

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

DEZEMBRO - ANO II - NÚMERO 8

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



EDITADA PELO
SENADO FEDERAL

SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

FUNDADOR:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE
Presidente do Senado Federal

SUPERVISOR:

DR. ISAAC BROWN
Secretário-Geral da Presidência

DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

CHEFE DO SERVIÇO GRÁFICO:

WILSON M. PEDROSA

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

SUMÁRIO

COLABORAÇÃO

Xisto e Monopólio Estatal do Petróleo — (Senador Josaphat Marinho) ..	3
Países Subdesenvolvidos — (Arthur Santos)	15
O Contrôlo de Legalidade da Adminis- tração pelo Poder Legislativo — (Wilson Accioli de Vasconcellos) ..	27
A Previdência Social e seu Regime Fi- nanceiro — (Afonso César)	39

DOCUMENTAÇÃO

Estado de Sítio (4ª parte: 1930—1937) — (Leda Maria Cardoso Naud) ...	49
Convocação Extraordinária do Con- gresso Nacional — (Sara Ramos de Figueirêdo)	75
Jogos de Fortuna ou Azar	125

PESQUISA

Delegação Legislativa — (Leyla Castello Branco Rangel)	193
O Voto do Analfabeto Face às Consti- tuções Republicanas do Brasil — (Rogério Costa Rodrigues)	237
Seguro e Acidentes do Trabalho — (Humberto Haydt de Souza Mello)	255

ARQUIVO

Escolha de José Bonifácio de Andrada e Silva para Tutor de D. Pedro (Documento histórico)	299
---	-----

Ao Serviço de Informação Legislativa, criado pela Resolução nº 20, alterada pela de nº 27, de 1963, compete coligir e fornecer aos Senadores e órgãos técnicos do Senado dados elucidativos e elementos de interesse para elaboração legislativa e esclarecimento das matérias em tramitação na Casa ou no Congresso, na forma das instruções que sejam baixadas pela Comissão Diretora.

(Resolução n.º 38, de 1963 —
art. 7.º — D.C.N. — Seção II —
20-12-63 — pág. 3953.)

COLABORAÇÃO

**XISTO E
MONOPÓLIO ESTATAL
DO PETRÓLEO**

Josaphat Marinho

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

DECRETO N.º 56.980, DE 1965.

PARECER DE 1965.

PARECER DE 1958.

DECISÃO DO CNP.

PRESSUPOSTOS DO PROBLEMA:

- a) extensão do monopólio;
- b) natureza e produtividade dos xistos;
- c) valor econômico do xisto.

REVISÃO IMPERIOSA.

CONCLUSÃO.

DECRETO O Decreto n.º 56.980, de 1.º de outubro de 1965, dispõe sobre a N.º 56.980, lavra e a industrialização dos xistos oleígenos (1).

DE 1965 Nos termos de seu art. 1.º, “a pesquisa e a lavra dos xistos oleígenos, vulgarmente denominados rochas betuminosas e pirobetuminosas, regulam-se, inclusive quanto às exigências de prazos, pelas disposições do Decreto-Lei n.º 1.985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas), e modificações posteriores”. De acordo com o art. 2.º, “as empresas que se propuserem a industrializar as rochas mencionadas no art. 1.º submeterão os anteprojetos de suas instalações ao Conselho Nacional do Petróleo”. Para que a licença seja concedida, deverão satisfazer, entre outras condições, a de “não objetivarem a obtenção de produtos e subprodutos sujeitos ao monopólio de produção da União” (art. 2.º, a).

Em complemento a essa norma, o art. 3.º declara que “constituem produtos e subprodutos da refinação de óleo de xisto sujeitos ao monopólio da produção pela União, na forma da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953: gás liquefeito (GLP), gasolinas, querosene, óleo combustível para motores de combustão interna (óleo diesel), gasóleo, óleo para lamparina (*signal oil*), óleo combustível (*fuel oil*), óleos lubrificantes, parafina, asfalto e solventes”. Na mesma linha da ressalva, o art. 5.º prescreve que, “independentemente do direito assegurado à PETROBRAS de requerer novas pesquisas em quaisquer outras áreas do País, cabe-lhe a exclusividade para a pesquisa e lavra do xisto contido na área definida” pelas “coordenadas geográficas” que estabelece.

Como se vê, o Poder Executivo faculta a empresas privadas a exploração e a industrialização do xisto. Apenas fixa restrições quanto a áreas de pesquisa e lavra e a certos produtos, que reserva às atividades da Petróleo Brasileiro S. A. (PETROBRAS).

De modo fundamental, assim estipula o decreto porque considera, em seu preâmbulo, que “a Lei n.º 2.004 não inclui a exploração e a industrialização do xisto no monopólio da União”.

PARECER Essa interpretação, constante do ato governamental, coincide com **DE 1965** a tese defendida pelo atual Consultor-Geral da República no parecer emitido em agosto de 1965 (2).

Nesse pronunciamento, partindo da distinção entre “monopólio de lavra e monopólio de comércio”, sustenta, em essência, o Consultor, Dr. Adroaldo Mesquita da Costa:

- a) “Não há que confundir atribuições, funções ou objetivos dos órgãos de orientação, fiscalização (CNP) e execução do monopólio (PETROBRAS), com o próprio objeto do monopólio, definido no

(1) Diário Oficial de 11-10-65.

(2) Diário Oficial de 23-9-65.

- art. 1.º da Lei n.º 2.004, e não se podem e não se devem considerar como monopolizadas as atribuições, funções ou atividades dos órgãos executores do monopólio”;
- b) “Do simples fato de o art. 3.º da Lei n.º 2.004 definir funções de um dos órgãos do monopólio — o CNP — não se deve inferir, com interpretação ampla, estejam tôdas elas monopolizadas.” “Superintender atividades não equivale a monopolizá-las. . .”;
- c) “O xisto ou a rocha betuminosa, pois aquêlê é o nome que a esta se dá, não é um hidrocarboneto, e muito menos fluido. Conseqüentemente, não se acha incluído no enunciado do art. 1.º da Lei n.º 2.004”;
- d) “A própria PETROBRÁS em seu Boletim n.º 200, página 22, concorda em que o xisto não contém óleo, pois afirma:
- “Trata-se de uma rocha sedimentar que contém um complexo orgânico disseminado em seu meio, chamado querogênio, o qual não pode ser extraído pelos solventes comuns, podendo, no entanto, ser transformado em betume por aquecimento”;
- e) “Afirmar-se que as jazidas de xisto se equiparam às de petróleo é assertiva contrariada pelo Decreto-Lei n.º 3.236, de 7 de maio de 1941, que “instituiu o regime das jazidas de petróleo e gases naturais, de rochas betuminosas e pirobetuminosas, e dá outras providências”;
- f) “O Decreto-Lei n.º 3.236, de 7 de maio de 1941, referido no parágrafo único do art. 6.º da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, combinado com o seu art. 1.º, e a definição de “xisto”, dada pela PETROBRÁS, em seu Boletim n.º 200, . . . permitem o desate da controvérsia: os xistos não são jazidas de óleo; conseqüentemente, não estão incluídos no monopólio”.

Esse parecer se opôs, declaradamente, ao do mesmo órgão, datado de 1958.

PARECER De fato, no parecer de julho de 1958, a Consultoria-Geral da **DE 1958** República, por seu titular, Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, assim opinou (3):

“Do ponto de vista jurídico, a Lei n.º 2.004, de 1953, que instituiu o monopólio da União na pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, sua refinação e transporte, considera o vocábulo “petróleo” como gênero que compreende as duas espécies diferentes, a saber: petróleo proveniente de poço e petróleo proveniente de xisto.

Com efeito, no art. 3.º, referindo-se à atribuição do Conselho Nacional do Petróleo de superintender as medidas concernentes ao abastecimento

(3) *Diário Oficial* de 18-10-58.

nacional do petróleo, esclarece a Lei n.º 2.004 que esse abastecimento compreende “a produção, a importação, a exportação, a refinação, o transporte, a distribuição e o comércio do petróleo bruto, de poço ou de xisto, assim como os seus derivados”.

No art. 10, § 3.º, a Lei n.º 2.004 ainda equipara as jazidas e minas de petróleo de rochas betuminosas e pirobetuminosas ao petróleo de poço, o mesmo fazendo no art. 27, de sorte que se pode concluir que o espírito do legislador, ao instituir o monopólio, nêle incluiu tôda a exploração de petróleo, seja de poço ou de xisto.”

DECISÃO DO CNP Em harmonia com êsse entendimento era a orientação do Conselho Nacional do Petróleo. A Companhia Industrial de Rochas Betuminosas, com sede na Capital de São Paulo e jazidas em Pindamonhangaba, no mesmo Estado, submeteu à apreciação do CNP o “anteprojeto de uma usina experimental”, que pretendia instalar naquelas jazidas. O Conselho decidiu, em 1963,

“negar a autorização solicitada, por infringir o monopólio estatal determinado pelo inciso II do art. 1.º da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953” (Proc. PL-1.645, n.º Mestre 3.981) (4).

Assim, considerando que a lavra de jazidas de rochas betuminosas implica refinação de petróleo — que é o de que trata o art. 1.º, II, da Lei n.º 2.004 —, o órgão incumbido da orientação e fiscalização da política do monopólio situou o xisto na área vedada à iniciativa privada.

PRESSUPOSTOS DO PROBLEMA Para segura compreensão do problema, convém fixar seus pressupostos principais. Uma questão de relêvo jurídico, técnico e econômico sòmente pode ser esclarecida, com precisão, pelo exame simultâneo dos fatores que a configuram.

No caso, parece que os dados fundamentais se resumem a três:

- a) extensão do monopólio instituído na Lei n.º 2.004;
- b) natureza e produtividade das rochas oleíferas;
- c) importância econômica do xisto e de sua industrialização.

a) **Extensão do monopólio** Na elaboração da Lei n.º 2.004, o problema da inclusão do xisto no monopólio estatal não gerou debate especial.

A controvérsia foi em tórno da tese do monopólio, que o projeto governamental não havia consagrado, dando-se relêvo ao petróleo de poço porque já iniciada sua exploração econômica. É o que revelam os anais parlamentares.

(4) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CIV — Petróleo V (Petrobrás, I), 1958, págs. 16 e 22.

Mas essa circunstância não indica que se houvesse considerado o xisto estranho às preocupações oficiais. Na mensagem com que justificou o projeto encaminhado ao Congresso Nacional, em 1951, assinalou o Presidente Getúlio Vargas:

“Na Bahia, a existência do petróleo já é comprovada; na Amazônia, há sedimentos de espessuras consideráveis, em que se encontraram amostras de óleo e gás; no Sul, a ocorrência de arenitos betuminosos prova a presença de petróleo, que a pesquisa e a perfuração trarão provavelmente para o âmbito comercial.”

E o projeto que acompanhou a mensagem — Projeto n.º 1.516, de 1951 — declarava como objeto da Petróleo Brasileiro S. A., em seu art. 2.º,

“a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte de petróleo e seus derivados, inclusive de xisto betuminoso, bem como quaisquer atividades correlatas ou afins” (5).

Também o projeto de autoria do Deputado Euzébio Rocha — Projeto n.º 1.595, de 1952 —, que visou a reajustar o do Poder Executivo ao texto da mensagem, sem proclamar o monopólio, manteve o aproveitamento do xisto betuminoso (art. 2.º) entre as finalidades da PETROBRÁS (6).

De outro lado, a redação que ofereceu ao Projeto n.º 1.516 a Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, “consideradas as emendas das Comissões de Constituição e Justiça, Economia e Transportes”, conservou, literalmente, a forma originária do art. 2.º, em que o objeto da PETROBRÁS compreendia

“a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte de petróleo e de seus derivados, inclusive de xisto betuminoso...”

Demais, êsse nôvo contexto prescrevia, no art. 33, que a sociedade e suas subsidiárias ficavam obrigadas a pagar, aos Estados onde fizessem

“a lavra de petróleo e xisto betuminoso, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sôbre o valor de cada barril de óleo extraído ou da tonelada de xisto” (7).

Logo, mesmo não instituindo expressamente o monopólio estatal, essas proposições situavam o xisto na esfera de atividades específicas da empresa criada.

Ao ser sugerido, declaradamente, o monopólio estatal, pela Emenda Substitutiva n.º 1, de que foi primeiro signatário o Deputado Bilac Pinto, o regime abrangia a pesquisa e a lavra das “jazidas de petróleo e de outros hidrocarbonetos fluidos e gases raros”, bem como os empreendimentos indus-

(5) *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, de 12-12-51.

(6) *Documentos Parlamentares* — Vol. cit., págs. 48 e 54.

(7) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CV — Petróleo, VI (Petrobrás, II), 1958, págs. 523 e 530.

trias e comerciais decorrentes do privilégio estabelecido, notadamente a refinação e o transporte (art. 1.º). Além disso, o substitutivo criava o Fundo Nacional de Petróleo,

“destinado a reunir recursos para a pesquisa e a exploração industrial do petróleo e do xisto betuminoso...” (art. 3.º).

E no art. 6.º, definindo perfeitamente a amplitude dos objetivos da Empresa Nacional de Petróleo (ENAPE), acentuou:

“A ENAPE promoverá também a exploração de jazidas de xisto betuminoso.” (8)

No desdobramento do exame da matéria, essa disposição não foi mantida. A Câmara dos Deputados suprimiu-a na coordenação dos projetos, ao configurar, por entendimento das correntes partidárias, o regime de monopólio estatal (9). Deu-se ao projeto, então, a forma que passou a prevalecer até final.

Os documentos parlamentares indicam, porém, que a supressão não obedeceu ao intuito de excluir o xisto do monopólio. Diversamente, revelam que o legislador o considerou abrangido pelas regras que lhe dizem respeito, no sistema do projeto. É ilustrativo, a propósito, o ponto de vista defendido pelo Senador Plínio Pompeu. Apesar de combater o monopólio, sustentou, referindo-se ao xisto de Taubaté:

“a destilação desse xisto deve ser feita pelo Governo, uma vez que sabemos onde ele está e não se torna uma loteria em busca do petróleo”. E ainda salientou que “a indústria petrolífera é de regime integral, cabendo tôdas as suas fases a uma mesma empresa” (10).

Há circunstância mais importante, contudo, que merece ser destacada. É que o legislador foi sempre explícito quanto aos ângulos da política petrolífera que pretendeu excluir do monopólio. Por isso a Lei n.º 2.004 consigna a exclusão das refinarias já em funcionamento (art. 43), como a dos navios-tanques de propriedade particular, então utilizados no transporte especializado de petróleo e seus derivados (art. 47).

Essa determinação não se estendeu, entretanto, ao xisto. Ao contrário: na tramitação conclusiva do projeto, quer no Senado Federal, quer na Câmara dos Deputados, foram mantidas as disposições referentes ao xisto, e indicativas, seguramente, de sua inclusão no monopólio instituído. Basta que se analise o texto aprovado pelo Senado, assim como o que expressou a redação final preparada pela Câmara (11), para demonstração da procedência desse raciocínio.

(8) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CVI — Petróleo, VII (Petrobrás, III), 1958, págs. 29, 30 e 31.

(9) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CVII — Petróleo, VIII (Petrobrás, IV), 1958, especialmente págs. 51, 263, 403 e 640.

(10) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CVIII — Petróleo, IX (Petrobrás, V), 1959, págs. 98 e 118 (cit., pág. 116) e pág. 375.

(11) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CXI — Petróleo, XII (Petrobrás, VIII), 1959, págs. 150 e 355.

