldades, chegou-se a sugerir a volta ao antigo sistema de cédula individual, o que seria um retrocesso lamentável no caminho do aperfeiçoamento do nosso processo eleitoral.

A cédula individual não pode voltar. Ela começa por afastar do pleito os menos afortunados, que não possam gastar vultosas quantias na impressão de muito milhares de cédulas e na sua distribuição pelo território de todo um Estado. Além disso, facilita a pressão sobre os eleitores e as mil e uma faces da fraude. É esse um assunto sobre o qual não se precisa insistir.

A solução, assim, deve ser a manutenção do sistema da cédula oficial, com as alterações tendentes a facilitar-lhe a prática.

A divisão do eleitorado por distritos, com um ou alguns poucos candidatos em cada um, tem sido lembrada, e há no Congresso projetos nesse sentido. Mas apresentam todos o defeito de dar em consequência o sistema do voto majoritário, o que é impossível em face da Constituição, que adotou em termos imperativos a representação proporcional (art. 134). Daí a necessidade de se conciliar o sistema distrital ou paroquial com a representação proporcional constitucionalmente imposta.

Esse objetivo foi atingido pelo projeto, que se inspira em sugestões oferecidas, há alguns anos, pelo eminente historiador e publicista João Camilo de Oliveira Torres, e mereceu aplausos em *simposium* realizado em São Paulo, a que compareceram magistrados e estudiosos do assunto. Aplausos vieram também de outros setores interessados, ao lado de críticas e observações dignas de apreço. A estas dei a merecida atenção para formular o projeto nos termos em que é agora apresentado ao Senado, e o faço sobretudo com o propósito de suscitar o debate parlamentar, cujas luzes poderão melhorar a proposição ou mesmo sacrificá-la, pela revelação, que admito, de seus inconvenientes em maior tomo do que suas vantagens.

Entre essas vantagens, enumerarei algumas:

1) O projeto facilita ao extremo a prática da célula oficial. Se esse sistema é imprescindível à correção dos pleitos, urge torná-lo fácil, para que não seja um embaraço aos eleitores. As grandes listas, a que o círculo único obriga, serão

eliminadas. Nos Estados mais populosos, sendo vários os partidos, os candidatos serão algumas centenas. Inscrever-lhes os nomes seria adotar enorme lista, de manejo penoso. Reduzi-los a números, como se fez no Estado da Guanabara, seria menos adequado e levaria facilmente o eleitor à confusão. Além disso, o nome importa muito. Os partidos não têm por enquanto prestígio, tradição e organização suficientes para que o eleitor se contente com a legenda. Daí a importância que assume o nome do candidato, que é ainda, em nossa realidade política, o que dá força aos partidos e o que interessa ao eleitor. Com o sistema paroquial, como cada partido apresenta apenas um nome em cada distrito, por muitos que os partidos sejam nem tão grandes e incômodas serão as listas que o eleitor terá de utilizar. Além disso, a escolha lhe será mais fácil, porque, via de regra, estará diante de nomes conhecidos.

2) No regime eleitoral vigente, vem se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo partido. Os pleitos são espetáculos de desarmonia entre correligionários, comprometendo a coesão partidária. Se os partidos são, constitucionalmente, essenciais ao regime, urge fortalecê-los pela homogeneidade, e não dividi-los pelas lutas internas. O projeto evita esse inconveniente e permite que o partido funcione, transformando cada candidato em colaborador dos outros, dentro da mesma agremiação; e esta é que lucra.

3) A arregimentação eleitoral e partidária é mais simples, uma vez reduzida a pequena área. Com isso torna-se mais fácil a eleição e não haverá dificuldade em se encontrarem candidatos, livres de despesas eleitorais e dos incômodos de uma atuação que, pelo sistema vigente, tem de se desenvolver em pontos distantes do território estadual. No momento, é tão penosa uma eleição que os partidos, ainda os maiores, não conseguem apresentar listas completas. Só quem tem condições objetivas excepcionais suporta ser candidato, dispondo-se a uma arregimentação difusa, difícil e dispendiosa, mesmo (é óbvio) sem se ter em vista o vício da corrupção. O projeto permite que qualquer cidadão prestigioso e estimado em sua região ou em sua cidade possa candidatar-se sem maiores sacrifícios.

4) Note-se que o projeto não chega a estabelecer propriamente a *representação distrital*, mas o que institui é apenas a *votação por distritos*. É mais uma técnica eleitoral do que um sistema de representação. Mas não há dúvida que a votação, aproximando o eleitor do candidato, se torna mais autêntica. Não há motivo para se invocar com inteira pertinência o precedente imperial da "lei dos círculos", que o Marquês do Paraná introduzira na reforma eleitoral de 1885. Mas merece ser recordado o famoso debate a que aquela reforma deu causa e que Joaquim Nabuco registra em "Um Estadista do Império" (ed. 1936, vol. I, p. 156). Paraná não temia a procedência da crítica que prenunciava o risco de se encher o Parlamento de "celebridades de aldeia", em prejuízo dos grandes nomes nacionais, com experiência dos negócios públicos, mas sem círculos eleitorais enfeudados a eles. A isso respondia o Presidente do Conselho que os representantes saídos do novo sistema seriam mais autênticos e mais atentos aos interesses que iriam representar e, de qualquer modo, seriam preferíveis aos "deputados de enxurrada".

Hoje, sobretudo se forem bem organizados os partidos, a crescente compreensão do povo não impedirá que sejam votadas vitoriosamente nos pequenos círculos as grandes figuras, em torno das quais se congregue a opinião pública

local, refletindo a opinião pública nacional e sadiamente orientada pelos partidos. Estes terão, na ressalva do art. 4º do projeto, o ensejo de facilitar aos seus grandes nomes a possibilidade da vitória. Mas, como quer que seja, a preferência pelos homens do lugar, se pode prejudicar o brilho da representação, assegura-lhe, por outro lado, autenticidade e legitimidade profundas, que contribuem para fortalecer o regime democrático representativo, através daqueles “gênios invisíveis da cidade” a que se refere Guilherme Ferrero.

5) Do ponto de vista da corrupção eleitoral, que é a grande chaga do regime, talvez se argumente que, limitada a área de incidência da compra de votos, ter-se-á facilitado o êxito dos corruptores. O argumento impressiona. Mas há a considerar que, na pequena área do distrito, as resistências podem surgir com mais eficácia, sobretudo se se arremettermos os homens bons do lugar. A vigilância será mais viva, maior o escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção. De resto, poderão ser tomadas providências preventivas e repressivas no Código Eleitoral. E, de qualquer forma dificilmente a incidência da corrupção será maior do que atualmente, quando ela se dilui por montes e vales, generalizando, da parte de muitos candidatos, uma prática que tende a afastar os homens de bem dos prélios eleitorais.

Em suma, o que se pretende com o projeto é uma conciliação do sistema proporcional com a votação por distritos. Não se toca no preceito constitucional, mas adota-se uma técnica de votação que facilita o uso imprescindível da cédula oficial. Prestigiam-se os partidos, sem se lhes permitir o despotismo da escolha dos candidatos, como sucederia com o voto de legenda. Caminha-se para a verdade eleitoral e, sobretudo, simplifica-se a missão do eleitor, que deve ser, em última análise, a preocupação dominante do legislador. E as eleições, ganhando maior naturalidade, serão mais autênticas e darão mais solidez e maior legitimidade ao governo democrático.

As soluções políticas nunca são perfeitas e suscitam sempre um exame comparativo das vantagens e desvantagens. O projeto vale como um convite a esse exame, depois do que se decidirá se ele convem ou não à nossa realidade social. *Milton Campos.*

DCN de 26-11-60.

#### PARECER Nº 1.044, DE 1965

*Da Comissão de Constituição e Justiça, ao Projeto de Lei nº 38, de 1960, que institui os distritos eleitorais para a eleição de deputados federais.*

Relator: Senador *Josaphat Marinho*

Este projeto, de autoria do nobre Senador Milton Campos, institui os distritos eleitorais para a eleição de deputados federais.

A matéria foi debatida, recentemente, em toda sua amplitude, quando se procedeu à elaboração do novo Código Eleitoral. E a fórmula de criação dos distritos eleitorais não mereceu consagração no projeto, já convertido na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

Em verdade, o assunto devia ser examinado no conjunto das medidas integrantes do Código Eleitoral, e não isoladamente, para evitar dissimetrias prejudiciais ao regime.

Já agora, não cabe insistir na apreciação do projeto, que deve ser arquivado.

Sala das Comissões, em 26 de agosto de 1965. — Afonso Arinos, Presidente — Josaphat Marinho, Relator — Wilson Gonçalves — Menezes Pimentel — Jefferson de Aguiar — Aloysio de Carvalho — Heribaldo Vieira — Edmundo Levi.

(DCN 31-8-65.)

b) PROJETO Nº 1.036, DE 1963

*Introduz modificações no sistema eleitoral brasileiro, e dá outras providências.*

(Do Sr. Oscar Corrêa)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º São introduzidas na legislação eleitoral do País as alterações constantes da presente lei.

Art. 2º As eleições para preenchimento dos cargos de Deputado Federal e Deputado Estadual obedecerão à divisão em distritos e subdistritos eleitorais, nos termos desta lei, feita, até oito meses antes do pleito, pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais.

§ 1º Cada Estado terá o número de distritos eleitorais correspondentes ao número de cadeiras de Deputados Federais a serem preenchidas e o número de subdistritos correspondentes ao número de cadeiras de Deputados Estaduais a serem preenchidas, menos as cadeiras que se destinarem aos Deputados por votação geral (art. 1º, § 1º).

§ 2º O número de eleitores que comporá um distrito ou subdistrito eleitoral será, aproximadamente, o quociente que se encontrar, dividindo-se o eleitorado inscrito pelo número de Deputados Federais e Estaduais de cada Estado, levando o T.R.E. em conta tais dados para a finalidade de estabelecimento dos limites dos distritos e subdistritos.

Art. 3º O distrito ou subdistrito poderá ser constituído por partes de um município, todo um município ou mais de um, desde que não fragmentadas as zonas eleitorais.

§ 1º Quando o município corresponder a mais de um distrito ou subdistrito eleitoral o Tribunal Regional Eleitoral, ouvidos os delegados dos partidos políticos, promover-se-á a delimitação, obedecendo à jurisdição dos cartórios de registro civil, divisas administrativas, continuidade territorial e meios de comunicação, dentro do prazo do art. 2º

§ 2º Antes de cada pleito para a Câmara Federal e a Assembléia Legislativa, e no prazo do artigo 2º, o T.R.E. determinará a revisão dos limites dos distritos e subdistritos, tendo em vista as variações do número de eleitores inscritos e o de Deputados a eleger.

§ 3º Da decisão do T.R.E. fixando os limites distritais ou subdistritais, cabe recurso, dentro em 5 dias, para o T.R.E.



*Do registro de candidatos*

Art. 4º Em cada Estado haverá, além dos candidatos indicados pelos respectivos distritos, representantes gerais, no âmbito federal e estadual, eleitos por votação em todo o território do Estado.

§ 1º O número de deputados eleitos por votação geral e mesmo no âmbito federal e estadual, será o seguinte: São Paulo — 12; Minas Gerais — 10; Bahia — 7; Rio Grande do Sul — 6; Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Paraná e Guanabara — 5; Maranhão — 4; Goiás, Paraíba e Santa Catarina — 3; Amazonas, Pará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Mato Grosso e Acre — 2.

Art. 5º Os partidos políticos, ao registrarem seus candidatos, o que se fará até quatro meses antes do pleito, indicarão os distritos, ou subdistritos por que cada um irá concorrer.

§ 1º É permitida a inscrição do mesmo candidato: a Deputado Federal, nos Estados de até 13 representantes, como candidato por um Distrito e Deputado por votação geral; nos de treze a vinte e nove, como candidato por dois distritos e Deputado por votação geral; e nos de mais de vinte e nove como candidato por três distritos e Deputado por votação geral; a Deputado Estadual: nos Estados de até cinquenta representantes estaduais, com candidato por um subdistrito e Deputado por votação geral, e nos de mais de cinquenta como candidato por dois distritos e Deputado por votação geral.

§ 2º No caso de ser eleito para Deputado por votação geral e distrital, ou por mais de um distrito, o eleito optará por uma ou por outra, substituindo-o o respectivo suplente partidário.

§ 3º Não é permitido o registro simultâneo de candidato a eleição de âmbito diverso (Federal, Estadual e Municipal).

Art. 6º Só será admitido o registro do candidato por uma circunscrição eleitoral ao que obedecer aos seguintes requisitos:

1) ser eleitor no distrito há mais de dois anos, ou, no caso de candidato por mais de um distrito, declarar, até um ano antes do pleito, sua inscrição secundária, por outro ou outros, até mais três (artigo 5º), e no de Deputado por votação geral, da inscrição de eleitor no Estado há mais de três anos;

2) apresentar declaração pormenorizada dos bens que possui ao se candidatar, ou, se no exercício do mandato de Deputado Federal ou Estadual, das modificações patrimoniais havidas desde a declaração anterior.

Parágrafo único. Para fim de apuração de falsidade de declaração prestada por candidato, o T.R.E. poderá solicitar aos órgãos competentes da administração federal, estadual ou municipal, ou instituições particulares, as informações que julgar necessárias e que serão prestadas dentro de oito dias, sob pena de responsabilidade.

Art. 7º São proibidos empréstimos, financiamentos, auxílios e doações por candidatos, de quantia ou bem de qualquer natureza, de valor superior ao salário-mínimo da região a qualquer entidade, ou de qualquer valor a eleitor inscrito, até oito meses antes do pleito e seis meses depois dele.

Parágrafo único. A comprovação da ocorrência de fatos com desobediência do artigo, importará na cassação do registro para o pleito em que estiver inscrito em outro que se realize até o decurso do prazo previsto: ou se posterior à apuração, na negativa de expedição do diploma.

Art. 8º Em caso de denúncia de corrupção eleitoral, feita por partido político, o T.R.E. instaurará inquérito para a apuração do fato, e se considerar liminarmente relevante a denúncia suspenderá o registro até a apuração definitiva, o que deverá dar-se antes da realização do pleito, com preferência sobre qualquer outra matéria.

§ 1º Julgada, afinal, procedente a denúncia, determinará a suspensão dos direitos políticos do acusado por até quatro anos, além do procedimento criminal a que estiver sujeito ou lhe recusará a expedição do diploma, se houver sido eleito.

§ 2º Da decisão do T.R.E. caberá recurso para o T.S.E., dentro de dez dias a contar da publicação da decisão, recurso que terá julgamento preferencial.

Art. 9º Comprovada a improcedência da acusação, o T.R.E. providenciará a publicação, em todos os órgãos de publicidade da circunscrição, do resumo de sua decisão, para conhecimento dos eleitores inscritos.

Art. 10. Verificada a má-fé da denúncia, apresentada para prejudicar o candidato inscrito ou a inscrever-se, o T.R.E. determinará a suspensão dos direitos políticos dos signatários da denúncia por até quatro anos.

Parágrafo único. Dessa decisão, caberá recurso para o T.S.E. dentro de dez dias, a contar da publicação da decisão, recurso que terá julgamento preferencial.

Art. 11. Cada candidato, no ato da inscrição, deverá apresentar prova de depósito da importância equivalente a três vezes o maior salário-mínimo do Estado na época da inscrição.

Parágrafo único. As quantias serão depositadas à ordem dos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, que delas prestará contas ao T.S.E.

#### *Da propaganda*

Art. 12. A propaganda dos candidatos será feita exclusivamente pelos partidos a que pertencerem, dentro das normas estabelecidas pelos Tribunais Regionais obedecendo à proporcionalidade da respectiva representação.

Parágrafo único. Aos partidos que não têm representação eleita, será atribuída, para os fins deste artigo, a fração equivalente a um representante.

Art. 13. Será permitida aos candidatos, como propaganda, a impressão de modelos da cédula única a ser utilizada na votação, em papel colorido, com os mesmos dizeres da mandada imprimir pelo T.R.E.

#### *Da votação*

Art. 14. As eleições serão processadas mediante cédulas únicas impressas e distribuídas pela Justiça Eleitoral.

§ 1º As cédulas conterão a legenda partidária abreviada sob a forma de sigla, antes do nome do candidato indicado para o distrito eleitoral.

§ 2º Os nomes dos partidos e dos candidatos serão procedidos de um retângulo, para assinalação do voto.

§ 3º O voto poderá ser dado somente ao partido no distrito onde este não haja registrado candidato e, nesse caso, influirá para o cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário.

§ 4º É nulo o voto dado a mais de um partido ou candidato.

§ 5º A colocação das siglas partidárias e dos nomes dos respectivos candidatos na cédula única será feita por sorteio, nos Tribunais Regionais Eleitorais, quinze dias depois do registro dos candidatos, convocados os delegados partidários.

Art. 15. O eleitor nas eleições para a Câmara Federal e para as Assembleias Legislativas votará em um dos candidatos a deputado por votação geral e em um dos candidatos a deputado pelo distrito ou subdistrito a que pertencer.

Art. 16. A cédula única para a eleição de Deputado por votação geral conterá os nomes dos candidatos inscritos pelos vários partidos, em ordem determinada por sorteio, precedidos de um retângulo para a assinalação do voto.

Parágrafo único. Encimado esses nomes, e separando os inscritos de cada partido, haverá um retângulo acompanhado da sigla do respectivo partido, onde o eleitor assinará o voto, se desejar votar apenas na legenda partidária.

Art. 17. A transferência do eleitor de um para outro distrito, ou subdistrito, só poderá ser feita no prazo e nos termos da legislação em vigor.

Art. 18. Encerrada a votação, a Mesa apenas fará consignar, no final das folhas de votação, o número dos votantes e as irregularidades, se houver, assinando os mesários e fiscais, e dispensadas outras menções a fatos não essenciais.

#### *Do quociente eleitoral e partidário*

Art. 19. Os resultados da eleição em todos os distritos, ou subdistritos do Estado, serão somadas, para verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário, na forma da legislação em vigor.

Art. 20. Determinados os lugares que caibam ao partido, o respectivo preenchimento se fará segundo a ordem decrescente de votação nominal dos seus candidatos, havendo uma lista para os candidatos votados nos distritos e outra para os gerais.

§ 1º Só poderão concorrer à distribuição os partidos que houverem obtido quociente eleitoral.

§ 2º A classificação dos candidatos nas respectivas legendas, na apuração final, far-se-á de acordo com a média percentual obtida pelo candidato no respectivo distrito eleitoral, aplicando-se na distribuição proporcional os critérios previstos neste artigo.

§ 3º No caso em que um candidato tenha sido registrado por mais de um distrito eleitoral, para efeito de sua classificação na legenda de seu partido,

computa-se, apenas, a maior média percentual conseguida nos diferentes distritos em que tenha sido registrado.

§ 4º Para efeito de obtenção dessa média percentual, toma-se por base não o número de eleitores inscritos, mas o número de eleitores que votaram no pleito.

§ 5º Nos distritos eleitorais em que não tenham sido registrados candidatos de partidos que estejam disputando o pleito, constarão da cédula única as siglas desses partidos, que poderão ser votados, contando o voto para a legenda.

#### *Das eleições municipais*

Art. 21. Nas eleições municipais, o município constituirá unidade eleitoral, podendo nele serem votados mais de um candidato a vereador no mesmo partido salvo se para os efeitos das eleições de deputado federal ou estadual, pela sua densidade eleitoral, se constituir de mais de um distrito ou subdistrito.

§ 1º Nesse caso, poderá o T.R.E. determinar que se divida, para as eleições de vereador em tantos subdistritos quanto os da eleição de deputado estadual, determinando também que o número de candidatos a vereador em cada partido seja dividido pelo número de subdistrito igualmente.

§ 2º Excepcionalmente, nos municípios de mais de 50 mil eleitores inscritos poderá o T.R.E. autorizar outra divisão em circunscrições.

#### *Da Apuração*

Art. 22. A apuração far-se-á pelas Juntas Apuradoras e constará de boletins de cada urna, imediatamente publicados e distribuídos em cópias autenticadas aos delegados partidários e aos candidatos que o desejarem.

§ 1º As Juntas Apuradoras serão em número equivalente a um quinto das seções eleitorais designadas, podendo integrá-las os membros dessas seções e funcionar para apuração no mesmo prédio, simultaneamente, observada a legislação vigente no que se refere à fiscalização partidária e presente o Juiz Eleitoral da Zona.

§ 2º Ao final das apurações, far-se-á a apuração das atas das urnas, constituindo a ata geral da apuração a simples consignação da soma desses resultados parciais que serão imediatamente remetidos aos Tribunais Regionais para conferência e cômputo final.

§ 3º O prazo para as apurações passa a ser a metade do atualmente previsto.

#### *Disposições Gerais*

Art. 23. Fica criada a Campanha Nacional do Alistamento, incumbida de fomentar o alistamento em todo o país.

Parágrafo único. Anualmente, o Orçamento Federal consignará verba para ocorrer às despesas com o alistamento (material, pessoal, publicidade etc.).

Art. 24. Só poderão registrar candidatos aos postos eletivos nas eleições presidenciais de 1965 os partidos que houverem obtido na última eleição pelo menos um milhão de sufrágios no país; e às eleições para governador os que

houverem obtido na última eleição estadual pelo menos dez por cento do eleitorado inscrito no respectivo Estado.

Parágrafo único. Admitem-se, para os efeitos do artigo, as coligações partidárias.

Art. 25. A partir das eleições gerais de 1966, só poderá registrar candidato a cargo eletivo o partido que houver atingido nessa eleição de 1966, ou na de 1965, pelo menos um milhão de votos, sem coligação, no país.

Parágrafo único. Para esse fim, o T.S.E. fará o cômputo dos votos conseguidos no país, determinando a cassação do registro do ou dos que não houverem atingido aquele montante.

Art. 26. Após cada pleito eleitoral, os partidos políticos apresentarão ao T.R.E. prestação de contas das despesas feitas e dos fundos que as suportaram, dentro de 60 dias do término oficial das apurações.

Art. 27. Considera-se sede e cabeça do distrito ou do subdistrito eleitoral aquela das circunscrições a ele pertencentes que apresentar maior eleitorado inscrito ao término do período de alistamento.

Art. 28. Fica equiparada à renúncia do mandato, para todos os efeitos legais, a mudança de legenda por representante partidário eleito para qualquer mandato eletivo.

§ 1º No caso da mudança de legenda, o Partido a que pertença o representante o declarará expulso, sendo convocado imediatamente o seu suplente partidário.

§ 2º Se o representante, antes de mudar de legenda, renunciar ao mandato, fazendo menção expressa de que o renuncia por deixar abandonar a legenda a que pertence, o T.R.E. do Estado determinará a realização, dentro de 90 dias, de pleito para a escolha do seu substituto na circunscrição, sendo facultado ao renunciante disputá-lo, obedecidas as normas legais para registro.

#### *Presidente e Vice-Presidente*

Art. 29. Nas eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador de Estado, Senador e Suplente, Prefeito e Vice-Prefeito, a votação no candidato ao cargo importa a votação ao seu substituto, com ele registrado.

Art. 30. Ficam revogadas as disposições relativas aos juizes preparadores, devendo o alistamento e os atos preparatórios serem realizados pelo Juiz Eleitoral da Zona.

Parágrafo único. Além do reembolso das despesas realizadas e comprovadas, a juízo do T.R.E., o Juiz Eleitoral fará jus a uma gratificação mensal, pelo serviço eleitoral, igual a duas vezes o salário-mínimo da região a que pertencer.

Art. 31. Dentro dos quatro meses que precedem e dos dois meses que sucedem aos pleitos ficarão suspensos os atos de nomeação, diplomação, contrato, designação, de qualquer natureza, nos serviços públicos federal, estadual e municipal, autarquias entidades paraestatais ou qualquer outras vinculadas

ao poder público, valendo essa proibição dentro das circunscrições onde se verificará o pleito, obedecendo o seguinte critério:

a) para Presidente e Vice-Presidente da República, em todo o país e para todos os órgãos públicos;

b) para Governadores e Vice-Governadores dos Estados, para todos os órgãos públicos nos limites das circunscrições onde se realizará o pleito;

c) para Senadores, Deputados Federais e Estaduais, em todo o país e para todos os órgãos públicos;

d) para Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Juizes de Paz, para todos os órgãos públicos nos limites da circunscrição onde se realizará o pleito.

#### *Disposições Transitórias*

Art. 32. O T.S.E. designará, dentro de dez dias, Comissão Especial para dentro de noventa dias, realizar a Consolidação da Legislação eleitoral do país.

Parágrafo único. Essa Consolidação, após publicada no *Diário da Justiça*, para conhecimento dos interessados e submetida à apreciação do T.S.E., um mês após a publicação, será, como aprovada publicada pela Imprensa Nacional para distribuição gratuita, pelo T.S.E., aos Tribunais Regionais, que a remeterão aos Juizes Eleitorais e aos Diretórios Municipais registrados.

Art. 33. O T.S.E., dentro de trinta dias, se dirigirá ao Poder Legislativo, propondo-lhe outras medidas que considerar necessárias ao aperfeiçoamento do sistema eleitoral vigente, inclusive se for o caso, para o emprego de máquinas de votar.

Art. 34. Revogadas as disposições em contrário, esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões — *Oscar Corrêa*.

(Publicado no *D.C.N.* 26-9-63 — Seção I)

#### PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

1 — Relatório — O nobre Deputado Oscar Corrêa apresentou a esta Câmara o Projeto nº 1.036/63, introduzindo modificações no sistema eleitoral brasileiro e dando outras providências. Distribuído a esta douta Comissão, foi designado relator o nobre Deputado Monsenhor Arruda Câmara, que opinou pela sua inconstitucionalidade, na parte relativa à votação por distrito, propondo ainda fosse ele, na parte restante, expungido de feitos que deveriam, na sua opinião, ser corrigidos.

Esta Comissão, por sua maioria, houve por bem rejeitar o parecer do ilustre Relator, pelo que o Senhor Presidente me honrou com a designação para relatar o vencido. É o que, em rápidas considerações, passarei a fazer.

2 — Parecer — Pareceu-nos, e à maioria da Comissão, não padecer o Projeto do vício de inconstitucionalidade acusado, no que se refere à eleição por distrito. O eminente Deputado Monsenhor Arruda Câmara, para assegurá-lo, diz que "o projeto fere o sistema da representação proporcional" e vê nele as mesmas falhas que encontrara no Projeto nº 132/63, apresentado pelo nobre Deputado Cunha Bueno.

Aí a diferença fundamental: o projeto Cunha Bueno apegava-se mais ao sistema majoritário, enquanto este consagra, explicitamente, nos artigos 19 e seguintes, o sistema proporcional.

3 — E é esta a exigência do art. 56 da Constituição de 1946: a representação da Câmara dos Deputados deve ser eleita *segundo o sistema de representação proporcional*. O projeto, à maneira de outros já encaminhados (Milton Campos, Último de Carvalho, José Silveira, Moacir Azevedo, etc.) combina o sistema proporcional com a eleição distrital, permitindo que, por votação distrital mas em lista proporcional de todo o Estado, se escolha a representação.

Carlos Maximiliano nos seus “Comentários à Constituição Brasileira de 1945”, pág. 85, disse bem que o “texto exige apenas que seja assegurada a representação proporcional, pois deixa ao legislador ordinário a escolha eleitoral que melhor satisfaça aquele objetivo e se adapte à índole e aos costumes políticos do povo brasileiro”.

O Projeto, inovando embora, pela instituição dos distritos e subdistritos eleitorais, para fins de votação, manteve o sistema proporcional, na forma da legislação em vigor. (Art. 19).

4 — Outras críticas do ilustre Relator Monsenhor Arruda Câmara, aplicáveis ao Projeto nº 132, não cabem ao Projeto nº 1.036, que a elas escapa; entre elas a referente à apuração pelas Mesas receptoras, que não é contemplada no Projeto Oscar Corrêa. Este prevê, isto sim, o aumento do número das juntas apuradoras, a facilitação das apurações, mas não a apuração imediata pelas Mesas Receptoras, o que poderia levar a conseqüências imprevisíveis.

5 — O Projeto institui o sistema misto de deputados distritais e deputados gerais, possibilitando não só a eleição dos que se concentram em circunstâncias eleitorais mais restritas, como os que ampliam seu trabalho eleitoral a todo o Estado. Cada eleitor votará em um candidato a deputado por votação geral e um candidato distrital (art. 15). Mantém a cédula única, facilitado o seu uso, desde que cada Partido só indicará um candidato por distrito. E esta a vantagem principal: elimina a disputa entre candidatos do mesmo Partido.