É certo que os debates parlamentares têm valor relativo na interpretação da Lei. No caso, porém, cumpre não esquecer que a discussão desenvolvida se harmoniza com o projeto definitivo, que se converteu na Lei n.º 2.004, de 1953. Demais, se os trabalhos parlamentares não têm influência decisiva na exegese, o sistema da lei não autoriza dúvida relevante.

Realmente; do texto sancionado emerge êsse conjunto de disposições concordantes:

- a) “constituem monopólio da União a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluidos e gases raros, existentes no território nacional” (art. 1.º, I);
- b) o abastecimento nacional de petróleo, que o CNP superintende, abrange “a produção, a importação, a exportação, a refinação, o transporte, a distribuição e o comércio de petróleo bruto, de poço ou de xisto, assim como de seus derivados” (art. 3.º e § 1.º);
- c) “a Petróleo Brasileiro S. A. terá por objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo — **proveniente de poço ou de xisto** — e de seus derivados, bem como de quaisquer atividades correlatas ou afins” (art. 6.º);
- d) a União, para subscrever e integralizar capital na Sociedade, “disporá de bens e direitos que possui, **relacionados com o petróleo, inclusive a permissão para utilizar jazidas de petróleo, rochas betuminosas e pirobetuminosas e de gases naturais**”... (art. 10);
- e) “a União transferirá, sem ônus, aos Estados e Municípios em cujos territórios existam ou venham a ser descobertas **jazidas e minas de petróleo, de rochas betuminosas e pirobetuminosas e de gases naturais**, respectivamente 8% (oito por cento) e 2% (dois por cento) das ações relativas ao valor atribuído a essas jazidas e pelo qual sejam incorporadas ao capital da PETROBRÁS, no ato de sua constituição ou posteriormente” (art. 10, § 3.º);
- f) “a Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo **e xisto betuminoso e a extração de gás indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído do xisto ou do gás**” (art. 27).

Ora, essas prescrições da Lei n.º 2.004, consideradas em conjunto, como devem ser, mostram que o propósito do legislador não foi apenas o de submeter o aproveitamento do xisto à supervisão do CNP, ou a exploração eventual pela PETROBRÁS, sem exclusividade. Se a lei tivesse êsse alcance restrito propício à iniciativa privada, não se referiria a petróleo de xisto, ao fixar o objeto da

PETROBRÁS; não mencionaria as jazidas de rochas betuminosas e pirobetuminosas, ao enunciar os **deveres da União**, quanto à empresa criada e com relação aos Estados e Municípios, nem estabeleceria, só para “a **Sociedade e suas subsidiárias**”, a obrigação de pagamento de **royalty**, pela lavra feita, a Estados e Territórios, porque todos esses vínculos se prendem diretamente ao monopólio e a seu exercício normal.

A par disso, é de atentar-se em que o fim do monopólio foi assegurar a descoberta, a produção, a industrialização e o comércio do petróleo pelo Estado, através da empresa instituída. Em consequência, se do xisto se extrai petróleo, como é sabido e o declara reiteradamente a lei, não há por que considerá-lo excluído do monopólio.

Ao revés, a inclusão corresponde à tendência de integração das grandes empresas, que enquadram no seu sistema de trabalho tôdas as atividades que possam concorrer para realização plena de seus fins. A especialidade administrativa ou econômica — di-lo André Delion — não impede às empresas públicas esse processo de integração. Às vêzes, certas integrações são ditadas por imperativos técnicos ⁽¹²⁾.

A Lei n.º 2.004, aliás, prevê a extensão da PETROBRÁS a “quaisquer atividades correlatas ou afins” a seu objeto (art. 6.º).

E a PETROBRÁS, considerando o xisto na esfera do monopólio, criou a Superintendência da Industrialização do Xisto (SIX) e iniciou trabalhos experimentais com resultados satisfatórios, anualmente proclamados. No Relatório de atividades da Empresa em 1964, por exemplo, foram realçados os serviços de construção da Usina-Protótipo, para processamento de xisto da formação Irati, em São Mateus do Sul, no Paraná, e os de remodelação da Usina-Piloto de Tremembé, no Estado de São Paulo, assim como os de desenvolvimento do programa de geologia, visando à mineração.

Todos esses elementos de direito e de fato conjugam-se, pois, para situar no quadro do monopólio os xistos, mais tecnicamente chamados de folhelhos betuminosos e pirobetuminosos.

b) Natureza e produtividade dos xistos Acresce que os xistos, segundo a opinião dos estudiosos e dos técnicos, são rochas oleíferas. No trabalho mesmo de que se valeu o ilustre Consultor da República, Dr. Adroaldo Mesquita da Costa, o esclarecimento é perfeito, ao contrário do que a êle se afigurou. Depois da distinção entre xisto betuminoso — “rocha impregnada de betume”, o qual constitui mistura de “hidrocarbonetos encontrados na natureza, nas mais diversas formas e em todos os estados físicos” — e

(12) André Delion: *Le statut des Entreprises Publiques* — Editions Berger — Levrault, Paris, 1963, págs. 23-24.

xisto pirobetuminoso — “rocha sedimentar que contém um complexo orgânico disseminado em seu meio, chamado *querogênio* —, aquêlo escrito define *reserva total*, *reserva recuperável* e *reserva econômica de óleo* num “depósito de xisto”.

E acrescenta:

“Uma vez processado, o xisto pode fornecer óleo, gás e resíduo. Mas isto não é tudo. É apenas o começo.

Após tratamentos preliminares, o óleo será enviado às tôrres de fracionamento, fornecendo então uma grande variedade de produtos, tais como: gás de cidade, gás liquefeito de petróleo, combustível. Em unidades adicionais, poderá fornecer ainda: parafina, aromáticos, óleos lubrificantes e asfalto.”

.....
 “O resíduo (ou xisto sem óleo) ainda contém em tórno de 40% do carbono inicial e grande parte de enxôfre (os nossos xistos podem produzir de 2 a 4% em pêsso de enxôfre elementar)” (13).

Outro excelente e mais amplo estudo, de engenheiros da PETROBRÁS, além de informar que “as rochas oleíferas, no Brasil, são comumente chamadas de *xistos*”, elucida, no mesmo rumo daquele trabalho:

“A matéria orgânica do xisto, quando decomposta têrmicamente — operação conhecida por *retortagem* ou *pirólise* —, fornece óleo, água e gás. Após a retirada dêsses produtos, resulta do xisto um resíduo que se constitui essencialmente da base mineral, contendo ainda carbono, hidrogênio e enxôfre, não-decompostos e extraídos com os produtos, durante a retortagem” (14).

Por êsses caracteres e valôres, certamente, é que estudiosos, inclusive engenheiros da Superintendência da Industrialização do Xisto, têm concluído

“que os sucedâneos mais próximos do petróleo são os óleos de xisto e dos arenitos betuminosos” (15).

Vê-se, portanto, que as jazidas de xisto, por suas propriedades, se equiparam às de petróleo. Não procede, assim, a negativa constante do parecer da Consultoria-Geral da República, de 1965.

Não é exato, por igual, que a equiparação seja contrariada pelo Decreto-Lei n.º 3.236, de 1941, que instituiu “o regime legal das jazidas de petróleo e gases naturais, de rochas betuminosas e pirobetuminosas”. Êsse decreto-lei contém apenas um dispositivo sôbre as jazidas de rochas betuminosas e piro-

(13) Petrobrás — 220 (Fev. 1963), págs. 22 e 28.

(14) Carlos Ribeiro, Erno Righesso, Gilberto d'Oliveira e Osmar Ivo: *Xisto — Energia em Potencial* — Edição Petrobrás, 1964, págs. 2 e 3.

(15) Gilberto d'Oliveira e José Moreira Bartholo (Engs. da SUX): *Xisto: Significado de um Potencial* — Separata do Boletim da Petrobrás, 1964, pág. 8; Egydio M. de Castro e Silva: *Petróleo de Xisto do Vale do Paraíba* (Xistos Tremembé), Rio, 1952, pág. XX.

betuminosas: o art. 31. Esse artigo preceitua, somente, que “incumbe ao Conselho Nacional do Petróleo exercer tôdas as atribuições e praticar todos os atos relativos à pesquisa e à lavra das jazidas de rochas betuminosas e pirobetuminosas, que serão reguladas pelo Decreto-Lei n.º 1.985, de 29 de janeiro de 1940”.

O Decreto-Lei n.º 1.985, que é o Código de Minas, classificando as jazidas, enumera, entre outras (art. 3.º), as de rochas betuminosas e pirobetuminosas (classe IX) e as de petróleo e gases naturais (classe X). Mas, enquanto submeteu as outras jazidas à jurisdição do Ministério da Agricultura (art. 6.º), o decreto-lei reservou a competência de sua execução ao Conselho Nacional do Petróleo “no que se refere às jazidas das classes IX e X” (art. 79), proclamando, assim, a semelhança de natureza entre elas.

Demais, a Lei n.º 2.004 não permite dúvidas a respeito do tratamento especial e igual assegurado às duas classes de jazidas. Depois de estipular, no art. 6.º, que o objeto da PETROBRÁS se estende ao petróleo proveniente de poço ou de xisto, estabelece no parágrafo único:

“A pesquisa e a lavra, realizadas pela Sociedade, obedecerão a planos por ela organizados e aprovados pelo Conselho Nacional do Petróleo, sem as formalidades, exigências de limitações de área, e outras julgadas dispensáveis, em face do Decreto-Lei n.º 3.236, de 7 de maio de 1941, autorizando-as o Conselho em nome da União.”

É evidente, pois, que a Lei n.º 2.004 subordinou a um mesmo regime — diferente do anterior — as jazidas de petróleo e as de rochas betuminosas e pirobetuminosas. E a Lei de Introdução ao Código Civil prescreve que a lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível (art. 2.º, § 1.º).

Dispondo como salientado, a Lei n.º 2.004 foi objetiva e coerente, visto que do xisto se extraem produtos equivalentes aos do petróleo, a que serve de substituto. Incide o xisto, portanto, nos fins que orientaram a elaboração do diploma definidor do monopólio.

- c) **Valor econômico do xisto** De outro lado, a importância econômica da exploração industrial do xisto corrobora a conclusão aconselhada por todos esses dados de convicção.

Tanto que o óleo de xisto é considerado o sucedâneo natural do petróleo. Depois, o seu custo de produção é inferior ao preço do petróleo importado. E as grandes reservas de xisto existentes em diversas áreas do globo recomendam o aperfeiçoamento dos mecanismos e dos sistemas de sua industrialização. Segundo os autores do trabalho — “Xisto, Energia em Potencial”, todos engenheiros da PETROBRÁS, “a reserva total mundial em óleo de xisto,

que pode ser recuperada, é pelo menos quatro vêzes maior que o total, hoje conhecido, das reservas mundiais de petróleo de poço" (16).

No Brasil, o problema da industrialização do xisto tem importância singular, não só pela existência do minério em múltiplos pontos do País, e com algumas jazidas ricas em reservas de óleo, como pela deficiência da produção do petróleo nacional, proveniente de poço. Agrava a situação o aumento contínuo do consumo de derivados. De acôrdo com o Relatório da PETROBRÁS de 1964 (17), "o consumo de derivados de petróleo, no País, mais que duplicou no período 1954/1964, passando de 9,3 milhões de m³ no ano inicial para 18,7 em 1964, crescendo, assim, segundo uma taxa cumulativa de 7% ao ano". É observação generalizada, porém, que as reservas de petróleo recomendam contenção no consumo, salvo a ocorrência de exploração complementar, como a do xisto.

Em resumo, cabe assinalar, com os técnicos da PETROBRÁS, que

"A importância dos xistos brasileiros e de seus produtos não reside unicamente na economia de divisas que poderá proporcionar ao País, com a eliminação parcial ou total da importação de petróleo, mas decorre de vários fatores: a) possibilidade de auto-suficiência nacional de derivados de petróleo, a partir do óleo de xisto; b) desenvolvimento, na SIX, de um sistema de processamento econômico que, aplicado ao xisto da Formação Irati, possibilitará a extração do óleo a preços compatíveis com os do petróleo importado; c) insuficiência, no momento, da produção dos campos petrolíferos do Brasil (inferior a um têrço das necessidades nacionais de combustíveis líquidos); d) razões de segurança nacional.

Para reforçar essa importância, cite-se finalmente que, a partir do gás gerado na pirólise, obtém-se do xisto significativa produção de enxôfre. Numa operação comercial em larga escala, o enxôfre assim obtido daria para abastecer o mercado interno, resultando ainda excedentes exportáveis do produto" (18).

E cresce o valor econômico dos xistos brasileiros porque "são em geral de boa qualidade e se espalham por muitos Estados da Federação", sendo que suas "reservas de óleo, computadas apenas as duas formações mais importantes, a do Vale do Paraíba e a do Irati, elevam-se a bilhões de barris" (19).

REVISÃO IMPERIOSA

Desta sorte, razões jurídicas, técnicas e econômicas impõem a revisão do Decreto n.º 56.980. A boa-fé das autoridades executivas e as limitações estabelecidas à iniciativa privada

(16) Carlos Ribeiro e outros, ob. cit., pág. 148.

(17) Relatório da Petrobrás de 1964, pág. 8.

(18) Carlos Ribeiro e outros, ob. cit., pág. 4.

(19) Erno Righesso: *ABC do Xisto — Pub. da Petrobrás, 1962, pág. 1.*

não bastam para mantê-lo em conflito com o regime do monopólio. Tais circunstâncias não impedirão a exploração predatória das jazidas de xisto.

A fiscalização deferida ao CNP não poderá restringir os trabalhos da lavra autorizada. O decreto mesmo reconhece, em seu preâmbulo, que a industrialização desse mineral constitui "uma atividade integrada", o que dificulta, manifestamente, prévia e oportuna contenção das operações. Também o fato de não poderem as empresas objetivar "a obtenção de produtos e subprodutos sujeitos ao monopólio de produção da União" (art. 2.º, a) é irrelevante, pelo exposto, para impedir que a exploração das jazidas acarrete prejuízos aos interesses do monopólio e, em decorrência, da economia nacional. Note-se, ainda, que o decreto já admite que o óleo de xisto porventura "excedente das operações de industrialização" deve ser entregue, mediante remuneração, à PETROBRÁS (art. 4.º), o que indica a impossibilidade de rigorosa disciplina dos empreendimentos privados.

Logo, se as áreas reservadas à PETROBRÁS ficam protegidas, as demais, sujeitas à concessão de lavra requerida por empresas privadas, correm risco de exploração condenável. Já se anuncia, até, que há sociedade interessada nesse setor de industrialização, que receberá financiamento estrangeiro (20).

CONCLUSÃO Cumpre ao Governo, enfim, atentar em que as normas jurídicas, como diz Hans Nawiasky (21), têm uma função, perseguem um determinado fim, prefixado na sua elaboração, e não estranho às exigências do tempo. O que fôr compatível com esse fim, ou nêle integrar-se, na lei deve incidir. Nenhuma interpretação é legítima se restringe esse alcance, suprimindo o que objetivamente se enquadra na sua compreensão.

A Lei n.º 2.004 resultou de veemente aspiração nacional, a que o Congresso e o Poder Executivo transmitiram a força de sua decisão. O monopólio estatal foi assim instituído para resguardar a política e a indústria do petróleo, sem exclusões estranháveis. Reduzir a autoridade da lei por exegese parcial de seu texto, segundo reflete o decreto analisado, é negá-la, errônea e perigosamente. E os governos não devem perseverar nos erros perigosos, sobretudo em domínio de suspeições fáceis, como o da economia do petróleo.

O xisto, por sua natureza e produtividade, como por seu valor econômico, situa-se no complexo do monopólio estatal do petróleo, amplo por sua inspiração, pelas exigências crescentes do consumo nacional e pelo sistema da lei específica.

(20) Revista *Visão*, vol. 27, n.º 19, de 5 de nov. de 1965, págs. 24-25.

(21) Hans Nawiasky: *Teoria General del Derecho* — Trad. da ed. alemã pelo Prof. Zafra Valverde — Ediciones Rialp S. A., Madrid, 1962, pág. 183.

PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

Arthur Santos
Ex-Senador pelo Paraná

O índice que melhor traduz o incremento ou diminuição da riqueza de um país é a renda “per capita”, isto é, a parcela da renda nacional ou produto nacional que cabe a cada um dos membros da comunidade.

O Brasil, país sem cataclismos, inigualavelmente dotado de recursos naturais, de solo fértil e uma das maiores extensões territoriais do globo, de clima saudável, de regime (menos no polígono da sêca) de chuvas favoráveis, de prodigioso subsolo, a oferecer-nos desde o ouro, carvão e minérios até o petróleo, dotado de potencial hidrelétrico correspondente a um sexto do potencial total do orbe terrestre, com matérias-primas de tôda sorte para a indústria e possibilidades quase milagrosas na agricultura, muitas ainda inexploradas e longe de serem pesquisadas, o Brasil de povo bom e pacífico, de operários inteligentes e trabalhadores, vive um enigma: não figura entre as nações desenvolvidas do mundo; está antes entre as subdesenvolvidas e, o que é pior, mal colocado mesmo entre elas.

Num quadro organizado com dados recentes, compreendendo quarenta países selecionados, figurávamos em antepenúltimo lugar, com o índice de 215 dólares de rendimento por pessoa e por ano, contra 1.908 dos Estados Unidos, 1.318 do Canadá, 995 da Suíça, 968 da Nova Zelândia e assim por diante. Antepenham-se ao Brasil a Venezuela, o Uruguai, a Argentina e o Chile, para mencionar somente países sul-americanos, com os índices de 530, 425, 366 e 250. (Desenvolvimento Econômico, Charles P. Kindleberger, fl. 15).

Noutro quadro, que divide os países desenvolvidos, intermediários e subdesenvolvidos, Argentina, Chile, Cuba, Uruguai e Venezuela estão entre os intermediários e o Brasil entre os subdesenvolvidos, ao lado da Angola, Uganda, Nova Guiné, etc. (Introdução à Análise Econômica, P.A. Samuelson, II vol., fl. 594).

Enquanto, há um século atrás, a China enviava mensagem ao Rei da Inglaterra e lhe dizia que seu país não necessitava nem desejava o progresso econômico, hoje o desenvolvimento é o anseio de toda a nação. Os seus esforços, nesse sentido, são impressionantes.

O desejo de progresso explica-se: os habitantes dos países subdesenvolvidos estão hoje plenamente conscientes de sua pobreza, em consequência do aperfeiçoamento e penetração dos meios de informação e propaganda, o jornal, rádio, cinema.

A difusão das informações — parece incrível — torna os povos pobres menos felizes. Com efeito, a felicidade, em termos econômicos, se expressa pela antiga fórmula:

$$\text{Felicidade} = \frac{\text{consumo material}}{\text{desejo}}$$

Sempre que indivíduos consomem todos os bens que desejam, há felicidade, que, segundo a fórmula, pode ser aumentada de duas maneiras: diminuindo o denominador, ou aumentando o numerador.

Os meios de comunicação e a propaganda influem hoje incessantemente sobre o desejo, de que resulta ser o aumento do consumo material e, portanto, da riqueza o elemento único para atingir a felicidade.

Mas, não só por motivos individuais de bem-estar se busca o desenvolvimento. Hoje todo país sabe como vive o seu vizinho mais próspero e busca imitá-lo, até mesmo por nacionalismo, aspirando a ser mais poderoso, respeitado e, se possível, temido.

É interessante, também, que, muita vez, em seu próprio benefício, países desenvolvidos auxiliem outros menos desenvolvidos. Nesses casos, o que evita conflitos é não serem incrementadas as indústrias ou atividades características do mais poderoso, já que o interesse deste é a criação de mercado para seus produtos. A tônica, pois, do auxílio estrangeiro é o interesse mútuo.

DESENVOLVIMENTO

Para formar juízo sobre a delicadeza do problema do desenvolvimento, melhor não há que examinar os elementos econômicos fundamentais: população, recursos naturais, capital e tecnologia.

Se maior população significasse maior desenvolvimento, a China e a Índia, com seus 50% da humanidade, seriam os países mais ricos da Terra.

Mas, pelo contrário, o crescimento da população fica sujeito à lei dos rendimentos decrescentes, difícil que é, nessas fases,

o acréscimo correspondente no rendimento "per capita". É verdade, porém, que, quando um país entra em desenvolvimento, as primeiras medidas (melhora dos meios de transporte, com a diminuição de fomes locais, aperfeiçoamento da assistência médica e das condições de higiene — água e esgôto — diminuição da mortalidade infantil) tendem a incrementar o ritmo do crescimento da população.

Esse crescimento traz novos encargos à comunidade e concorre para manter estacionários os índices de desenvolvimento, já que a mesma ou pouco maior riqueza passa a ser distribuída entre maior número de indivíduos.

A questão tem preocupado muitos autores, desde Malthus, há século e meio, que, em seu "Ensaio sobre os princípios de população", sustentou que a humanidade crescia em progressão geométrica, enquanto os meios de subsistência cresciam em progressão aritmética.

A melhora dos sistemas de cultivo da terra e curiosas perspectivas de obtenção de alimento dos mares adiam, felizmente, o "fim do mundo", pela inanição, para dias mais remotos.

A título de curiosidade, vale resumir como colocou a questão renomado astrônomo inglês, Fred Hoyle, autor de importante teoria sobre a criação contínua da matéria no espaço sideral, citado por W. Arthur Lewis, em "Teoria do Desenvolvimento Econômico", pág. 396. Diz êle que, a persistir o atual coeficiente de crescimento da população mundial, só durante mais meio século a massa humana poderá ser alimentada aos presentes níveis de subsistência. Aceita, com otimismo, que, elevada, até o ano 2000,

de 2,8 bilhões para 4 bilhões de almas, o engenho humano inventará novos métodos agrícolas. Exemplifica a cultura de algas em alta escala, em lagoas, lagos e no mar: seria a hidropônica e permitiria a quintuplicação do valor nutritivo da produção alimentar, o que possibilitaria a vida de 20 bilhões de pessoas por mais 200 anos. Esgotadas as possibilidades de algocultura, viria a alimentação sintética, que chama de "pilulocultura", e, para chegar ao obstáculo prático que busca, considera resolvido o problema alimentar.

Entrementes, a população irá crescendo no ritmo aproximado de 1% ao ano (atualmente são 100.000 pessoas a cada dia que passa) e não haverá mais espaço na terra dentro de 1.100 anos. Hoje são uns poucos habitantes por quilômetro quadrado (22 habitantes); então, um habitante por menos de metro quadrado! E, nessa antevisão do mundo futuro, os homens viveriam sobrepostos uns aos outros em arranha-céus que cobrirão toda a face da terra, preenchendo os espaços vitais, numa monstruosa concentração humana. Esse o panorama a que nos leva o autor para um período mais próximo da nossa era, do que foi a era cristã já transcorrida.

Uma digressão se poderá fazer até mesmo sobre a reformulação dos conceitos morais, pois a humanidade entrará numa fase de rigorosa seleção da espécie e terá de modificar as atuais concepções, quando não sobre a vida, pelo menos sobre a maternidade. Talvez, então, o simples fato de ter mais de 2 ou 3 filhos venha a ser objeto de sanções, primeiramente nos códigos de ética e depois até mesmo nas leis penais.

Em nossos dias, no entanto, quantos planejamos o desenvolvimento procuram alcan-

çar dois objetivos primaciais relativamente à população:

- ampliação dos planos de saúde e nutrição, para tornar as pessoas mais felizes e transformá-las em trabalhadores mais produtivos;
- ampliação dos planos de educação, para diminuir o analfabetismo e difundir técnicas agrícolas e industriais.

A conveniente utilização do material humano é importante meio de permitir o desenvolvimento.

Do que está dito se infere logo que o desenvolvimento econômico requer um mínimo de terra como base, sendo de notar que normalmente os países subdesenvolvidos são pobres de riquezas minerais e de solo arável, mas nem esta é a regra geral, nem, de outro lado, todo país desenvolvido é bem dotado de riquezas naturais. A Suíça, a Holanda, a Alemanha, a Noruega e outros países de escassa fertilidade, de terreno mal conformado e clima não raro inclemente, estão, nada obstante, na vanguarda da civilização, a demonstrar como o elemento humano pode assumir caráter decisivo.

As controvérsias repontam a cada passo: ora a crítica atinge os países subdesenvolvidos que estão exaurindo seu solo e dilapidando as insubstituíveis riquezas de seu subsolo, ora se investe contra os países que agem de modo diverso e mostram que, assim como inutilidades de ontem são riquezas hoje (a bauxita e o urânio, faz pouco tempo, não tinham valor, e agora, na era atômica, são disputadas pelo mundo inteiro), assim também a busca dos sucedâneos pode tornar riquezas de hoje em inutilidades amanhã. O "nylon" empobreceu

milhões de pessoas que viviam da sêda; a borracha sintética afetou o padrão de vida da Ásia Oriental, fundado na produção do látex e, antes, já imensamente baixo; muitos já crêem, aliás, que a energia atômica terminará por tirar o valor do petróleo, a nossa riqueza esquecida durante tantos decênios. Na Austrália, após a segunda Guerra Mundial, quem sofreu as conseqüências do "ortlon" foi o coelho bravo. Com efeito, a ameaça que êsse produto nôvo constituiu para a lã australiana redundou na busca do aumento de produtividade dos rebanhos de carneiros, e a solução dos cientistas foi surpreendente: espalhar a mixomatose, doença que dizimou o coelho bravo, deixando mais pastagens para as ovelhas. O aumento da produtividade foi de 30%.

Também a divisão da terra é outra questão importante, mas parece haver certa unanimidade em que a razão esteja com Theodore Schultz, famoso economista agrícola, que afirma: "uma reforma agrária vitoriosa, que ponha a terra nas mãos de proprietários que possam contar com os frutos de sua própria iniciativa tem, repetidas vezes em todos os países, quase literalmente "transformado areia em ouro". Nunca, porém, reforma agrária para retirar a terra dos que legitimamente a possuem para entrega a quem não tenha condições de torná-la produtiva.

A interrogação ainda persiste, porém, quanto à área que deve caber a cada um e quanto à melhor maneira de fazê-la passar para suas mãos, sendo, também, certo que a divisão dos grandes domínios em pequenas propriedades não é, geralmente, econômica, proporciona baixo rendimento, restringe a capacidade de alternar as colheitas, além de tornar necessário maior número de

habitações pelo desagrupamento destas, e impede a acumulação de capital.

Este — o capital — é, por sem dúvida, o principal dos elementos que influem no desenvolvimento econômico.

Se as condições da comunidade são de desemprego, isto é, se há disponibilidade de mão-de-obra, os investimentos permitem aproveitá-la; se as condições são de pleno emprego, há que substituir a enxada pelo arado, a foice por ceifadeiras e, tanto quanto possível, o homem pelo trator, vale dizer, o braço pela maquinaria.

Os fatores da produção devem ser tomados como um todo, dentro da conjugação de suas forças componentes.

Aquilo que parece certo e proveitoso, do ângulo da microeconomia, como pagamento de salários mais altos com a finalidade de atrair mão-de-obra, não constitui fator de progresso para a comunidade; a um exame mais amplo da questão, do ângulo da macroeconomia, vê-se que ocorre simples deslocamento ou transposição de mão-de-obra, produzindo o aumento de trabalho aqui e a correspondente diminuição acolá. O maior salário, sob esse aspecto, não implica maior produção.

Eis, pois, o capital entrando como fator de aproveitamento e de substituição da mão-de-obra, ou, mais propriamente, de multiplicação da mão-de-obra.

A formação do capital, por sua vez, escreve o capítulo mais pungente de toda história de desenvolvimento econômico.

Os habitantes dos países subdesenvolvidos — salvo quanto ao nível de educação e nutrição — são iguais aos dos países desenvolvidos, mas lutam — e isto é evidente — com dificuldades de poupança muito maiores: a renda nacional é pequena e a renda "per capita" os mantém muita vez no limite da subsistência. Claro está que o pobre de escolha de investimento mais adequado,

ta lhe custa mais e o que pode poupar é muito pouco.

É fácil imaginar o drama do técnico que necessita de reunir capital para montar sua pequena fábrica ou oficina, mas vê a quase totalidade de seus ganhos absorvida pela alimentação e vestuário, e suas economias se manterem muito distante do preço de um simples local para instalar-se.

Mas é na comparação entre as possibilidades de dois países que o exemplo elucida mais: suponhamos um país que já tenha completado seus serviços de água e esgoto, pavimentado suas ruas e suas estradas, construído suas escolas e hospitais, aparelhado suas ferrovias e seus portos, montado suas usinas de produção e rede de distribuição de energia elétrica, enfim, um país que já esteja com a casa arrumada e outro ainda na fase de conquista desses requisitos mínimos do progresso.

O primeiro, até mesmo por influência da organização, já tem maior renda e pode devotá-la quase integralmente ao desenvolvimento econômico, em planos de grande envergadura e produtividade na exploração de seus recursos naturais, na montagem de indústrias de base, nos estudos tecnológicos, enquanto o segundo, além de peado pelas desfavoráveis condições de higiene e educação, ainda é forçado a empregar sua renda na conquista daqueles requisitos mínimos de organização, necessários à vida da comunidade.

Daí a noção de que o capital tem imensa função autocatalítica: capital gera capital e acelera a formação de capital, fenômeno que o povo tão bem traduz com a sentença: "o rio corre para o mar".

Enquanto, nas nações desenvolvidas, 10 a 20 por cento da renda pode concentrar-se na formação do capital, nas subdesenvolvidas a taxa de poupança raramente passa de 5%. Unem-se, então, os dois fatores adversos: menor capital e menor possibilidade tem maior disposição de poupança, mas es-

mais rendoso. Por exemplo: a liberação de mão-de-obra da agricultura, através da mecanização, e seu aproveitamento na indústria, com o respectivo movimento migratório do campo para a cidade, implica no desvotamento de grande parcela da poupança na construção de casas. Não há fugir: é imposição das circunstâncias, mas o capital investido na construção de habitações não é, do ângulo do desenvolvimento econômico, produtivo.

Efetivamente, se fôsse possível criar uma mentalidade — a da poupança —, o ritmo do desenvolvimento poderia ser acelerado. O que se observa, porém, na prática, não é bem isso. Nos países de baixa economia, os contrastes entre remediados e poderosos são mais gritantes do que nas economias desenvolvidas, mas não ocorre que a poupança dos ricos seja proporcionalmente maior. Samuelson (obra citada, pág. 608) cita o exemplo de um país do Oriente Médio onde foi encontrado petróleo em abundância e cujo dirigente, dos 500 milhões de dólares recebidos para permitir a exploração, destinou menos de 100 milhões a melhoramentos de longo prazo, tendo gasto o resto na ostentação de *Cadillacs* com ar refrigerado, palácios e peças de ouro. Consigna, ainda, em letras de fôrma, outro exemplo que nos toca de perto, informando que um estatístico assinalou, sèriamente, que, no século passado, "as despesas com champanha e outras coisas, em Paris, feitas por aristocratas húngaros e brasileiros, dariam para financiar muitas estradas de ferro e companhias de comércio".