6 — Tema objeto dos debates foi se a divisão em distritos facilitaria ou não a atuação do poder econômico. Se é verdade que a diminuição dos limites de influência do candidato pode facilitar a concentração do poder do dinheiro, não é menos verdade que o contato permanente entre candidato e eleitorado, o conhecimento direto, pela proximidade, que dele podem ter os eleitores, dificulta a ação do poder do dinheiro.

E o projeto, nos arts. 6º e seguintes, estabelece medidas objetivas para eliminar, ou, pelo menos, diminuir as formas de corrupção, obrigando ao registro no distrito com a antecedência mínima de dois anos; à apresentação de declaração de bens; estabelecendo a proibição de empréstimos, financiamentos, auxílios e doações; dispondo sobre os casos de corrupção eleitoral e sua apuração.

7 — Em outros dispositivos, cuida da propaganda da votação, do quociente eleitoral e partidário, da apuração, etc.

O projeto reformula, não há negar, a legislação eleitoral brasileira, merecendo ser mais detidamente debatido. Assim, se não apresenta inconstitucionalidade, deve ser remetido a plenário, onde sob o crivo da análise dos Senhores

Deputados poderá ser aperfeiçoado, fazendo-se estatuto capaz de atender às reais necessidades do país.

8 — Os problemas postos, por exemplo: no artigo 24 (registro de candidatos à Presidência da República); no art. 26 (prestação de contas dos partidos políticos); no art. 28 (perda de mandato, por mudança de legenda); art. 29 (eleição vinculada do candidato e do substituto, nas eleições majoritárias); art. 31, (proibição de nomeações no período imediatamente anterior aos pleitos, evitando a ação corruptora do poder público ou dos órgãos dele dependentes); são medidas que hão de merecer, em plenário, dos nobres representantes do povo, estudo detido e sério.

O essencial é que, servindo de base às análises, sirva o projeto à elaboração de Lei eleitoral que consulte as conveniências do regime democrático.

Pois isso lhe demos voto favorável, que a maioria da Comissão acolheu.

Sala da Comissão, 7 de dezembro de 1963. — *Getúlio Moura*, Relator, Designado.

#### *Voto em separado*

Já havia proferido meu voto sobre o Projeto nº 132/63, do Senhor Cunha Bueno, apresentado a pedido, conforme declara S. Ex<sup>a</sup> quando, por solicitação desta douta Assembléia, foi anexado ao presente, o da lavra do eminente Professor Oscar Corrêa, que versa o mesmo assunto.

O parecer sobre a proposição anterior assim se pode desenvolver:

"a) o projeto se baseia no antigo sistema de eleição "por distritos", que procuraram harmonizar com o art. 28 da Constituição de 1891, o qual declarava "compor-se a Câmara dos Deputados de representantes do povo, eleitos, pelos Estados e pelo Distrito Federal, por sufrágio direto, garantida a representação das minorias". Veio daí o voto cumulativo. Mas não havia o critério da proporcionalidade. Já a Constituição de 1934 adotou o sistema proporcional e o sufrágio universal, igual e direto e a representação classista;

b) A Constituição de 1946 dispõe:

"A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema da representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios" (art. 56). Segundo bem explica Sampaio Dória, o Estado é agora a "circunscrição eleitoral";

c) O deputado eleito por um "distrito", que pode ser um só município ou parte dele, não se pode dizer eleito pelo Estado. O vereador é eleito pelo município. O Deputado, não. O Estado é, por sem dúvida, toda a população votante da Unidade Federativa. O todo não se confunde com uma parte. O deputado, eleito por um "distrito", é eleito por parte do Estado, não pelo Estado;

d) O projeto fere o sistema da representação proporcional. Os pequenos partidos, com votação esparsa em todo o Estado, garantem sua "representação proporcional". Pelo projeto serão privados dela;

e) A influência do Poder Econômico sufocará os candidatos pobres no distrito, o que não é fácil em todos os Municípios de Estado;



f) Os grandes Partidos eliminarão facilmente os pequenos no âmbito estreito do "Distrito";

g) O Projeto (art. 11) restaura a apuração pelas mesas receptoras, afetando a lisura dos pleitos, possibilitando a fraude e a violação do "princípio da proporcionalidade".

Dessarte, o Projeto se me afigura despiciendo e inconstitucional."

Confesso que, agora, é com certo constrangimento que me abalanço da minha planície de simples estudioso do Direito, para apresentar minhas divergências com o substancioso estudo do eminente jurista, meu amigo, a quem muito admiro, Professor Oscar Corrêa.

O atual projeto do preclaro Representante mineiro está melhor elaborado do que o do Sr. Cunha Bueno, mas repete a eleição por "distritos"; adota um sistema misto, incluindo deputados gerais eleitos por todo o Estado. É híbrido, não evita de todo os inconvenientes do anterior, eis que as Coligações não apresentarão candidatos gerais dos pequenos partidos, que por si sós podem não alcançar alguns poucos quocientes que lhes restariam, na partilha do leão. Tal critério tornaria difícil e mais complicada a eleição e multiplicidade de cédulas, que no sistema "distrital" puro; a técnica legislativa aqui não é perfeita, a primeira parte não tem capítulo, como nas demais eleições; adota a denominação de *cargo* para o mandato (art. 2º); o § 2º é impraticável, reduz o eleitorado do distrito a um quociente eleitoral; não esclarece o que seja "subdistrito", melhor fora a denominação geral de "distritos", mesmo porque o município, geralmente, não é o chamado distrito; o art. 5º manda registrar os candidatos 4 meses antes do pleito. Seria difícil preparar combinações, convenções, coligações com tamanha antecedência.

O art. 6º identifica "circunscrição" com "distrito". No § 2º deste artigo exige-se a prévia declaração de bens para o registro. Melhor se nos afigura exigí-la apenas para a diplomação ou a posse. Por que submeter um registrando fracassável a essa formalidade?

Art. 11. Para que e por que esse depósito feito à ordem dos Tribunais Eleitorais? O projeto não explica.

Art. 12. Reduz a propaganda ao arbítrio dos Partidos. É fortalecer a ditadura dos Diretórios e liquidar ou desestimular a iniciativa dos deputados operosos e realizadores; tal ditadura já se exercita, pelo projeto, na escolha dos candidatos preferenciais ou gerais e na indicação para o distrito por onde deviam concorrer (art. 5º).

No capítulo "Da Votação" fala-se na cédula única; seria preterível dizer: "cédula única e oficial", mesmo porque se contradizendo o projeto não adota a "cédula única", mas várias e muitíssimas cédulas para as várias funções eletivas e para os vários distritos.

É mais prática a cédula única adotada pela Justiça eleitoral nas últimas eleições, ficando ao eleitor pôr o nome dos seus candidatos, ao invés de assinalá-los no retângulo, onde já vêm os nomes. As cédulas resultariam muito grandes e dispendiosíssimas pelo tamanho e pela quantidade. A dificuldade de votar aumentaria para os eleitores menos letrados. A morosidade, com várias votações na mesma hora, pelo mesmo eleitor, cresceria.

O art. 19 é confuso e incongruente; o quociente partidário por esse critério jamais se acertaria no "distrito". Se a eleição é por distrito, o quociente eleitoral só pode ser pelo "distrito", e no distrito onde não houver candidato registrado, não há quociente nem candidatos eleitos.

O art. 22, § 1º, restaura o perigo de poderem as "juntas apuradoras" serem compostas pelos membros das "Mesas receptoras", geralmente compostas de políticos e com possibilidade de combinar fraudes da votação com as da apuração, porque são donos dos segredos daquela.

O art. 23 cria a Campanha Nacional do Alistamento.

Que é tal campanha? De quem se compõe? Por quem é feita? Serão criados cargos de "propagandistas eleitorais", eis que o parágrafo único prevê a despesa com pessoal.

Art. 25. Liquida os pequenos partidos, exigindo 1 milhão de votos para que possam funcionar. É caminho para dois ou três partidos, o que obriga o cidadão a filiar-se à Agremiação com idéias diversas das suas. Tanto a liberdade de opinião quanto o sistema pluripartidário de nossa Constituição democrática saíriam daqui profundamente arranhados.

O art. 27 adota critério de Sede do "distrito", que não se pode aplicar à Capital.

Art. 28. A mudança de Partido importa em perda de mandato. Favorece a Ditadura dos Partidos. Um deputado incômodo ao Partido pode ser docemente constrangido, ou por pressão, obrigado a deixar a legenda e perder o mandato. E um deputado que atingiu o quociente eleitoral, através de seu prestígio pessoal, pode ter seu mandato conferido pelo eleitorado, cassado pela Direção Partidária?

Art. 3º Parágrafo único. Eleva a gratificação dos juizes eleitorais para 2 vezes o salário-mínimo.

Feito o relatório, vamos às conclusões:

1º — Considero o projeto inconstitucional, na parte relativa à votação por distrito, pelos motivos expostos, relativos ao projeto anterior;

2º — Julgo que o projeto deve ser emendado, na parte restante, para ser expungido dos defeitos de ordem jurídica, de técnica e de mérito, que, *dota venia*, acabo de apontar.

Brasília, em 3 de dezembro de 1963. — *Arruda Câmara.*

#### *Parecer da Comissão*

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião ordinária de sua Turma a, realizada em 3 de dezembro de 1963, opinou, contra os votos dos Senhores Rogê Ferreira, Arruda Câmara, Chagas Rodrigues, Alceu de Carvalho e Lauro Leitão, pela constitucionalidade e aprovação do Projeto nº 1.036/63. O Senhor Getúlio Moura foi designado para relator do vencido.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Tarso Dutra, Presidente, Getúlio Moura, Relator. Arruda Câmara, Lauro Leitão, Celestino Filho, Rogê Ferreira, Wilson Roriz, Alceu de Carvalho, Ovidio de Abreu, Nicolau Tuma e Lenoir Vargas.

Brasília, em 3 de dezembro de 1963. — *Tarso Dutra*, Presidente. — *Getúlio Moura*, Relator.

## c) PROJETO Nº 2.152, DE 1964

*Estabelece a eleição por Distritos e a cédula oficial para todos os pleitos; proíbe a aliança de Partidos nas eleições proporcionais; fixa requisitos mínimos para a criação e existência dos Partidos Políticos e determina a Presidência obrigatória das Convenções partidárias pela Justiça Eleitoral.*

*(Do Sr. Franco Montoro)*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A eleição para a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas e as Câmaras dos Municípios que, segundo o último censo oficial, tiveram mais de quinhentos mil habitantes, obedecerá ao princípio da representação proporcional, regulado por esta lei.

Parágrafo único. Nos demais Municípios aplicar-se-á a legislação vigente.

*As Circunscrições e Distritos*

Art. 2º Nas eleições federais e estaduais a circunscrição será o Estado; nas eleições municipais, o respectivo Município.

Art. 3º O número de Distritos de cada circunscrição será:

a) para a Câmara dos Deputados e para as Câmaras Municipais, igual à metade dos lugares e preencher, elevando-se à unidade superior quando o número de cadeiras for ímpar;

b) para a Assembléia Legislativa, igual ao dobro dos Distritos para a eleição federal, cada um dos quais será subdividido em dois.

Art. 4º Os Distritos serão equitativamente formados pelos Tribunais Regionais Eleitorais, nas circunscrições sob sua jurisdição, observados os seguintes princípios:

- a) contigüidade de áreas;
- b) número de eleitores;
- c) número de habitantes;
- d) unidade sócio-econômica.

Art. 5º A divisão do Estado ou do Município em Distritos deverá ser aprovada pelo Tribunal Regional ao menos um ano antes do pleito. Para esse efeito o projeto de divisão, a que se refere o art. 6º, deverá ser apresentado pelo menos dezesseis meses antes do pleito.

Parágrafo único. Não aprovada a divisão até um ano antes da eleição os Distritos serão os mesmos do pleito anterior.

Art. 6º Apresentado o projeto de divisão, os Partidos Políticos registrados terão o prazo de 30 (trinta) dias para impugná-lo, fundamentadamente, bem como para propor retificações.

§ 1º As impugnações e retificações referentes a cada Distrito formarão processo autônomo, distribuído a um relator, que dará vista aos demais partidos interessados pelo prazo de cinco dias, e, em seguida, ao Procurador Regional, pelo mesmo prazo.

§ 2º O relator terá o prazo de 15 (quinze) dias para submeter os autos a julgamento.

§ 3º Após a apreciação de todos os processos, será sorteado um relator-geral, que coordenará as decisões preliminares, apresentando plano final ao plenário, no prazo de 20 (vinte) dias.

§ 4º O plano final deverá ser aprovado pela maioria absoluta do Tribunal Regional, podendo ainda ser emendado.

Art. 7º Da decisão que aprovar a divisão da circunscrição em Distritos caberá recurso, sem efeito suspensivo, interposto no prazo de 3 (três) dias para o Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º O recurso de que trata este artigo deverá ser julgado até 8 (oito) meses antes da eleição.

§ 2º O provimento do recurso, posteriormente à data referida no parágrafo anterior, não importará em anulação da divisão, só podendo a respectiva decisão ser executada para a eleição seguinte.

#### *Das Candidaturas*

Art. 8º Somente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por Partidos.

Art. 9º Cada Partido poderá registrar um candidato para cada Distrito e uma Lista Partidária, em ordem de precedência, para cada circunscrição.

§ 1º É vedado o registro de um candidato por mais de um Distrito, da mesma circunscrição ou de outra, bem como sua inclusão em Lista Partidária de mais de uma circunscrição.

§ 2º O candidato registrado por um Distrito poderá ser inscrito na Lista Partidária da mesma circunscrição.

Art. 10. A Lista Partidária contará, no máximo, tantos candidatos quantos representantes correspondam à circunscrição, na ordem em que o partido os desejaria eleitos.

Parágrafo único. Ter-se-á por não escrito na Lista Partidária o nome do candidato que venha a ser eleito por um Distrito.

Art. 11. Ainda que os estatutos partidários disponham de modo diverso, a competência para a escolha dos candidatos será a seguinte:

1. Compete à convenção regional a escolha dos candidatos a Governador, Vice-Governador, Senadores e seus suplentes, e dos integrantes das Listas Partidárias a que se refere o artigo 9º, para a Câmara dos Deputados e a Assembléia Legislativa.

2. Compete à convenção regional de âmbito distrital a escolha do candidato do Partido no respectivo Distrito, para a Câmara dos Deputados e a Assembléia Legislativa.

3. Compete à convenção municipal a escolha dos candidatos a Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores.

4. Nos Municípios a que se refere o art. 1º, compete à convenção municipal a escolha dos integrantes das Listas Partidárias e à convenção municipal de âmbito distrital a escolha do candidato do partido no respectivo Distrito.

Art. 12. As convenções serão convocadas por editais, que fixarão a respectiva ordem do dia, local, data e hora da reunião, nas seguintes condições:

1. Para a convenção regional, inclusive a de âmbito distrital, o edital será publicado com antecedência mínima de 20 (vinte) dias, em jornal de grande circulação no Estado;

2. Para a convenção municipal, inclusive a de âmbito distrital, com antecedência mínima de 10 (dez) dias, em pelo menos um jornal de grande circulação no Município.

Art. 13. Constituem as convenções, além dos integrantes a que se refiram os estatutos partidários:

1. Regionais:

a) os membros do partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Estado, na esfera federal e estadual;

b) os membros do Diretório Nacional pertencentes à circunscrição, bem como os membros do Diretório Regional;

c) delegados eleitos pelas convenções municipais, na proporção de um para cinco mil votos obtidos no Município pela legenda nas últimas eleições gerais, para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, assegurada a representação mínima de um delegado e arredondada para um a fração superior à metade do número de votos.

2. Regionais de âmbito distrital:

a) os membros do partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Distrito, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros dos Diretórios Nacionais e Regionais, pertencentes ao Distrito;

c) delegados eleitos na forma da alínea c do número 1 deste artigo.

3. Municipais:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao município, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros do Diretório Nacional e Regional pertencentes ao município, bem como os membros do Diretório Municipal;

c) os eleitores filiados ao Partido, na forma dos respectivos estatutos, cuja inscrição devidamente registrada data, ao menos, de três meses antes da convocação da convenção.

4. Municipais de âmbito distrital:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Distrito, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros dos Diretórios Nacional, Regional e municipal pertencentes ao Distrito;

c) os eleitores filiados ao Partido, na forma dos respectivos estatutos, pertencentes ao Distrito, cuja inscrição, devidamente registrada, data, ao menos de três meses antes da convocação da convenção.

Art. 14. As convenções instalar-se-ão no local, data e hora determinados no edital de convocação, com a presença mínima de um terço de seus componentes, e deliberarão com a presença da sua maioria absoluta.

Parágrafo único. Presidirão as convenções:

1. Regionais: o juiz do Tribunal Regional Eleitoral sorteado para esse fim, o qual, será, também, o relator do processo de registro dos candidatos do Partido interessado;

2. Regionais de âmbito distrital e municipais, inclusive de âmbito distrital: o juiz eleitoral da Zona correspondente à sede da convenção; onde houver mais de um, a atribuição caberá ao mais antigo.

Art. 15. Ao publicar o edital de convocação da convenção, o Partido comunicará sua realização, imediatamente, ao Tribunal Regional ou ao Juiz Eleitoral competente, remetendo, com o ofício, cópia do edital.

Parágrafo único. No caso de convenção regional, o Tribunal cientificará o Partido, através do diretório competente, até três dias antes da data marcada para a convenção, o nome do juiz que houver sido sorteado para presidí-la.

Art. 16. O presidente da convenção não participará das discussões nem opinará sobre qualquer matéria, limitando-se a decidir as questões de ordem relativas à aplicação da Lei e dos estatutos partidários.

Art. 17. As atas das convenções destinadas à escolha de candidatos serão lavradas em livro próprio, utilizado exclusivamente para esse fim, o qual será aberto, encerrado e em todas as suas folhas rubricado pelo Presidente do Tribunal Regional ou Juiz Eleitoral.

§ 1º De cada sessão da convenção será lavrada ata circunstanciada, na qual serão mencionadas as impugnações que houver, subscrita pelos membros da mesa e pelos convencionais que o quiserem e encerrada com a assinatura do Juiz presidente. Todos os convencionais, porém, assinarão a lista de presença que constará do próprio livro e antecederá a ata, lista essa que será também encerrada pelo Juiz presidente.

§ 2º As deliberações serão tomadas por voto secreto, observadas as normas vigentes da legislação eleitoral, por maioria simples de votos dos convencionais presentes.

§ 3º Terminada a apuração dos votos, se houver impugnação, as cédulas serão recolhidas à urna, sendo esta fechada, lacrada e entregue ao Tribunal Regional ou ao Juiz, pelo representante da Justiça Eleitoral, o qual, juntamente, com os convencionais que o quiserem, deverá assinar a cinta de vedação.

Art. 18. Das decisões da convenção caberá reclamação para o Tribunal Regional, ou o Juiz, no prazo de 2 (dois) dias, a contar da data do encerramento da convenção, apresentada, pelo menos, por dez por cento dos convencionais presentes, e desde que sobre a matéria alegada tenha havido impugnação logo após a decisão recorrida.

Parágrafo único. No processo da reclamação, observar-se-ão, no que couberem, as normas previstas no artigo 154 e seus parágrafos do Código Eleitoral.

Art. 19. Será nula a escolha de candidatos que se fizer com inobservância do disposto nos artigos 8º e seguintes desta lei.

### *Da votação*

Art. 20. Cada eleitor disporá de dois votos. O primeiro será atribuído a um dos candidatos registrados no Distrito; o segundo, a uma das Listas Partidárias registradas na circunscrição.

§ 1º A votação far-se-á em cédula oficial, conforme modelo adotado pelo Tribunal Superior.

§ 2º Os votos serão separadamente computados, podendo o eleitor votar em candidato que não pertença ao Partido cuja Lista preferir.

Art. 2º Nos Municípios a que se refere o parágrafo único do art. 1º a votação far-se-á por meio de cédula oficial instituída pela Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962.

### *Da representação distrital e proporcional*

Art. 22. Considerar-se-á eleito no Distrito o candidato que obtiver maior número de votos.

Parágrafo único. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o mais idoso.

Art. 23. As cadeiras, em cada circunscrição, serão atribuídas aos Partidos na proporção dos votos que obtiverem, conforme as disposições dos artigos 56, 57 e 59 do Código Eleitoral.

Art. 24. As cadeiras que couberem a cada Partido na forma do artigo anterior serão preenchidas:

1. Pelos eleitos por Distritos;
2. Por tantos candidatos das Listas Partidárias quantos forem os lugares restantes atribuídos ao partido.

Parágrafo único. Os remanescentes da Lista serão suplentes de todos os eleitos do Partido.

Art. 25. Se o número de eleitos do Partido, nas eleições distritais, superar o de lugares que lhe caberia na forma do art. 23, considerar-se-á o seu quociente partidário igual ao número de representantes vencedores nos Distritos.

Art. 26. Nas eleições pelo sistema de representação proporcional não será permitida a aliança de Partidos.

### *Da apuração*

Art. 27. Os resultados da eleição por Distritos serão transcritos em mapas separados dos correspondentes às eleições majoritárias e dos relativos à votação das Listas Partidárias.

§ 1º Os mapas dos resultados das eleições majoritárias e os da votação das Listas Partidárias serão remetidas ao Tribunal Regional, na forma do art. 104 do Código Eleitoral.

§ 2º Com iguais cautelas, os mapas correspondentes à eleição distrital serão enviados à Zona Eleitoral que o Tribunal Regional designar para sede do Distrito.

Art. 28. Concluída a apuração de cada urna e antes de se passar à subsequente, o presidente da Junta Eleitoral expedirá Boletim contendo o resultado

da respectiva seção, no qual serão consignados o número de votantes, a votação individual de cada candidato, a votação das Listas Partidárias, os votos nulos e os em branco. Esse Boletim, assinado pelo presidente e membros da Junta será rubricado pelos delegados ou fiscais dos Partidos presentes que o desejarem.

§ 1º O Boletim a que se refere este artigo obedecerá o modelo aprovado pelo Tribunal Superior, podendo, porém, na sua falta, ser substituído por qualquer outro expedido por Tribunal Regional ou pela própria Junta Eleitoral.

§ 2º Cópia autenticada do Boletim será entregue a um delegado ou fiscal de cada Partido presente à apuração da urna ato contínuo à conclusão desta. A recusa da expedição ou da entrega do Boletim aos representantes dos Partidos, ou o simples atraso intencional, constitui crime eleitoral e será punido com a pena de detenção de seis meses a um ano, além da multa de cinco a dez mil cruzeiros.

§ 3º O Boletim, ou a respectiva cópia, devidamente autenticada com a assinatura do presidente e, pelo menos, de um dos membros da Junta, será instrumento hábil para autorizar o deferimento, independentemente da observância do princípio da proclamação (Lei nº 2.550 artigos 51 e 52), do pedido de recontagem dos votos da urna, sempre que, na apuração pelos Tribunais Regionais das eleições federais ou estaduais, se verificar que o resultado da votação de qualquer candidato ou das Listas Partidárias, consignado nos documentos enviados pela Junta (Código Eleitoral, artigo 104) não coincide com o inscrito no citado Boletim.

§ 4º Idêntico valor terá o Boletim, ou a respectiva cópia autenticada, quando a divergência se verificar na apuração final de eleições municipais ou distritais (Código Eleitoral, artigo 105 e seu parágrafo único).

§ 5º Verificado pelo Tribunal Regional, na apuração final ou no julgamento de qualquer recurso, que não foi expedido o Boletim, a Procuradoria Regional promoverá incontinenti a responsabilidade penal dos membros da Junta.

Art. 29. Além dos casos previstos na legislação vigente será nulo o voto, em cada eleição.

- a) quando o eleitor votar em mais de um candidato;
- b) quando votar em mais de uma Lista Partidária.

Art. 30. Concluídos os trabalhos de apuração das Juntas Eleitorais correspondentes ao distrito, instalar-se-á na sede a que se refere o § 2º do art. 27 a Junta Proclamadora Distrital, constituída pelos Juizes que houverem presidido às Juntas Eleitorais mencionadas, à qual caberá totalizar os resultados apurados e proclamar o resultado final do distrito.

§ 1º Presidirá a Junta Proclamadora Distrital o Juiz Eleitoral da Zona designada para sede do distrito e, havendo mais de um, o mais antigo.

§ 2º A ata dos trabalhos da Junta Proclamadora, acompanhada de todos os documentos relativos à apuração do distrito, será enviada ao Tribunal Regional, para a diplomação dos eleitos, no caso de eleições federais ou estaduais.

Art. 31. Na hipótese de eleições municipais cabe à Junta Eleitoral respectiva a totalização dos resultados, a proclamação e a expedição dos diplomas aos eleitos.



§ 1º Nos Municípios onde houver mais de uma Junta a expedição do diploma será feita pela que for presidida pelo Juiz Eleitoral mais antigo, a quem as outras enviarão os documentos respectivos.

§ 2º Nos Municípios mencionados no art. 1º, o Tribunal Regional designará as Juntas Proclamadoras Distritais, às quais caberá totalizar os resultados apurados e proclamar o resultado final do Distrito e, em seguida, enviar a ata final à Junta designada para fazer a diplomação.

#### *Dos Partidos Políticos*

Art. 32. O § 1º do art. 132 do Código Eleitoral (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950) passa a vigorar com a seguinte redação:

“Constituir-se-ão os Partidos Políticos de filiados em número não inferior a 5% (cinco por cento) do eleitorado inscrito no país, distribuídos pela maioria absoluta dos Estados, com o mínimo de dez mil eleitores em cada um, e adotarão programa e estatutos de sentido e alcance nacional.”

Art. 33. Não poderá subsistir o registro de Partido que não satisfizer uma das seguintes condições: possuir na Câmara dos Deputados representantes, pelo menos, da maioria absoluta dos Estados ou haver alcançado, em todo o país, votação em número superior a 5% (cinco por cento) de comparecimento verificado.

Parágrafo único. Dentro de seis meses, a contar da publicação desta lei, poderão fundir-se dois ou mais Partidos, atualmente registrados, mediante aprovação das respectivas convenções nacionais, de modo a satisfazer os requisitos previstos nesta lei.

#### *Disposições Finais*

Art. 34. Aplica-se à eleição por Distritos o disposto no art. 9º da Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962.

Art. 35. A substituição de candidato, em qualquer eleição, só será permitida até 40 (quarenta) dias antes do pleito, ficando reduzidos para três dias os prazos a que se refere o art. 12 desta lei, para a convocação das convenções destinadas à escolha dos substitutos.

Art. 36. Os Tribunais Regionais, até o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da vigência desta lei, farão a divisão a que se refere o art. 5º, à qual se aplica o disposto no art. 7º e seus parágrafos.

Art. 37. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente as do art. 140 do Código Eleitoral — no que se refere às eleições proporcionais — e os arts. 10 da Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, e 5º da Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962.

Sala das Sessões, 7 de maio de 1964. — André Franco Montoro (PDC-SP.)

#### *Justificação*

1. Entre as reformas urgentes, tem lugar destacado a reforma eleitoral.

A experiência das eleições realizadas nos últimos anos vem demonstrando que o sistema eleitoral vigente carece de substanciais alterações. É preciso

adaptá-lo à realidade política nacional, a fim de que ele não perca as características democráticas de que deve revestir-se e comprometa as bases da vida pública.

Sob vários aspectos a legislação eleitoral está clamando por profunda revisão.

2. No projeto de lei que temos a honra de submeter à consideração do Congresso Nacional, visamos primordialmente dar nova feição ao problema da representação, que é o fundamento em que se assenta todo o conjunto de normas que regem a vida política.

3. Com esse objetivo propomos:

- 1 — a eleição por Distritos;
- 2 — requisitos mínimos para a existência de Partidos;
- 3 — a Presidência obrigatória das Convenções Partidárias pela Justiça Eleitoral;
- 4 — a cédula oficial para todos os pleitos;
- 5 — a proibição da aliança dos Partidos nas eleições proporcionais.

#### *Eleição por Distritos*

Parece hoje, fora de dúvida, que o sistema atual de eleições para a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas pelo voto diluído em todo o Estado, dá oportunidade à influência decisiva do poder econômico e governamental nos pleitos, e impede praticamente a existência de vínculos reais entre os eleitos e os votantes.

Para caracterizar o erro do sistema, basta mencionar o caso do eleitor no Estado de São Paulo, que, no último pleito devia escolher 1 dentre 1.036 candidatos à Assembléia Legislativa. É evidente que ninguém pode sequer conhecer e, menos ainda, escolher conscientemente entre tantos nomes.

De muitos deputados se tem ouvido críticas a tal sistema, pois mesmo os que ainda conseguem eleger-se, graças ao trabalho e ao prestígio arduamente conquistado durante toda uma vida de dedicação à causa pública, não o fazem sem gastos consideráveis, cada dia mais avultados e mais necessários para enfrentar os aventureiros do voto e os que, sem vinculação com o eleitorado de qualquer região, têm suas companhas suportadas por poderosos grupos estranhos à vida partidária.

4. A eleição por Distritos é a solução que se impõe para o problema. Estabelecendo nexos reais e sensíveis entre o eleitorado e seus representantes nos Legislativos, dificultando a eleição de quem não se empenha por seu reconhecido devotamento aos problemas coletivos, reduzindo o custo das campanhas eleitorais e a área de trabalho dos que nela se empenham, pondo à mostra os eventuais abusos e práticas com que se intenta corromper o voto, a eleição distrital permite maior autenticidade da representação popular. O fato é fartamente demonstrado em outros países que adotam o sistema.

5. Entretanto, contra o sistema distrital invocam-se defeitos que, em parte, anulariam suas qualidades. Em primeiro lugar, menciona-se a eleição de homens

demasiadamente preocupados com questões regionais, sem a necessária visão política e o conhecimento mais profundo dos grandes problemas nacionais. E, ademais, o sistema dos Distritos ofenderia o princípio da representação proporcional, que, além de ser preceito constitucional, tem a virtude de assegurar a participação das minorias na vida politicamente organizada do país.

Essas objeções, na realidade, atingem apenas o sistema da representação distrital simples. Mas a experiência de outros povos revela a existência de sistemas mistos, de representação distrital e proporcional.

É o caso da Alemanha Ocidental, reputado dos mais perfeitos do mundo democrático, que concilia a eleição distrital com a representação proporcional. E estimula a desejada condução para a vida pública dos elementos mais eminentes, capazes e representativos da comunidade.

6. Esse é, nas linhas básicas, o sistema de projeto ora oferecido, que assim pode ser sintetizado:

1º Cada Estado será dividido em Distrito em número igual à metade do número de Deputados a serem eleitos;

2º Os Partidos apresentarão um candidato para cada Distrito e uma Lista Partidária, para todo o Estado, aprovada em Convenção, presidida pela Justiça Eleitoral;

3º O eleitor disporá de dois votos: o primeiro, atribuído a um dos candidatos do Distrito, assinalando um nome; e outro, a uma das Listas Partidárias assinalando uma legenda;

4º Metade dos lugares será preenchida pelos candidatos mais votados em cada Distrito;

5º Outra metade será preenchida pelos nomes constantes das Listas Partidárias, na ordem aprovada pela Convenção e de modo a completar a proporção obtida pela votação partidária.

O mesmo sistema vigorará na eleição de vereadores, nos Municípios com mais de 500 mil habitantes.

A representação proporcional, tal como a quer a Constituição, fica perfeitamente assegurada, por isso que ao Partido caberão os lugares correspondentes ao quociente que obtiver, aproximadamente, nas mesmas bases da legislação em vigor. Serão esses lugares preenchidos pelos eleitos nos Distritos e, os remanescentes, pelos constantes da Lista Partidária, na ordem em que nela se inscreverem.

#### *Fiscalização Pela Justiça Eleitoral*

7. É evidente que, para a perfeita aplicação de tal sistema, a organização das Listas Partidárias e a própria realização das convenções assume tamanha relevância que não se poderia legislar a respeito sem estabelecer preceitos para a boa escolha dos candidatos. Daí a preocupação do projeto de traçar normas básicas para a organização e o funcionamento das convenções, dando-lhes efetiva estrutura democrática e submetendo-as à direta fiscalização da Justiça Eleitoral.

É disso que se cuida em vários dispositivos, todos inspirados na realidade prática e na experiência haurida durante anos de vivência política e partidária.

8. Também se confia à Justiça Eleitoral o papel importantíssimo de formar os distritos, para o que deverá atentar para a contiguidade de áreas anexas, o número de habitantes e de eleitores e a unidade sócio-econômica das regiões aglutinadas para a constituição dos mesmos. Nesse processo terão ampla intervenção os partidos políticos, prevendo ainda o projeto que o planejamento e a divisão se façam com a antecedência imprescindível para a boa preparação dos pleitos.

#### *Requisitos mínimos para os Partidos*

9. Estabelece o projeto, como requisito mínimo para a existência do Partido Político "possuir na Câmara dos Deputados representantes, pelo menos da maioria absoluta dos Estados ou haver alcançado em todo o País votação superior a 5% do comparecimento verificado".

Dispõe, ainda, que "dentro de seis meses poderão fundir-se dois ou mais partidos mediante aprovação das respectivas Convenções, de modo a satisfazer os mínimos estabelecidos".

#### *Alianças Partidárias*

10. Dada a correlação das matérias, cuida-se ainda no texto de vedar, nos pleitos proporcionais, a constituição de alianças partidárias. Estas desfiguram a representação e contrariam o próprio fundamento da existência dos partidos de âmbito nacional, como órgãos de formação da opinião pública, por meio de programas registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Só são toleráveis as alianças nos pleitos majoritários, quando é razoável que grupos de várias tendências se conformem com o apoio oficial a um candidato que represente, ao menos, nossa média de suas aspirações fundamentais.

#### *Cédula Oficial*

11. Como conseqüência do sistema estabelecido o projeto adota a cédula oficial para todos os pleitos. O que representa apreciável poupança de papel, impressão, transporte e distribuição para a economia nacional e para as despesas eleitorais.

Finalmente, versa o projeto alguns problemas alusivos à apuração dos pleitos proporcionais, criados com a eleição por Distritos.

(Publicado no DCN – Seção I – de 23-7-64, pág. 5.662.)

## II – NOTICIÁRIO DA IMPRENSA

*Correio da Manhã* de 11-12-69:

### DESAFIO AO LEGISLADOR

Belo Horizonte (Sucursal) – O Senador Milton Campos declarou, ontem ao *Correio da Manhã*, que a adoção do voto distrital nas eleições parlamentares, em cogitação em diversos setores arenistas, poderá conduzir ao partido único. Embora manifestando confiança "no caráter de seriedade que o deputado Gustavo Capanema vem dedicando ao assunto", o senador mineiro fez uma advertência sobre os riscos do sistema face à existência do bipartidarismo existente no País.

#### *Contribuição*

"Minha contribuição ao debate do assunto – adiantou o senador – consistiu no projeto que apresentei ao Senado, em 1960. Naquele tempo,

vigorava a Constituição de 46, que impunha o sistema proporcional para a eleição dos deputados federais, estaduais e vereadores. Entendia-se, em geral, que a votação por distritos era incompatível com o sistema proporcional e só devia prevalecer no sistema majoritário. Daí, o interesse despertado pelas idéias lançadas pelo historiador João Camilo de Oliveira Tórres, conciliando a técnica da divisão distrital com o sistema da proporcionalidade da representação partidária. Foi essa diretriz a consignada no projeto apresentado ao Senado em 1960, cujo perfeito entendimento se pode ter através de sua justificativa."

#### *Desafio*

Frisou o sr. Milton Campos que apesar de passado muito tempo, a Constituição de 67 e a Emenda Constitucional deste ano mantiveram a representação proporcional dos partidos políticos, admitindo, porém, que esta tenha caráter total ou parcial, na forma que a lei vier e estabelecer. Saliu a existência de dúvida sobre até que ponto o legislador ordinário poderá levar a proporcionalidade e até que ponto fugir dela. "Estes são, na verdade — acrescentou — problemas que desafiam a legislação ordinária que se deve promover. Para melhor entendimento desses aspectos, é bom recordar que o projeto de 1960 tinha dois pressupostos: o sistema proporcional rígido e a multiplicidade excessiva dos partidos. E tudo isso está, de certo modo, alterado."

#### *Partido Único*

Lembrou que, atualmente, os partidos políticos são apenas dois, "embora a Constituição permita a criação de novos, sem indicar, todavia, pelo rigor das exigências feitas, que eles possam ser numerosos. Se, por qualquer motivo, for mantido o bipartidarismo, a eleição distrital majoritária oferecerá, certamente, o risco de se caminhar para o partido único, dada a fraca estrutura da vida partidária entre nós. Entretanto, se tivermos três ou quatro partidos refletindo as tendências das correntes políticas, já o sistema distrital, conciliado com o proporcional, evitará o risco apontado. Sem nenhuma dúvida, facilitará a escolha do eleitor e beneficiará o representante, com um teor de representatividade bem mais rigorosa. Enfim, tudo depende dos homens e dos costumes e, aí, — concluiu — as reformas são mais difíceis."

*Jornal do Brasil* de 18-12-69:

### CAPANEMA ENTREGA A RONDON TRABALHO PARA A ADOÇÃO DO VOTO POR DISTRITO

O Deputado Gustavo Capanema entregou ao presidente da Arena, Deputado Rondon Pacheco, o seu anunciado plano de reforma eleitoral, cuja parte principal concilia o atual princípio de representação proporcional com a eleição de deputados federais e estaduais por distritos.

O trabalho do Deputado Gustavo Capanema será submetido à direção da Arena, em forma de projeto, e se não houver objeções será levado ao Governo, que poderá remetê-lo ao Congresso Nacional para votação, se assim julgar necessário.

### *O Trabalho*

É o seguinte, na íntegra, o trabalho do Deputado Capanema:

#### *I. Limites e termos da reforma*

Antes do mais, duas observações são necessárias:

1. A reforma pretende modificar somente o sistema das eleições para a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas. Tudo o mais (eleições para o Senado Federal, para o Poder Executivo da União e dos Estados e para prefeitos e vereadores) continuará a reger-se pela legislação vigente.
2. O presente trabalho não se apresenta sob a forma de artigos de lei, porque consiste, de início, somente num conjunto de bases para a elaboração do projeto de lei concernente à reforma. Tal projeto, feito depois das possíveis pesquisas de opinião, deverá dispor sobre a matéria com os indispensáveis pormenores, aqui não indicados.

#### *II. Finalidades da reforma*

As principais finalidades da reforma são:

1. Fazer desaparecer a luta áspera, que se trava, entre correligionários, na ocasião das eleições. Como se sabe, no vigente sistema eleitoral, os candidatos a deputado federal ou a deputado estadual se digladiam muito mais com os próprios correligionários do que com os adversários. E se trata de combate não raro secreto e insidioso. O resultado é a discórdia constante, com dano essencial à unidade partidária.
2. Fazer diminuir ou cessar o abuso do poder econômico. A principal arma dos candidatos, em casos frequentes, não tem sido o seu próprio valor, ou serviços prestados, mas o dinheiro. De eleição em eleição, o emprego dessa arma vai aumentando, com evidente desprestígio das campanhas eleitorais.
3. Simplificar o processo de votar e de apurar. A representação proporcional com o voto uninominal, usada que sempre foi entre nós mediante cédula particular, não dificultava o voto, mas era um modo de aumentar a corrupção. Era preciso substituí-la pela cédula oficial. Mas, com esta, a complicação do ato de votar torna o voto inacessível a grande parte do eleitorado. Por outro lado, com cédula particular ou oficial, o voto uninominal dificulta em extremo a apuração nas juntas eleitorais e nos tribunais regionais. O trabalho de apurar se prolonga, em todo o país, por semanas intermináveis.

#### *III. Sistema eleitoral eclético*

São os seguintes os postulados primordiais do novo sistema:

1. Os representantes do povo na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas passarão a ser eleitos segundo um sistema eleitoral eclético, resultante da conciliação de um conjunto de regras, umas próprias do princípio majoritário e outras oriundas do princípio da representação proporcional.

2. É de notar que esse ecletismo, que assenta no círculo distrital a base das atividades eleitorais, não retira ao sistema proposto o seu essencial caráter, que é perseverar como sistema de integral representação proporcional.

3. Cada Estado elegerá a metade dos seus deputados federais, assim como a metade dos seus deputados estaduais, conforme o sistema majoritário distrital, e a outra metade tanto de uns como dos outros, com observância do critério proporcional. Se o número dos deputados federais ou dos deputados estaduais for ímpar, a eleição majoritária distrital abrangerá a metade que for aumentada para a formação do número inteiro.

4. Tanto para as eleições majoritárias distritais como para as proporcionais, cada Estado constituirá uma circunscrição eleitoral.

#### IV. Procedimentos preliminares para as eleições majoritárias distritais

Para a realização das eleições majoritárias distritais, deverão ser adotados os procedimentos preliminares seguintes:

1. O Tribunal Regional Eleitoral dividirá o Estado em tantos distritos federais e em tantos distritos estaduais quantos forem os lugares por preencher, pela eleição majoritária distrital, na Câmara dos Deputados e na Assembléia Legislativa.

2. Os distritos federais, assim como os distritos estaduais, deverão ser constituídos de tal modo que aqueles e estes se equivalham entre si, aproximadamente, quanto ao número de habitantes e de eleitores, e sejam formados por um conjunto de municípios contíguos.

3. Para essa divisão, o Tribunal Regional Eleitoral procederá em entendimento e harmonia com todos os Partidos Políticos.

4. A primeira divisão distrital eleitoral será feita, em todo o país, dois anos pelo menos antes das eleições. Sempre que a lei modificar o número dos deputados federais e dos estaduais, o Tribunal Regional Eleitoral procederá à necessária revisão dessa divisão, com observância dos critérios que a devem presidir.

5. Para cada eleição, e com a antecedência legalmente estabelecida, cada Diretório Municipal, por decisões tomadas mediante escrutínio secreto, indicará dois nomes, um para candidato a deputado federal pelo distrito e outro para candidato a seu suplente, e bem assim dois outros nomes, um para candidato a deputado estadual pelo distrito e outro para candidato a seu suplente. As decisões, sempre tomadas por maioria simples de votos, serão comunicadas à comissão executiva regional.

6. A comissão executiva regional fará a apuração das indicações feitas pelos Diretórios Municipais, e considerará vitoriosos os nomes que tiverem obtido, em cada área distrital, o maior número de votos para a candidatura pleiteada. Cada Partido terá, por esse modo, escolhido, para cada distrito federal, assim como para cada distrito estadual, o nome do seu único candidato quer a deputado federal, quer a deputado estadual, assim como o nome do suplente num e no outro caso.

7. O registro dos candidatos será feito no Tribunal Regional Eleitoral, 90 dias pelo menos antes da eleição, mediante requerimento do delegado competente.

#### V. *Procedimentos preliminares para as eleições proporcionais*

Para a realização das eleições proporcionais, adotar-se-ão os seguintes procedimentos preliminares:

1. Com a devida antecedência, na forma do calendário eleitoral, o Diretório Regional de cada Partido organizará uma lista de nomes merecedores da categoria de candidatos à Câmara dos Deputados e outra lista de nomes merecedores da categoria de candidatos à Assembléia Legislativa. Cada lista equivalerá, pelo menos, ao número de todos os lugares por preencher na circunscrição, ou ao seu dobro no máximo, e será apresentada segundo a ordem alfabética de cada nome completo.

2. Não poderá ser indicado nenhum membro do Diretório Regional, nem o seu cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até o terceiro grau, ou por adoção, salvo se estiver investido no mesmo mandato pretendido. Também não poderão ser indicados os candidatos da eleição majoritária distrital.

3. A Comissão Executiva Regional dará a devida publicidade às duas listas alfabéticas do Diretório Regional, e as manterá afixadas no recinto e nas demais dependências da sede da Convenção Regional, de que trata o item seguinte.

4. Convocar-se-á a Convenção Regional, que, dirigida pelo presidente do Tribunal Regional Eleitoral, e mediante escrutínio secreto, escolherá um a um, dentre os nomes de cada lista oferecida pelo Diretório Regional, os nomes da lista partidária federal e os da lista partidária estadual. Os nomes de cada lista se arrolarão, à medida que forem sendo escolhidos, em ordem de precedência. Cada lista conterà tantos candidatos quantos forem os lugares por preencher mediante o critério proporcional, mais um terço, desprezada a fração.

5. Cada Partido, pelo seu competente delegado, fará, no Tribunal Regional Eleitoral, o registro das suas duas listas partidárias, a de candidatos à Câmara dos Deputados e a de candidatos à Assembléia Legislativa, simultaneamente com o registro dos nomes dos candidatos às eleições majoritárias distritais.

#### VI. *Critérios para a escolha dos candidatos*

Convém fazer, neste ponto, as seguintes observações com relação à diferença do processo e, portanto, dos critérios da escolha dos candidatos:

1. É fora de dúvida que, de modo geral, os candidatos aos mandatos legislativos devem ser pessoas de reputação moral, de intrépido patriotismo, de espírito consagrado à causa democrática e de alta visão dos problemas nacionais, e estar vinculados ao seu Partido por serviços relevantes ou indeclináveis compromissos.



2. Mas a diferença do processo de escolha permite ou sugere a cada Partido recrutar, por um lado, os nomes mais afeitos ao trato político com os eleitores e, portanto, mais idôneos a manter, entre eles, a necessária constância partidária, e, por outro lado, aquelas figuras que, sem deixar de manter com os eleitores constantes vínculos de estima e apreço, sejam dotadas de propensão e capacidade para o estudo científico ou técnico dos problemas de política, de legislação e de governo.

#### VII. *As campanhas eleitorais*

A este respeito, algumas recomendações são essenciais:

1. Nenhum candidato será registrado, sem que declare aceitar plenamente os encargos da candidatura. Esses encargos envolvem a obrigação de todos os candidatos, tanto os que vão pleitear a eleição majoritária distrital, como os que estejam arrolados nas listas partidárias, se dêem as mãos, no decurso das campanhas eleitorais, para um mesmo esforço coletivo, não apenas pelo êxito pessoal de cada um, mas sobretudo pelo êxito geral do Partido.

2. As Comissões Executivas Regionais desempenharão neste ponto o papel de coordenar os esforços de todos, fazendo com que, em cada um dos distritos eleitorais, que devem constituir as bases políticas da competição pelejem não só os candidatos diretamente interessados, mas também os das listas partidárias cada qual segundo a maneira por que possam prestar serviço ao Partido.

3. O Tribunal Regional Eleitoral fará repetida divulgação, pela imprensa, rádio e televisão, dos nomes de todos os candidatos, indicando-lhe o Partido e esclarecendo para que mandato e de que maneira vão concorrer, e manterá afixados, em todos os recintos eleitorais de cada distrito, no dia da eleição, os nomes dos candidatos à eleição majoritária nesse distrito, e dos seus suplentes, assim como as listas partidárias, com menção dos Partidos tanto daqueles como destas.

#### VIII. *A votação e a apuração*

Com respeito à votação e à apuração, constituem regras primordiais as seguintes:

1. Cada eleitor, no ato de votar, terá dois votos, um independente do outro: o primeiro num dos candidatos a deputado federal e num dos candidatos a deputado estadual, na eleição majoritária distrital; e o segundo nas duas listas partidárias, a federal e a estadual, que tiverem a sua preferência.

2. Deve-se ter em vista a característica e a importância do segundo voto, destinado exclusivamente que é a fazer, entre os Partidos, a distribuição proporcional dos lugares por preencher na circunscrição eleitoral.

3. As cédulas serão feitas de tal modo que o eleitor possa expressar os seus votos, fazendo simples cruzetas nos círculos ou quadriláteros correspondentes ao nome ou à lista que preferir.

4. O eleitor não poderá votar, sob pena de nulidade do seu voto, no candidato a deputado federal de um Partido e no candidato a deputado

estadual de outro Partido; nem tampouco, sob a mesma pena, na lista federal de um Partido e na lista estadual de outro Partido.

5. Se o eleitor votar validamente somente numa ou nas duas listas (a federal e a estadual), o seu voto será assim apurado; se votar validamente somente num ou nos dois candidatos distritais (o federal e o estadual), apurar-se-á o seu voto também para a lista ou as listas do Partido correspondente.

6. Se o eleitor votar validamente na eleição majoritária distrital e validamente na eleição proporcional, os seus dois votos serão apurados, mesmo que o seu primeiro voto tenha recaído num Partido e o segundo noutro Partido.

7. Serão desde logo considerados eleitos os candidatos a deputado federal e a deputado estadual que, em cada distrito, tiverem obtido o maior número de votos (maioria relativa). O suplente registrado com o candidato vitorioso será considerado também eleito.

8. Para a apuração dos resultados proporcionais, verifica-se preliminarmente a soma dos votos válidos obtidos pelas duas listas, a federal e a estadual, de cada Partido, em cada circunscrição eleitoral. Divide-se o total pelo número de todos os lugares por preencher na mesma circunscrição. Determina-se, assim, o quociente eleitoral. Somando-se os votos válidos obtidos por cada lista partidária, verificados os quocientes partidários e feita a distribuição dos restos com a aplicação do processo d'Hondt nos termos já definidos pelo nosso direito eleitoral, ter-se-á o número dos lugares alcançados por cada Partido.

9. Cada Partido preencherá os lugares, que tiver obtido, primeiramente com os seus candidatos vitoriosos na eleição majoritária distrital. Os demais lugares conquistados preencher-se-ão com os nomes das respectivas listas partidárias, segundo a ordem de precedência fixada pela Convenção Regional.

10. Se ocorrer a hipótese de que um Partido alcance, na eleição majoritária distrital, maior número de lugares do que o que lhe terá decorrido da eleição proporcional, prevalecerá o número proporcional. Preencher-se-á esse número com os candidatos distritais mais votados, considerando-se excluídos os demais. Tal hipótese nunca se verificará num sistema de dois Partidos. Somente poderá dar-se nos sistemas multipartidários, quando tal ou qual Partido apresente acentuada disparidade na distribuição dos seus eleitores entre os distritos da mesma circunscrição eleitoral.

11. Os nomes de cada lista, não considerados eleitos, serão os suplentes da representação partidária, segundo a ordem de precedência acima referida. Neste ponto, poder-se-á adotar a seguinte variante: Não se elegerão suplentes nas eleições majoritárias distritais; os nomes de cada lista, não tidos por eleitos, serão suplentes, na ordem de precedência preestabelecida, em todos os casos de substituição ou sucessão, quer dos titulares eleitos pelo voto majoritário distrital, quer dos eleitos em listas partidárias. Esta solução teria a vantagem de dar ainda maior

valor às listas partidárias e tornar mais interessados no pleito os candidatos nelas arrolados.

#### IX. Considerações finais

Algumas considerações finais devem ser feitas:

1. Admitida que seja a mudança, ora proposta, do sistema eleitoral, retificações e alterações das presentes bases se tornam possíveis, mediante as sugestões que vierem a ser oferecidas pelos interessados e pelos entendidos.
2. O novo sistema não deverá, de modo nenhum, ser posto em prática nas eleições de 1970, primeiro porque para isto já não há tempo suficiente à elaboração da legislação indispensável e aos procedimentos preliminares da Justiça eleitoral; e, em segundo lugar, pelo fato de que os candidatos a deputado federal e a deputado estadual nessas próximas eleições já terão, a esta hora, organizado planos e obtido compromissos para o êxito necessário. Estabelecer, já agora, novo sistema eleitoral, com tão profundas modificações, representaria, para todos, prejuízos e transtornos irreparáveis. Não seria medida prudente nem justa.
3. O novo sistema eleitoral só deve começar a vigorar a partir das eleições de 1974. Haverá, todavia, conveniência que, no decorrer de 1970, seja promulgada a nova legislação, para que, desde o início da próxima legislatura, possa a Justiça Eleitoral dar as providências preliminares que lhe competem."

*Folha de São Paulo* de 5-1-70:

#### "OS PRÓS E OS CONTRAS DA ELEIÇÃO POR DISTRITO — REACENDE-SE O VELHO DEBATE

Gustavo Capanema, o veterano político mineiro, propôs a reintrodução do voto por distrito no sistema eleitoral do País — e com isto ganhou novo ímpeto a discussão sobre os méritos desse sistema, muito difundido nas democracias da Europa, e nos Estados Unidos. A controvérsia apanhou de surpresa tantos os líderes da ARENA, como os do MDB, que procuram agora estimar exatamente as vantagens e as desvantagens da eleição distrital para os seus partidos.

BRASÍLIA, (Sucursal) — O deputado Joel Ferreira, do MDB amazonense, defende o voto distrital. Outro oposicionista, o sr. Nelson Carneiro, da Guanabara, é contra o voto por distrito e favorável à eleição pelo sistema proporcional, hoje usado no Brasil. O deputado Alceu Carvalho, emedebista de São Paulo, acha que as eleições ideais seriam parte pelo sistema de distritos e parte pelo sistema proporcional. Mas, no MDB ainda existe uma quarta corrente chefiada pelo líder oposicionista na Câmara, sr. Humberto Lucena, que preconiza as eleições proporcionais, mas com votos dados às legendas partidárias e não, como agora, aos candidatos, individualmente.

A confusão não é menor do lado da ARENA: o presidente do partido, sr. Rondon Pacheco, defende o sistema proporcional; o futuro presidente da Câmara, deputado Geraldo Freire, desde 1966 é partidário do voto distrital; e o deputado Gustavo Capanema, defensor do sistema

misto (distrital misturado com proporcional), tomou a iniciativa de elaborar projeto visando à adoção de novo sistema eleitoral no Brasil, a partir de 1974.

A controvérsia sobre o voto distrital apanhou a maioria dos deputados desprevenidos, mas ao vice-líder do MDB, deputado Djalma Falcão, o debate sobre o assunto parece ter outros objetivos.

“Em 1966 – diz ele – aprovada a lei eleitoral do ano anterior, os dois partidos iriam às urnas, em 15 de Novembro, com todos os eleitores brasileiros votando através de cédulas oficiais, distribuídas pela Justiça Eleitoral, nos seus candidatos ao Senado, à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas. Surgiu, então, no Congresso, o boato de que o governo adotaria o sistema do voto distrital. O sr. Ultimo de Carvalho, arenista mineiro, chegou a anunciar na Câmara que projeto governamental nesse sentido já estava pronto. Mas, em maio de 1966, aconteceu o pior: ao invés da mudança do sistema apenas se adiou a obrigatoriedade da cédula oficial nas eleições proporcionais (Câmara dos Deputados), salvo em São Paulo, nas capitais de todos os Estados e nas cidades com mais de cem mil habitantes. No resto do país manteve-se o uso das cédulas individuais, distribuídas pelos próprios candidatos.” (.....)

“Qualquer sistema serve – afirma o sr. Djalma Falcão. Tanto faz o distrital, o proporcional ou o misto. O importante é que o eleitorado possa manifestar-se livremente e os candidatos estejam em igualdade de condições. Com a cédula oficial, distribuída pela Justiça, o eleitor, dentro da cabina indevassável, tem uma chance para rebelar-se contra os esquemas de pressão. A cédula individual, distribuída pelos candidatos, cria para o eleitor um clima de constrangimento quase invencível”.

#### *Sistemas*

O sistema do voto proporcional consiste, fundamentalmente, tal como é aplicado no Brasil, no seguinte: os partidos políticos apresentam, em cada Estado, candidatos à Câmara dos Deputados e à Assembléia Legislativa, até o limite de uma vez e meia o número de vagas a preencher. O eleitor tem, no caso, duas opções: vota no candidato (indicando o número de inscrição do nome que preferir ou escrevendo o próprio nome do candidato) ou, então, vota apenas na legenda de sua preferência, sem indicação de nome. Os votos são, de qualquer modo, computados em favor de legenda partidária preferida. No final, somados todos os votos válidos (em favor de qualquer candidato ou, em branco), verifica-se o número de votantes. Divide-se tal número pelo número de vagas a preencher, obtendõ-se, desta forma, o quociente eleitoral. Consideram-se eleitos, em cada partido, tantos candidatos, em ordem decrescente de votação, quantos forem os quocientes eleitorais obtidos pelo partido. Depois desta operação, as vagas que restarem (sobras) serão distribuídas, apurando-se, tantas vezes quantas forem as vagas, qual o partido que obteve o maior quociente, na divisão dos seus votos pelo número de deputados eleitos inicialmente, mais um. As sobras, em geral, beneficiam o partido que obteve, proporcionalmente, a maior votação.