É bem possível que o estatístico, de que se valeu o autor, não seja do século passado...

A razão máxima investimento/renda nacional normalmente esperada é de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{3}$, apenas: torna-se mister inverter 100 para elevar em 25 a renda, com tendência para menos, na proporção em que é maior o subdesenvolvimento, inclusive porque também na mesma proporção aumenta o desper-

dício. Os equipamentos industriais e os transportes são utilizados em regime fargado, com inadequada conservação e recuperação, desgastando-se muito mais. Enquanto os países desenvolvidos lutam apenas contra o ritmo de obsolescência dèsses bens, procurando modernizá-los permanentemente, os outros os vêem geralmente inutilizados antes mesmo de estarem superados pelo aparecimento de equipamentos mais modernos, o que é mais comum no setor de transportes do que mesmo na indústria.

Por fim, sem querer entrar em maiores considerações sôbre os tipos e origem do capital, ou sôbre a relação capital/produto e taxas de formação de capital, visto como não há pretensão de exame de profundidade na teoria do desenvolvimento, mas um esbôço quanto à sutileza do problema, bem assim sôbre a interdependência dos fatores que nêle implicam, merecem destaque os seguintes pontos, porque mais uniformemente aceitos:

- o que possibilita a formação de capital é a produção de maior quantidade de bens de consumo do que a necessária para satisfazer as necessidades daqueles que se empenham na poupança;
- poupança é, pois, bens de consumo produzidos e não consumidos pelos produtores;
- a poupança pode ser feita pelo governo e pelo setor privado;
- o processo inicial de formação de capital é imensamente delicado, sujeito que está à insuficiência do rendimento "per capita" e à preferência pelo investimento em habitações, ao entesouramento e à tendência de exagerar o consumo; quando se desencadeia — e de vez que as economias individuais

são insuficientes, em geral, para iniciativas de vulto —, as pessoas e famílias se unem para a formação de empresas de investimentos ou aplicam suas economias na aquisição de títulos públicos, aparelhando, por este meio, o governo para suas realizações, já que a outra fonte de recursos governamentais é a tributação adequada, mas esta fica sujeita a uma série de limitações, cuja inobservância fatalmente afeta a iniciativa privada, e, conseqüentemente, a própria arrecadação.

O capital pode substituir os recursos naturais e o trabalho, donde ser considerado um dos elementos fundamentais do desenvolvimento econômico, mas longe está de ser o elemento único e de independêr dos demais, em especial da tecnologia.

Em verdade, por mais que variem — e tal acontece periodicamente — as opiniões quanto à importância da tecnologia no processo do desenvolvimento econômico, é certo que no mundo moderno alta percentagem da poupança dos países mais adiantados é aplicada nos estudos tecnológicos, hoje considerados verdadeiro investimento de capital e uma das melhores formas de retorno, através dos resultados que propicia.

Os pesquisadores buscam permanentemente a melhora da qualidade e o aumento da quantidade da produção, seja agrícola ou industrial, visando a poupar trabalho ou capital. Buscam, em síntese, a produtividade. Nos EUA, o número de empregados em pesquisas industriais subiu, em 20 anos, de 15 mil para 160 mil.

É neste campo que os países subdesenvolvidos levam sua maior vantagem, uma vez que podem importar conhecimentos com facilidade e livrar-se do ônus de obtê-los através da pesquisa. Basta mencionar, por exemplo, a longa e dispendiosa evolução do

processo de prospecção, sondagem e exploração do petróleo; conhecido desde a mais remota antiguidade, só a partir de 1859 o petróleo teve seu uso difundido, graças aos Estados Unidos, e, em menos de um século, a produção mundial saltou de umas poucas centenas de toneladas a 300 milhões. Inicialmente, o principal aproveitamento do petróleo era através do querosene; com o passar dos anos, os pesquisadores foram descobrindo o vasto campo de utilização hoje conhecido, por meio de uma série de operações como a debutanização "topping", refinação propriamente dita e "cracking", que resultam na assombrosa gama de produtos e subprodutos que vai desde o asfalto até o baton feminino.

Qualquer país que hoje descubra petróleo em seu subsolo não fica mais sujeito à perda de matéria-prima que os Estados Unidos sofreram nos primeiros tempos, nem à utilização de processos rudimentares e penosos de perfuração e sondagem. Muito pelo contrário, pode utilizar moderníssimas sondas, capazes de penetrar a dois, três mil metros de profundidade, e dar utilização plena ao jorro, em superequipadas e aperfeiçoadas usinas, para obtenção de produtos e subprodutos cuja identificação e separação sabemos que custaram milhões em pesquisas.

Tal é a possibilidade de importação da tecnologia, que muita vez acompanha também a importação de capitais estrangeiros. É sabido que a proporção capital/renda, depois de certos estágios do desenvolvimento, tende a diminuir, surgindo a conveniência, para os países desenvolvidos, de exportar capitais para outros em atraso, onde o rendimento é maior. Não raro, esses capitais vêm acompanhados da técnica.

O desenvolvimento da Suécia, por volta de 1870, esteve intimamente ligado a inventos suecos especiais relativos ao tratamento da madeira por produtos químicos, com grande redução de preço.

A Dinamarca, na mesma época, solucionava seu problema com a invenção de uma

desnatadeira mecânica que abria largas perspectivas à produção de manteiga padronizada, de grande consumo no "breakfast" inglês, e o Canadá de 1900 teve de melhorar a técnica do cultivo de suas terras quentes e assim alcançou abundantes colheitas em regiões antes consideradas inaproveitáveis.

E pode dizer-se, com boa razão, que o grande resultado, para os EUA e Rússia, na corrida cósmica, reside não apenas na maior navegabilidade, ou alcance, ou agressividade dos foguetes, mas também no verdadeiro campo de estudo, pesquisa, aperfeiçoamento técnico e invenções em que cada projeto novo se transforma, com o incentivo da competição, do pioneirismo, da aventura, do risco e do ideal científico, tudo favorecido pela maior largueza de recursos de que se tem notícia, com o máximo proveito da tecnologia.

O Japão, Alemanha e Rússia exemplificam bem o desenvolvimento através da tecnologia importada. O Japão no fim do século passado enviou seus estudantes ao estrangeiro para impregnarem-se da tecnologia ocidental. A Alemanha só em 1848 pôde acelerar a industrialização, dando substancial auxílio governamental às suas universidades e logrando levar a palma à Inglaterra em matemática, física, química e engenharia. A Rússia, depois de haver contado, a princípio, com a colaboração da engenharia estrangeira, ingressou na fase do interesse pelos livros e revistas técnicas de outros países, notadamente da América do Norte. Ainda há poucos dias, a imprensa anunciava a presença em nosso País de um emissário russo que vem percorrendo o mundo com a missão de adquirir patentes de invenções.

Finalmente, os próprios Estados Unidos tiveram a sua grande oportunidade quando, depois de 30, cientistas de todas as crenças, perseguidos por Hitler, foram desenvolver seus estudos no país.

Todavia, conquanto a importação da tecnologia possa ser amplamente efetuada na indústria, já não oferece as mesmas perspectivas à agricultura, em que condições regionais especiais, climáticas e geológicas, têm levado ao fracasso interessantes planos de auxílio técnico estrangeiro.

Além disso, não se infira, do exposto, que basta copiar e partir para o desenvolvimento econômico, pois a aplicação de novos métodos está sempre de mãos dadas com a inversão de capital, de modo que as peias dos países subdesenvolvidos, descapitalizados, sempre os deixam na retaguarda do progresso.

E, como os fatores de produção não de ser aproveitados, bem ou melhor, mas na proporção em que existirem, a sede de desenvolvimento a braços com a descapitalização pode conduzir os países pelos caminhos tortuosos de um grande mal.

INFLAÇÃO

A simples emissão de dinheiro não significa inflação, já que a cunhagem de moedas foi instituída com o objetivo de facilitar a troca de utilidades, que era primitivamente feita na base mesmo de mercadoria por mercadoria, com todos os percalços inerentes e irreconciliável com a intensidade das transações comerciais no mundo moderno.

Se a emissão corresponde e equivale a um aumento no volume de bens e serviços da comunidade, não tem caráter inflacionário: representa apenas um reajuste do meio circulante à realidade, de modo a continuar atendendo ao seu objetivo, aquele de constituir um denominador comum, por todos aceito como mercadoria capaz de substituir e representar todas as demais, para facilitar a troca.

Diz-se que há inflação quando os poderes autorizados a emitir dinheiro o fazem sem

a contrapartida do aumento da riqueza a que o meio circulante deve equivaler.

A inflação é, assim, evidentemente, um abuso do poder, muito embora, na maioria das vezes, *princípie fantasiada de boas intenções e de justificativas aparentemente aceitáveis.*

Seu mal é de natureza vária, mas reside principalmente em que provoca o aumento dos preços, o que já é um aspecto negativo; provoca esse aumento desordenadamente, *mais nuns setores do que em outros, o que é uma agravante; provoca um aumento desproporcionalmente grande, por motivos de excesso de competição na procura e de fatores até mesmo psicológicos, o que é pior.*

Há uma certa aceitação de que, se fôsse possível efetuar pequenas e periódicas injeções de dinheiro sem lastro na circulação, uma espécie assim de empréstimo a prazo médio, para a realização de obras essenciais e capazes de influir favoravelmente na própria arrecadação pública, *poderia haver vantagem para o desenvolvimento.*

A medida chegaria a ser comparada a uma espécie de emissão de títulos públicos de subscrição forçada por todo o povo, cada qual subscrevendo, sem perceber, a sua cota. Nesse sentido constituiria até mesmo invenção providencial.

Não haveria, no caso, maior inconveniente, desde que observados níveis que mantivessem o "sistema" despercebido pelo povo, *de modo a evitar o desencadeamento da reação já referida, isto é, competição de procura e reação psicológica.*

Mas, porque contrariamente à euforia do primeiro estágio — a fase da injeção —, as dificuldades que surgem no momento do recuo — que poderíamos denominar de fase do recolhimento — são imensas e geram o descontentamento, e, além disso, porque o processo, ante sua simplicidade, é realmente tentador, *não há exemplo em que o comediamento pôde ser mantido e os principian-*

tes moderados não passassem a praticantes contumazes, no início espontaneamente, e depois arrastados pela própria onda inflacionária.

O fenômeno não precisa ser analisado, com mais profundidade, máxime pelos brasileiros que já sentem os efeitos danosos da terapêutica.

Todavia, se é vital para o Brasil combater a inflação que o asfixia, *não há fugir que o desenvolvimento é inconciliável com toda política que tenha esse combate por objetivo.*

Desenvolvimentismo é expressão autóctone; é um exagêro lingüístico para definir o exagêro político-econômico da tentativa desordenada de aceleração do desenvolvimento.

O nosso País vem, de há muito, atravessando fase de crise inflacionária. Como já foi dito, os recursos de que os governos podem dispor para suas iniciativas *hão de* provir essencialmente (senão totalmente) da adequada tributação e da poupança que o povo, *através da subscrição de títulos públicos, deposita nas mãos dos dirigentes do País.*

A inflação, com aquela característica de provocar a elevação dos preços a níveis superiores aos próprios níveis da inflação, atua de maneira duplamente desfavorável sobre os recursos de que o govêrno deve dispor; deprecia-os diretamente, pois as inversões governamentais também não se livram da alta dos preços, e obsta o carreamento de fundos privados para as arcas públicas.

Em verdade, desde que o fenômeno da inflação cai no domínio público e os preços começam a subir, institui-se o processo psicológico que agrava os efeitos de inflação: todos, com mais moeda nas mãos, sentindo sua desvalorização, entram na procura de bens em que convertê-la. *Imóveis, jóias, mercadorias, tudo é melhor que dinheiro.*

A aquisição de títulos públicos, antes um bom negócio, seguro e de bom rendimento, agora é o último dos preferidos. É o fenómeno da "fuga da moeda"; ninguém quer ficar com dinheiro nas mãos, nem com títulos expressos em valor nominal fixo.

O processo do desenvolvimento, ao revés, é esquema delicado, que envolve uma série de fatores da mais nitida interdependência, incredivelmente sensíveis a todas as influências.

Desenvolvimento é, antes de tudo, uma questão de equilíbrio. A ponderação, a previsão, a prudência devem ser o fiel da balança. Toda interferência sobre os fatores de produção provoca uma série de consequências, uma reação em cadeia.

Ora, na fase pré-desenvolvimentista, a febre de construções — reconhecida como a primeira e mais notória resultante da inflação — atinge ao auge, mesmo sendo reprimida através da contenção do crédito para fins imobiliários.

Qual foi a marca do nosso desenvolvimentismo? A imobilização de capitais em Brasília e na própria construção da nova cidade.

Onde a finalidade econômica, a melhoria das condições de vida do povo brasileiro, o favorecimento do erário nesses investimentos alimentados com maciças emissões? Nem a curto prazo, como seria de desejar, nem a longo prazo, como se poderia tolerar.

Lá está a nova metrópole, até hoje, sem merecer o nome da capital de fato, a viver do artificialismo dos salários majorados.

Nem vale referir-se às indústrias artificiais, cevadas e nutridas de favores protecionistas, sem qualquer possibilidade de sobrevivência no clima competitivo. Nem no abandono das atividades agropecuárias, relegadas a plano secundário, como atividades de menor categoria, sacrificadas à voragem dos investimentos urbanos.

O plano desenvolvimentista não se preocupou sequer em combater o empreguismo, esse inimigo do progresso nacional, que superlota as repartições públicas, suga o erário e, o que é pior, desvia, para a inatividade remunerada da burocracia, talvez o escol da mão-de-obra do País. E não cuidou também de dar uma fredda na desabalada corrida salarial, antes impulsionou-a, tornando insuportável o custo dos serviços públicos. O transporte marítimo, por exemplo, o mais barato de todos, em qualquer parte do mundo, é paradoxalmente, entre nós, o mais caro e o mais ineficiente, verdadeiro cancro por suas implicações em todos os setores da vida nacional.

A TÉCNICA DOS "SLOGANS"

No Brasil, a sofistaria política esconde-se atrás do biombo de certos **slogans** para justificar a incúria administrativa ou a incapacidade para resolução dos problemas nacionais. Eles variam no espaço e no tempo, mas tiveram sempre o caráter marcadamente acadêmico, para debate em torno de teses gerais, de puro verbalismo.

De resto, há, entre nós, um arrastamento pelas virtudes miríficas da lei, erguida à condição de panacéia. É aquela crença no poder transfigurador das fórmulas escritas, de que falava Oliveira Viana, ou a "ilusão gráfica" de Eduardo Prado.

Mas, de que valem as leis, se falham os executores ou os órgãos encarregados de sua boa aplicação?

Com essa técnica, ilude-se a boa-fé do povo brasileiro, e se lhe dá a impressão de que não é por culpa do poder público, senão da falta ou da omissão da lei, que os problemas fundamentais não são resolvidos.

Ainda agora não fugimos à regra: o **slogan** da atualidade são as reformas de base. E como para consegui-las faz-se mister, na atoarda generalizada, emenda constitucional e legislação específica, enquanto

elas não se processam, nada há que fazer na esfera administrativa.