Daí o nome do sistema. Os críticos da eleição proporcional afirmam que o sistema beneficia o partido que apresenta nomes carismáticos. Na Guanabara, em 1945, o sr. Getúlio Vargas obteve 116 mil votos, pelo extinto PTB, que, com seus demais candidatos, totalizou 130 mil votos. A votação do sr. Getúlio Vargas fez com que fossem eleitos nove deputados trabalhistas, inclusive um com apenas 592 votos, enquanto a ex-UDN, que teve 112 mil votos, elegeu apenas três representantes, deixando na suplência candidatos que, individualmente, passaram de dez mil votos.

Outra crítica ao sistema proporcional salienta — é o pensamento do sr. Geraldo Freire — que os candidatos de um mesmo partido são obrigados a enfrentar-se num mesmo Estado. Além disso, inúmeras regiões dos Estados ficam sem representação, enquanto algumas áreas mais populosas elegez dois ou três representantes.

### *Distrital*

No sistema do voto distrital, cada unidade territorial é dividida em distritos. Nesses distritos, cada partido apresenta tantos candidatos quantas forem as vagas. Consideram-se eleitos, em cada distrito, os candidatos mais votados. A votação, como se vê, tem caráter majoritário. Em países onde há mais de dois partidos a disputar eleições distritais, usam-se dois critérios: o da maioria absoluta dentro do distrito, ou o da maioria relativa. Se, no primeiro escrutínio — isso nos países em que se adota o princípio da maioria absoluta — ninguém a alcançar, realiza-se nova eleição, entre os dois candidatos mais votados. Onde prevalece o princípio da maneira relativa, o mais votado é declarado vencedor.

Os estudiosos levantam, entre outras, as seguintes objeções ao voto por distritos: torna os deputados demasiadamente comprometidos com o distrito, regionalizando, assim, a ação política; a divisão dos distritos enseja o que se chama "aritmética eleitoral", isto é, a pretexto de permitir a representação política de todas as áreas territoriais, supervaloriza a representatividade das zonas mais atrasadas em detrimento dos grandes centros urbanos. Entre as vantagens do sistema, alega-se que o eleitorado, no caso, pode aquilatar melhor as qualidades e defeitos dos candidatos, ao contrário do voto proporcional, em que os eleitores não têm contato com as pessoas nas quais votam. Para uns, o distrito facilita e barateia a ação do poder econômico, na conquista do voto (deputado Geraldo Guedes); para outros (deputado Geraldo Freire), como o eleitor sempre conhece os candidatos, pode votar neste ou naquele, mas nunca por interesse econômico.

Quanto à eleição distrital, convém observar que, na Inglaterra, após a II Guerra Mundial, o ex-ministro Winston Churchill foi derrotado num pequeno distrito, por candidato adversário. No caso do Brasil, acha o sr. Flávio Marcílio, da ARENA cearense, que o sistema contraria o princípio da federação. Os deputados — diz ele — seriam não mais representantes dos Estados, mas de parcela dos Estados."

### *O Sistema de Capanema*

O sistema misto preconizado pelo sr. Gustavo Capanema determina que metade das vagas de deputados, em cada Estado, seja preenchida pelo voto distrital; a outra metade, pelo voto proporcional.

Os Estados seriam divididos em distritos, tantos quantos fossem as vagas a serem preenchidas pelo sistema distrital. O eleitor votaria duas vezes, na mesma sobrecarta: uma vez para o representante do distrito e outra vez para indicar o representante no sistema proporcional.

O sistema híbrido do ex-ministro Capanema, na opinião de maioria dos congressistas, dificultaria a seleção de candidatos, pelo eleitor, e tornaria ainda mais morosa a apuração. Para uns, o que o voto misto faz "é reunir o que há de melhor no distrital com o melhor no proporcional". Mas há, também, os que entendem que o voto misto de Capanema junta o ruim ao péssimo. "Que eleitor de pequeno distrito interiorano, votaria num nome de projeção nacional, para o sistema proporcional?" O voto exclusivamente por legenda, como quer o Sr. Humberto Lucena, importa, ao que dizem, na manutenção da ditadura das cúpulas partidárias. As chefias dos partidos indicam, dentre seus membros, por ordem decrescente, os elementos que serão eleitos, à medida que a legenda alcance o quociente eleitoral. A mesma situação existe no projeto do Sr. Gustavo Capanema, para os candidatos partidários à eleição pelo voto proporcional.

### *Opiniões*

No Congresso Nacional, a maioria dos parlamentares receia a mudança no sistema de eleições. "Se o distrital — diz o deputado Pereira Lucio da ARENA alagoana — viesse para acabar, de vez, com a praga da sublegenda (brigas dentro de cada partido), ainda bem".

O arenista Clodoaldo Costa, da Bahia, teme que, ao implantar-se o distrital, "as divisões a serem feitas dentro de cada Estado não consultem as realidades econômicas e sociais, beneficiando, desta forma, o caciquismo político".

O prof. Orlando Monteiro de Carvalho, da Universidade de Minas Gerais, antes da criação do MDB e da ARENA, quando havia no país treze partidos políticos, fez um levantamento sobre as origens sociais de 27 mil chefes políticos brasileiros e, especialmente, mineiros. Os partidos mais importantes, antes do movimento revolucionário de 1964, eram, em Minas, o PSD, a UDN, o PR e o PTB. Tais agremiações eram chefiadas por grandes fazendeiros ou grandes comerciantes nas seguintes proporções, respectivamente: 71%, 70%, 68% e 32%.

Mostrou o prof. Orlando Monteiro que, no Brasil, principalmente no interior, estava em curso "um processo de libertação do eleitorado, que se prende — diz ele — à aplicação do sistema de representação proporcional e ao multipartidarismo, cujas linhas de evolução parecem ser correlatas do processo econômico de industrialização do país".

Em sua opinião, a eleição proporcional e o multipartidarismo (não o bipartidarismo) contribuem para livrar o eleitor do caciquismo.

O prof. Rui Nogueira, de São Paulo, também se manifesta contrário ao voto distrital. A seu ver, por este sistema, torna-se mais fácil a concentração do prestígio governamental e o uso do poder econômico.

Quanto ao ângulo a que alude o sr. Djalma Falcão, o uso obrigatório da cédula oficial de votação (a seu ver mais importante que o sistema eleitoral), o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal e antigo membro do Tribunal Superior Eleitoral, sr. Edgar Costa, afirma, em seus trabalhos sobre o assunto, que “as restrições que se lhe fazem só podem ser explicadas pela receio de certos políticos e partidos, da perda da influência direta, exercida por seus cabos eleitorais, através de currais ou viveiros, sobre o eleitorado do interior do País, onde ainda proliferam os eleitores cognominados “teleguiados”, aos quais a cédula oficial assegurará liberdade e sigilo no voto”.

#### *Como surge a Cédula Oficial*

As eleições brasileiras, no Império, começaram pelo sistema majoritário. O eleitor votava em tantos candidatos, na Província (estado), quantas fossem as vagas. Mas, ainda não havia os distritos. Só que as eleições se davam em dois turnos. Um grupo de pessoas, que tinham certa renda, elegia os eleitores. Estes, elegeriam os deputados e senadores.

Em 1846, as províncias foram divididas em distritos e passou a vigorar o voto distrital, ainda em dois turnos. De início, eram vencedores, em cada distrito, os candidatos que obtivessem maioria absoluta de votos.

Em 1855, passou a vigorar o critério da vitória do mais votado. Começam as reações ao voto distrital. Na fala do trono, que dirigiu ao Congresso, em maio de 1851, o Imperador Pedro II acentua que “o Legislativo fez muito pelo país, mas o Brasil ainda necessita de muita coisa. Por exemplo: leis que sabiamente corrijam os defeitos que ainda possa apresentar o sistema eleitoral, para que nem a liberdade de voto, nem a tranqüilidade pública sofram na aplicação de um dos mais sagrados princípios de nossa Constituição”.

Teófilo Otoni, chefe político de Minas, dirige à Câmara, em abril de 1852, representação denunciando que, a partir de 1849, “na província de Minas não tinha havido eleições, mas uma sutural indecente onde a ilegalidade e a violência primaram, a par do escárnio e do cinismo.” Pedía o representante mineiro que se mandassem realizar novas eleições, em que os eleitores pudessem manifestar livremente seu pensamento, “do contrário — diz ele — as urnas simbolizarão somente a influência do poder.”

Em 1855, o Brasil é redividido em 105 distritos. A oposição assinala, no Congresso, que a redivisão incorporou zonas onde eram eleitos seus candidatos a zonas onde sempre triunfavam os governistas.

Com algumas alterações, continua, no entanto, o processo de eleições distritais (o eleitor ora vota em tantos candidatos quantas são as vagas no distrito, ora vota em dois terços das vagas), mas a primeira grande modificação é o voto direto. Não há mais os dois turnos de votação. A República traz o voto a descoberto, com a novidade do reconhecimento, pela mesa eleitoral, da duplicata da cédula depositada na urna, pelo eleitor, "para evitar fraude". Surge o voto cumulativo: o eleitor pode votar, até cinco vezes, num mesmo candidato. Sob tal sistema Rui Barbosa é derrotado nas eleições para presidente da República, pelo marechal Hermes. Dos 13 milhões de brasileiros, à época, são eleitores apenas 626 mil. Com a revolução de 30, cria-se a Justiça Eleitoral, o voto é obrigatório para os homens e facultativo para as mulheres e, de início, a representação é indicada pelo sistema proporcional misto. A proporcionalidade surge em dois turnos. No primeiro, são considerados eleitos os mais votados em cada partido, até o limite do quociente eleitoral. No segundo turno, são considerados eleitos, após o preenchimento das vagas iniciais, os candidatos mais votados, até o limite da bancada.

O eleitor pode votar duas vezes num mesmo candidato: uma, para competir na proporcionalidade, outra, para competir pelo critério da maioria de votos, no segundo turno.

A apuração passa a ser feita pela Justiça Eleitoral e já existem os títulos eleitorais com retrato de eleitor e ficha datiloscópica.

Cria-se, ainda, a representação classista — 40 deputados — eleitos em assembleia no Ministério do Trabalho, ao passo que o eleitorado elege, diretamente — ainda através das cédulas individuais de votação pelos próprios candidatos — 205 representantes em todo o Brasil.

Na primeira eleição por tal sistema, votam em São Paulo 220 mil pessoas, e, no Rio, 71 mil. Por esta época, admite-se, ainda, o candidato avulso, isto é, que não pertença a qualquer partido político.

Finalmente, em 1945, vigora o sistema da proporcionalidade pura. Suprime-se o candidato avulso. O alistamento e o voto passam a ser obrigatórios para todos. Daí por diante, o sistema é melhorado (em 1955) com a criação da folha individual de votação e se institui a cédula única e oficial, para a eleição do presidente da República.

Esta última inovação fora proposta pelo ex-trabalhista Fernando Ferrari e encontrou duas correntes: a da ex-UDN, favorável; e a do ex-PSD, contrária. Em 1956, a cédula única se estende às eleições de senadores, prefeitos e governadores.

A partir de 1962, a cédula oficial é também aplicada nas eleições proporcionais em São Paulo, na Guanabara e em todas as capitais brasileiras e, por lei, após 1966, deveria o mesmo sistema ser empregado nas cidades com mais de cem mil habitantes. Em 1965, no governo Castello Branco, contudo, a nova lei eleitoral, ao estabelecer o voto vinculado (o eleitor tem de votar em candidatos do mesmo partido, para a Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa), manda que a cédula única seja usada em todas as eleições, proporcionais ou majoritárias.



No ano seguinte, porém, — maio — o Ato Complementar nº 20, adia o emprego obrigatório da cédula única, aplicando-a apenas nos Estados de São Paulo e da Guanabara, nas capitais dos Estados e nas cidades de mais de cem mil habitantes. Mas o AC-20 deixa claro que nas próximas eleições todo o Brasil usará somente a cédula oficial.

*Jornal do Brasil* de 26-10-70:

### REALIDADE ELEITORAL

A realidade eleitoral se encarrega de provar que tinham razão as vozes que recomendavam a adoção do voto distrital como a única maneira de implantar o bipartidarismo. O presidente da Arena mineira, também presidente da Câmara dos Deputados, resume observações recolhidas no interior de Minas em dois sintomas que não deixam dúvida quanto à necessidade de convivência mais íntima entre o candidato e sua base municipal. Caracteriza-se claramente a conveniência da presença física do candidato junto ao eleitor, incorporada na delimitação de uma base geográfica. Pode ser percebida igualmente a tendência de cada município a concentrar sua votação num candidato, a fim de que o eleito venha a estreitar vínculos e desempenhar realmente o papel de representante e procurador.

Estes dois traços levam à inevitável conclusão de que a moldura do bipartidarismo é o voto distrital. Como nós reduzimos os Partidos a apenas dois e mantivemos a eleição proporcional, o resultado tem sido a reivindicação permanente de mais Partidos, a fim de que se estabeleça uma gradação mais variada de tonalidades políticas. Apresenta-se de novo pluripartidarismo como alternativa, exatamente porque só o voto distrital encaminha e apura o bipartidarismo.

Independentemente da incoerência doutrinária, o mercado eleitoral cobra sua taxa, e isto é importante: os municípios querem contribuir para eleger um candidato que se identifique com os problemas dele, e não repartir votos entre muitos que, uma vez eleitos, seriam obrigados a dividir a confiança entre muitas bases. A vinculação entre o eleito e o eleitorado, quanto mais real, melhor para o exercício da representatividade. É mais autêntico um deputado representar um município do que ser abstratamente o representante de algumas centenas de cidades.

A relação entre eleitor e eleitorado é um dado civilizador e de autenticidade democrática: ao ser eleito, o representante contrai uma obrigação, qual seja se transformar no procurador ou agente da região que o distinguiu com a confiança. Pelo menos nesse aspecto a razão pende para os que sustentam a conveniência do voto distrital para implantar o sistema bipartidário.

Toda a resistência à adoção do voto distrital foi orientada pelo temor de que, ao deslocar para uma base delimitada a eleição, a representação cairia de nível e os municípios imporiam nomes de qualidade inferior, e a representação perderia o caráter estadual. O representante seria antes do município do que do Estado.

Aqueles que acreditam na representação em abstrato, a realidade acaba de dar uma lição: a despeito de não ter sido adotado o voto distrital, os municípios adquirem consciência de colégio eleitoral e conduzem sua atuação no sentido de melhorar a representatividade e criar um compromisso efetivo entre o eleito e seus eleitores. Do ponto-de-vista democrático, é de qualquer forma um aperfeiçoamento."

*Diário de S. Paulo* de 10-12-70:

### VOTO DISTRITAL, UMA FACA DE 2 GUMES

Genésio Lopes

Os resultados das eleições parlamentares de 15 de novembro trouxeram não apenas amargura para os derrotados, mas uma profunda preocupação também para os eleitos e o próprio governo federal. A grande soma de votos nulos e brancos demonstrou que há alguma coisa falha. Para chegar à origem do erro foram contratados até psicólogos, imaginando-se que o problema está ligado a algum fato psíquico. Vários relatórios foram elaborados com o mesmo objetivo, e a conclusão aparente indica que profundas transformações deverão ser introduzidas no sistema político-eleitoral — todas elas buscando racionalizar o processo de votação, de modo a que o voto possa traduzir de forma objetiva a tendência do eleitorado.

Todas as vezes que se fala em reforma política, a primeira tese que surge e logo domina as áreas políticas, provocando debates controversos, é a da adoção do voto distrital. Não há dúvida de que ela conta com larga faixa de adeptos e a prova é que se tem mantido em evidência apesar de não ter conseguido vingar no Brasil. No momento, a despeito do recesso das Casas Legislativas, a idéia do voto por distrito transformou-se no tema mais apaixonante. A seu respeito falam líderes conservadores e liberais e até mesmo parlamentares, cuja definição ideológica não está ainda configurada. As opiniões não são apenas conflitantes, como revelam também uma perfeita dissonância não somente quanto ao sistema em si, mas principalmente no tocante à sua eficácia. Tudo isso caracteriza uma confusão de idéias e de propósitos, que torna a questão mais polêmica ainda, podendo determinar a mesma solução de antes: o arquivo.

Entrementes, enquanto isso não acontece, convém analisar os primeiros pronunciamentos sobre a matéria: no MDB paulista a idéia do voto distrital encontra respaldo por parte de uma corrente de votação localizada e crítica da parte daqueles que se elegem sempre através de votos reunidos nas diferentes regiões do Estado. Os primeiros dizem que o voto distrital deve ser adotado como fórmula para fortalecer a representação parlamentar e eliminar com os candidatos que o vice-governador Hilário Torloni definiu como "os picaretas da política", ou seja, aqueles que somente aparecem nos municípios às vésperas de eleições. Quanto aos últimos, sustentam que o sistema distrital pode representar o fim dos grandes líderes nacionais, uma vez que, localizando os candidatos, automaticamente estará obrigando-os a se regio-

nalizarem no trato de problemas. Em síntese, diz-se que os deputados eleitos por aquele sistema serão autênticos vereadores com mandatos federais.

Com efeito, a mesma corrente oposicionista ressalta, como razão de maior relevância para se rejeitar o voto distrital, a versão de que seu advento tornará o campo eleitoral mais aberto ao poder econômico, cujos detentores não precisariam mais expandi-lo em todas as regiões, pois somente uma “região colégio-eleitoral” seria suficiente para assegurar-lhes os mandatos.

#### *Dividida*

Na ARENA paulista as observações a respeito do problema não são incisivas, mas traduzem a mesma discrepância existente no MDB. Há simpáticos à tese e adversários dela. Contudo, como o assunto ainda não foi oficialmente liberado, a reticência é a tônica de todas as reações. De certa forma, este comportamento está em consonância com o dos líderes da ARENA nacional. O deputado Batista Ramos, que está elaborando relatório crítico sobre as eleições de 15 de novembro, vai propor também sugestões à reforma política, conforme já confidenciou a este repórter. Mesmo assim, tem agido de forma discreta, nunca se aprofundando em declarações sobre a conveniência ou não do sistema distrital. Da mesma forma age o ministro da Justiça: nada diz sobre o assunto, deixando apenas transparecer que ele está sendo examinado.

A despeito de toda esta celexma de manifestações favoráveis e contrárias, uma coisa parece estar definida: ninguém está em condições de dizer de forma objetiva se o sistema em questão pode ou não resolver os males políticos do Brasil. Na série de pronunciamentos, o jogo de conveniência impõe-se de forma acentuada — e de certa maneira tende, inclusive, a prejudicar o debate objetivo que os comandos da ARENA e do MDB, pelo menos na aparência, pretendem provocar.”

*O Estado de S. Paulo* de 16-12-70:

#### COMISSÃO DO GOVERNO VAI ESTUDAR ELEIÇÕES

Brasília (Sucursal) — O Ministro da Justiça, Sr. Alfredo Buzaid, designará uma comissão especial para um levantamento sociológico das eleições de 15 de novembro, que servirá de base para alterações no sistema eleitoral vigente e de estudo para a institucionalização de uma política de idéias e não de homens.

Não há nenhum fundamento na notícia de que o Ministro Alfredo Buzaid estaria propenso a propor uma nova divisão territorial do país, não havendo qualquer estudo em seu Ministério a este respeito.

#### *Levantamento*

Como anuncia em sua conferência *Rumos Políticos da Revolução Brasileira*, o Ministro Alfredo Buzaid entende que “a Revolução está em marcha” e tem como um de seus objetivos institucionalizar a moral dentro do Estado, sustenta que a política sem ética se torna vazia de

valores, passa a ser antes uma ciência de dados da experiência do que ciência de comportamento social.

E, no quadro dessa conferência que o Ministério da Justiça pretende, em etapa posterior ao levantamento sociológico, realizar estudos sobre o que se convencionou chamar a reformulação política.

#### *Distrital*

Pessoalmente, o Ministro Alfredo Buzaid inclina-se pelo voto distrital e a este respeito chegou a manter contatos com parlamentares – recebeu um estudo completo do futuro Senador Gustavo Capanema – mas não significa que esta medida venha a ser adotada.

Antes de levar esse assunto ao Presidente da República, ou qualquer outra modificação de natureza política, o Ministro Alfredo Buzaid manterá contatos com as lideranças políticas, o que adquirirá ritmo mais intenso com a instalação do futuro Congresso Nacional.

(.....)

*Correio da Manhã* de 20-2-71:

#### SENADOR CONSIDERA O VOTO DISTRITAL PASSO AVANÇADO

Favorável a adoção do voto distrital, o Senador Rui Santos (ARENA – Bahia) disse ontem, em entrevista concedida em Brasília, que com a eleição distrital, que ele defenderá no Senado, “nós daríamos um passo mais avançado para a estabilização das instituições”. O Senador baiano opina, por convicção, pelo voto distrital puro, mas aceita a “fórmula Milton Campos”, do sistema misto, isto é, além da eleição dos deputados por distrito, haverá uma quota eleita geralmente em todo o Estado.

Com a experiência de 25 anos de Câmara, o senador arenista afirmou que pretende realizar, no Senado, alguma coisa em favor do prestígio maior do Legislativo e em favor do prestígio das instituições.

Explicando a sua preferência pelo voto distrital, Rui Santos entende que, com esse sistema, o deputado estadual ou federal se vincula mais diretamente com o seu partido. “Em vez de ter uma ação dispersiva para atender a todas as regiões do Estado, onde ele teve votos, ora mais, ora menos, ele concentra o seu trabalho em favor daquela área.” Outro motivo alegado é o de que, com a votação distrital, desaparece a luta que se verifica dentro da mesma legenda. “São candidatos que querem ser eleitos e se batem para arrancar mais votos dentro do eleitorado arenista”.

Em sua análise sobre o sistema misto – fórmula Milton Campos – diz, ainda, Rui Santos: “Há os candidatos inscritos para o Estado e há outros rigorosamente do Distrito. Com a eleição distrital nós facilitaríamos o trabalho, ou anularíamos aquele defeito do despreparo do eleitorado para a cédula única” e exemplifica:

– No Distrito “A”, a cédula traria apenas a legenda e então seria fácil, ele eleitor, assinalar a legenda de sua preferência. Assinalando a legenda, estaria votando no candidato do partido daquele Distrito –

e isso se poderia estender mesmo à votação geral, no caso da adoção do sistema misto, porque, além da votação do candidato distrital, o eleitor poderá votar também no candidato votado em todo o Estado. Se ele votasse por exemplo, na ARENA no Distrito, estaria dando um voto ao candidato do Distrito e, ao mesmo tempo, votando na ARENA, para se apurar quais os resultados, os números, pelo menos, dos deputados do partido, no resto do Estado. simplificaría o processo, simplificaría a apuração e nós chegaríamos a um resultado muito mais perfeito para a prática da democracia.

Para o senador baiano, eleito no último pleito, democracia se faz. "não apenas nos pleitos. É preciso — ressaltou — que cada um de nós que é democrata sinceramente e honestamente, pregue, defenda e pratique a democracia. Praticando-a é que nós estaremos lhe dando vitalidade. E isso é possível com a cédula única".

Dir-se-á, acentuou, que, com a cédula única — sei que agora vão divergir da cédula única pela vitória maciça da ARENA na eleição majoritária, e a votação por distrito é uma votação majoritária — haverá um esmagamento maior do partido da oposição.

No entender de Rui Santos, não. "A Oposição tem condições de vencer naqueles centros maiores. Ela se esmaga se não realiza, porque votação distrital existe nos grandes países como os Estados Unidos, França e Suíça, e os partidos se revezam no poder." As alegações de que naqueles países existe outra cultura, outra educação, outra politização, são aceitas pelo senador arenista mas, "até certo ponto". Admite o fato e ressalva: "mas não nego que exista também, mesmo nas áreas menos cultas, menos politizadas, um sentimento cívico, um desejo de realizar, de fazer alguma coisa pelo país".

(.....)

*Tribuna da Imprensa* de 13-7-71:

#### GOVERNO FAZ SONDAgens PARA O VOTO DISTRITAL

Trinta senadores e deputados — da ARENA e do MDB — receberam do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas, questionário com 41 perguntas, através do qual aquela Fundação procura esgotar o debate em torno do problema do voto distrital. Ainda que a consulta não tenha sido dirigida diretamente aos parlamentares por órgão do presidente da República, mas sim através da Fundação Getúlio Vargas, órgão paraestatal, na qual a União conta mais de 50% das ações, os senadores e deputados que estão com as 41 perguntas para responder, como os srs. Eurico Rezende, Ruy Eantos, José Sarney, Carvalho Pinto, Clodomir Milet e Gustavo Capanema, já não têm dúvidas de que, o governo procura esmiuçar o assunto, manobrando no sentido de conhecer todos os prós e os contra do voto distrital.

*As Perguntas*

As quarenta e uma perguntas dirigidas inclusive aos líderes do MDB na Câmara (Pedroso Horta) e no Senado (Nelson Carneiro) são as seguintes:

1 - Quais seriam as repercussões políticas do voto distrital no resultado das eleições no atual regime partidário? 2 - O aumento do número de partidos poderá alterar essas repercussões? - Por que? 4 - As novas gerações serão incentivadas no jogo partidário? 5 - Abaixará ou não o nível dos candidatos sob o ponto de vista de condições de preparo para o ingresso na vida pública? 6 - Os antigos e experientes líderes políticos terão ou não possibilidades de serem eliminados da luta partidária? 7 - Os novos candidatos terão maiores perspectivas? Haverá possibilidade de surgirem novas lideranças? 8 - O voto distrital contribuirá para a renovação dos quadros políticos interessando mais diretamente às novas gerações no jogo partidário? 9 - Como reagirão os antigos políticos? Adaptar-se-ão às mudanças ou conservarão suas bases atuais? Terão maiores ou menores possibilidades em relação aos novos políticos? 10 - O voto distrital poderá contribuir para maior autenticidade da representação popular? 11 - Permitirá maior aproximação entre o eleitor e seus candidatos? 12 - Quais os reflexos que se poderão verificar no comportamento do eleitorado? 13 - Haverá aumento do interesse do eleitorado pela sua participação no processo político? 14 - Por que? 15 - O eleitorado poderá acompanhar de modo mais eficaz a conduta dos eleitos? 16 - Não incentivará a política de clientela? 17 - Será mais acessível a penetração da influência econômica? 18 - Como se poderá exercer o poder econômico no Distrito? 19 - Será maior ou menor que no atual sistema? 20 - O voto distrital contribuirá de qualquer forma para o surgimento de oligarquias regionais? 21 - O voto distrital contribuirá para a eliminação da fraude na apuração das eleições? 22 - A corrupção será mais fácil do que no atual sistema? 23 - Será mais fácil alertar os grupos interessados na política contra a corrupção? 24 - Haverá melhor fiscalização dos próprios grupos políticos e do eleitorado? 25 - Como deve ser feita a divisão em distritos? Qual o critério a seguir? 26 - Deverá ela ter por base a divisão geográfica ou a igualdade do número de eleitores? 27 - Como proceder neste último caso? 28 - A quem caberá fixar o número e a área dos distritos eleitorais? 29 - Quando deverá ser fixado e em que épocas deverão ser reformulados? 30 - Sendo diferentes o número de deputados federais e estaduais por Estado, como proceder a divisão por distritos? 31 - Quais as soluções para a fixação dos distritos de grande área territorial e pequena densidade eleitoral? 32 - Quais as soluções para a fixação dos distritos de pequena área territorial e grande densidade eleitoral? 33 - O voto distrital deve ser adotado para as eleições de todos os graus (federal, estadual, municipal)? 34 - O sistema deverá ser duplo, proporcional e majoritário, o primeiro em todo o círculo do Estado e o segundo para o distrito, conferindo 2 votos para cada eleitor? 35 - É a favor ou contra o voto distrital? 36 - Quais as razões gerais de sua concordância ou divergência

com a adoção do voto distrital? 37 — Quais as sugestões que merecem ser feitas? 38 — Quais os inconvenientes do voto distrital? 39 — Poderá deformar o nosso sistema representativo? Como? 40 — Quais as vantagens de voto distrital? 41 — Poderá melhorar o nosso sistema representativo? Como?

*Jornal do Brasil de 20-7-71:*

*Coisas da política*

#### REFORMA ELEITORAL AINDA ESTE ANO

Brasília (Sucursal) — Volta o Senador Filinto Müller a defender a imediata reforma da legislação eleitoral. O líder do Governo ressalva, no entanto, que não está apenas a reiterar um pensamento antigo, mas a trabalhar na convicção de que a reforma poderá ser feita ainda este ano, como seria conveniente.

Nos próximos dias, ele deverá ir ao Palácio do Planalto para tratar do assunto. Pode-se adiantar que, além das idéias em que sempre insiste quanto à amplificação do processo eleitoral, o Senador não se considera vencido na tese de que devem ser extintas as sublegendas, quer seja mantido o sistema de votação proporcional, quer seja implantado, conforme o deseja, o do sistema de votação por distrito.

Alguma coisa aconteceu, algum sinal foi captado pelo Sr. Filinto Müller, pois ao contrário ele não reabriria o debate sobre a abolição das sublegendas. Durante a tramitação do projeto de reforma da Lei Orgânica dos Partidos ficou expressa a determinação do Governo de preservar o instituto, atualmente de uso restrito às eleições de prefeito e de governador. Depois disso, anunciou-se que o Governo iria mexer na legislação, mais adiante, não para restringir mas estender a aplicação das sublegendas às eleições de senador.

O Sr. Filinto Müller é demasiadamente realista para manifestar em vão sua esperança de poder contribuir para a imediata extinção das sublegendas. Durante a conversa informal que manteve ontem com jornalistas, ele não apresentou qualquer argumento novo ou informação nova. Apenas repetiu que as sublegendas funcionam contra a unidade partidária, prejudicam a disciplina e a condução do Partido para seus grandes objetivos. E, quanto ao propósito do Governo de manter as sublegendas, observou que talvez tudo não passe de simples declaração de intenções, feita com base em dificuldades existentes em alguns Estados, as quais no entanto poderiam ser solucionadas por outra forma.

#### *Voto distrital*

O Senador falou também da implantação do voto distrital, de que é adepto. Parece que aí estará a explicação mais plausível para a movimentação a que novamente ele se dedica. Não só porque o voto por distritos elimina naturalmente as sublegendas mas porque se conhece o interesse do Governo de iniciar estudos objetivos sobre a mudança do sistema eleitoral.

Conforme se divulgou há alguns dias, o Governo aguarda os resultados da pesquisa promovida pela Fundação Getúlio Vargas sobre a institui-

ção do voto distrital, a fim de tomar esse trabalho como ponto de partida para estudos e articulações das quais resultará sua decisão a respeito do assunto.

O Sr. Filinto Müller disse que não considera o sistema distrital uma fórmula mágica, mas um mecanismo que apresenta vantagens compensadoras em relação ao sistema proporcional. "O voto por distritos", acentuou, "impede a luta dentro de um mesmo Partido, além de simplificar e tornar menos dispendioso o processo eleitoral." O Senador considera que a reforma deve ser feita com grande antecedência em relação às eleições de 1974, a fim de que os Partidos possam adaptar-se convenientemente e para evitar a alegação de que esta seria mais uma legislação de circunstância.

O ideal seria promover já a reforma, de modo a que ela se antecipasse também às eleições municipais de 1972. Ainda que o sistema distrital não fosse instituído, essas eleições já poderiam realizar-se segundo um processo simplificado, capaz de facilitar todo o trabalho, do alistamento eleitoral até a apuração dos votos.

*O Estado de S. Paulo de 13-8-71:*

#### AO CONGRESSO CABE ACHAR SOLUÇÃO POLÍTICA

##### *Da Sucursal do Rio*

O Professor Themistocles Cavalcanti disse ontem, no Rio, considerar necessário o debate em torno das instituições políticas brasileiras, inclusive como forma de educação política do povo. Mas defende que o fórum próprio para o encontro das soluções é o Congresso Nacional, que deve instrumentalizar-se e exercer plenamente as missões constitucionais que lhe foram confiadas.

O diretor do Instituto de Direito e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas discorda do emprego da expressão "modelo político", por ter "uma concepção eminentemente dinâmica dos problemas institucionais, o que dificilmente se concilia com a concepção de modelo político", de conotação, a seu ver, estática.

##### *Desvinculação*

Desvincula o professor Themistocles Cavalcanti as pesquisas que o Instituto de Ciência Política da F.G.V. vem realizando, do debate sobre modelo político brasileiro. Os estudos e pesquisas, salienta, são setoriais e se destinam a coletar os dados que orientem a busca das soluções. O objetivo, destaca, não é formular um modelo, nem chegar a conclusões sobre as fórmulas institucionais, mas o de fornecer dados que orientem os legisladores da matéria.

Considera, entretanto, necessário o debate, que, a seu ver, ajudará na formação da opinião pública no decorrer da pesquisa. "É preciso especular sobre o assunto — disse — obrigando cada um a pensar um pouco. Até, como forma de educação política, indispensável ao vigor das instituições".



### *Pesquisas*

As pesquisas realizadas na F.G.V. objetivam aferir a representatividade e a produtividade do Legislativo e do Governo local, na Guanabara e, paralelamente, o estudo da conveniência e da viabilidade da adoção do voto distrital, esta no plano nacional. Esta parte inclui aspectos do bipartidarismo.

O relatório sobre representatividade e produtividade legislativa deverá estar concluído até o final de setembro, encontrando-se presentemente em fase de computação dos dados coletados.

### *Voto distrital*

Com relação ao voto distrital, estranha o professor Themistocles Cavalcanti notícias publicadas em alguns jornais, na última semana, apresentando possíveis resultados da pesquisa. Esclarece que não existem tais resultados, mesmo porque a pesquisa não objetiva dados numéricos, como os que foram apresentados, "mas apenas avaliar as razões a favor e contra e colher sugestões sobre o assunto".

### *Mesa-redonda*

Terminada a coleta dos quase cem questionários enviados a parlamentares e cientistas políticos de todo o País, a F.G.V., possivelmente por todo o correr de outubro, promoverá uma mesa-redonda entre partidários e adversários do voto distrital, sem, todavia, visar ao encaminhamento de sugestões. O debate terá o caráter científico, fornecendo os elementos para os estudiosos da teoria política.

### *Constituição*

O professor Themistocles Cavalcanti discorda da expressão "modelo", lembrando que em ciência política observa-se mais a expressão "tipo", a indicar certas tendências institucionais. "Modelo", a seu ver, pressupõe um sistema estático, quando as instituições devem ser dinâmicas, flexíveis e abertas. A França, por exemplo, registra 11 diferentes constituições, enquanto nos Estados Unidos, observa-se a existência de mais de 20 emendas, sem considerar que a Corte suprema, interpretando, tem produzido sensíveis alterações na Carta original.

### *Questionário*

O questionário encaminhado pela F.G.V. sobre o voto distrital, diz, em sua apresentação, que "faz parte de um estudo amplo sobre o voto distrital e tem por objetivo determinar as vantagens e inconvenientes de sua adoção no Brasil, e as alterações que possa produzir no nosso sistema representativo."

*O Estado de S. Paulo* de 11-12-71:

## À CONSULTA O VOTO DISTRITAL

### *Da Sucursal do Rio*

Os participantes da mesa-redonda promovida pela Fundação Getúlio Vargas para opinar sobre a adoção do voto por distritos decidiu recomendar ontem o encaminhamento da questão à consulta popular, por ocasião das eleições municipais de 1972.

A sugestão deverá ser apresentada ao Senado Federal pelo senador André Franco Montoro (MDB-SP) na primeira sessão do Congresso, no próximo ano. Participaram da mesa-redonda, ontem encerrada, o senador emedebista, os ministros Themistocles Cavalcanti e Candido Mota Filho, e os professores Oscar Dias Correa, Josaphat Marinho, Manuel Gonçalves Ferreira e Adilson Macabu.

#### *As Resoluções*

Depois de dois dias de debates, orientados pelo ministro Themistocles Cavalcanti, presidente do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas, os debatedores chegaram a uma conclusão, a ser encaminhada ao Senado Federal, Câmaras e homens públicos interessados no assunto.

Assim, sobre a conveniência ou não de adoção do voto distrital, foi elaborada a seguinte nota, com cinco itens:

“1 – Para assegurar a vigência e a prática regular do voto por distritos, impõe-se a revisão do quadro institucional e, particularmente, da organização partidária.

2 – É exigência da adoção do voto por distritos a eliminação da sublegenda.

3 – Tendo em vista o artigo 148 da Constituição, somente um sistema misto proporcional e por distrito poderá ser adotado.

4 – Deverá ser estudada a conveniência de uma aplicação gradualística do sistema, para que a experiência possa aconselhar a sua forma definitiva.

5 – Sugere-se a conveniência e uma consulta popular sobre a adoção do voto por distrito, por ocasião das eleições municipais de 1972”.

#### *Divergências*

Dois pontos principais não ficaram esclarecidos nas reuniões: qual o critério a ser adotado para a divisão dos Estados em distritos, uma vez que alguns têm grande área geográfica e poucos habitantes (o Amazonas, por exemplo) e outros de pequena área para muitos habitantes (Guanabara). Este problema deverá ser estudado mais tarde, com a contribuição de senadores, deputados e do próprio Tribunal Eleitoral. A outra dúvida foi suscitada pelos projetos elaborados pelo senador André Franco Montoro e pelo professor Oscar Dias Corrêa. O senador defende o sistema misto – distrital e proporcional – mas condiciona a eleição do deputado à maioria de votos. Já Oscar Dias Corrêa entende que a eleição majoritária iria “esmagar a oposição” e dar condições ao governo de exercer pressões à época dos pleitos. Assim, prefere, para os distritos, uma eleição também proporcional, semelhante à que seria realizada para as legendas.

#### *Themistocles apóia*

Ao terminar a mesa-redonda, o ministro Themistocles Cavalcanti, que durante as sessões preferiu manter-se neutro, afirmou ser favorável à

adoção do voto distrital. Para ele, o sistema irá aumentar a politização das populações do interior, fazendo que os que moram longe dos grandes centros possam, realmente, “entrar para vida pública e, quem sabe, tornarem-se, um dia, grandes nomes nacionais”.

Ressaltou, no entanto, não saber, realmente, as conseqüências de adoção do voto distrital no Brasil, apesar de o sistema ter dado certo na Alemanha, França etc.

O ex-senador Josaphat Marinho explicou sua posição contrária afirmando que o “regime proporcional ainda é o mais adequado para o regime atual”.

“Esclareço – disse – que não tenho feticchismo dos sistemas de votos. Afinal, as anomalias do voto proporcional podem, perfeitamente, ser corrigidas”.

Justificou seu comparecimento às reuniões, apesar de sua posição contrária, afirmando que não poderia ficar de fora quando se discute um “assunto importante que, no final das contas, poderá até ser realmente implantado.”

*O Estado de S. Paulo* de 17-5-72.

## JURISTA APÓIA O VOTO DISTRITAL

### *Das Sucursais*

O professor Dalmo de Abreu Dallari, da Universidade de São Paulo, manifestou no Rio sua convicção de que a adoção do voto distrital eliminaria os perigos de implantação do monopartidarismo no País. A seu ver, o voto distrital poderá influir decisivamente para a valorização dos partidos, “estimulando a participação mais consciente do eleitorado”.

O voto distrital, acompanhado da eliminação das sublegendas, no seu entender, ocasionaria, sobretudo nas pequenas cidades, o surgimento de oposições motivadas pelas disputas locais, criando as bases para novos partidos. Salienta o professor que o excessivo fraccionamento das opiniões seria afastado com a exigência de um número mínimo de votos para que o partido tivesse acesso aos cargos de níveis estadual e federal.

### *Pesquisa*

O professor Dalmo Dallari manifestou-se favorável à adoção do voto distrital na pesquisa que está sendo realizada pelo Instituto de Direito Público e Ciências Políticas da Fundação Getúlio Vargas e que compreendem 200 entrevistas e duas mesas-redondas com a participação de parlamentares e cientistas políticos. A pesquisa, segundo o Instituto, tem o objetivo de analisar todas as vantagens e desvantagens do sistema, que no Brasil somente poderia ser aplicado de forma mista. A Constituição estabelece que o voto será proporcional, em todo ou em parte, vedando assim a implantação do sistema distrital puro.

### *Liderança*

Acredita o professor Dallari que por intermédio do voto distrital ocorrerá o surgimento de novas lideranças, criando assim como que uma exigência de atualização das lideranças consolidadas. Observa que no Brasil as novas lideranças não são aceitas com muita facilidade, "pois têm de enfrentar um estado de desconfiança e um temor de decepção que tornam o eleitor mais exigente". O voto distrital, ao contrário, permitiria o surgimento de lideranças novas, de líderes mais identificados com as aspirações do eleitorado local, com o aval dos partidos.

O voto distrital, na sua opinião, contribuiria para uma maior autenticidade da representação popular, pois o confronto de candidatos num colégio eleitoral mais restrito levaria fatalmente a uma busca de maior identificação entre representantes e representados. "E essa maior identificação é justamente o pressuposto básico para a autenticidade da representação".

### *Oligarquia*

Entende o professor Dallari que o voto distrital impedirá a formação de oligarquias, facilitada pela possibilidade de controle das lideranças locais. Adotado o voto distrital, acredita que os representantes estarão mais identificados com o eleitorado, por força de seu contato direto, reduzindo-se a possibilidade e a necessidade de atuação dos comandos locais para promoção do candidato.

"Como conseqüência – observa – os representantes dependerão menos das lideranças locais e dos comandos regionais, eliminando-se a figura do cabo eleitoral".

Observa contudo que a divisão em distritos deve levar em conta, o quanto possível, a igualdade do número de eleitores. É indispensável, entretanto, certa flexibilidade, para que não se divida um eleitorado que tenha interesses comuns e não se agrupem, num só distrito, grupos eleitorais de características e interesses absolutamente diversificados. Defende também, para se assegurar uma efetiva representatividade, a exigência de maioria absoluta dos votos do distrito para que um candidato se eleja. Tendo em conta a possibilidade de vários candidatos num mesmo distrito, com a conseqüente dispersão dos votos, entende que se deve prever a realização de um segundo turno de votação, caso nenhum, candidato atinja a maioria absoluta. "No segundo turno só concorreriam os dois candidatos que tivessem obtido maior votação no primeiro" – preconiza, defendendo ainda que deve constar da legislação a indispensável vinculação do representante com o distrito, através da exigência do domicílio eleitoral "mais ou menos prolongado".

### *Nova Defesa*

Em Brasília, o deputado Geraldo Guedes (Arena-PE), declarou que o voto distrital deve ser instituído no sistema eleitoral brasileiro, pelo menos por quatro razões fundamentais: anula ou restringe a influência do poder econômico, possibilita o surgimento de novos líderes, dá mais

motivação ao eleitorado que terá condições de opção e faz com que o candidato procure conhecer melhor os problemas do eleitorado de sua região.

*Jornal do Brasil* de 3-6-72:

*Coisas da Política*

### VOLTA A ASSUSTAR O VOTO DISTRITAL

Brasília (*Sucursal*) — As declarações com que o Senador Virgílio Távora condenou a idéia da adoção do voto por distritos constituem indicação *segura de que o assunto volta a ser examinado pelo Governo*. Sendo tão veementemente contrário a essa reforma do sistema eleitoral, o ex-Governador do Ceará não iria reabrir a discussão em torno de um assunto que parecia morto.

É verdade que a Fundação Getúlio Vargas realizou extensa pesquisa sobre a matéria, no ano passado, e tem agora praticamente concluídos os estudos em que se recomenda a inovação. Ainda há poucos dias anunciou-se que a Fundação encaminharia ao Ministro da Justiça suas conclusões e todos os dados colhidos entre políticos, juristas, sociólogos e outros especialistas em todo o país.

Mas nem essa atividade da Fundação Getúlio Vargas conseguiu desfazer a convicção, que se generalizara desde o início do ano passado, de que o Governo não se animaria a promover a instituição do voto por distritos no país. Essa convicção tem base na mudança de atitude do Governo, que havia manifestado grande interesse pela reforma, logo após instalar-se no poder, mas acabou por levar a Arena, que se movimentara a partir daquela manifestação de interesse, a interromper os estudos encomendados por sua direção ao Senador Gustavo Capanema.

O recuo da Arena registrou-se há mais de um ano. Depois de assumir a presidência do Partido, o Deputado Batista Ramos encaminhou ao Presidente da República um relatório sobre a situação política, documento em que defendia com ardor o sistema de eleições distritais. A essa altura, o Sr. Gustavo Capanema já havia encerrado a primeira parte do seu trabalho. Sem ter ainda articulado um projeto, o ex-Ministro da Educação expunha uma fórmula destinada a conciliar a adoção do sistema distrital com o princípio do voto proporcional, da nossa tradição republicana. Ao silêncio do Governo quanto ao relatório do Sr. Batista Ramos, seguiu-se uma declaração do Sr. Filinto Müller, reiterada mais tarde, de que o voto por distritos não viria para as eleições de 1974. Não seria, portanto, instituído pelo General Médici.

A Fundação Getúlio Vargas continuou trabalhando no assunto. Mas o Sr. Gustavo Capanema sentiu a inutilidade de transformar em projeto os estudos que fizera por incumbência recebida da direção da Arena. No começo deste ano, o Senador mineiro revelou que consultaria a nova Comissão Executiva da Arena, para saber se ainda ha-

veria interesse do Partido e do Governo. Pediria uma definição ao Sr. Filinto Müller, em quem o Partido tem agora um poderoso chefe. Não se sabe em que deu esse novo esforço do Sr. Capanema. Provavelmente em nada, pois ele voltou ao silêncio e o Sr. Filinto Müller nada fez que indicasse uma mudança de atitude da Arena, que sempre reflete a vontade do Governo. Permanece de pé a alegação do presidente do Partido, embora contestada pelo Senador Capanema, de que já não há tempo para elaborar a legislação reformista e preparar sua aplicação nas eleições parlamentares de 1974.

Mas as declarações do Senador Virgílio Távora, publicadas nos jornais de ontem, não terão sido feitas por acaso. O ex-Governador do Ceará terá procurado alertar a Oposição e aquela extensa faixa da Arena que pensa como ele para estudos que estarão se processando em algum departamento do Governo. ou para inclinações objetivamente aí verificadas. Talvez no Ministério da Justiça, talvez no Gabinete Civil da Presidência, em alguma parte o Sr. Virgílio Távora terá percebido sinais que o assustaram.

*Jornal do Brasil* de 6-6-72;

*Coisas da política*

#### ARENA RETOMA ESTUDOS SOBRE O VOTO DISTRITAL

Brasília (Sucursal) — Quando anunciou sua decisão de compor uma comissão especial de 25 membros para estudar a legislação político-eleitoral, o presidente da Arena disse que o seu propósito era o de simplificar e consolidar aquela legislação. Embora o Senador Filinto Müller tivesse ressaltado o desejo de que a matéria seja examinada com calma e em profundidade, nada permitia supor que o trabalho a ser iniciado em breve poderá conduzir à instituição do voto por distritos para as eleições de 1974.

O Senador falava em simplificação e consolidação, apenas. Dai, como é óbvio, não se poderia entender que se cogitara de abandonar o sistema eleitoral da nossa tradição republicana. Queria ele que a comissão tivesse bastante tempo para aprofundar o estudo de todas as questões da legislação político-eleitoral, mas, se o objetivo era de fato o anunciado, deveria ela preocupar-se unicamente em atualizar, aprimorar e sistematizar as normas vigentes. Não haveria, portanto, grandes inovações a esperar.

Aos poucos, porém, o Sr. Filinto Müller passou a repetir sua conhecida opinião favorável ao sistema de votação por distritos e a insistir, também, no esclarecimento de que a comissão apreciará todas as sugestões que surjam no seu seio e todas as que lhe venham de fora, inclusive sobre a adoção do sistema distrital.

Não importa que o presidente da Arena, quando se refere ao voto distrital, ressalve sempre que expende opinião pessoal. O que importa, no caso, é que ele vinha silenciando a respeito do assunto desde o ano passado, quando o Governo se desinteressou pela reforma depois de ter estimulado a Arena a definir-se a favor dela e a produzir estudos

sobre a sua elaboração. Como a mudança de atitude do Governo levou o próprio Senador Filinto Müller a abafar a movimentação da Arena em torno do assunto, no começo do ano passado, as declarações que ele faz agora têm evidentemente um significado ou um sentido.

Das duas, uma. Ou o Governo voltou a interessar-se pela reforma, ou o Senador, hoje na presidência do Partido majoritário, espera reacender o interesse do Governo. Pois é certo que a comissão, criada para estudar a simples consolidação da legislação em vigor, examinará toda sugestão que lhe chegue para a modificação do sistema eleitoral.

E não lhe faltará material sobre a transformação do sistema de eleições parlamentares. Existe o trabalho elaborado pelo Senador Gustavo Capanema a pedido da direção da Arena e, ainda como coisa oficial do Partido, existe a fórmula mista esboçada pelo Deputado Batista Ramos, quando presidente da Arena, em relatório encaminhado ao Presidente da República. A comissão chegarão ainda, certamente, as conclusões da pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas a respeito do assunto.

No ano passado, o Sr. Filinto Müller defendeu a tese de que, não tendo sido possível equacionar a reforma na sessão legislativa de então, não se conseguiria adotar o voto distrital para as eleições de 1974, pois não haveria tempo para preparar e implantar o novo sistema com os cuidados indispensáveis. Contudo, a reforma — que viria tarde se fosse feita este ano — virá muito a tempo se for elaborada em 1973.

A alegação de que o tempo seria curto se a reforma fosse feita este ano servia apenas para justificar a sustação dos estudos que a ARENA então promovia, adiantando-se, por equívoco, à disposição do Governo. Em 1973, se o Governo quiser, haverá tempo de sobra para elaborar a nova legislação e implantar a reforma para as eleições de 1974.

*O Estado de S. Paulo* de 22-6-72:

### MAIORIA APÓIA VOTO DISTRITAL

#### *Da Sucursal do Rio*

A maioria dos especialistas em ciências políticas e dos políticos consultados pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas sobre o sistema eleitoral manifestou-se favorável à adoção do voto distrital no Brasil, revelaram ontem no Rio de Janeiro funcionários daquela instituição.

O resultado da sondagem será encaminhado, provavelmente em agosto, ao ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, pelo jurista Themistocles Cavalcanti. A pesquisa, coordenada pelo professor Armando Marinho, constou de 50 questionários, submetidos a 30 políticos (15 da Arena e 15 do MDB), 20 especialistas em ciências políticas, dez entrevistas pessoais e duas mesas-redondas.

### *Manifestações*

Dos políticos, 17 manifestaram-se a favor do voto distrital e 13 contra, sendo que, da Arena, sete se pronunciaram favoravelmente e oito contra, e, do MDB, dez a favor e cinco contra. Entre os especialistas, 12 manifestaram-se a favor e oito contra. Nas entrevistas pessoais, seis opinaram favoravelmente e quatro contra. Nova mesa-redonda, convocada para o dia 30, procurará analisar o problema fora da área política.

Os estudos da Fundação Getúlio Vargas incluíram a projeção de uma hipotética divisão do País em distritos eleitorais, com base no último pleito parlamentar, apurando que, se o sistema tivesse sido adotado antes das eleições, a oposição teria, na Câmara dos Deputados, uma bancada 30 por cento maior do que a atual.

### *Razões*

Entende a Fundação Getúlio Vargas que o voto distrital, por meio de uma divisão criteriosa dos Estados em distritos eleitorais, proporcionará uma participação mais ampla do eleitorado e acabará com a marginalização a que estão sujeitas certas regiões pelo sistema proporcional. Segundo o relatório da Fundação, o voto distrital traz "uma maior identificação entre o eleitor e o eleito, tornando a opção mais consciente", ao mesmo tempo em que "proporciona oportunidade de uma fiscalização mais eficiente e de um julgamento mais proveitoso sobre a atuação dos eleitos".

Segundo a pesquisa, o voto distrital permitiria uma renovação maior das lideranças, pois a disputa interparlamentar se travaria nas próprias bases. "A pressão dos novos postulantes — diz o relatório — far-se-ia sentir com mais intensidade e as manobras das cúpulas partidárias, no sentido de impor candidatos de cima para baixo, diminuirão".

O estudo acentua que o voto proporcional, sistema de origem belga, teve por objetivo assegurar a representação das minorias e sua consequência prática pode — e quase sempre é — ser a proliferação dos partidos políticos, uma vez que "o artifício aritmético do coeficiente eleitoral e o problema das sobras e restos eleitorais levam, por vezes, a uma representação diluída, que perde a sua autenticidade".

Observa o relatório, finalmente, que o sistema proporcional leva também à investidura "políticos eleitoralmente inexpressivos em detrimento de outros mais cotados, que, por questões de cálculo, são preteridos."

*Jornal do Brasil* de 23-6-72:

*Coluna do Castello*

### MADURO PARA O VOTO DISTRITAL

Brasília (Sucursal) — A pesquisa em final de realização pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas vai revelando que o país está maduro para a adoção do voto distrital. Os resultados já publicados indicam que políticos e cientistas políticos



consideram amplamente vantajosa a mudança do sistema eleitoral para maior identificação entre o eleitor e o eleito, tornando mais consciente a opção popular. Tal verificação reforça o pensamento manifestado por líderes e personalidades eminentes situadas dentro do sistema oficial, tais como o Ministro Alfredo Buzaid e o Senador Filinto Müller, sabidamente favoráveis à reforma. Outros dirigentes partidários e muitos representantes são ainda *hostis à idéia* ou a ela indiferentes por não acreditarem em *que a eficácia do regime esteja na dependência de processos e critérios adjetivos.*

Já se admite por outro lado que o Governo autorizará o Congresso a examinar concretamente o assunto a partir do próximo ano, ainda em tempo de impor a vigência do novo sistema na eleição parlamentar de fins de 1974. *É curioso observar nas notas divulgadas sobre a pesquisa da Fundação Getúlio Vargas que o índice maior de resistência ou de hostilidade à modificação é apresentado pela Arena. Os deputados do MDB que foram consultados pronunciaram-se pela margem de dois terços em favor do voto distrital, inclusive por estarem convencidos de que, se adotado anteriormente o sistema, já na última eleição o Partido oposicionista teria eleito 30% de representantes a mais do que apurou no sistema do voto proporcional. Entende-se a atitude da maioria da Arena. Sendo o Partido de cima, beneficiado pela mecânica eleitoral existente, teme que a alteração das regras do jogo afete seu poder político.*

Outro fato deve ser ressaltado na atitude dos representantes da Oposição em face do problema. Os que objetam ao voto distrital costumam alegar que ele propicia o esmagamento das minorias e tende a formar o Partido único. O MDB rejeitou a preliminar. De fato, não é essa a experiência nos países em que o sistema foi adotado. Tem-se efetivamente verificado uma concentração mas não em torno de um pólo só. O voto majoritário leva à criação de dois blocos poderosos em condições permanentes de disputar o poder. O precedente negativo é precisamente o da primeira República brasileira, em cuja representação somente havia oposicionistas por dissidência posterior quase nunca por decisão eleitoral. Mas o mal não provinha do sistema em si. Era pura e simples decorrência da fraude, da ata falsa e da eleição a bico de pena.

A fraude sistemática seria fruto provavelmente do poder oligárquico que a República não soube impedir e que chegou a ser estimulado e sistematizado sob o comando dos Presidentes, ansiosos de uma ordem qualquer em que fundar a estabilidade do Governo. De lá para cá, alterou-se todavia a estrutura social e em consequência a estrutura de poder no país. É verdade que a fraude resurgiu, mas como resultado da incidência de outros fatores de perturbação que vão sendo ou poderão ser gradativamente eliminados. A fraude já não é sistemática e sobrevive hoje sob a influência do poder econômico, que não foi posto sob controle, e dos abusos de autoridade. Ela já não se produz no ato da votação, mas na propaganda e no aliciamento de apoios eleitorais.