Para não ir muito longe, vale invocar o exemplo dos Estados Unidos, que, desde que madrugaram para a vida de nação soberana, conservaram quase intocável sua Constituição. Passaram de simples colônias para criarem a Nação mais poderosa do mundo, sob a égide da mesma Carta Magna, fundada na República, na Federação e no Presidencialismo. Todas as profundas transformações na estrutura política, econômica e social daquele país; a mudança de seu neutralismo para o intervencionismo internacional; a sua formidável industrialização; o "new deal"; as duas grandes guerras mundiais; a integração racial; o domínio interplanetário, todas essas imensas alterações de valores, estilos, técnicas, categorias, padrões de vida coletiva, não afetaram o diploma da maior obra de sabedoria política, jamais criada pelo gênio dos legisladores para o exercício do governo democrático.

Estão na moda as reformas de base, entre elas, a reforma agrária. Que ela é útil, que deve ser feita, que tem sentido social, é incontestável. O latifúndio improdutivo precisa ser combatido e a taxaço tributária acabaria por destruí-lo. Mas de que servirá dar terra ao lavrador miserável, comido de vermes, analfabeto, desamparado de assistência técnica em zonas desprovidas de tudo, inclusive de estradas para escoamento da produção?

Não seria mais curial, mais objetivo e de maior rendimento que o Governo cuidasse, desde já, do saneamento das populações rurais, da sua educação, de dar-lhes salários justos, assistência creditícia, sementes, adubos, inseticidas? Que se facultassem ao lavrador preços mínimos ao fruto de seu labor, criteriosamente fixados e eficientemente garantidos? Que se criassem silos e depósitos para armazenamento de produtos agrícolas e estradas para o escoamento aos centros consumidores? Que o Estado usasse de seus próprios imóveis, em zonas

rurais, tornando-os produtivos e cedendo-os ao pequeno lavrador? Que espalhasse postos agropecuários e colônias experimentais? Que desburocratizasse o Ministério da Agricultura, tirando-o da indigência e da inutilidade em que se acha?

Dêsse modo, quando a reforma agrária fôsse convertida em lei, a maior parte de seus objetivos já estaria colimada.

A batalha pela recuperação econômica e melhoria de condições de vida das populações brasileiras há de travar-se em duas frentes — o combate contra a inflação e a campanha por maior produtividade.

Fora dêsse programa de salvação nacional, o resto é cuidar do acessório ou do supérfluo em lugar do principal, coisa tão do nosso agrado; é a falsa terapêutica de cuidar dos sintomas, abandonando as causas; é postergar as medidas drásticas e heróicas com que os povos fortes enfrentam e vencem os seus males estruturais ou da conjuntura.

Quanto à necessidade de jugular o surto inflacionário, porque já lhe sente, na própria carne, os efeitos catastróficos, a opinião pública está convencida.

A inflação está corroendo, no seu cerne, a economia nacional, e é responsável pela desvalorização crescente do cruzeiro, o aumento do custo de vida e o desequilíbrio dos orçamentos domésticos. Não há terapêutica milagrosa para refrear-lhe a velocidade, se não perseguir a meta do equilíbrio orçamentário, a contenção do aumento de salários dentro de teto máximo que não ultrapasse jamais o da inflação e a restrição do crédito bancário.

É para essa cruzada nacional, de mobilização dos espíritos, que está sendo convocado o povo brasileiro. Não é uma opção que se abre, mas sim uma tomada de posição, em face de perigo que ameaça as instituições políticas e a própria ordem social em que elas se assentam.

Todos os outros problemas, reformas legislativas, alterações de textos constitucionais, soluções políticas, novas categorias administrativas, devem ceder vez ao imperativo de dominar o grande e insidioso inimigo — a inflação! Nem foi outra a orientação das nações que sofreram do mesmo mal, notadamente, as vencidas ou vencedoras na grande guerra, a Inglaterra, a Alemanha, a França, a Itália, e que ostentam hoje alto padrão de vida, com sua economia e finanças restauradas, tendo na valorização de suas moedas o índice da prosperidade coletiva.

De outra parte, é preciso adquirir fôro de cidade o conceito de que não basta produzir bastante, senão produzir bem, já que a baixa produtividade é índice de subdesenvolvimento e não enriquece o País.

Nas atividades agropecuárias como nas industriais, o povo só recolhe benefícios e o empresário lucro compensador, se a produção fôr oferecida ao consumo por preços remuneradores e competitivos.

Um país em que o frete do minério de manganês de Macapá a New York é de 4 dólares por tonelada, enquanto de Macapá a Santos é de 30 dólares por tonelada; em que o frete do fosfato de Olinda paga por tonelada de Recife a Santos Cr\$ 29 mil, enquanto da Flórida a Santos (percurso quatro vezes maior) paga menos de Cr\$ 9 mil; em que o sal de Mossoró ao Rio é trazido de caminhão por ser mais barato que o transportado por via marítima, dá prova provada do estrangulamento de sua economia e caminha inexoravelmente para o empobrecimento.

Ainda agora o Ministro Roberto Campos, em impressionante exposição feita ao Congresso Nacional, demonstrou, à última evidência, os efeitos catastróficos da inflação no setor da produção e em nosso ritmo de desenvolvimento.

Disse êle: "Até 1961 o Brasil se vinha desenvolvendo com satisfatório impulso. No quinquênio 1957/1961, a taxa de cresci-

mento do produto real foi, em média, de 7,0%, conquanto parte desse crescimento se traduzisse apenas na acumulação improdutiva de estoques de café.

Em 1962, contudo, a taxa de desenvolvimento começou a esmorecer. Nêsse ano, o produto real cresceu de 5,2%. Em 1963, pelas estimativas preliminares, o produto real teria aumentado de apenas 2,0% — o que, considerado o crescimento da população, significa estagnação e até mesmo retrocesso econômico".

Não é preciso carregar nas tintas dêsse quadro desencorajador!

A herança que coube em partilha, à revolução brasileira, foi um patrimônio saqueado pela incapacidade, a desídia e a inidoneidade dos governos.

Restaurá-lo é o desafio que se oferece à capacidade realizadora, às energias cívicas e ao poder de recuperação do povo brasileiro.

Não há razão para descrença, mas impõe-se determinação firme e inabalável de ganhar o tempo perdido.

É por êsse caminho inçado de troços, de dificuldades, de sacrifícios de tóda a ordem, que seremos obrigados a enveredar até atingirmos as regiões ensolaradas de uma economia estruturada e sadia, com moeda estável e elevados padrões de vida coletiva.

As sombras do passado servirão apenas de advertência às gerações mais mças de que o progresso de uma nação não se faz com os entorpecentes das emissões de papel-moeda ou à base de uma produção agrícola ou industrial por elas cevadas, mas pela mobilização de tódas as fôrças vivas da nacionalidade, dentro do esquema de trabalho orientado pelo planejamento e a técnica, sob as inspirações de um govêrno que encarne a austeridade administrativa e a dignidade do poder público.

O CONTRÔLE DE LEGALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO

Wilson Accioli de Vasconcellos

(Professor de Direito Constitucional da
Faculdade de Direito Cândido Mendes)

"If the power process is to be conducted in conformity with the Constitution, it is at least necessary for the Parliament's functional independence to be adequately protected against governmental pressures". (LOEWENSTEIN, "Political Power and the Governmental Process", The University of Chicago Press, 1957, pág. 187.)

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Observa-se, no constitucionalismo moderno, uma tendência cada vez mais acentuada para o fortalecimento do Poder Executivo. Os absorventes encargos financeiros; a convergência sempre crescente de múltiplas atividades administrativas para o Poder Central; os gastos vertiginosos com as previsões bélicas, carrearam para os Estados contemporâneos uma soma imensurável de responsabilidades. Todos esses fatores, e mais ainda a presteza com que urgem

ser resolvidos tais problemas, forçaram naturalmente essa concentração, em prejuízo, é certo, das atribuições normais do Poder Legislativo, que busca, ainda, meio abalado, reformar sua própria estrutura interna, desajustada às exigências dos novos padrões estabelecidos, tentando adaptar-se ao ritmo acelerado das mudanças constantes das inovações sociais, econômicas, políticas e técnicas.

Essa propensão para admitir uma virtual ascendência do Poder Executivo sobre os outros dois poderes — desprezando-se os princípios básicos da teoria que teve em MONTESQUIEU um dos seus mais destacados formuladores — vem de longa data, como podemos depreender da leitura da obra máxima de interpretação do Estatuto Político norte-americano — "O Federalista". Com efeito, no Capítulo LXX, escrito por HAMILTON, lê-se que "Poder Executivo sem força supõe fraca execução das leis e do governo" (1).

No mesmo sentido é a opinião do ilustre constitucionalista MIRKINE-GUETZÉVITCH, posta em destaque num de seus livros de maior repercussão. Com a força de sua autoridade, afirma êle que "la tendance des récentes revisions constitutionnelles dans les États de l'Europe nouvelle vers un renforcement de l'Exécutif pose un problème plus général: celui du pouvoir fort dans la démocratie. C'est le problème — acrescenta — de la primauté politique (et non constitutionnelle) de l'Exécutif" (2). E, demonstrando que as

(1) HAMILTON, MADISON e JAY, *O Federalista*, Ouro Preto, 1896, trad., vol. 3, págs. 97 e 98: "Todo homem razoável deve reconhecer a necessidade de segurar ao Poder Executivo força suficiente; resta saber os meios de obter este fim, como êles devem acomodar-se ao gênio republicano e se êles foram bem escolhidos na Constituição que se propõe."

(2) MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, Librairie Générale de Droit & Jurisprudence, Paris, 1936, 2.ª ed., pág. 195.

complexas condições do mundo hodierno alteraram as relações entre o Legislativo e o Executivo, remata seu pensamento explicando que "la vie actuelle est tellement complexe que, d'un côté, plusieurs problèmes de la vie sociale doivent recevoir une réglementation administrative et non pas législative, et de l'autre côté, c'est l'Exécutif qui joue le rôle le plus important dans la procédure législative" (3).

Poderíamos recolher ainda o depoimento de outros abalizados publicistas em torno do assunto que serve de base ao alicerçamento de nossa tese; sendo, porém, o magistério do notável autor de "Le Droit Constitutionnel International" de tão fácil comprovação, e confirmador de mais exemplos que poderiam reforçar seu raciocínio, inoportuno seria trazer à colação novos argumentos em prol de nossa assertiva. O fenômeno é quase universal. Mesmo em países onde se observa uma rígida divisão de poderes, ocorre a polarização de forças em torno do Executivo.

No entanto, a verificação de tal fato não nos induz a aceitá-lo sem discussão, pois a tese que nos propusemos desenvolver pretende patentear as modalidades de controle de que se pode valer o Legislativo para reduzir a ação pletórica do Poder armado.

O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Antes de examinarmos os meios de frenação de que se pode utilizar o Legislativo para atingir seu escopo, estudemos ligeiramente os elementos que informam o chamado **princípio de legalidade**, que constitui, sem dúvida, o ponto nevrálgico da questão: o de saber se determinado ato da Administração Pública revestiu-se das formalidades indispensáveis para produzir os efeitos necessários na órbita de sua atuação.

A completa subordinação da Administração Pública à lei é uma resultante do sistema de legislação escrita e da própria índole da função administrativa. Consoante o ensinamento do ilustre VICENTE RAO, "o princípio da legalidade reclama a subordinação dos atos executivos e judiciais às leis e, também, a subordinação, nos termos indicados, das leis estaduais às federais e das municipais a umas e outras" (4).

Essa submissão absoluta à lei é que torna válido o procedimento da Administração. Com sua autoridade de eminente publicista, afirma SCHWARTZ que o **princípio da legalidade** tem sido o ponto de maior relêvo na estrutura constitucional anglo-americana, acrescentando que o princípio só pressupõe legítima a ação do governo se ela não conflita com as prescrições estabelecidas no Estatuto Básico e nas leis ordinárias (5).

Na mesma esteira dessa conceituação segue o entendimento de GABINO FRAGA, esclarecendo que

"el principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene en todos los Estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el

(3) Ob. cit., pág. 199.

(4) VICENTE RAO, *O Direito e a Vida dos Direitos*, Max Limonad, 1960, 1.º vol., pág. 347.

(5) SCHWARTZ, *American Constitutional Law*, Cambridge, 1955, pág. 25: "The keystone of the Anglo-American constitutional structure has been the principle of legality enforced by the courts of law. That principle presupposes that governmental action is valid only if it does not conflict with the prescription laid down by the Constitution an statute law. Or, to put it another way, governmental action is valid if it legal. It is illegal if it is inconsistent with the directions or an organ superior to the particular governmental actor in the hierarchy of law -- makers within the State. Basic in the American conception of the principle of legality is the notion of principles above the State, which are enforced by the Courts. Such principles are, in the American system, those laid down in the Federal Constitution."

caso de facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental. Como la actividad del Estado — prossegue êle — resolviendo casos individuales sin sujeción a normas generales constituye la definición clásica del despotismo, y como esta noción es contraria a todos los sistemas constitucionales modernos, se ha considerado que el principio de la legalidad desde el punto de vista material no debe sufrir, fuera de la señalada, ninguna excepción. Pero no sucede lo mismo con el principio de la legalidad desde el punto de vista formal, pues en este aspecto, y por consideraciones prácticas de muy diversa naturaleza, son admitidas numerosas excepciones, de tal modo que, dentro del régimen constitucional de los Estados contemporáneos basta que la disposición sea materialmente legislativa para que el acto individual pueda realizarse a su amparo, cualquiera que sea el órgano de onde proviene aquella disposición y siempre, por supuesto, que el órgano tenga competencia para dictar la norma.

De manera es que, si la función administrativa consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales, el principio de la legalidad a que nos hemos referido impone como fuente de Derecho Administrativo, en primer término, las normas jurídicas de carácter general⁽⁶⁾.

Constatamos, dêste modo, que o princípio da legalidade reside no fato de nenhum órgão do Estado poder tomar deliberação individual que se não coadune com uma disposição geral previamente fixada.

De acôrdo com a lição do eminente SEABRA FAGUNDES, em obra tornada clássica, as atividades da Administração Pública são restringidas pela submissão à ordem jurídica, isto é, à legalidade, e o procedimento administrativo deixa de ter validade se carece do apoio de um texto de lei, à guisa de fonte primitiva. “Mas — escreve o ilustre publicista — não basta que tenha sempre por fonte a lei. É preciso, ainda, que se exerça segundo a orientação dela e dentro dos limites nela traçados. Só assim o procedimento da Administração é legítimo. Qualquer medida que tome o Poder Administrativo, em face de determinada situação individual, sem preceito que a autorize, ou excedendo o âmbito de permissão da lei, será injurídica. Essa integral submissão da Administração Pública à lei constitui o denominado princípio da legalidade, aceito universalmente, e é uma consequência do sistema de legislação escrita e da própria natureza da função administrativa. O direito escrito, tendo a sua mais forte razão de ser na necessidade de excluir o arbítrio no desenvolvimento das relações sociais, pressupõe, forçosamente, limitação de atividades, segundo os seus textos. Onde há lei escrita, não pode haver arbítrio. Por outro lado — esclarece ainda o autor citado — sendo a função administrativa, que constitui o objeto das atividades da Pública Administração, essencialmente realizadora do direito, não se pode compreender seja exercida sem que haja texto legal autorizando-a ou além dos limites dêste (?)”.

Recolhidos, em ligeira pesquisa, os subsídios informativos do denominado

(6) GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1960, 8.ª ed., págs. 98/99.

(7) SEABRA FAGUNDES, *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, Edição Revista Forense, Rio, 1957, 3.ª edição, pág. 113.

princípio da legalidade, de onde se deduziu a premissa de que toda atividade administrativa está sujeita à obediência a um texto legal anteriormente fixado, examinemos, a seguir, os meios de que se pode utilizar o Poder Legislativo para controlar os atos promanados da Administração Pública.