Costuma-se alegar também, contra o voto distrital, que ele municipaliza política e intelectualmente as Câmaras federais. Pensando nisso é que o Senador Gustavo Capanema propõe a adoção do sistema alemão, em que se concilia o voto distrital com o voto proporcional de modo a assegurar a presença de figuras nacionais na representação política. Esquece-se todavia que dezenas de capitais e grandes cidades constituirão um ou mais distritos com eleitorado apto a escolher os melhores, situação a que os Partidos não deixarão de ser sensíveis na hora da indicação dos candidatos. Na Inglaterra e nos Estados Unidos as circunscrições eleitorais têm alimentado os respectivos parlamentos com grandes figuras que têm enchido a cena política. De qualquer forma deve-se ter em vista que o sistema proporcional provou mal no Brasil, dispersando a vida partidária e gerando alianças danosas para o exercício do Governo em todos os níveis. Impõe-se, portanto, uma mudança de posição, pois na posição em que estávamos não é possível continuar. *Carlos Castello Branco.*

*Jornal da Tarde de 23-6-72:*

#### A ELEIÇÃO POR DISTRITOS

*Geraldo Pinto Rodrigues*

Tendo em vista uma possível reforma do sistema eleitoral brasileiro, reabre-se o debate em torno do chamado "*voto distrital*", que já foi objeto de antigos projetos apresentados no Congresso, com vivas discussões e muitos prós e contras. Acontece que, antes da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a adoção do sistema de eleição por distrito esbarrava na rigidez da forma de representação proporcional exigida em nossa Lei Magna. Com a vigência daquela Emenda, porém, o caminho se aplainou, pois, segundo se dispõe no art. 148, "os partidos políticos terão representação proporcional, *total ou parcial*, na forma que a lei estabelecer". Existe agora, portanto, a possibilidade, já constitucional, de adotar-se pelo menos um sistema eleitoral misto, o que não constitui também uma novidade, pois a Alemanha Ocidental o pratica com enorme êxito há mais de duas décadas e um projeto inspirado nessa feliz experiência chegou a ser apresentado na Câmara dos Deputados há cerca de oito anos.

Como se sabe — e, valemo-nos, aqui de antigos comentários feitos por um especialista no assunto, Arnaldo Malheiros — há três soluções básicas para o problema da representação política, que é sempre difícil e inquietante. A primeira é a eleição distrital pura, majoritária, ou uninominal. Adota-a, tipicamente, a Inglaterra, onde há tantos distritos quantos os lugares a preencher no Parlamento, sendo considerado eleito o candidato que obtiver maior votação no respectivo distrito. A segunda é a que vem sendo utilizada entre nós — a representação proporcional extremada. A terceira consiste na instituição de um sistema que concilie, quanto possível, as vantagens dos precedentes e tenha número de seus defeitos.

Alinham-se como vantagens da eleição distrital: simplicidade de compreensão pelo eleitorado, redução das despesas dos candidatos, facili-

dade de propaganda, aumento do contato entre o eleitorado e seus representantes e, *conseqüentemente*, maior possibilidade de fiscalização dos atos destes no exercício do mandato, eleição dos políticos de maior prestígio em cada região etc. E a solução considerada ideal, do ponto-de-vista de sua funcionalidade, para os casos de bipartidarismo, como se dá na Inglaterra (*e acontece hoje no Brasil, embora a própria Constituição vigente, através da exigência da proporcionalidade, prefigure uma representação mais autêntica; com o aproveitamento das minorias*). Contra esse sistema, entretanto, *argui-se o defeito principal consistente numa injusta distribuição de cadeiras e na perda dos votos dados a candidatos derrotados (costuma-se citar o exemplo de um pleito inglês, em que os candidatos do Partido Trabalhista obtiveram mais votos que os do Conservador, mas como estes venceram em maior número de pequenas circunscrições, alcançaram número superior de cadeiras, constituindo assim a Maioria na Câmara dos Comuns)*.

No que diz respeito ao sistema de representação proporcional, mais ou menos se invertem os pólos. Suas qualidades e falhas são, em geral, as falhas e qualidades do outro tipo de eleição. Assim, como vantagem principal, *aponta-se o aproveitamento de todos os votos, através da proporção matemática entre as tendências do eleitorado e a representação política, bem como a possibilidade de eleição de nomes mais expressivos apoiados pelo conjunto de eleitores de todo o Estado, mas que não teriam condições de vencer num distrito mais reduzido. Acarreta desvantagens conhecidas, porém, que são: difícil compreensão pelos eleitores, encarecimento da propaganda, desvinculação entre os eleitos e seu votantes, é ainda, como conseqüência indireta, a fragmentação política e provável debilidade governamental*.

Quanto ao argumento da influência do "poder econômico", quer-nos parecer que um e outro sistema não são infensos a isso. No máximo, poder-se-ia tentar fazer apenas uma avaliação de grau. Por outro lado, é irrefutável que, se o sistema proporcional enseja uma perniciosa desvinculação entre o candidato e o eleitor, o distrital peca exatamente pelo oposto: vincula demasiadamente, favorecendo a eleição de homens "regionalizados", sem a necessária visão política e o conhecimento mais profundo dos grandes problemas nacionais.

Vistos os méritos e deméritos das duas fórmulas acima, o sistema misto — de representação proporcional e eleição por distritos — visaria, exatamente, reunir o que há de conveniente nos dois sistemas opostos e, ao mesmo tempo, afastar, se não todos, grande parte dos males que ambos apresentam. Por ele, prestigiam-se, de um lado, os nomes locais merecedores das simpatias do eleitorado; e de outro, prestigiam-se os partidos, aprimorando-se a educação política do povo e permitindo-se que nomes nacionais expressivos, mas muitas vezes sem base regional, sejam eleitos para as câmaras representativas.

Teoricamente, o sistema misto poderia funcionar assim, que é como funciona na Alemanha Ocidental: os partidos apresentam um candidato para cada distrito e uma lista partidária para todo o Estado, aprovada em convenção presidida ou fiscalizada pela Justiça Eleitoral. O eleitor

dará, assim, dois votos, numa mesma cédula oficial: um será dado, nominalmente, a um dos candidatos registrados no distrito; outro, a uma das listas partidárias. Cada distrito elegerá um deputado, considerando-se eleitos todos os que venceram nos respectivos distritos. Concluída a apuração de votos de todo o Estado calcular-se-á o quociente (do mesmo modo que se faz atualmente), atribuindo-se aos partidos os lugares a preencher. Se um partido fizer jus a mais cadeiras do que as correspondentes a seus candidatos eleitos nos distritos, serão declarados eleitos candidatos da lista partidária, na ordem de classificação. Se, entretanto, o partido obteve mais vitórias nos distritos do que o número de lugares que lhe caberiam pelo quociente partidário, este corresponderá ao número de eleitos por distritos. Neste caso, talvez raro, diminuiria o número de sobras a serem distribuídas pelos outros concorrentes. De qualquer modo, os integrantes da lista são os suplentes da legenda, na ordem de sua colocação, nada impedindo que um mesmo candidato figure na lista e concorra em um dos distritos.

Quanto à delimitação dos distritos, que é um ponto realmente delicado, uma idéia básica seria dividi-los, nos Estados, em número igual à metade do número de deputados a serem eleitos.

Será esse, efetivamente, e em conclusão, o melhor sistema eleitoral? Em princípio, as suas virtudes parecem sobrepor-se às dos outros. E a experiência atual da Alemanha é bastante válida, uma vez que esse país, no passado, já havia utilizado, com problemas que se tornaram insanáveis e até trágicos, as formas de representação por distritos e proporcional rígida.

### III – DOUTRINA

*J.F. de Assis Brasil* – “Democracia Representativa (do voto e do modo de votar)” – Ed. Guillard, Ailland & Cia.  
– Paris/Lisboa – 3ª edição reunida – 1895, pág. 179

Voto uninominal por districtos de um – Tivemos este systema com a nossa primeira lei de eleição directa, chamada – lei Saraiva. A nação, ou cada provincia, divide-se em tantos districtos quantos representantes deve ter e, em cada districto, quer se exijam dous escrutinios, para o caso de nenhum candidato haver vingado o quociente, quer se acceite a mera pluralidade de votos, sempre a simples maioria fará o representante unico. Póde dar-se mais (e os exemplos fervem na experiencia da lei Saraiva), póde dar-se que pouco mais do que um terço do eleitorado triumphe muito legalmente. Nos districtos 6º e 7º de S. Paulo, se bem me lembro, os tres partidos, conservador, liberal e republicano, estavam mais ou menos equilibrados; no primeiro escrutinio nenhum candidato era proclamado, por não haver colhido o quociente; no segundo, prevalecendo a maioria relativa, era sagrado representante o candidato da *minoría* que mais se avantajasse; quando não vinha uma colligação das duas outras minorias menores falsificar ainda mais a opinião. O systema dos districtos de um representante pode dar, como se acaba de ver, resultados ainda mais monstruosos do que o da simples maioria.

Depois, admitindo mesmo que a maioria seja real em todos os districtos em favor de um dos partidos, a injustiça pôde não ser menos flagrante: uma pequena maioria em cada districto conquistará para tal partido a unanimidade da representação. Tenha a maioria, em uma provincia que ha de dar 20 representantes, 60.020 eleitores e sejam 60.000 da outra parcialidade; se em cada districto a maioria dispozer de 3.001 e a minoria de 3.000 votos, a esta não tocará um só representante. Ha ahi patente injustiça — simples e pequenissima maioria fazendo legalmente unanimidade; mas peor cousa pôde ainda acontecer: se o partido A vencer em 12 dos 20 districtos por 50 votos e perder em 8 por 200, em beneficio do partido B, terá minoria de 1.000 eleitores e conquistará grande maioria na representação. Não pôde ser accetavel, nem serio, o que contraria assim tão visivelmente a boa razão e a propria arithmetica. Figuro os exemplos mais frisantes e, portanto, os casos menos frequentes; mas, sem levar tão longe o disparate, quantas injustiças do mesmo genero se podem verificar!

Nenhum processo eleitoral é mais propicio do que este ás luctas de vida ou morte, que descrevi em outro capitulo. Aqui ellas apparecem ainda aggravadas pela circumstancia de travarem-se no estreito theatro do campanario. Os candidatos não precisam de ser reputações nacionaes, ou provinciaes. Não pleiteiam a preponderancia de algum ideal politico; brigam por satisfazer à subalterna paixão de supplantar o seu rival e firmar a propria influencia. A população tranquilla se alvoroça como o estrepito d'essa impura agitação e toma parte nella, ou nella se deixa envolver, com sacrificio da paz domestica, de amizades antigas que se rompem ao menor antagonismo, e da fortuna que se esbanja ao serviço da paixão partidaria, que tem o diabolico poder de mudar o character dos mais economicos e cautelosos.

A principal defeza que se faz a este systema consiste em dizer que por elle é possível á opposição obter alguns representantes, pois em alguns districtos ella pode ter maioria. Admiro que um homem da altura intellectual de Gladstone se servisse tambem um dia d'esse argumento, ha cerca de trinta annos; mas teve logo a resposta de um defensor da representação proporcional — que uma injustiça em favor da minoria não derime outra, ou muitas outras, em favor da maioria. Quanto à pretensa vantagem de mais intimas relações entre o eleitor e o eleito, além de que ella não compensaria os males maiores que o systema produziria, é em si mesma puramente illusoria e contraproducente.

*Voto limitado.* — Foi o que tivemos no dominio da ultima lei conservadora de eleição indirecta. Chamou-se tambem entre nós — lei do terço, porque a limitação imposta ao voto de cada eleitor tinha em vista deixar à opposição a terça parte dos representantes. É tambem este o processo admittido pela nossa actual lei eleitoral. A differença está em que a lei da monarchia fazia de cada provincia um districto, ao passo que a de hoje divide os Estados maiores em districtos.

O voto limitado foi proposto em um jornal inglez, em 1836, por um sr. G. L. Craik. Em 1854 o mesmo escriptor apresentou exposição mais detalhada do seu systema. Os americanos do Norte pretendem que o voto limitado usou-se na Pensylvania em 1839. O governo inglez o propoz em 1858 para as eleições da

Australia. Entre nós, José de Alencar, no seu livro primoroso e original *Systema Representativo*, nos diz que aconselhou o voto limitado em artigo publicado no *Jornal do Commercio* de janeiro de 1859. Foi na sessão da Camara dos Lords de 30 julho de 1867 e na da Camara dos Communs de 9 de agosto que prevaleceu pela primeira vez na Inglaterra este systema. Logo no anno seguinte, após as primeiras eleições por elle regidas, membros do parlamento e a imprensa denunciaram a *fraude legal* que elle contém. Desde então tem se empregado algumas vezes o systema do voto limitado, mas raro é o livro que d'elle se occupe, de uns trinta annos para cá, onde não venha claramente exposta a existencia de seus vícios. Nós mesmos já o provámos no ultimo periodo da eleição indirecta, e o abandonámos, depois de conhecê-lo.

Essas recordações historicas ficam ahi para que por ellas se possa avaliar da nossa simplicidade, resuscitando hoje para as eleições da Republica um instrumento desde tanto tempo desacreditado.

Pela lei em vigor, estatuinto que cada eleitor vote, em regra, apenas em dous terços do numero dos representantes a eleger pelo seu districto, pretendeu-se que o outro terço ficasse para a minoria. Mas, antes de tudo, quem auctorizou o legislador a dizer que a minoria ha de ser, por força, o terço do eleito-rado, nem mais nem menos? Tal criterio é arbitrario e na maioria dos casos conduzirá a *fraudar* a opinião, ajustando-a cruelmente a um verdadeiro leito de Procusto. Depois, não é menor o arbitrio com que se estabelece desde logo que a opinião estará, por força, dividida em dous unicos partidos. Outra *fraude legal*. Mas, de tudo o mais monstruoso é que nem mesmo essa repartição arbitraria da letra da lei tem por si garantia alguma. Ella será fraudada com os recursos da mesma lei. Repetirei aqui o que é tão sabido dos cabalistas. Admittamos que, em districto que tenha de dar 3 deputados, a minoria disponha de 100 eleitores; vou provar que nem será preciso que a maioria tenha duas vezes esse numero, isto é 200, para burlar inteiramente a representação da minoria. Sejam, pois, 153 apenas os eleitores da maioria, que apresentará por seus candidatos, em vez de dous nomes, como lhe competia, os tres a quem chamaremos A, B e C. Em seguida, a maioria dividirá em tres grupos a sua gente, cada um de 51 eleitores, e, respeitando a letra da lei, que cohibe a votação em mais de dous nomes, fará votar cada grupo pela seguinte ordem:

- 1º grupo em A e C.
- 2º grupo em C e B.
- 3º grupo em B e A.

É facil verificar que cada candidato foi votado por dous grupos de 51 eleitores, o que deu a cada um 102 votos. Ora, a minoria só dispõe de 100 votos, o que quer dizer que o seu candidato mais votado não alcançará a eleição, visto que os tres da maioria excedem esse numero. Eis ahi simples maioria fazendo unanimidade, e tudo sem violencia, nem fraude, a não ser a auctorizada pela propria lei.

E ha quem allegue no Brasil que não se deve reformar esta lei, porque ainda não foi experimentada! Bem provada tem sido ella, ainda que tenhamos de admittir que o legislador pudesse estar alheio ao que todos sabiam. Nem colhe, como desculpa, a allegação que já ouvi fazer de que a fraude legal não

será exercida, tratando-se de eleição em que um grande eleitorado tenha de tomar parte. Os grandes eleitorados são facilmente arregimentáveis, como os pequenos, e o cálculo a fazer é tão simples que por toda parte dará sempre o seu resultado obrigado — a falsificação da opinião. Para isso, nem é preciso commetter acção criminosa, ou mesmo irregular, nem fazer mais calculo do que uma conta de dividir; a fraude está na mesma lei, ou antes a lei é a fraude, se póde comprehender-se o paradoxo.

Voto uninominal com circulo unico. — Saint Just, na Convenção Franceza, na sessão de 24 de junho do anno 93, e, mais tarde, o jornalista E. de Girardin, em meados d'este seculo, propozeram que a Franca fosse considerada um collegio unico eleitoral e que cada cidadão votasse em um só nome de candidato. Declarar-se-iam eleitos os candidatos mais votados, até o numero de que se compozesse o congresso legislativo.

Comprende-se à primeira vista que este systema offerceria com segurança estes dous resultados: extrema simplicidade quanto ao processo e representação às opiniões. Os seus defeitos, porém, são muito consideráveis. Por tal modo, a eleição seria verdadeiro azar. Qualquer dispersão na votação da maioria real poderia dar-lhe derrota, ou debilital-a a ponto de não poder viver. Os nomes muito populares teriam plethora de votos, enquanto outras candidaturas da mesma parcialidade sossobriariam sem remissão. Em uma palavra, estaria garantida a representação de toda opinião que tivesse obtido o quociente eleitoral a par de eleição de muitos candidatos que o não tivessem; mas ficaria em grande perigo a verdadeira representação.

Este é um dos systemas viciados pela preocupação de favorecer às minorias, sem importar-se com que o governo, isto é, a opinião que obtiver victoria, fique, ou não, habilitado a bem cumprir a sua missão. Do mesmo modo que é injusto privar de representação a opinião que dispozer do quociente, não é mais explicavel dar-lhe representação, quando ella o não tiver.

Também a *nacionalisação do voto e da representação*, que parece pretender este systema, facultando ao candidato reunir o suffragio dos seus correligionarios de qualquer ponto do paiz, desapparece e póde mesmo dar o resultado opposto, desde que consideremos que a extraordinaria dispersão de votos a que elle tem de dar logar, permitirá a eleição de muitos individuos que não apresentem senão quantidade miseravel de suffragantes, rebuscados no circulo estreito do campanario

João C. da Rocha Cabral — “Systemas Eleitoraes do ponto de vista da representação proporcional das minorias” — Ed. Livraria Francisco Alves — Rio de Janeiro — 1929 — págs. 35 e segs.

### Capítulo III

#### O SYSTEMA ASSIS BRASIL E SEU UNICO DEFEITO

Eis a engenhosa combinação do eminente Sr. Assis Brasil, tal como a concretizou elle mesmo em 1893, num projecto de emenda à lei eleitoral de então:

“Art. Para as eleições de deputados, cada Estado da União constituirá um districto eleitoral, equiparando-se para tal fim aos Estados, o Districto Federal.

§ 1º Cada eleitor votará, em uma mesma sedula, em um só nome e, logo abaixo, e separado por um traço bem visível, em tantos nomes quantos quizer, até o numero de deputados a eleger pelo seu districto eleitoral.

§ 2º Os nomes collocados no alto de cada sedula, e antes do signal referido no paragrapho antecedente, considerar-se-ão votados no primeiro turno; os que vierem depois se dirão votados no segundo turno.

§ 3º Reputar-se-ão eleitos os cidadãos, que houverem obtido, no primeiro turno, numero de votos pelo menos igual ao quociente, que resultar da divisão do numero total de eleitores, que tiverem votado em algum nome, pelo numero de deputados a eleger, desprezadas as fracções.

§ 4º Não alcançando o numero de eleitos, no primeiro turno, ao numero de deputados a eleger, considerar-se-ão eleitos os mais votados no segundo turno, até o preenchimento de todas as vagas do primeiro.

§ 5º Si o nome do cidadão votado e eleito no primeiro turno fôr repetido no segundo, não será considerado na apuração deste ultimo.

§ 6º Quando a eleição fôr de um ou dous deputados, cada eleitor votará em um só nome, considerando-se eleito o mais votado, ou os mais votados, ainda que não atinjam o quociente”.

A excellencia de tal systema, demonstra-a seu autor, de fórma eloquente, contrastando-o com as condições todas, que já vimos serem primordiaes, de um bom systema eleitoral: a) Tem elle a simplicidade, reunindo num só escrutinio o processo, pelo qual se apura quaes os candidatos eleitos por terem attingido o quociente, em votação uninominal, e o da apuração dos que devem completar o numero de representantes, por maioria relativa, no escrutinio de lista. b) Não exige dos partidos cálculo algum complicado para disporem suas forças. c) Garante ás opiniões em minoria a possibilidade da representação, desde que attingem seus votos o quociente resultante da divisão do numero de votantes pelo dos representantes a eleger. E tantas vezes o atinjam, tantos representantes elegerão, só dependendo isso da boa distribuição de seus votos.

A nosso ver, o systema do Sr. Assis Brasil pecca apenas por sacrificar demasiado a representação das opiniões em minoria aos interesses predominantes da maioria; neste sentido já está elle atrazado em comparação com outros mais modernamente sugeridos, e até postos em pratica, para garantir ás ditas opiniões uma representação, independente do estreito e rigido limite do quociente eleitoral.

Figuremos alguns exemplos com esse processo, como já fizemos com o da vigente lei brasileira.

Admittindo que, num districto como o da Capital Federal, se formem quatro partidos e levem ás urnas um total de 38.000 votantes para a escolha de 10 deputados, o quociente para a eleição dos primeiros nomes das listas será 3.800. Si os partidos A, B, C e D contarem com os seguintes numeros de eleitores, res-



pectivamente — 16.000, 12.000, 6.000 e 4.000, e distribuirem seus votos sem erros de calculo, teremos, dividindo cada total por aquelle quociente:

A.  $16.000 \div 3.800 = 4$ , restando 800.

B.  $12.000 \div 3.800 = 3$ , restando 600.

C.  $6.000 \div 3.800 = 1$ , restando 2.200.

D.  $4.000 \div 3.800 = 1$ , restando 200.

Quer isto dizer que, na apuração do primeiro turno (o dos primeiros nomes das listas), o partido A. terá eleito 4 deputados, o partido B. 3, o C. 1, e o D. 1. Total — 9 deputados eleitos no primeiro turno.

No segundo turno estará eleito mais um do partido A. porque sua lista naturalmente haverá recebido mais votos do que as dos outros partidos. Não haverá sensível iniquidade nisso, considerando que os votos restantes ao partido C. foram muito mais numerosos do que os que sobraram ao da maioria? Responde o autor do systema que essa iniquidade cede á consideração, de que se deve reforçar a maioria, a quem compete governar. De facto, conferindo-se mais um representante a um dos partidos da minoria, no caso figurado, veriamos o partido da maioria ficar apenas com 4 e os outros com 6, o que tornaria difficil a situação.

Mas, si a differença entre as forças da maioria e as das minorias for maior, e houver dispersão dos votos destas ultimas, pôde resultar até unanimidade para a maioria, como figuramos neste exemplo de cinco listas.

A.  $25.100 \div 3.800 = 6$ , resto 2.300.

B.  $3.750 \div 3.800 = 0$ , resto 3.750.

C.  $3.250 \div 3.800 = 0$ , resto 3.250.

D.  $3.000 \div 3.800 = 0$ , resto 3.000.

E.  $2.900 \div 3.800 = 0$ , resto 2.900.

Verifica-se ahí que o partido da maioria A. faria 6 deputados no primeiro turno, e ainda os 4 faltantes, no segundo turno; porque, mesmo si houvesse combinação entre os diversos partidos da minoria, não poderia esta dar a sua lista combinada maior numero de votos do que os da maioria.

Resultado: — a unanimidade para o governo, apesar dos partidos em minoria terem mais de um terço dos votantes, e não obstante os votos obtidos por cada uma dessas minorias serem em numero maior do que o resto da maioria, depois de feitos os 6 deputados pelo quociente.

Nesse caso, parece incontestavel a iniquidade. Haveria, como dissemos, demasiado favor legal para o partido governista, que já contaria no primeiro turno com 2 deputados acima da metade. E a injustiça para com os outros seria notavel: O partido B., por exemplo, levará 3.750 eleitores, e não pode fazer um só representante. O da maioria, tendo levado 25.100 eleitores, fez dez; quer dizer, para fazer cada representante lhe bastaram 2.510 votos.

Vê-se, pelos exemplos figurados, que o eminente escriptor brasileiro, apezar da fama, que lhe arranjaram, de subversivo, protege em demasia o partido situacionista, com sacrificio das minorias, embora ponderaveis.

Já dissemos que se não póde garantir, em absoluto, a representação de "todas" as opiniões, numa assembléa de numero prefixado; nem mesmo levar a possibilidade de tal representação aos agrupamentos mais reduzidos, sob pena de sacrificar-se a estabilidade e a efficiencia da propria assembléa, e acabar prejudicando o direito, tanto ou mais respeitavel, do maior numero. Mas deve haver um meio de evitar as unanimidades, e de conferir, pelo menos, um ou dous representantes ás opiniões em minoria, num districto de dez representantes, por exemplo; mesmo com um pequeno sacrificio do partido mais numeroso, do partido governista, que gosa de muitas outras vantagens. Para os espiritos verdadeiramente democraticos e christãos, tirar-se uma particula do que tem mais, em favor dos que sem isso nada teriam, deve ser preferivel ao processo contrario, de conferir-se ao primeiro tudo, a unanimidade, adjudicando-se-lhe até as sobras e insufficiencias dos outros. E é o que se tem procurado conseguir por meio de outros systemas, que, neste particular, visam corrigir, por meio de normas legaes, os possiveis abusos da maioria.

Em nosso paiz, esses abusos são communs. A differença numerica entre os adeptos do governo e os das minorias é quasi sempre muito grande, não offerecendo possibilidade á eleição de um só deputado pelo quociente, para os que estão de baixo. Isso tem contribuido para o aniquillamento das minorias, que desaparecem desesperadas; ainda mais porque a fraude e a simulação nas eleições feitas "a bico de penna" completam a obra, que a lei deixou possivel, não garantindo realmente, ás minorias, o direito de representação.

Essa insegurança é a causa do desaparecimento dos partidos de opposição. Estes só se formam e persistem e crescem pelo proselitismo. Sua aspiração é tornar-se maioria e assumir o poder. Si as leis e os costumes politicos não lhes permitem isso, não lhes asseguram nem o direito de representação nas assembléas, desaparece o estímulo; em vez de adquirir proselitos, elles perdendo vão, dia a dia, seus sectarios, e acabam dissolvendo-se por completo deixando em campo sómente o governo. Assim, nem opposições nem governos se aperfeiçoam.

As qualidades moraes irão desaparecendo forçosamente do mundo politico, e campeará infrene o despotismo, com sacrificio completo dos ideaes.

Aqui o dilemma final: ou isso é bom, e devemos abolir as eleições; ou o systema democratico-representativo é ainda, como nos parece, o mais salutar para o governo dos povos, e nosso dever, então, é corrigir, reformar os processos eleitoraes, de modo que se torne realizavel a representação da opinião, a livre manifestação da vontade popular.

Vamos agora estudar o que se tem praticado e sugerido ultimamente na Italia, na Allemanha e no Uruguay, para corrigir os defeitos acima apontados; e talvez encontremos um caminho seguro para o reformador brasileiro. A Italia é a nossa mãe latina; seu exemplo de certo nos impressionará. A Allemanha é a terra da disciplina, da cultura politico-juridica, rival da romana. Nossos visinhos do Uruguay, posto que exiguos em população e territorio, são como nós, latinos e sul-americanos; politicamente, nossos irmãos de hontem; e estamos certos de que seu exemplo calará no espirito brasileiro, estimulando-o beneficamente neste assumpto.

*Edgard Costa* — “A legislação eleitoral brasileira (Histórico, comentários e sugestões)” — Departamento de Imprensa Nacional — 1964 — págs. 26 e segs.

## A ELEIÇÃO POR DISTRITOS OU CIRCULOS ELEITORAIS

(DECRETOS DE 1855 E 1860)

A eleição por distritos, ou círculos eleitorais, constituiu a grande inovação do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, após longos e contraditórios debates no parlamento, a partir do projeto apresentado em julho de 1848 pelo Senador Paulo Souza. A Comissão da Câmara que emitiu parecer sobre o projeto vindo do Senado, chegou até a considerá-lo contrário à Constituição, porque a divisão das Províncias em distritos eleitorais modificava em sua essência o disposto pelo art. 90 dela, que mandava fossem os representantes da Nação eleitos por “eleitores de província”; os eleitores e a eleição que, assim, eram da Província, se tornariam propriamente “de distritos”. O projeto inicial, com substitutivo oferecido no Senado, e emendas, foi, não obstante, aprovado afinal pela Câmara por 54 votos contra 36, em votação nominal.

Determinava o Decreto nº 842 que as Províncias do Império seriam divididas em tantos distritos eleitorais quantos fossem os seus deputados à Assembleia Geral. A primeira divisão seria feita pelo Governo, ouvidos os Presidentes das Províncias, e só por lei seria alterada. Na divisão o Governo guardaria as seguintes bases:

1º) as freguesias, de que se compusesse cada distrito eleitoral, seriam unidas entre si sem interrupção;

2º) seriam designados por números ordinários, e iguais, quanto fosse possível, em população de pessoas livres;

3º) o Governo designaria para cabeça de cada distrito eleitoral a cidade ou vila mais central, onde se reuniriam, num só colégio no dia marcado para a eleição dos deputados, e no edifício que o Governo também designaria, todos os eleitores do distrito.