CONTROLE LEGISLATIVO

O controle legislativo sobre os abusos de poder do Governo, sendo, como é, de efeito eminentemente indireto, se exerce de diversas maneiras. Arrolam-se entre os principais: o controle do processo orçamentário, através da aprovação da Lei de Meios e das autorizações de créditos adicionais; os pedidos de informações dirigidos aos órgãos da Administração Pública, por intermédio das Mesas das Casas Legislativas, de acordo com os respectivos Regimentos Internos; convocação de Ministros para prestar esclarecimentos; Comissões Parlamentares de Inquérito; exercício de atividade jurisdicional penal do Congresso, nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado.

I — Processo Orçamentário

Examinemos, pela ordem, o controle que pode ser pôsto em prática com relação à Lei de Meios, com a negativa de recursos financeiros como via de impedimento aos abusos de poder das autoridades.

Inicialmente, vale considerar, em traços ligeiros, os aspectos políticos do orçamento, com a idéia acentuada de sua capital relevância nas democracias, assinalada pela própria procedência e transformação histórica do instituto. Essa origem mescla-se com a das instituições parlamentares, implantadas na Inglaterra como consequência do

imperativo de que as dotações pretendidas pelo soberano para a subsistência da Casa Real, de suas forças armadas e demais encargos, merecessem assentimento prévio de um órgão representativo, no início, da classe ou grupo social predominante, e, posteriormente, de todo o povo. A despeito de ter sofrido muitas infringências — motivando, inclusive, as célebres refregas entre o poder absorvente dos soberanos ingleses e as prerrogativas de que se supunha legítimo titular o Parlamento — esse princípio fôra consagrado na **Magna Carta** ⁽⁸⁾, e traduzido no brocardo: "no taxation without representation".

É de salientar ainda que, tanto a **Petição de Direitos** (Petition of Rights), de 1628, quanto a **Declaração de Direitos** (Bill of Rights), de 1688, contêm preceitos contra qualquer cobrança de tributos sem aprovação do Parlamento ⁽⁹⁾.

Para que se tenha idéia da importância da fixação desse postulado, no tocante ao controle do Executivo pelo Legislativo, quanto ao processo orçamentário, basta atentar para o fato de que esses dispositivos escritos (statutes

(8) ADAMS, *Constitutional History of England*, London, 1963, pág. 131: "Chapters 12 and 14 are among those which have been considered of especial constitutional importance as relating to the right of consent to taxation by parliament". No mesmo sentido — STUBBS, *The Constitutional History of England*, Oxford, 1891, 5.ª ed., vol. I, pág. 573: "The twelfth and three following articles are those to which the greatest constitutional interest belongs; for they admit the right of the nation to ordain taxation, and they define the way in which the consent of the nation is to be given."

(9) WADE e PHILLIPS, *Constitutional Law*, Logmans, 1960, 8.ª ed., págs. 6 e 7: "Another document, enrolled on the statute book as 3 Car. 1, c. 1, is the Petition of Right, 1628, which contained protests against taxation without consent of Parliament." Entre os preceitos da *Declaração de Direitos* figura o seguinte: "That the levying money for or to the use of the crown by pretence of prerogative without grant of Parliament for longer time or in order manner than the same is or shall be granted is illegal."

law) da Constituição inglesa, redundaram na supremacia do Parlamento (10).

Na França, os Estados Gerais, reunidos em 1789, e logo depois transformados em Assembléia Nacional, decidiram que nenhum impôsto poderia ser votado, daí em diante, sem a aquiescência dos representantes da Nação.

Temendo os excessos que poderiam ser praticados pelo Poder Executivo — com o retôrno das arbitrariedades do antigo regime —, os constituintes de 1789 imaginaram medidas capazes de refrear tais abusos de autoridade (11). Observa-se uma tônica nas cogitações dos elaboradores do Estatuto Político de 1791, quanto aos contrôles que deveriam ser apostos pelo Poder Legislativo, conferindo a êsse órgão — a exemplo do Parlamento inglês — uma certa supremacia (12).

Refletindo o pensamento dos que a estruturaram, prescreve o art. 1.º, capítulo III, Seção 1.ª, da Constituição de 1791:

“A Constituição delega exclusivamente ao órgão legislativo os poderes e funções seguintes: 2.º) fixar as despesas públicas; 3.º) estabelecer as contribuições públicas, determinando sua natureza, a quota e o modo de arrecadação”.

Nos Estados Unidos, desde 1765, se faz notar a velha aspiração dos colonos, traduzida pela assembléia local da Virgínia, manifestando a opinião de que somente a Assembléia-Geral da colônia poderia exigir impostos de seus habitantes. Por isso, na Declaração de Direitos, do Primeiro Congresso Continental, realizado em Filadélfia, em 1774, firmou-se o princípio de exclusão de “every idea of taxation, internal or external, for raising a revenue on the

subjects in America, without their consent (13).”

As mesmas reivindicações se verificaram no Brasil, onde os colonos também protestavam contra o sistema extorsivo adotado pela metrópole, estabelecendo impostos sem prévia consulta. Os estudiosos de nossa História assinalam, de modo geral, a circunstância de ser bastante gravosa a tributação infligida à Colônia (14).

À época da vinda da Côrte para o Brasil, a tributação da Colônia era falha e insuficiente. Em consequência do desaparelhamento do órgão arrecadador, os impostos criavam-se através de leis, decretos e alvarás do poder régio, ou mediante simples ordens e portarias das próprias autoridades locais (15).

Com o advento da Constituição outorgada em 1824, nela foi consagrado o princípio fundamental — traço marcante nos regimes democráticos — de que aos representantes da Nação é atribuída a fixação das contribuições públicas e a discriminação de seu produto.

(10) WADE e PHILLIPS, *ob. cit.*, pág. 8: “The Bill of Rights and the Act of Settlement mark the victory of Parliament.”

(11) PIERRE DUCLOS, *La Notion de Constitution dans l'Oeuvre de l'Assemblée Constituante de 1789*, Librairie Dalloz, Paris, 1932, pág. 134: “C'est donc dans cette crainte des abus du pouvoir exécutif, dans la crainte d'une renaissance du pouvoir despotique d'ancien régime que se trouve le fondement des dispositions restrictives du pouvoir exécutif.”

(12) PIERRE DUCLOS, *ob. cit.*, pág. 2669: “En ce qui concerne les rapports des pouvoirs exécutif et législatif, l'observation que nous venons de faire est valable: par suite de la hiérarchie qui préside maintenant aux rapports de l'État et de ses organes, le Corps Législatif exerce une influence directe assez importante sur les organes du pouvoir exécutif.”

(13) McLAUGHLIN, *A Constitutional History of the United States*, Appleton, New York, pág. 85.

(14) *História Geral da Civilização Brasileira* (O Brasil-Colonial), Difusão Européia do Livro, S. Paulo, 1960, pág. 342.

(15) *História Geral da Civilização Brasileira* (O Brasil Monárquico), Difusão Européia do Livro, S. Paulo, 1962, pág. 103.

Na apreciação dêsse meio de contrôle indireto do Legislativo sôbre o Executivo, teremos de examinar, de modo sucinto, alguns aspectos jurídicos do orçamento. Do ponto de vista do Govêrno, o efeito jurídico mais importante do Orçamento consiste nas restrições que êste oferece à sua atividade financeira. O Executivo é obrigado a exigir apenas as contribuições públicas prefixadas e arroladas na Lei de Meios e a dispende exclusivamente as quantias nela especificadas.

Do ponto de vista dos contribuintes, o principal efeito jurídico do Orçamento assenta no compromisso que êste lhes impõe de pagar os tributos nêle enumerados, em conformidade com o poder de cada um de suportar o encargo.

Matéria de debates tem sido a indagação sôbre a natureza do Orçamento, isto é, se é uma lei ou um mero ato administrativo. Há autores que defendem a tese de que o Orçamento, considerado sob o ângulo das despesas, é simplesmente um ato administrativo, enquanto que da parte das receitas possui normas legislativas materiais.

No direito brasileiro a disceptação adquire caráter apenas teórico, face ao espírito dos textos constitucionais sôbre o Orçamento. Em realidade, a Constituição Federal se refere, explicitamente, no § 1.º, do art. 73, à **lei do Orçamento**. Se, no que toca às despesas, é o Orçamento, dentro de nossa sistemática jurídica, apenas uma lei formal, de vez que na fixação dos gastos o Congresso se prende à legislação vigente, na parte relativa à receita erige-se a **Lei de Meios** numa autêntica lei substantiva (16).

Conforme estamos verificando, é do maior relêvo êsse meio de contrôle de que se vale o Poder Legislativo para exercer vigilância sôbre o Executivo, em razão de sua disponibilidade na execução do programa financeiro.

Dada, pois, a importância do assunto, examinemos, em seguida, as facetas apresentadas pelo moderno processo orçamentário nos grandes países, considerando que as finanças — como ensina LASKI — não se insulam da política, antes a traduzem (17).

A despeito, porém, do contrôle exercido pelo Poder Legislativo sôbre o processo orçamentário, as finanças constituem negócio eminentemente da alçada governamental. Nesse sentido, esclarece MATHIOT que "c'est au Cabinet qu'il appartient de déterminer, en fonction de sa politique, les besoins de l'Etat et les moyens d'y faire face" (18).

Assim, o Orçamento é apresentado pelo Ministro das Finanças (**Chancellor of the Exchequer**), que, sob o contrôle do Primeiro-Ministro ou do Gabinete, domina tôda a área financeira do Estado. Preparado o Orçamento — em conexão com os diversos departamentos — expõe aos Comuns, no **Budget Speech**, o programa financeiro do Govêrno (19).

O contrôle é pôsto em prática pela Câmara dos Comuns, através da negação ou da redução de recursos financeiros, sendo-lhe, no entanto, vedado apresentar qualquer emenda visando ao aumento dos créditos previstos (20). Os detalhes do Orçamento são estudados nas comissões, dando em resultado duas leis distintas — o **Finance Act**, que autoriza a arrecadação da receita, e o **Appropriation Act**, que aprova oficialmente as despesas (21).

(16) VIRGA, *Diritto Costituzionale*, pág. 237/8.

(17) LASKI, *Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre*, Presses Universitaires de France, Paris, 1950, pág. 98.

(18) MATHIOT, *Le Régime Politique Britannique*, Librairie Armand Colin, Paris, 1955, pág. 160.

(19) MATHIOT, ob. cit., pág. 160.

(20) MATHIOT, ob. cit., pág. 161.

(21) WADE e PHILLIPS, ob. cit., pág. 140; HOOD PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1962, 3.ª ed., págs. 221/222.

Restringindo ou recusando as disponibilidades impositivas, estampadas no Orçamento, a Câmara dos Comuns exerce um controle efetivo sobre a Política Financeira elaborada pelo Governo.

Nos Estados Unidos, compete ao Presidente encaminhar o Orçamento à Câmara dos Representantes, sendo o mesmo distribuído, de imediato, à sua Comissão de Finanças. Quando as subcomissões encarregadas dos estudos competentes concluem seu trabalho, o parecer sobre o Orçamento é submetido à Câmara, e, em seguida, à Comissão de Finanças do Senado, para merecer sua apreciação, que, evidentemente, não é tão extensa nem completa como a realizada pelo outro ramo do Congresso. Elaborados os pareceres por ambas as Comissões de Finanças da Câmara e do Senado, está o Orçamento apto para ser debatido em plenário, oportunidade em que emendas podem ser apresentadas. Em fase posterior, segue-se a assinatura do Presidente, que, no entanto, não possui prerrogativa para vetar itens isolados, aprovando, em geral, as leis orçamentárias, mesmo quando delas discorda em algumas de suas disposições (22).

Publicista dos mais destacados, acentua LOEWENSTEIN que

"in the United States the executive budget is the invariable practice. Congress, however — acresenta éle — jealously reserves for itself and frequently exercises the right to reduce governmental requests for appropriations while remaining, on the whole, amenable to presidential wishes for revenues" (23).

No mesmo sentido, a opinião de POTTER, que, após afirmar que a supervisão da Administração pelo Congresso deve ser igual à sua atividade legislativa, esclarece que não há efeti-

va organização no Congresso para exercer um controle geral, assinalando, no entanto, que

"each little clique of congressmen acquires inordinate influence over the section of public administration in which it is particularly interested. Congressmen work themselves on the subcommittees on appropriation that deal with the agencies most directly affecting their special interests" (24).

Considerando básico o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Governo, nesse particular, escreve o eminente GALLOWAY:

"The second main area of Congressional oversight of administration has been in the field of finance" (25).

Também a França — a despeito das alterações consubstanciadas em recente reforma constitucional, que carrearão para o Executivo uma soma ainda maior de poderes — seguindo velha tradição, consagrou o princípio do controle do processo orçamentário pelo Legislativo. Com efeito, dispõe o artigo 39 do seu atual Estatuto Político:

"Les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale."

Depois de examinado pela Assembléia Nacional, é o projeto submetido ao Senado. Em fase posterior, trilhando o rito comum, procede-se à tramitação

(22) BINKLEY e MOOS, *A Grammar of American Politics*, Alfred Knopf, New York, 1958, 3.ª ed., págs. 405 e 406.

(23) LOEWENSTEIN, *Political Power and the Governmental Process*, The University of Chicago Press, 1957, pág. 204; MUNRO, *The Government of the United States*, The MacMillan Company, N. York, 1959, págs. 385 e 392.

(24) POTTER, *American Government and Politics*, Faber and Faber, Limited, London, 1955, pág. 206.

(25) GALLOWAY, *History of the House of Representatives*, Crowell, 1962, 2.ª ed., pág. 174.

normal para a votação das leis. Aparentemente, o processo se identifica com qualquer sistema de elaboração legislativa. Mas, se atentarmos para os prazos exigidos nos preceitos constitucionais, verificaremos que, se não forem os mesmos observados, a Lei de Meios pode ser posta em vigor por intermédio de um decreto do Governo, ao contrário, portanto, do sistema adotado pela nossa Constituição, que determina (na hipótese de deixar o Congresso de votar, no período conveniente, o projeto de lei de finanças) seja prorrogado o Orçamento anterior. Isto significa que o Parlamento não pode opor obstáculos à ação financeira do Governo, pela rejeição do projeto de Orçamento, ou mesmo forçá-lo a acolher o precedente. Através de um decreto — se inoçorrerem as condições acima apontadas — põe o Governo francês em execução a sua Lei de Meios. De qualquer modo, é uma brecha para subtrair-se o Executivo ao prévio controle do Legislativo (26).

Procedimento idêntico se opera no sistema constitucional italiano, onde a discussão do Orçamento em Plenário, por antiga tradição, constitui a ocasião para um amplo exame sobre os rumos da política financeira do Governo. Todavia, as Câmaras não podem deixar de aprovar o Orçamento, porque, se assim procedessem, forçariam a paralisação das atividades do Estado. Ao contrário dos preceitos constitucionais anteriores — que consideravam a recusa da aprovação do Orçamento como um voto de desconfiança contra o ministro —, o Estatuto Básico atual somente impõe sua demissão caso se verifique a formalização adequada da moção (27).

Conforme notamos, anteriormente, desde o Império, as nossas Constituições consagraram o exame do Orçamento, como meio de controle do Legislativo sobre as diretrizes da política financeira do Governo (28).

A semelhança da grande maioria dos Códigos Fundamentais, vincula a Constituição brasileira o processo orçamentário ao controle que deve ser exercido pelo Poder Legislativo, no concernente à manipulação dos dinheiros públicos.

Dentro da sistemática constitucional brasileira, vale assinalar — como ângulos salientes — o fato de que se o Orçamento não for enviado à sanção até a data prevista (art. 74), será prorrogado para o exercício seguinte o que estiver em vigor, e a vedação oposta ao estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

O estorno de verbas é, como sabemos, a aplicação de uma determinada parcela a objetivo diferente daquele que anteriormente lhe fora reservado, fraudando, deste modo, a estrutura financeira e jurídica do Orçamento, através de ato discricionário da Administração.

II — Interpelações, informações, convocação de ministros

Outra modalidade de controle do Poder Legislativo consiste nas interpelações, nos pedidos de informações e na convocação de ministros.

As formas de interpelação, interrogação e moção são características dos países que adotam o regime parlamentar. Entre nós, ao contrário, são usuais os

(26) CHATELAIN, *La Nouvelle Constitution et le Régime Politique de la France*, Editions Berger-Levrault, Paris, 1959, pág. 117: "Le Parlement ne peut donc plus paralyser le gouvernement par le simple rejet de la loi de finances, ou le simple fait de surseoir à statuer".

(27) VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Edizioni Universitarie, Palermo, 1961, págs. 241/242.

(28) PIMENTA BUENO, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Tipografia J. Villeneuve, Rio, 1857, pág. 85: "Deve pois ser ouvida a Nação, por meio de seus representantes, para que mediante essa garantia seja juiz da necessidade ou conveniência das despesas públicas, da totalidade delas comparada com suas forças, para que examine, escolha e prefira depois de acurado estudo os meios de receita menos onerosos".

pedidos de informações e a convocação de ministros para prestar esclarecimentos.

Habitualmente, costuma o Parlamento inglês empregar — como meio de controle da atividade governamental e administrativa — as chamadas *questions* (interrogações). Tal é a sua importância que abalizado estudioso do regime político inglês chega a afirmar que elas constituem a verdadeira chave do controle legislativo ⁽²⁹⁾.

Confirmando o destaque que deve ser dado à *question*, HOOD PHILLIPS, após situar sua origem em 1721, na Câmara dos Lordes, acentua também a relevância dessa função do Parlamento, escrevendo que “the asking of *questions* is now one of the most important functions of Parliament” ⁽³⁰⁾.

As interrogações (*questions*), além de manterem constantemente a Administração em estado de alerta, representam fator de inegável projeção política. Refletem, sob certos aspectos, e em determinado momento, a preocupação da Nação, obrigando o Gabinete a prestar contas à opinião pública.

Na Itália, a inspeção administrativa se processa através de três fases: a do conhecimento, a do juízo e a da providência. A primeira se obtém por intermédio da interrogação; a segunda, se verifica ao ensejo da interpelação, enquanto a terceira se vincula a determinada moção, que pode, inclusive, caso negativa, provocar a demissão do Gabinete ⁽³¹⁾.

A Constituição francesa também fornece — como meio de ação do Parlamento sobre o Governo — a arma das *interrogações* orais ou escritas, sendo aquelas encaminhadas na própria sala das sessões, por um parlamentar, ao Executivo, enquanto estas são publicadas no *Journal Officiel*. O segundo tipo de interrogação é bastante freqüente,

constituindo um processo de controle de certo modo eficaz. Mas — elucida CHATELAIN — não apresenta real importância política ⁽³²⁾. De qualquer maneira se erige numa instituição normal do regime parlamentar ⁽³³⁾.

O controle do Legislativo, porém, se faz presente, quando a Assembléia Nacional adota uma moção de censura ou quando desaprova o programa ou uma declaração de política geral do Governo, ocasião em que o Primeiro-Ministro deverá apresentar a demissão do Governo ao Presidente da República.

O Congresso americano, na sua inspeção administrativa, se prevalece também dos pedidos de informações (*resolutions of inquiry*) visando a obter certos dados, sem recorrer, por isso, à nomeação das chamadas *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Considera-se uma relevante prerrogativa o privilégio de interrogar o Governo, principalmente quando se tem em vista o fato de o sistema americano impedir que o Congresso possa forçar o comparecimento ao seu recinto dos Secretários do Presidente. De um modo geral, o Executivo tem reconhecido esta prerrogativa do Legislativo, conquanto em algumas oportunidades hajam surgido conflitos com Presidentes que se negaram a transmitir as informações solicitadas ⁽³⁴⁾.

Na sistemática do Direito Constitucional brasileiro, além dos pedidos de informações encaminhados aos órgãos da Administração Pública, por intermê-

(29) MATHIOT, ob. cit., págs. 240/241.

(30) HOOD PHILLIPS, ob. cit., págs. 199/201.

(31) VIRGA, ob. cit., pág. 242. No mesmo sentido — BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Napoli, 1962, 6.ª ed., pág. 361; BALLADORE FALLIERE, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1963, pág. 253; PERGOLESÌ, *Diritto Costituzionale*, Cedam, 1962, vol. I, págs. 550/551.

(32) CHATELAIN, ob. cit., pág. 115.

(33) LIDDERDALE, *Le Parlement Français*, Librairie Armand Colin, 1954, pág. 250.

(34) BIDEGAIN, *El Congreso de Estados Unidos de America*, Depalma, B. Aires, 1950, págs. 169/170; SCHWARTZ, ob. cit., págs. 70-71-72.

dio das Mesas das Casas Legislativas, consoante os mandamentos dos seus Regimentos Internos, verifica-se também a convocação de Ministros de Estado para prestar esclarecimentos. Este contróle sôbre o Poder Executivo se exerce de duas maneiras: ou o Ministro é convocado especialmente para responder às questões que lhe são propostas, ou comparece, de modo espontâneo, para elucidar os legisladores sôbre problemas ligados à Administração. No primeiro caso, o Ministro que desatende à convocação incorre no crime de responsabilidade previsto na Constituição vigente.

III – Comissões Parlamentares de Inquérito

Pode-se dizer que o exercício do direito de investigação no Parlamento inglês remonta à instituição da própria assembléia legislativa, citando-se exemplos de comissões de inquérito que datam do século XIV. Sômente, porém, depois da Revolução de 1688 — que sedimentou na Inglaterra a prática do governo parlamentar — é que tais comissões, postas em funcionamento por ambas as Câmaras, tornaram-se característica peculiar e prerrogativa inerente ao Parlamento britânico⁽³⁵⁾. Atualmente, essas Comissões se apresentam sob duas formas: a denominada Comissão Especial (*Select Committee*) e a Comissão Real (*Royal Commission*)⁽³⁶⁾.

O Parlamento inglês tem usado de modo discreto e liberal êsse instituto, ora com o objetivo de recolher elementos para esclarecer o legislador, ora visando a controlar eficientemente o Poder Executivo.

Calcando suas raízes diretamente na praxe parlamentar britânica, o Congresso dos Estados Unidos da América é, do ponto de vista histórico, a segunda assembléia legislativa do mundo a gozar do direito de investigação. O inquérito parlamentar nos Estados Unidos é

anterior à própria Constituição Federal, pois as assembléias das colônias praticavam-no em alguns casos. A investigação congressional é largamente usada nos Estados Unidos. Desde a fundação da República que a conduta da Administração — em seus diferentes aspectos — tem sido motivo de rigoroso contróle por parte do Legislativo. Em 1792, fazendo prevalecer seu direito de supervisionar o Executivo, a Câmara dos Representantes designou a primeira Comissão de Inquérito de que dão notícia os historiadores da Constituição americana, registrando-se, desde então, um número considerável de investigações pelo Congresso. Consoante o magistério de BINKLEY e MOSS,

“the purpose of such investigation is to ascertain the conduct of the executive branch. Congress scrutinizes, studies, and legislates to improve administrative organization and procedures. It can ascertain when the administrator has diverted or even reversed the policy established by statute”⁽³⁷⁾.

A França e a Itália também consagram, na sua Lei Básica, o instituto da investigação parlamentar⁽³⁸⁾.

No Brasil, historicamente, podemos vislumbrar, desde o Império, as origens remotas das Comissões de Inquérito. Segundo o eminente PIMENTA BUENO — sem dúvida um dos maiores exegetas da Constituição imperial —, ao interpretar o n.º 9, do art. 15, da Carta Política de 1824, que arrolava entre as

(35) FURIANI, *Le Commissioni Parlamentari d'Inchiesta*, Giuffrè, Editore, Milano, 1954, pág. 107.

(36) Observa HOOD PHILLIPS, que as Comissões Especiais (*Select Committees*) incluem: Comissões Especiais para examinar projetos de interesse público (empregadas raramente), Comissões de Inquérito (largamente substituídas pelas Comissões Reais e Comissões Departamentais). HOOD PHILLIPS, ob. cit., pág. 205.

(37) BINKLEY e MOSS, ob. cit., pág. 462.

(38) PERGOLESI, ob. cit., pág. 551; VIRGA, ob. cit., págs. 244 e segs.; BALLADORE PALLIERI, ob. cit., pág. 253.

atribuições da Assembléia-Geral a de "velar na guarda da Constituição e promover o bem geral da Nação", e após mencionar as diferentes maneiras pelas quais esse direito de investigação poderia ser pôsto em prática, escreve:

"Pode ser também exercido por meio de Comissões, ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira" (39).

A investigação parlamentar só se inicia, porém, entre nós, com a elaboração do Estatuto Político de 1934, obedecendo o art. 86 ao paradigma da famosa Constituição de Weimar.

A Carta de 1937 nada disciplinou a respeito da matéria.

A Constituição atual dispôs também sobre a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, complementando sua disciplinação através dos dispositivos regimentais das duas Casas Legislativas e da Lei n.º 1.579, de 18-3-1952. Como exemplos de investigações realizadas, tendo por escopo a apuração de fatos derivados de abusos administrativos, podemos citar, entre outros:

1) Resolução n.º 201/1952 — para proceder ao exame da aplicação do Imposto Sindical, apontando os responsáveis pelos desvios que houver; Resolução n.º 249/1952 — para apurar irregularidades na Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil; Resolução n.º 313/1953 — para efetuar uma ampla investigação no Banco do Brasil, a fim de apurar as transações realizadas entre este e as empresas jornalísticas "Érica S.A.", "Editora Última Hora" e "Rádio Clube do Brasil", bem como a quaisquer outras sobre as quais haja denúncia fundada; Resolução n.º 30/1955 — remete ao Poder Executivo, para estudos, a conclusão a que chegou a C.P.L., criada para apurar irregularidades praticadas pelo De-

partamento Nacional de Estradas de Rodagem; Resolução n.º 137/1958 — para investigar as acusações formuladas pelo Presidente do Conselho Nacional do Petróleo contra a Administração da Petrobrás.

Por mais morosas e lentas que sejam as Comissões de Inquérito, não se pode duvidar de sua eficiência e importância, pois, se outros méritos lhes fôssem negados, subsistiriam aqueles decorrentes do esclarecimento da opinião pública, através dos depoimentos das testemunhas e indiciados, reveladores dos atos ilegais praticados pela Administração (quando esse, em particular, tivesse sido o objetivo da investigação). A despeito, por conseguinte, dos defeitos e falhas que se lhes possam apontar, as Comissões de Inquérito são de grande relêvo na supervisão exercida sobre o Governo pelo Poder Legislativo.

IV — Crimes de responsabilidade do Presidente e dos Ministros

O grau maior de contrôle do Poder Legislativo em relação aos atos ilegais do Governo atinge, com o denominado crime de responsabilidade, a mais elevada forma de supervisão. Nessa esfera, a gravidade dos desvios de poder praticados pelo Executivo assume dilatadas proporções, face à interdependência mantida, em termos altos, pelos órgãos do Estado.

A idéia de responsabilidade está intimamente vinculada ao conceito de democracia; ao processo através do qual é a mesma apurada dá-se o nome de "impeachment", na terminologia do Direito Constitucional.

A origem do "impeachment" tem suas raízes fincadas no solo britânico, onde surgiu, pela primeira vez, de modo indeciso, aplicado, em 1376, con-

(39) PIMENTA BUENO, ob. cit., pág. 106.

tra os Ministros de EDUARDO e, logo em seguida, em 1386, contra o Duque de Suffolk, Ministro de RICARDO. Criado, pois, no século XIV, êste processo, que não é mais usado na Inglaterra desde 1805 — com a acusação de Lord MELVILLE —, consistia no julgamento, pela Câmara dos Lordes, dos Ministros denunciados pela Câmara dos Comuns, funcionando a primeira com jurisdição plena, isto é, aplicando as penas que bem lhe aprouvesse ⁽⁴⁰⁾. Êste instituto era um poderoso instrumento usado na luta contra os abusos do Executivo. Atualmente, está em decadência, devido ao contrôle da responsabilidade ministerial.

Da Grã-Bretanha passou o "impeachment" para os Estados Unidos. Adotado por algumas colônias, introduziram-no os "framers" na Constituição de 1787, como uma salvaguarda necessária contra o exercício arbitrário do poder.

Entre os mais notáveis processos de "impeachment" figuram: o do Senador BLOUNT, do Tennessee (1797-1799); o de ANDREW JOHNSON, Presidente dos Estados Unidos (1868); o de BELKNAP, Secretário da Guerra (1876). Em todos êles os acusados foram absolvidos.

Tanto a França e a Itália, como, em geral, os regimes parlamentares da Europa, acolhem também o processo, a despeito de sua inoperância face à latente responsabilidade ministerial.

No Brasil, o instituto é conhecido desde a Constituição imperial, embora não apresentasse as características consagradas nas constituições republicanas. Conferindo índole exclusivamente política ao processo do "impeachment" (repelindo, portanto, o modelo inglês, para filiar-se ao americano), o atual Estatuto Básico prevê, entre os crimes de responsabilidade, o atentado contra a guarda e o legal emprêgo dos

dinheiros públicos, a lei orçamentária, a probidade na administração. Êsses delitos são disciplinados em lei especial — Lei n.º 1.079 — que dispõe sobre as normas de processo e julgamento.

A experiência brasileira demonstra que o Supremo Tribunal Federal tem negado, sistematicamente, imiscuir-se em processos de responsabilidade, recusando-se a revisar decisões políticas do Congresso. Inúmeros arestos dão conta dêsse entendimento da nossa mais alta Côrte de Justiça.

Assinale-se que, em raras oportunidades, tem sido usada, ou, pelo menos, tentada a aplicação do "impeachment" no Brasil, por motivos sérios e fundados, sem que a questão política (no seu sentido mais pejorativo) não constituísse a razão principal da imputação.

Em linhas gerais — no seu aspecto panorâmico — são êstes os meios de que dispõe o Legislativo para exercer certo contrôle sôbre o Executivo. Estudamo-los de modo amplo, sem descer a detalhes que se não coadunariam com trabalho desta natureza.

O mais importante, sem dúvida, é verificar que o Poder Legislativo — assim como o Poder Judiciário — pode valer-se, em determinadas circunstâncias, de armas poderosas capazes de deter, senão neutralizar, com êxito, os excessos de poder traduzidos nos atos ilegais do Govêrno. E que, mesmo diante das necessidades absorventes da Administração, ditadas pelo mundo contemporâneo — onde o poder do Estado se torna flagrantemente avassalador —, devemos aspirar a êsse contrôle mantido pelo Legislativo, pois a democracia só poderá subsistir e predominar nas terras em que o progresso material possa corresponder, na razão direta, à responsabilidade moral.

(40) MATHIOT, ob. cit., pág. 205; ADAMS, ob. cit., pág. 208.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEU REGIME FINANCEIRO

Alfonso César

Dos mais graves e complexos problemas da organização do seguro social é, certamente, o da fixação de seu regime financeiro.