Observadas as formalidades para a organização do Colégio e o mais de que tratava a Lei nº 387, de 1846, no Cap. 1º do Título III, proceder-se-ia à eleição de um deputado, votando cada eleitor por cédula não assinada e escrita em papel fornecido pela Mesa. Recolhidos os votos em escrutínio secreto, contados e apurados, ficaria eleito deputado o cidadão que obtivesse maioria absoluta de votos.

Se ninguém obtivesse essa maioria absoluta de votos, proceder-se-ia a 2º escrutínio, votando cada eleitor unicamente em um dos quatro cidadãos mais votados no primeiro escrutínio; se ainda nesse 2º escrutínio ninguém obtivesse maioria de votos, proceder-se-ia a 3º escrutínio, votando o eleitor unicamente em um dos dois cidadãos mais votados no segundo, e ficaria eleito deputado o que obtivesse maioria absoluta de votos. No caso de empate decidiria a sorte, e aquele contra quem ela decidisse seria declarado suplente. Fora deste caso, finda a eleição de deputado, proceder-se-ia à eleição de um suplente, observan-

do-se a respeito dela o determinado para a eleição de deputado. Serviria de diploma uma cópia autêntica da ata.

O Governo poderia, não obstante, subdividir em mais de um Colégio os distritos em que, pela disseminação da população, fosse muito difícil a reunião de todos os eleitores em um só Colégio. Nesse caso, trinta dias depois do marcado para a eleição, a Câmara Municipal da cabeça do distrito, reunida com os eleitores do respectivo colégio, que seriam convocados, faria com eles a apuração; o cidadão que reunisse maioria de votos, seria declarado deputado, e suplente o seu imediato.

O cidadão eleito por mais de um distrito teria opção do distrito que quisesse representar, e seria substituído pelo respectivo suplente procedendo-se à nova eleição na falta deste. A opção seria feita dentro de três dias depois da verificação dos poderes.

A eleição dos membros das Assembléias Provinciais seria também feita por distritos, dividindo-se o número deles pelo de deputados que desse a Província; o seu quociente seria o número de membros a serem eleitos em cada distrito.

Finalmente, dispunha o decreto sobre incompatibilidade, dispondo que os presidentes de Províncias e seus secretários, os comandantes de armas e generais em chefe, os inspetores da Fazenda Geral e Provincial, os chefes de polícia, os delegados e subdelegados, os juizes de direito e municipais, — não poderiam ser votados para nenhuma das Assembléias Provinciais, deputados ou senadores, nos colégios eleitorais dos distritos em que exercessem autoridade ou jurisdição; os votos que sobre eles recaíssem seriam reputados nulos.

Em agosto de 1859 o deputado Sérgio de Macedo ofereceu projeto aumentando para três o número de deputados por distrito.

A *Fala do Trono*, lida na sessão de 11 de maio do ano seguinte, acentuava que os abusos a que dera lugar a execução da última lei eleitoral, aconselhava a adoção de providência que pusessem cobro à sua reprodução. Em junho, a Comissão especial designada para dar parecer sobre o projeto Sérgio de Macedo, — parecer de que foi primeiro signatário o deputado José Antônio Saraiva, — concordava em que a eleição por pequenos distritos acarretava inconvenientes graves, porque tendiam a modificar profundamente o caráter do eleitorado, com o predomínio crescente do interesse individual sobre o interesse coletivo.

Afinal aprovado o projeto, converteu-se ele no *Decreto número 1.082, de 18 de agosto de 1860*, que dispôs: 1º) que nenhuma província teria menos de dois deputados à Assembléa Geral; 2º) que as Províncias seriam divididas em *distritos eleitorais de três deputados* cada um; quando, porém, fossem só dois deputados, ou o número deste não fosse múltiplo de três, haveria um ou dois distritos de dois deputados; 3º) os deputados seriam eleitos por maioria *relativa* de votos, não havendo suplentes; em caso de morte de deputado, opção por outro distrito, ou perda do seu lugar por qualquer motivo, proceder-se-ia à nova eleição no respectivo distrito; 4º) a eleição dos membros das Assembléias Provinciais far-se-ia da mesma maneira que a dos deputados à Assembléa Geral.

Determinava mais que o Governo na Corte e os Presidentes nas Províncias fixariam o número de eleitores que devia dar cada paróquia, na razão de um eleitor para trinta votantes.

Estendeu as incompatibilidades estabelecidas no Decreto de 19 de setembro de 1855, aos juizes de órfãos e aos seus substitutos, bem como aos funcionários, designados no mesmo decreto, que tivessem estado no exercício dos respectivos cargos dentro dos quatro meses anteriores à eleição secundária. A incompatibilidade desses funcionários efetivos e dos demais referidos naquele decreto, subsistiria ainda em todo o distrito eleitoral se não tivessem deixado seis meses antes da eleição secundária o exercício dos respectivos cargos, em virtude de renúncia, demissão, acesso ou remoção.

(.....) pág. 46

DA ELEIÇÃO DE DEPUTADOS À ASSEMBLÉIA GERAL E DE MEMBROS DAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS PROVINCIAIS — As Províncias seriam divididas em tantos distritos eleitorais quantos fossem os seus deputados à Assembléia Geral, atendendo-se quanto possível à totalidade da população entre os distritos de cada Província e respeitando-se a contigüidade do território e integridade do município (\*). O município da Corte compreenderia três distritos, e os das capitais da Bahia e Pernambuco, dois cada um.

Cada distrito elegeria um deputado à Assembléia Geral e o número de membros da Assembléia Legislativa Provincial marcado no art. 1º, § 16, do Decreto nº 2.675, de 1855. Quanto às Províncias de Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo e Amazonas, que teriam de ser divididas em dois distritos, elegeria cada uma delas 22 membros, cabendo 11 por distrito.

O juiz de direito que exercesse jurisdição na cidade ou vila designada para cabeça do distrito, ou, em caso de falta, o seu substituto, e na falta deste o da Comarca mais vizinha, comporia com os presidentes das mesas eleitorais uma junta, por ele presidida, a qual faria a apuração geral das eleições do distrito para deputados e membros das Assembléias Provinciais, apuração que seria procedida, dentro do prazo de 20 dias pelas cópias autênticas das atas dessas eleições. Na cidade onde houvesse mais de um juiz de direito, presidiria a junta apuradora o mais antigo, ou o mais idoso se igual a antigüidade.

Não se consideraria eleito deputado o cidadão que não reunisse a maioria dos votos dos eleitores que tivessem comparecido à eleição. Neste caso, o presidente da junta expediria avisos para se proceder à nova eleição, 20 dias depois. Nessa segunda eleição só poderiam ser votados os dois cidadãos que tivessem obtido o maior número de votos, sendo suficiente para eleger o deputado a maioria dos votos que fossem apurados (art. 18, § 2º).

Na eleição de membros das Assembléias Legislativas Provinciais cada eleitor votaria em um só nome, sendo considerados eleitos os que reunissem votação igual, pelo menos, ao quociente eleitoral calculado sobre o número total de eleitores que tivessem concorrido à eleição, dividido pelo número de membros a eleger. Se algum ou alguns não reunissem aquela votação, proceder-se-ia,

(\*) Pelos Decretos ns. 8.100 a 8.119, de 21 de maio de 1881, foram assim divididas as Províncias em distritos eleitorais: Amazonas, 2; Pará, 3; Maranhão, 6; Piauí, 3; Ceará, 8; Rio Grande do Norte, 2; Paraíba, 5; Pernambuco, 13; Alagoas, 5; Sergipe, 4; Bahia, 14; Espírito Santo, 2; Corte e Província do Rio de Janeiro, 12; São Paulo, 9; Paraná, 2; Santa Catarina, 2; São Pedro do Rio Grande do Sul, 6; Minas Gerais, 20; Goiás, 2 e Mato Grosso, 2. — Os decretos especificavam a cidade que cada distrito teria por sede e o território que compreenderia (município e paróquias).

quanto aos lugares não preenchidos, à nova eleição, observando o disposto anteriormente.

Concluída definitivamente a eleição e transcrita no livro de notas de um dos tabeliães do lugar a ata da apuração geral, a Junta expediria diplomas aos eleitos, remetendo cópias autênticas da ata ao Ministro do Império, na Corte, ao Presidente, nas Províncias, e à Câmara dos Deputados e à Assembléa Legislativa Provincial, conforme fosse a eleição.

No caso de reconhecer a Câmara dos Deputados ou a Assembléa Legislativa Provincial, que um ou mais dos eleitos estavam compreendidos em qualquer das incompatibilidades especificadas no art. 11, seriam declarados nulos os votos dados e proceder-se-ia à nova eleição, na qual não poderiam ser votados aqueles cidadãos. Proceder-se-ia também à nova eleição se da anulação de votos pela Câmara ou Assembléa resultasse a exclusão de algum dos que tivessem obtido o respectivo diploma.

No caso de vaga de deputado ou membro da Assembléa Provincial ocorrida durante a legislatura, proceder-se-ia à nova eleição para preenchimento do lugar, dentro do prazo de três meses.

(.....) pág. 328

### C) VOTAÇÃO POR DISTRITOS

A votação por distritos, sem importar em alteração do sistema eleitoral vigente, é uma inovação indicada para o aperfeiçoamento da forma de votação, visando a eliminar dos pleitos falhas de que ora se revestem.

Acentue-se, de início, que não se trata de *eleição* por distrito, ou de *representação distrital*, como outrora se praticou, mas de *votação, apenas, por distrito*, com o acatamento do princípio da representação proporcional determinado pela Constituição.

A sua prática busca, entre outros fins, uma vinculação maior do eleitorado com o candidato; a diminuição, senão a eliminação, da influência do poder econômico nas eleições, pois desapareceria para o candidato a necessidade de disputar votos fora do círculo de suas atividades públicas; e, finalmente, o uso facilitado da cédula oficial, do voto em legenda, e, com ele, o desenvolvimento do caráter partidário dos pleitos.

Essa votação por distritos obedeceria aos seguintes preceitos, tais como os formulamos no anteprojeto que, em 1958, organizávamos por honrosa incumbência do Ministro da Justiça:

1) Proibidas as alianças ou coligações partidárias, nas eleições para deputados à Câmara Federal e às Assembléas Legislativas, os Estados e o Distrito Federal, noventa dias antes do pleito, seriam divididos pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral, em tantos distritos eleitorais quantos os seus representantes àquela Câmara e às respectivas Assembléas, vedada a coincidência dos pleitos;

2) Cada distrito abrangeria um ou mais municípios, observada sua contigüidade territorial, tendo por base, aproximadamente, a mesma população eleitoral;

3) Em cada um desses distritos seria registrado, pelos partidos concorrentes, apenas um candidato, mediante prévia escolha em convenção;

4) A cédula de votação, distribuída exclusivamente pela Justiça Eleitoral no ato, conteria apenas a designação dos partidos concorrentes e suas legendas,

na ordem do respectivo registro, precedidas de um retângulo para a assimilação do voto preferencial do eleitor;

5) Na apuração do pleito, somados os votos obtidos pelos partidos em toda a circunscrição ou Estado, considerar-se-iam eleitos tantos candidatos, de cada um, quantos indicassem o respectivo quociente partidário, e na ordem da votação obtida por cada um nos vários distritos, e suplentes os imediatos (Cód. El., arts. 58 e 62).

Os assim eleitos, além da qualidade de representantes do Estado dentro do princípio constitucional da representação proporcional, desde que a sua eleição resultava da votação global nele obtido pelo partido, seria ao mesmo tempo um representante dos interesses do distrito ou região pelo qual fora eleito, onde maior se revelava a influência do mesmo partido.

— Em 1960 foi apresentado pelo ilustre senador MILTON CAMPOS projeto de lei instituindo os distritos eleitorais para a eleição de deputados federais e às assembleias legislativas estaduais, do mesmo modo se procedendo para as eleições municipais, nos municípios em que haja mais de três mil eleitores para cada vereador a ser eleito, processando-se as eleições mediante cédulas oficiais. Os resultados da eleição em todos os distritos do Estado seriam somados para a verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário, na forma da legislação em vigor, e, determinados os lugares que caibam ao partido, o respectivo preenchimento se fará segundo a ordem decrescente da votação nominal dos seus candidatos.

Na justificação do projeto acentuou o seu ilustre autor que ele facilitaria ao extremo a prática da cédula oficial. No regime eleitoral vigente vem se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo partido. Os pleitos são espetáculos de desarmonia entre correligionários, comprometendo a coesão partidária. O projeto evita esse inconveniente. A arregimentação eleitoral e partidária é mais simples, uma vez reduzida à pequena área.

O projeto, — continua o seu autor, — não chega a estabelecer propriamente a *representação distrital*, mas o que institui é apenas a *votação por distritos*. É mais uma técnica eleitoral do que um sistema de representação. Mas não há dúvida que a votação aproximando o eleitor do candidato se torna mais autêntica.

“Do ponto de vista da corrupção eleitoral, — conclui, — que é a grande chaga do regime, talvez se argumente que limitada à área de incidência da compra de votos, ter-se-á facilitado o êxito dos corruptores. O argumento impressiona. Mas há a considerar que, na pequena área do distrito, as resistências podem surgir com mais eficácia, sobretudo se se arregimentarem os homens bons do lugar. A vigilância será mais viva, maior o escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção”.

Demais, sendo escolhido o candidato através de convenções, com a participação dos eleitores do partido, a necessidade de compra do voto inexistiria.

Há, porém, no projeto dispositivos que merecem reparos. O primeiro deles é o que permite a inscrição do mesmo candidato até em três distritos diferentes, pelo mesmo partido, para as eleições federais (art. 4º) e até cinco nas estaduais (art. 6º, parágrafo único). Com essa permissão pode desaparecer a vantagem da diminuição, com a votação distrital, da influência do poder econômico nas eleições, eis que importa para o candidato na necessidade de disputar

votos fora do círculo de suas atividades públicas, em municípios por vezes afastados, com dispêndio, conseqüente, de gastos excessivos.

O segundo, é o que se refere à cédula de votação, ao determinar o projeto que dela conste, além do nome do partido, o do candidato. Ora, se cada partido apenas pode registrar um candidato em cada distrito, votando nele subentende-se que o eleitor vota no seu respectivo candidato. Se o objetivo é tornar presente ao eleitor, no ato de votar na cabine, o nome desse candidato, será contribuir para manter o "personalismo" nos pleitos eleitorais, quando o voto apenas no partido ou sua legenda emprestaria aos mesmos pleitos o caráter partidário de que devem se revestir, e que é preciso criar e fortalecer.

Um último reparo merece o projeto: o de não prescrever, preliminar e expressamente, a proibição de alianças ou coligações de partidos nas eleições que regula, embora essa vedação possa resultar da interpretação que se dê à técnica de votação por ele instituída, e seu silêncio sobre essas alianças. Aliás, as coligações partidárias são inconciliáveis com um dos objetivos buscados pela votação por distritos — a arregimentação eleitoral e partidária, como lembra o ilustre autor do projeto, senador MILTON CAMPOS.

João Camillo de Oliveira Tôrres — "Harmonia Política"  
Ed. Itatiaia — Belo Horizonte — 1961 — págs. 228 e segs.

### *§ 2 — O retorno à normalidade*

Por que não restauramos o sistema de distritos, que os ingleses não abandonaram e no fundo é tão simples e lógico, pois, cada deputado representa uma comunidade definida?

Vejam algumas das objeções ao sistema; depois cuidaremos das suas vantagens.

Em primeiro lugar há uma veneranda crítica, contemporânea dos dias do marquês do Paraná: o sistema distrital viria fortalecer demasiadamente as influências do campanário, os "coronéis". A história encarregou-se da resposta, inclusive pela superação das premissas do silogismo: não há mais "coronéis".

A outra não é nova também e é ilustre, pois, tem o apoio de eminentes e vetustos vitorianos: as minorias derrotadas não serão representadas, situação que muitas vezes se prolongará ao infinito. O cidadão do partido derrotado não terá voz no Parlamento. Teoricamente e, no caso limite, pode acontecer a hipótese de um partido, mesmo sem maioria absoluta, fazer todas as cadeiras, se vencer em todos os distritos. Há uma resposta terrível a este argumento, resposta verdadeiramente trágica e suicida: uma parte considerável da população, às vezes a maior, não participa nem tem representantes no Poder Executivo, com todas as conseqüências bem conhecidas que o fato acarreta. Trata-se, pois, de uma objeção que somente ingleses, acostumados ao sistema coletivo de governo, a autoridade suprema entregue ao rei, neutro, imparcial e supra-partidário, poderiam levantar impunemente; no Brasil iria atingir mais alto, a própria forma de governo...

O último argumento diz respeito à situação dos pequenos partidos, que não obstante sua votação numerosa, mas espalhada por todo o território, ficariam sem representantes nos parlamentos. Em primeiro lugar não há interesse fun-



damental em criar numerosos partidos mais ou menos inviáveis e fictícios. Em segundo — o que responde também à objeção anterior, convém esclarecer que pretendemos formas mistas. Por último, ninguém ignora a existência de uma autêntica “geografia partidária”.

Vejamos algumas das vantagens do sistema.

Em primeiro lugar, estabelece relações efetivas entre representantes e representados, cria uma verdadeira responsabilidade do deputado para com o eleitorado, transforma a eleição num mandato real de procuração entre pessoas conhecidas, abolindo o caráter fictício da representação atual.

Em segundo, diminui a “massificação” do povo, reduzindo o eleitorado ao ideal clássico: associações para determinados fins; anula a influência da propaganda e de outros fatores semelhantes. Além disto, reduzindo o número de candidatos, facilita a escolha do eleitor consciente, que não ficaria, como hoje, perplexo em face da multidão de candidatos.

Depois, segundo o venerando Bagehot, se as minorias devem ser representadas, não podemos desprezar os direitos da maioria, pois, se a oposição é necessária, o governo também é. Uma situação de maioria instável, como ninguém ignora, significa a ruína.

Com referência às tristes experiências dos últimos pleitos duas vantagens mais, existem. A primeira é que facilita a apuração, por motivos óbvios. Principalmente pela concentração de votos e redução do número de cargos disputados em cada lugar. Qualquer pessoa que tenha participado de uma apuração, compreenderá a importância deste argumento. No concernente a deputados, cada junta só tomará conhecimento de uma dezena deles, pois este é o número de partidos — e não de quatro centenas. Não é necessário aliás grande esforço de raciocínio para compreender que é muito mais rápida a apuração de 300 votos distribuídos entre meia dúzia de cédulas diferentes, do que os mesmos 300 votos entre duzentas pessoas — o tempo gasto em contar cédulas de candidatos de um voto só é que produz todo o atraso. E quando o número de candidatos é multiplicado pelo de municípios e pelas distâncias, como em Minas, então a demora torna-se espantosa.

A outra refere-se ao que pudicamente se denomina “poder do dinheiro”, isto é a mercância de votos. Ora, como demonstram as queixas, em sua maioria, às vezes com dolorosa surpresa para o queixoso, o mal opera em circunstâncias precisas: dentro dos quadros partidários, embora atuando largamente sobre o eleitorado flutuante ou indeciso. É, aparentemente, uma questão de família, ligada à economia interna dos partidos. A razão é visível: não é fácil conseguir, por dinheiro ou qualquer outro processo, que o eleitor de um partido vote em candidato de outro. Dentro da mesma legenda o desvio não será difícil, pois, a consciência partidária não se perturbará. Custará um preço duplo o suborno de um adversário, que terá dois escrúpulos a vencer; por isto será mais cômodo ceifar na seara do correligionário.

Ora, o sistema de distritos, reduzindo as despesas, permitindo melhor concentração de esforços e distribuição das atividades dos candidatos e preservando a disciplina partidária, atuará de modo salutar como empecilho à corrupção.

Um século depois da lei de 19 de setembro, que instituiu a eleição por círculos, estão de pé as austeras palavras do conselheiro José Antônio Pimenta Bueno, marquês de S. Vicente, pronunciadas em sua defesa, ao discutir o assunto em seu *Tratado de Direito Público*.

“A eleição por províncias tinha muitos inconvenientes; o sistema dos círculos ministra importantes vantagens. Facilita a manifestação e representação de todos os interesses e opiniões, desde que tenham alguma importância, pois, que desde então conseguirão maioria em um ou outro distrito e não serão aniquilados pela maioria provincial; é este um grande melhoramento, e mesmo um princípio de justiça, pois que o direito de ter representantes no parlamento pertence a todos os brasileiros e não deve ser monopolizado por uma só opinião, ou maioria provincial”.

“A representação por classes seria difícil, senão impossível, entretanto, verificando-se por círculos, pode ter uma conveniente efetividade. A localidade em que a indústria agrícola, comercial ou manufatureira predominar, facilmente triunfará na escolha de quem venha representar seu interesse predominante”.

“Este sistema reforça a dependência dos deputados para com os respectivos eleitores, o que é de muita conveniência para o exato desempenho do mandato, enfraquece o espírito de provincialismo que entorpece a fusão e a homogeneidade nacional; evita a agitação de grandes massas nas épocas eleitorais e declina influências pessoais que podem ser nocivas, mormente quando provinciais”.

“A sobredita lei, distribuindo por círculos as eleições dos deputados e membros das assembleias provinciais, conservou o sistema anterior ou a eleição por províncias quanto aos senadores; e nisso procedeu bem. Os deputados, como representantes dos interesses locais e móveis, devem relacionar-se mais com as localidades e acompanhar o movimento das idéias delas. Os senadores, representantes dos interesses gerais e das idéias conservadoras, devem depender de uma base mais larga e menos móvel, ainda quando se faça abstração da conveniência de uma mais ampla latitude para sua escolha”. (\*)

#### *A conciliação*

Justificar-se-ia a supressão pura e simples da Representação Proporcional, atendendo-se, inclusive, as condições concretas do Brasil? A resposta deve ser negativa e por muitas razões.

Assis Brasil, numa velha e esquecida brochura dos primeiros anos da República, um dos raros livros sérios já publicados no Brasil sobre assuntos eleitorais, combate o sistema majoritário e advoga a representação proporcional, com argumentos de peso. Principalmente o de que pode ocorrer que um partido ganhe em todos os distritos e faça toda a câmara com uma votação inferior à metade do eleitorado. É válido o argumento, principalmente nos regimes presidenciais em que o governo goza de poderes excessivos e tem meios de conseguir vitórias eleitorais à força.

De qualquer modo, como não se ignora, o sistema de distritos leva à hiper-representação do partido majoritário e à hipo-representação do partido minoritário. Daí a consequência inevitável: dois partidos sólidos frente a frente.

(\*) Cons. J.A. Pimenta Bueno (marquês de São Vicente) *Direito Público Brasileiro*, Rio, 1857, pág. 471.

Além disto há um argumento definitivo: a Constituição, que prevê a representação proporcional por partidos políticos nacionais.

Como conciliar, porém, a Representação Proporcional, exigida por lei e pela necessidade, com o sistema de distrito? Não é tarefa impossível: duas soluções parecem-nos viáveis ou praticáveis. Outras, certamente aparecerão.

Esta conciliação teria dois objetivos principais: baratear as eleições e, pois, criar ambiente para o combate à corrupção; estabelecer uma relação efetiva entre o corpo eleitoral e o corpo representativo, de modo a saber o eleitor quem elegeu e o representa. É necessário que se tenha bem em mira que a corrupção nasce, entre nós, do alto preço das eleições (se o candidato vai gastar muito de qualquer forma, gastará um pouco mais e desonestamente, mas, com resultados úteis — e isto crescerá, sempre). Outra causa que também colabora é a imprecisão, a indecisão: não sabem os eleitores em quem votar — o eleitorado fluante aumenta e a corrupção se torna mais fácil.

Há uma medida que gostaríamos de assinalar, aqui, de passagem que seria um prestimoso auxiliar para a adoção das medidas que preconizamos: a lei devia impor um prazo entre eleições federais, estaduais e municipais, que não podem ser realizadas conjuntamente. Há razões teóricas: o bem comum municipal é distinto do federal e do estadual, as candidaturas podem ter sido bem escolhidas num caso e mal, noutros — e quando há coincidência, todos votamos em função de um dos pleitos, do mais importante. A coincidência de eleições, ademais, permite a formação de associações espúrias, as chamadas “dobradinhas” atrás das quais entram muitos abusos.

Passemos às formas de conciliação.

Uma é extremamente simples e corresponde ao comportamento dos partidos brasileiros em face das eleições: cada Estado seria dividido em distritos, de população homogênea e em número igual ao de deputados a serem eleitos. Os partidos registrariam seus candidatos pelos distritos e somente neles poderiam ser sufragados, sendo permitido o voto na legenda, apenas, sem o nome do candidato. Apurado o pleito, somar-se-iam as legendas totais (o voto no candidato seria voto na legenda como hoje), com a distribuição de cadeiras pelo sistema vigente, sem maiores alterações. Em resumo: a lei oficializaria o critério de distribuição de zonas de influência, proibida a votação de candidatos de uma em outra. Seria o sistema atual, caso eleitores e candidatos obedecessem rigorosamente à distribuição de “redutos”. Nenhuma outra alteração haveria. (É o sistema adotado no projeto Milton Campos.)

A outra é mais complexa. Cada Estado seria dividido em distritos eleitorais, em número inferior ao de deputados. Cada partido inscreveria um candidato para cada distrito: a votação nestes candidatos seria considerada votação na legenda: as cadeiras restantes seriam distribuídas proporcionalmente à votação obtida nos distritos, de acordo com a ordem de preferência inscrita previamente na Justiça Eleitoral, descontadas as cadeiras obtidas diretamente na votação dos distritos. Assim, se um partido obtivesse 30% da votação teria 30% das cadeiras — distribuídas pelos candidatos eleitos nos distritos e mais os da segunda lista até completar a proporção. Por exemplo: se tem o partido direito a 12 cadeiras e ganhou em 3 distritos, terá os deputados eleitos nestes 3 distritos e

mais os 9 primeiros colocados na segunda lista; se fez 12 deputados distritais, não terá nenhum da segunda lista; se não fez nenhum, vai tirar os 12 da segunda lista. Não vamos enumerar as vantagens da solução apontada, que são inúmeras — entre elas a da facilidade da apuração. E se um destes milionários compradores de votos quiser disputar o pleito, ele concentrará a sua ação perturbadora sobre uma região única e não prejudicará a todos os deputados de seu partido e muitos adversários. E tornará a votação nas capitais menos confusa: somente os candidatos de Belo Horizonte serão votados em Belo Horizonte, e os do interior, no interior.

As soluções propostas conservarão a representação proporcional em todas as suas vantagens tradicionalmente apontadas e restabelecerão sistema representativo, só viável no sistema de distritos — uma relação concreta de mandato entre candidatos e eleitores. Não nos esqueçamos de que as duas mais célebres leis eleitorais no Brasil — a de 1855, feita pelo gabinete Paraná e a de 1881 feita pelo gabinete Saraiva (e redigida por Rui Barbosa) adotaram o sistema de distritos. E os defeitos ficariam anulados pela combinação entre a representação proporcional e o sistema que os ingleses adotam sabiamente até hoje. Em resumo: cada região do Estado seria representada igualmente e todas seriam representadas; cada distrito teria representantes conforme a população; os gastos com eleição ficariam reduzidos; evitar-se-iam lutas de candidatos do mesmo partido; os candidatos de segunda lista, livres de preocupações diretas, poderiam cuidar das tarefas comuns e da secretaria do partido; atenuaria a ação do di. heiro e da propaganda. Permitida, ainda mais, a eleição, graças à segunda lista, de elementos dotados de capacidade, mas, desprovidos do eleitorado próprio.

Há, evidentemente, algumas questões relativas à adoção do segundo critério proposto. Uma delas concerne à situação dos candidatos distritais, supondo-se, como base de referência, a igualdade de população entre os distritos. Considerar-se-iam eleitos os candidatos que obtivessem maioria absoluta nos distritos, independentemente da distribuição de legendas? Aplica-se ao caso a argumentação tradicional contra o sistema distrital: a possibilidade de um partido fazer todos os deputados, sem margens para outros partidos, e sem necessidade de ter a votação unânime a que corresponderia a unanimidade de representação. Bem sabemos que é praticamente irrealizável semelhante "*tour de force*" — um partido conseguir maioria absoluta em todos os distritos, pois, ninguém ignora a distribuição geográfica dos partidos, segundo critérios perfeitamente seguros — se colorimos o mapa de acordo com as linhas políticas dominantes, teremos a distribuição de zonas de influência perfeitamente caracterizada. Mas, em face dessa possibilidade haverá a segunda lista, toda para os partidos minoritários. Se adotarmos o critério de divisão pela metade, nenhum partido faria na votação dos distritos mais da metade da chapa, já que somente esta seria a proporção do registro.

O segundo problema concerne à divisão: qual a proporção entre os deputados de uma e outra chapa? Todos os critérios serão artificiais, pelo menos nos primeiros tempos. Depois, em face de dados estatísticos concretos seria possível o cálculo da divergência entre as duas curvas, a de votação majoritária nos distritos e a proporcional no Estado inteiro. Seria conveniente, de qualquer modo, que houvesse o maior número possível de cadeiras disputadas nos dis-

tritos, para assegurar uma das vantagens do sistema distrital que é a existência de circunscrições eleitorais pequenas, garantia de barateamento das eleições e facilidade de ação para os candidatos. Em certos *laender* da República Federal da Alemanha verifica-se o emprego de um critério semelhante ao que estamos propondo. Nestas leis eleitorais da nova Alemanha, a proporção de deputados eleitos pelos distritos é a seguinte: na Baviera, a metade; na Westfália-Renânia do Norte, três quartos; em Hamburgo e no Slesvig-Holstein, dois terços; em Hesse, três quintos e assim por diante. A variação mostra a dificuldade material de fixar-se uma base realmente exata e ao mesmo tempo a importância relativamente pequena de tal fixação. Aparentemente a solução mais razoável, seria a de Slesvig-Holstein e Hamburgo — a terça parte eleita na lista complementar e os restantes de acordo com a votação absoluta nos distritos. A margem de erros seria reduzida, podendo beneficiar a um ou outro dos partidos, ao que possuísse distribuição maior e o que tivesse as suas forças mais concentradas em determinados pontos.

Uma questão aparentemente banal, mas de grande interesse prático em virtude das conseqüências que teria para a vida interna dos partidos é a relativa à permissão aos candidatos distritais de inscreverem-se na segunda lista. Nada o impede, pois isto beneficiaria aos candidatos de zonas perigosas, ou os nomes essenciais ao partido. São detalhes entregues à sabedoria do legislador e à experiência dos estadistas...

A presença de deputados eleitos graças a seu prestígio próprio, ao lado daqueles que são escolhidos unicamente pela força dos partidos servirá como corretivo para a ameaça que representa para a liberdade o fato de que, hoje, os partidos constituem a substância do regime. A situação atual da democracia apresenta-se, hoje, com uma fisionomia que aterroria aos velhos liberais: o chefe de governo é, por ofício, o chefe do partido majoritário e como tal, comanda os deputados que tendem a assumir o papel subalterno de meros empregados do partido, e como as eleições representam, não a força nativa da opinião, mas o resultados do trabalho modelador executado pelos partidos. O que ameaça o mundo é o aparecimento daquelas formas de mistificação que, outrora, pareciam muito brasileiras, como a "política dos governadores" e a utilização política dos presidentes de província pelos chefes do governo imperial, descrita no famoso "sorites" de Nabuco.

Ora, a combinação entre o sistema distrital e a representação proporcional, levando ao parlamento deputados que se elegeram em função de seu prestígio próprio, atenuará a moderna tendência à "tirania dos partidos".

Outra vantagem — pelo sistema liberal predominava a doutrina de que o deputado recebia, por intermédio de sua circunscrição, uma delegação nacional. Na origem, todavia, o mandato era puramente regional — era o procurador escolhido pelos "vizinhos" que lhe delegavam os poderes para a representação e defesa do bem comum da localidade. Era o deputado muito mais o defensor e representante de uma comunidade regional do que uma entidade partidária ou ideológica. Com o tempo viriam as formas partidárias da vida política — os deputados não representam regiões marcadas, mas posições ideológicas definidas. Assim, como acentuou Duverger, a representação proporcional tende a "nacionalizar" as opiniões, reforçando a uniformidade nacional enquanto que

o critério majoritário agrava as divergências locais (\*). Podemos dizer que a Representação proporcional transfere aos partidos o principal papel, enquanto que o escrutínio majoritário entrega a função representativa às unidades geográficas. Aliás, não é significativo que o apogeu de nosso "federalismo", isto é, da política em função de centros de interesses localistas, coincidiu com a primeira república, acentuadamente majoritária, enquanto que o estabelecimento do sistema proporcional veio diminuir a importância política dos pontos de vista puramente localistas? Já no Império, a política era feita em bases nacionais, pela ausência de centros de referência de base majoritária importante — o regime parlamentar permitia a formação da política em torno de grupos e, não, de homens; o Senado abrigava, sempre, uma forte oposição, já que o Imperador mantinha um certo equilíbrio entre as bancadas, equilíbrio que aparecia, igualmente, no Conselho de Estado; a possibilidade de retorno mantinha acesos os fogos da oposição; mesmo não havendo uma representação proporcional em sentido estrito, um parlamento sempre abrigará uma oposição.

Ora, a adoção de um dos critérios mistos que propusemos, equilibrará os dois modos de representação, resguardando o sistema localista, ao lado do estilo ideológico em moda hoje.

Outra retificação ao sistema de partidos é a que sugerimos em *A Libertação do Liberalismo*, a convocação de uma câmara dos municípios, constituída pelos presidentes das câmaras municipais, a ser consultada sempre que as assembleias estaduais estivessem debatendo leis de interesse dos municípios ou sobre impostos.

Oscar Dias Corrêa — "Os Partidos Políticos — os sistemas eleitorais" in *Revista de Ciência Política* — Fundação Getúlio Vargas — vol. 5 nº 3 — julho/setembro 1971 — pág. 23.

### 10.3 A representação proporcional na Emenda Constitucional de 1969

Vale, ainda, relembrao debate que surgiu, entre nós, a propósito do sistema a ser adotado para a escolha da representação partidária: enquanto a Constituição de 1946 (art. 56) fazia expressa referência ao sistema da representação proporcional, herdado da Constituição de 1934 (art. 23) e do Código Eleitoral de 1932, as Constituições de 1967 e 1969 não a incluíram.

A não-inclusão da referência expressa ao sistema da representação proporcional tem explicação: quando da discussão dos projetos de reforma da legislação eleitoral foi o tema objeto de longas discussões, sustentando alguns que, por exemplo, a eleição distrital, muito sugerida, era incompatível com o sistema proporcional.

Desse debate temos viva memória. Quando, por exemplo, da discussão de nosso Projeto nº 1.036/1963, introduzindo modificações no Sistema Eleitoral

(\*) Duverger (op. cit. pág. 420) estuda muito bem o assunto.

Brasileiro, foi essa a objeção que lhe fez, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, o saudoso e ilustre Deputado Monsenhor Arruda Câmara, frisando que o projeto, adotando o sistema da eleição por distritos, feria o sistema da representação proporcional; e ainda que a maioria daquela douta Comissão não tenha entendido assim.

Desta forma, a não-referência ao princípio, expressamente, eliminaria o obstáculo possível à alteração do nosso sistema de representação.

#### 10.4 *O debate sobre o sistema distrital*

A propósito, aliás, parece-nos que o sistema alemão adaptado, que propusemos, é o mais conveniente à nossa realidade política. De um lado, permite ele a representação das elites (ou oligarquias, dirão os contrários) locais, com a escolha dos representantes distritais; de outro, permite e facilita a criação dos líderes regionais e estaduais, que se transformarão nos líderes nacionais.

Além disso, elimina, ou pelos menos reduz a proporções insignificantes dois dos mais sérios defeitos da atual organização: a disputa entre companheiros do mesmo partido, tornados adversários na busca do voto do correligionário; e o uso abusivo do poder do dinheiro e do poder público nos pleitos.

Quanto ao primeiro, conheço-o de experiência própria. Se não tenho senão motivos de satisfação pelos êxitos das disputas eleitorais em que me envolvi — cinco, duas para a Assembléia Legislativa de Minas e três para a Câmara dos Deputados — largamente aquinhoado que fui sempre nas urnas — não esqueci o espetáculo dramático que representa para os candidatos do mesmo partido a disputa dos votos eleitorais.

O eleitorado é o mesmo — cobiçado por todos os indicados na legenda partidária. Se a luta contra os adversários não preocupa, que os campos são mais ou menos delimitados, a luta entre os integrantes da mesma chapa é surda, desagradável, incômoda, mesmo quando não atinge os limites (muito próximos) da deslealdade.

Os processos empregados costumam ser sub-reptícios, manhosos, fingidos, e vão desde a alegação de que o candidato que se quer alijar está facilmente eleito e não precisa mais de votos, até a alegação contrária de que está derrotado e votar nele é perder voto. . .

Ambas igualmente usadas, sem muito escrúpulo, e ambas perigosas.

A votação, no sistema proposto, teria o condão de eliminar essa disputa, já que cada candidato teria o seu distrito e poderia mesmo, cavalheirescamente, participar da campanha dos companheiros de partido em outros distritos.

Por outro lado, os nomes indicados como candidatos gerais, em pequeno número, e, em geral, de ampla aceitação e prestígio, fariam campanha menos agressiva pela própria condição em que se colocam.

Quanto ao segundo, também o sofri na carne: o uso do dinheiro e do poder público nas eleições.

O dinheiro dos candidatos e dos cabos eleitorais dos candidatos procura comprar indistintamente os chefes partidários locais de qualquer legenda. Não respeita fronteiras nem conveniências, e assume todas as formas, mais ou menos ostensivas: vai desde a doação a instituições de caridade, ou ao poder municipal para a realização de obras públicas de interesse mais ou menos geral, até a compra individual do voto, mediante a entrega do dinheiro vivo ao eleitor. Entre esses dois limites, assume todas as formas que a imaginação possa supor: a compra dos chefes eleitorais, a compra de cabos eleitorais, a doação de bens de uso, utilidades, o fornecimento da alimentação nos *quartéis* e *currais*, o empréstimo de bens de uso (*jeeps*, alto-falantes etc.), todas as formas imagináveis, em que é fertilíssima a mente humana, principalmente dos candidatos.

De outro lado, o dinheiro do poder público, ou a força do poder público: utilizado aquele na realização de benefícios gerais ou particulares (estradas, pontes, campos de futebol etc.) começados, feitos, ou apenas prometidos à véspera dos pleitos; utilizada a força do poder público na conquista suasória dos votos em troca de nomeações de toda ordem; ou na ameaça velada de perseguições e represálias; ou mesmo na intervenção direta da autoridade, ou força policial, no pleito ou na arregimentação eleitoral.

Tudo isso se faz por mil e uma maneiras, conforme a capacidade do autor e da clientela eleitoral, dosado com inteligência e malícia, ou aberto em ignorância e violência.

Pois bem. No distrito, onde os candidatos serão conhecidos do eleitor, mantenham com ele relações às vezes pessoais, essa atuação do dinheiro e da força pode ter menor êxito. Se a área é, em verdade, restrita, e permite a maior concentração de ataque dos corruptores, por outro lado facilita, pelas condições locais, a defesa contra a corrupção.

O grande mal do distrito — a eleição possível de elementos muito vinculados às conveniências restritas do meio distrital, será mitigada com a eleição dos representantes gerais. Por outra parte, possibilitará o conhecimento direto das conveniências locais de modo mais exato. E se todas as conveniências locais se conhecem, há caminho aberto para conhecimento das conveniências gerais.

O problema é complexo, mas merece análise mais detida pelos reflexos na representação, a que infelizmente, não nos podemos dedicar agora.



# ***Obras publicadas pela Divisão de Edições Técnicas [antiga Diretoria de Informação Legislativa]***

"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), Preço	7,00
"REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA"	
– março nº 1 (1964) .....	5,00
– junho nº 2 (1964) .....	esgotada
– setembro nº 3 (1964) .....	esgotada
– dezembro nº 4 (1964) .....	5,00
– março nº 5 (1965) .....	5,00
– junho nº 6 (1965) .....	esgotada
– setembro nº 7 (1965) .....	esgotada
– 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) .....	esgotada
– 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) .....	15,00
— janeiro a março nº 25 (1970) .....	10,00
— abril a junho nº 26 (1970) .....	10,00
— julho a setembro nº 27 (1970) .....	10,00
— outubro a dezembro nº 28 (1970) .....	10,00
— janeiro a março nº 29 (1971) .....	10,00
— abril a junho nº 30 (1971) .....	10,00
— julho a setembro nº 31 (1971) .....	10,00
— outubro a dezembro nº 32 (1971) .....	10,00
— janeiro a março nº 33 (1972) .....	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 .....	3,00

Preço da assinatura anual, que corresponde a quatro números, 30,00 (trinta cruzeiros). Os pedidos de assinaturas e de números avulsos devem ser endereçados ao *Centro Gráfico do Senado Federal — Caixa Postal 1.503 — Brasília — DF*, acompanhados de cheque bancário, visado, nominal e pagável na praça de Brasília.

Remeteremos números avulsos pelo Serviço de Reembolso Postal, acrescido do valor das despesas de remessa, de acordo com a tarifa postal.

#### "DIREITO DE GREVE"

- Edição de 1964
- 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. Preço .... 5,00

(\*) 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).

“VENDAS E CONSIGNAÇÕES”

- Edição de 1965
- Histórico da Lei nº 4.299, de 23-12-63 (esta obra é atualizada em artigos publicados na *Revista de Informação Legislativa* nºs 15/16, pág. 217, e nº 30, pág. 239) esgotada

“LEGISLAÇÃO DO GOVERNO REVOLUCIONÁRIO”

- Decretos-Leis (Governo Castello Branco) – legislação correlata – 4 volumes (1 a 318) encadernados. Preço ..... 80,00
- Atos Institucionais – Atos Complementares – Decretos-Leis e Legislação Citada ou Revogada – Índices cronológicos e por assunto – Governo do Presidente Costa e Silva – Dos Ministros Militares respondendo pela Presidência e do Presidente Emílio G. Médici
  - 1º volume contendo 268 páginas
    - Atos Institucionais nºs 1 a 4
    - Atos Complementares nºs 1 a 37
    - Decretos-Leis nºs 319 a 347 e Legislação Citada, com índices cronológico e por assunto. Preço ..... 10,00
  - 2º volume contendo 314 páginas
    - Ato Institucional nº 5
    - Atos Complementares nºs 38 a 40
    - Decretos-Leis nºs 348 a 409 e Legislação Citada, com índices cronológico e por assunto. Preço ..... 10,00
  - 3º volume contendo 304 páginas
    - Atos Institucionais nºs 6 e 7
    - Atos Complementares nºs 41 a 50
    - Decretos-Leis nºs 410 a 480 e Legislação Citada, com índices cronológico e por assunto. Preço ..... 10,00
  - 4º volume contendo 490 páginas
    - Atos Institucionais nºs 8 e 9
    - Ato Complementar nº 51
    - Decretos-Leis nºs 481 a 563 e Legislação Citada, com índices cronológico e por assunto. Preço ..... 15,00
  - 5º volume contendo 336 páginas
    - Ato Institucional nº 10
    - Atos Complementares nºs 52 a 56
    - Decretos-Leis nºs 564 a 664 e Legislação Citada, com índices cronológico e por assunto. Preço ..... 10,00

- 6º volume contendo 488 páginas  
 Ato Institucional nº 11  
 Atos Complementares nºs 57 a 62  
 Decretos-Leis nºs 665 e 804 e Legislação Citada, com  
 índices cronológico e por assunto. Preço ..... 15,00
- 7º volume contendo 290 páginas  
 Emenda Constitucional nº 1  
 Atos Institucionais nºs 12 a 17  
 Atos Complementares nºs 63 a 77  
 Decretos-Leis nºs 805 a 851 e Legislação Citada, com  
 índices cronológico e por assunto. Preço ..... 10,00
- 8º volume contendo 318 páginas  
 Decretos-Leis nºs 852 a 941 e Legislação Citada, com  
 índices cronológico e por assunto. Preço ..... 10,00
- 9º volume contendo 364 páginas  
 Decretos-Leis nºs 942 a 1.000 e Legislação Citada, com  
 índices cronológico e por assunto. Preço ..... 15,00
- 10º volume contendo 386 páginas  
 Decreto-Lei nº 1.001, de 21-10-1969  
 Código Penal Militar, com índice resumido e índice  
 por assunto. Preço ..... 20,00
- 11º volume contendo 503 páginas  
 Decretos-Leis nºs 1.002 e 1.003  
 Código de Processo Penal Militar, com índice resumido  
 e por assunto. Preço ..... 25,00
- 12º volume contendo 309 páginas  
 Decretos-Leis nºs 1.004 a 1.068 e Legislação Citada,  
 com índices cronológico e por assunto. Preço ..... 20,00
- 13º volume contendo 406 páginas  
 Atos Complementares nºs 78 a 94  
 Decretos-Leis nºs 1.069 a 1.153 e Legislação Citada,  
 com índices cronológico e por assunto. Preço ..... 20,00
- 14º volume  
 Decretos-Leis nºs 1.154 a 1.187 e Legislação Citada,  
 com índices cronológico e por assunto. Preço ..... 20,00

“ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967” (Projeto) – Edição de 1966

- *Quadro Comparativo*: Projeto de Constituição remetido  
 ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, Constitui-

ção 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. Preço ..... 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 Adauto Lúcio Cardoso, em defesa da independência e soberania do Poder Legislativo; críticas e sugestões ao Projeto de Constituição e análise dos Capítulos do Projeto originário do Executivo e remetido ao Congresso em 12 de dezembro de 1966.

– 2º Volume – Primeira fase de tramitação do projeto de Constituição no Congresso Nacional – Discussão e Votação do Projeto. Preço ..... 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. Preço ..... 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. Preço . . . . . 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. Preço . . . . . 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. Preço . . . . . 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). Preço . . . . . 5,00

“REFORMA AGRÁRIA” (3 Tomos)  
(edição de 1969)

– Legislação brasileira de reforma agrária, política agrícola e desenvolvimento regional, contendo:

– textos integrais dos diplomas legais, a partir da Lei nº 4.214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural)

– alterações, regulamentações e remissões da legislação transcrita

– ementário da legislação correlata

– histórico das leis (tramitação no Congresso Nacional)

– marginalia (pareceres, regimentos, portarias etc.)

A obra contém um índice cronológico da legislação e índice por assuntos de toda a matéria, com a citação de artigos, parágrafos, itens e alíneas.

Preço . . . . . 30,00

“CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”

– QUADRO COMPARATIVO

Contém, comparadas em todos os artigos:	Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.
	Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967 (e as alterações introduzidas pelos Atos Institucionais nºs 5 a 17 e Ato Complementar nº 40/69, ratificado pelo art. 3º do Ato Institucional nº 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.

Preço ..... 8,00

“O CONGRESSO NACIONAL E O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL”

Histórico da Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970. Preço ..... 10,00

“A IMPRENSA E O DIREITO” (leis, projetos — profissão de jornalista; legislação de imprensa) ..... esgotada

“DIRETRIZES E BASES PARA O ENSINO DE 1º e 2º GRAUS”  
(Histórico da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971)

2 tomos  
Preço ..... 30,00

“PARTIDOS POLÍTICOS” (2 tomos)

– Histórico das Leis nºs 5.682, de 21 de julho de 1971 — “Lei Orgânica dos Partidos Políticos” e 5.697, de 27 de agosto de 1971 — “Dá nova redação aos artigos que menciona da Lei nº 5.682, de 21-7-71 — Lei Orgânica dos Partidos Políticos”  
Preço ..... 40,00

“PARTIDOS POLÍTICOS” (2 tomos)

– Histórico da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 — “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”  
Preço ..... 40,00

“LEGISLAÇÃO ELEITORAL E PARTIDÁRIA”

– textos legais, instruções do T.S.E., quadro comparativo (Leis nºs 5.682/71 — 4.740/65, com suas alterações)  
Preço ..... 20,00

“CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”

— Emendas Constitucionais nº 1, de 17-10-69, nº 2, de 9-5-72 e nº 3, de 15-6-72 (formato bolso)

Brochura .....	2,00
Plástico .....	3,50
Pelica .....	7,00

“EMENDAS CONSTITUCIONAIS — ATOS INSTITUCIONAIS — ATOS COMPLEMENTARES — LEIS COMPLEMENTARES.”

— Legislação citada — sinopse ..... no prelo

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO SENADO FEDERAL

“ANAIIS DO SENADO”

Mês de fevereiro de 1965	— SESSÕES 1ª a 16ª — Preparatória
Mês de março de 1965	— SESSÕES 1ª a 20ª — Preparatória
Mês de abril de 1965	— SESSÕES 21ª a 38ª —
Mês de maio de 1965	— SESSÕES 39ª a 50ª — tomo I
Mês de maio de 1965	— SESSÕES 51ª a 62ª — tomo II
Mês de julho de 1965	— SESSÕES 90ª a 106ª —
Mês de agosto de 1965	— SESSÕES 107ª a 117ª — tomo I
Mês de agosto de 1965	— SESSÕES 118ª a 130ª — tomo II
Mês de setembro de 1965	— SESSÕES 141ª a 142ª — tomo I
Mês de setembro de 1965	— SESSÕES 143ª a 145ª — tomo II
Mês de outubro de 1965	— SESSÕES 146ª a 155ª — tomo I
Mês de outubro de 1965	— SESSÕES 156ª a 166ª — tomo II
Mês de janeiro de 1968	— SESSÕES 1ª a 12ª (Convocação Extraord.)
Mês de fevereiro de 1968	— SESSÕES 13ª a 27ª (Convocação Extraord.)
Mês de fevereiro de 1968	— SESSÕES 28ª a 34ª Convocação Extraord.)
Mês de março de 1968	— SESSÕES 1ª a 15ª (1ª e 2ª Sessões Preparatórias — Vol. I)
Mês de março de 1968	— SESSÕES 16ª a 32ª — tomo II
Mês de abril de 1968	— SESSÕES 33ª a 42ª — tomo I
Mês de abril de 1968	— SESSÕES 43ª a 62ª — tomo II
Mês de maio de 1968	— SESSÕES 63ª a 78ª — tomo I
Mês de maio de 1968	— SESSÕES 79ª a 100ª — tomo II
Mês de junho de 1968	— SESSÕES 101ª a 114ª — tomo I
Mês de junho de 1968	— SESSÕES 115ª a 132ª — tomo II
Mês de julho de 1968	— SESSÕES 1ª a 10ª (Convocação Extraord.)
Mês de julho de 1968	— SESSÕES 11ª a 24ª — tomo II
Mês de agosto de 1968	— SESSÕES 133ª a 150ª — tomo I
Mês de agosto de 1968	— SESSÕES 151ª a 171ª — tomo II
Mês de setembro de 1968	— SESSÕES 172ª a 188ª — tomo I
Mês de setembro de 1968	— SESSÕES 189ª a 209ª — tomo II
Mês de outubro de 1968	— SESSÕES 210ª a 231ª — tomo I
Mês de outubro de 1968	— SESSÕES 232ª a 262ª — tomo II
Mês de novembro de 1968	— SESSÕES 263ª a 275ª — tomo I
Mês de novembro de 1968	— SESSÕES 276ª a 298ª — tomo II
Mês de dezembro de 1968	— SESSÕES 1ª a 15ª — tomo I (Convocação Extraordinária)
Mês de outubro de 1969	— SESSÕES 1ª a 7ª — tomo I
Mês de novembro de 1969	— SESSÕES 8ª a 19ª — tomo I
Mês de novembro de 1969	— SESSÕES 20ª a 36ª — tomo II
Mês de abril de 1970	— SESSÕES 1ª a 12ª — tomo I
Mês de abril de 1970	— SESSÕES 13ª a 20ª — tomo II



Mês março/abril de 1971	— SESSÕES 1ª a 11ª — tomo I	
Mês março/abril de 1971	— SESSÕES 12ª a 21ª — tomo II	
Mês de maio de 1971	— SESSÕES 22ª a 32ª — tomo I	
Mês de maio de 1971	— SESSÕES 33ª a 44ª — tomo II	
Mês de julho de 1971	— SESSÕES 68ª a 81ª — tomo I	
Mês de julho de 1971	— SESSÕES 82ª a 93ª — tomo II	
Mês de agosto de 1971	— SESSÕES 94ª a 103ª — tomo I	
Mês de agosto de 1971	— SESSÕES 104ª a 115ª — tomo II	
Mês de setembro de 1971	— SESSÕES 116ª a 126ª — tomo I	
Mês de setembro de 1971	— SESSÕES 127ª a 138ª — tomo II	
Mês de outubro de 1971	— SESSÕES 139ª a 148ª — tomo I	
Mês de outubro de 1971	— SESSÕES 149ª a 157ª — tomo II	
Mês de abril de 1972	— SESSÕES 1ª a 12ª — tomo I	
Preço de cada volume .....		10,00

“INELEGIBILIDADES”

- Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970  
 “Estabelece, de acordo com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, art. 151 e seu parágrafo único, casos de inelegibilidades, e dá outras providências”.  
 Índice — Legislação Citada.
  - Lei nº 5.581, de 26 de maio de 1970  
 “Estabelece normas sobre a realização de eleições em 1970, e dá outras providências.”  
 Legislação Citada.  
 (Trabalho elaborado, revisado e impresso pelo Serviço Gráfico do Senado Federal)
- Preço ..... 3,00

“REFORMA ADMINISTRATIVA”

- (Redação Atualizada)  
 Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a nova redação que lhe deram a Lei nº 5.396, de 26-2-68, e os Decretos-Leis nºs 900, de 29-9-69, 991, de 21-10-69, e 1.093, de 17-3-70.  
 Índice Alfabético (por assunto) — Legislação Citada e Correlata.  
 (Trabalho elaborado, revisado e impresso pelo Serviço Gráfico do Senado Federal)
- Preço ..... 5,00

“REGIMENTO INTERNO E TABELA DE CUSTAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL”

- Índices da Matéria e Por Assunto  
 (Trabalho elaborado, revisado e impresso pelo Serviço Gráfico do Senado Federal)
- Preço ..... 5,00

## "MANUAL DE ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA MUNICIPAL"

## INDICE

## ANEXOS:

- |  |  |
|--|--|
| I — Da Filiação Partidária   |  |
| II — Convocação da Convenção Municipal                                 | a) Modelo n.º 1 — Edital de Convocação da Convenção Municipal                    |
| III — Registro das Chapas  | Modelo n.º 2 — Notificação de Convencional para comparecer à Convenção           |
| IV — Impugnação do Registro  | Modelo n.º 3 — Requerimento de Registro de Chapas                                |
| V — Instalação e Funcionamento da Convenção                            | Modelo n.º 4 — Autorização coletiva para inscrição de candidato                  |
| VI — Ata da Convenção  | Modelo n.º 5 — Ata da Convenção  |
| VII — Dos Livros do Partido  | Modelo n.º 6 — Termos de Abertura e Encerramento                                 |
| VIII — Dos Diretórios Municipais                                       | Modelo n.º 7 — Edital de Convocação do Diretório Municipal                       |
| IX — Das Comissões Executivas  | Modelo n.º 8 — Notificação aos membros do Diretório                              |
| X — Dos Delegados dos Diretórios                                       | Modelo n.º 9 — Requerimento ao Juiz Eleitoral indicando os Delegados             |
| XI — Do Registro dos Diretórios  |  |
| XII — Dos Municípios sem Diretórios                                    |  |
| XIII — Prazo de filiação para concorrer às eleições municipais de 1972 |  |
| XIV — Diretórios Distritais e órgãos de cooperação                     | b) RESOLUÇÃO n.º 9.058, de 3 de setembro de 1971, do Tribunal Superior Eleitoral |

— Volume com 64 páginas

Preço ..... 5,00

## AVISO

As publicações do Senado Federal podem ser adquiridas, mediante remessa de cheque nominal, visado, pagável em Brasília e emitido a favor do Centro Gráfico do Senado Federal, sem acréscimo de despesas de remessa ou pelo Serviço de Reembolso Postal, acrescido das taxas postais. As livrarias podem dirigir os seus pedidos à Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro — Praia de Botafogo nº 190, e Avenida Graça Aranha nº 28; em São Paulo — Av. Nove de Julho, 2029; em Brasília — SQS 104 — Bloco "A" — Loja 11.