Pode-se dizer que, entre nós, decorridos mais de quarenta anos da promulgação do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 — a chamada Lei Eloy Chaves —, que criou a primeira Caixa de Aposentadoria e Pensões, e mais de trinta anos após a instituição do Ministério do Trabalho, a questão, ainda hoje, não foi definitivamente equacionada.

Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, no seu trabalho “A Previdência Social Brasileira e Sua Nova Lei Orgânica”, lembra muito bem que “há dois regimes financeiros básicos, no tocante ao seguro social: o da repartição e o da capitalização”.

Dando definições sumárias, mas que nem por isso deixam de ser interessantes e válidas, afirma o mesmo tratadista:

“No de repartição, o custeio é calculado por exercício anual ou por curtos períodos. Estimadas, cada ano, as despesas a serem feitas com as “prestações” e com a “administração”, fixam-se, com base nelas, as contribuições indispensáveis à sua cobertura. Não há acumulação de reservas que respondam pela regularidade do pagamento futuro das prestações dos beneficiários (salvo pequenas reservas de contingência, para casos específicos). A contribuição pode variar cada ano; sendo a tendência um crescimento permanente, pelo menos até que o conjunto do sistema atinja a um ponto máximo de equilíbrio.”

E finaliza o mesmo autor, caracterizando o sistema de capitalização como aquele em que o “custeio é calculado a longo prazo, estabelecendo-se, por meio

de cálculos atuariais, a compensação dos riscos entre as sucessivas gerações de contribuintes, atuais e futuras, de modo a poder estabelecer-se um custeio médio e de caráter mais ou menos permanente do sistema”.

No substancioso relatório que, a 15 de novembro de 1952, apresentou o Deputado Aluizio Alves sobre o projeto de “Lei Orgânica da Previdência Social”, transformado na Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, são definidas lúcida, embora esquemáticamente, as variações mais comuns dos regimes financeiros fundamentais.

Assinala, com acerto, o Relatório Aluizio Alves que “o regime financeiro de uma instituição de seguro social é a maneira por que se estabelece o equilíbrio entre os seus recursos e encargos”, acrescentando: “De diversas maneiras pode ser estabelecido esse equilíbrio: distribuindo-se os recursos e os encargos pelos diversos grupos de idade, pelas várias gerações e pelos diferentes tempos de seguro dos indivíduos sujeitos à filiação e ao regime.”

Esclarece, ainda, o mesmo documento:

“De fato, constituem o quadro de segurados de uma instituição de previdência social grupos de indivíduos admitidos em diferentes idades, em épocas diversas a contar da fundação da instituição, e de variado tempo de seguro ou de contribuição. Esses grupos podem ser financeiramente solidarizados através de vários processos, resultando daí os diferentes regimes financeiros que podem ser estabelecidos.”

Definindo o regime de repartição, acentua:

“De um modo geral, quando essa solidariedade financeira é feita tomando-se em consideração as responsabilidades do exercício corrente, tem-se o regime de repartição”,

e, sobre o sistema de capitalização coletiva a prêmio geral médio, diz êle:

“realiza a solidariedade financeira entre todos os grupos de diferentes idades, de variadas épocas de filiação ao seguro e de diversas durações de contribuições, de forma a garantir o mesmo plano de benefícios mediante a cobrança de uma percentagem sobre o salário de contribuição”.

Faz, finalmente, sinopse de outros sistemas, da seguinte forma:

“sistema de prêmio individual (utilizado pelo seguro privado e para certos riscos em determinadas modalidades de seguro social);

sistema de prêmio médio por geração (em cada geração, isto é, cada grupo de segurados ingressados na instituição no mesmo ano é considerado financeiramente autônomo e desligado das demais, estabelecendo-se entre os componentes do grupo um prêmio médio (independente de idade) e nivelado (constante no tempo).”

No regime de repartição, teríamos:

“sistema do prêmio do risco ou dos contratos anuais sucessivos (usado principalmente no seguro privado);

sistema de exata repartição (em que a repartição dos encargos de uma geração é feita entre os componentes dessa geração; êste sistema não pode funcionar indefinidamente numa instituição que pague rendas);

sistema da mesma duração de seguro (sem importância prática);

sistema usual de repartição (grupamento de todos os segurados existentes numa época dada);

sistema de repartição de acôrdo com a idade à entrada (grupamento de todos os segurados da mesma idade, cujo ingresso no seguro se desse na mesma época).”

Outros característicos dos dois planos são expostos com muita clareza pelo acatado atuário João Lyra Madeira:

“No regime de repartição a contribuição inicial é baixa, mas cresce gradativamente, até atingir níveis elevados”, ao passo que “no sistema de capitalização, pelo contrário, a contribuição é constante. Inicialmente é ela excessiva, de modo que o excesso é invertido a fim de completar o custeio na fase em que a contribuição direta, acrescida dos juros do patrimônio, deverá ser igual à contribuição da repartição pura.”

As diferenças, pois, que definem e distinguem os dois métodos clássicos são:

I — *repartição:*

- a) previsão de receita e despesa a curto prazo;
- b) contribuição inicial baixa, elevando-se constantemente;
- c) inexistência de reservas.

II — *capitalização:*

- a) previsão de receita e despesa a longo prazo;
- b) contribuição inicial elevada, mas estável;
- c) acumulação de reservas que, aplicadas, produzirão rentabilidade capaz de garantir o pagamento dos benefícios futuros.

A legislação brasileira, até hoje, não definiu, de maneira inequívoca, o regime financeiro da previdência social.

Todavia, Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, no item 273 de seu livro "A Previdência Social Brasileira e Sua Nova Lei Orgânica", declara:

"273 — No Brasil, a Previdência Social foi planejada com a adoção do sistema de capitalização para os benefícios a longo prazo (aposentadorias e pensões) e de repartição para os demais a curto prazo (auxílio-doença e outros) e os serviços assistenciais."

Manifestou-se de igual modo o eminente atuário Severino Montenegro no relatório que apresentou, a 8 de junho de 1952, à Subcomissão de Seguro Social da extinta Comissão Nacional de Bem-Estar Social:

"O Brasil adotou a orientação prevalecente em vários países estrangeiros, que afirmaram sua preferência pelo regime de capitalização, depois de haverem escolhido, em épocas de crises financeiras ou econômicas, outros sistemas de cobertura."

As nossas leis de previdência, entretanto, ao contrário das afirmações transcritas — como assinalamos antes —, jamais definiram, de forma clara e direta, o regime financeiro adotado.

O primeiro estatuto legal que disciplinou o seguro social, na parte que dispôs (art. 3º do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923) sobre a receita das Caixas de Aposentadoria e Pensões, ao lado da pitoresca maneira de formação de fundos, estabelecida no item *h*, através de "verbas sob a rubrica de venda de papel velho e varreduras" e da contribuição dos empregados e das empresas, fixou, na letra *j*, "os juros dos fundos acumulados".

Estabelecia-se, portanto, forma embrionária de "capitalização", se bem que nem de leve se cogitasse da adoção do sistema de "capitalização de reservas", aplicado, muito embora, na Itália desde 1919.

A disciplinação das primeiras aplicações de reservas na previdência social surgiria três anos após, com a promulgação do Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926, que estendeu o regime do Decreto nº 4.682 a outras empresas, prevendo nos artigos 10, 12 e 13 a compra de "títulos de renda nacional ou estadual, ou que tenham a garantia da Nação ou dos Estados", e permitindo a "construção ou aquisição de sedes ou edifícios destinados a ambulatórios ou farmácias".

Quando se reformou, logo após a Revolução de 30 e depois da criação do Ministério do Trabalho, a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões, através do Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931, ampliou-se o campo de aplicação de fundos da previdência social, como o demonstra o texto do art. 19:

"Art. 19 — Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas regulares, serão as receitas das Caixas aplicadas na aquisição de títulos da renda nacional, na construção de casas para os associados, bem como em prédios para a sua instalação definitiva."

Após o transcurso de um ano, foi o Decreto nº 21.081, baixado a 24 de fevereiro de 1932, que, de um lado, tornou variável a contribuição fixada, desde 1923, em 3% e, de outro, facultou a organização das Carteiras de Empréstimos:

“Art. 8º — As receitas das Caixas serão constituídas:

- a) da contribuição obrigatória dos seus associados, correspondente a uma percentagem variável de 3 a 5% e que será calculada e proposta pela Caixa, ao apresentar o seu projeto de orçamento à aprovação do Conselho Nacional do Trabalho, de acôrdo com a situação financeira da Caixa.

.....
 § 2º (do art. 19) — As Juntas Administrativas das Caixas poderão requerer do Conselho Nacional do Trabalho a instituição de uma Carteira de Empréstimos aos associados, mediante consignação nas fôlhas de pagamento e de acôrdo com as instruções que forem expedidas pelo mesmo Instituto.”

Iniciava-se, assim, nova forma de aplicação das receitas da previdência social, qual a dos empréstimos em dinheiro, mais bem regulamentada pelo Decreto nº 21.763, de 24 de agosto de 1932, que dispôs sobre a organização, nas Caixas de Aposentadoria e Pensões, de uma carteira de empréstimos aos respectivos associados, nos têrmos de sua ementa.

Com a criação, em 1933, do Instituto dos Marítimos (IAPM), através do Decreto nº 22.872, de 29 de junho, poder-se-ia dizer que a previdência teria ingressado no “sistema de capitalização de reservas”.

A contribuição foi fixada em 3% (art. 11), estabelecendo-se (art. 42), “para garantia dos benefícios”, FUNDO DE GARANTIA “constituído pelas RESERVAS TÉCNICAS e de CONTINGÊNCIA”, calculáveis, na forma do § 1º, trienalmente.

Além disso, através dos artigos 44 e 45, a matéria foi disciplinada mais extensamente, estabelecendo-se os pressupostos fundamentais do regime de capitalização, mediante a contribuição fixa de 3% e da capitalização de reservas, para cuja rentabilidade anual se determinou a taxa mínima de 5%.

Eram tão lisonjeiras as esperanças depositadas no sistema que o legislador admitia viesse a reserva de contingência a superar em mais de 10% as reservas técnicas, hipótese em que se deveria propor “aumento dos benefícios aos associados e pessoas de sua família ou redução de contribuições”; e nem se cogitava da eventualidade de *deficits* técnicos...

O Decreto nº 24.615, de 9 de julho de 1934, que criou o Instituto dos Bancários (IAPB), estabeleceu no art. 25 a nomeação de Comissão de Técnicos para proceder “ao estudo atuarial dos benefícios”, tendo o regulamento dêsse diploma legal, aprovadò pelo Decreto nº 54, de 12 de setembro de 1934, disposto sôbre a matéria, reproduzindo, práticamente, os preceitos do Decreto nº 22.872/33, que criara o Instituto dos Marítimos.

O regime configurado na Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936, criadora do Instituto dos Industriários, e seu regulamento, aprovado pelo Decreto nº 1.918, de 27 de agosto, chega a ser, de certa forma, contraditório ou, pelo menos, indefinido.

Com efeito, embora o art. 8º da Lei nº 367 e o art. 145 de seu Regulamento estabeleçam a taxa mínima (idêntica, pois, à fixada para o IAPM e IAPB) de 5% para a rentabilidade das reservas e prevejam a constituição de FUNDO DE GARANTIA subdividido em FUNDO DE GARANTIA A REALIZAR e FUNDO DE GARANTIA REALIZADO (êste último, por sua vez, desdobrado em RESERVA TÉCNICA DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS e RESERVA TÉCNICA DE BENEFÍCIOS A CONCEDER), além da RESERVA DE CONTINGÊNCIA, formada pelo excesso verificado nas reservas técnicas, características, tôdas, inconfundíveis do regime de capitalização, ficou, também, estabelecida pelo item I do art. 4º da Lei nº 367 e seu regulamento a contribuição de empregados, empregadores e União variável de 3 a 8%, o que distingue, como vimos, o regime de repartição.

É bem verdade que o § 1º do art. 8º da Lei nº 367, que fixou a taxa de 5% para a rentabilidade das reservas, o fêz a título precário, eis que tal fixação foi estabelecida “até a organização de tábuas especiais de mortalidade e de invalidez, obtidas com a experiência brasileira ou do próprio Instituto”.

Essa confessada pobreza de estatística biométrica justifica, talvez, a imprecisão do legislador ao admitir não só a variação de 3 a 8% da contribuição, como a modificação da taxa de 5%, provisoriamente fixada, para rentabilidade mínima das reservas.

Tal suposição pode, de certo modo, ser reforçada pelo que estabelece o § 2º do art. 143 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 1.918, quando expressamente admitiu tanto o *superavit* como o *deficit*.

As observações que fizemos servem, de qualquer forma, para marcar a indecisão ou imprecisão do legislador, à míngua, evidentemente, de levantamentos idôneos, capazes de orientá-lo com segurança na fixação do regime financeiro do IAPI.

Em trabalho divulgado pelo DASP, "Previdência Social", em 1955, Estanislau Fischlowitz já advertia sobre tais dificuldades do regime de capitalização, afirmando:

"Por outro lado, os cálculos necessários para efeito de aplicação desse sistema implicam várias suposições e hipóteses estatísticas de caráter biométrico e econômico-financeiro, cuja exatidão, às vezes precária, o torna vulnerável a certas contingências imprevisíveis, p.ex., quanto à evolução dos salários e à taxa de juros. A economia inflacionária expõe os capitais acumulados à influência corrosiva da depreciação, justificando-se, por outro lado, dada a perda constante do poder aquisitivo dos benefícios pecuniários, o seu reajustamento periódico, que escapa às previsões atuariais do regime de capitalização."

A legislação (Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto de 1938) que incorporou ao IAPETC a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens reproduziu (arts. 4º, 8º, 9º, 94 e 98) literalmente, no que respeita ao regime financeiro, o disposto na Lei nº 367 e no seu regulamento, relativos ao IAPI.

Finalmente, com a promulgação do Decreto-Lei nº 2.122, de 9 de abril de 1940, que reorganizou o Instituto dos Comerciantes, estavam estruturados os grandes órgãos da previdência social.

Foram introduzidos nessa legislação preceitos idênticos aos que passaram a vigorar desde a criação do Instituto dos Industriários, isto é, contribuição mensal dos segurados, empregadores e Governo variável de 3 a 8% e taxa de rendimento das reservas "fixada, inicialmente, em 5%".

O estatuto legal posterior, de grande importância, foi a chamada "Lei do ISSB" (Decreto-Lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945), que unificou a previdência social e criou o Instituto dos Serviços Sociais do Brasil.

Previu essa disciplina legal (art. 5º, § 2º, e art. 6º) a constituição e aplicação de reservas, ficando a matéria (nos termos do art. 27) para ser regulamentada por Comissão Organizadora, também criada pela mesma Lei.

O regulamento do Decreto-Lei nº 7.526, entretanto, só veio a ser baixado, decorridos 9 anos, em 1954, pelo Decreto nº 35.448, de 1º de maio, este mesmo revogado, pouco tempo depois, pelo Decreto nº 36.132, de 3 de setembro de 1954, alterado pelo Decreto nº 36.322, de 24 do mesmo mês e ano.

O Regulamento Geral dos Institutos, aprovado pelo Decreto nº 35.448, não chegou, entretanto, a definir qualquer regime financeiro, tendo apenas determinado (art. 54, § 10) que tal regime constasse do Plano de Custeio da Previdência Social.

Como vimos, a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões deixou de aludir, mesmo indiretamente, ao sistema financeiro e, ainda quando sobreveio, a 24 de dezembro de 1948, a Lei nº 593, que restabeleceu a “aposentadoria ordinária”, apenas se fixou, no art. 9º, que a receita de contribuições seria de 6 a 9% sobre os salários, configurando-se, assim, o regime de repartição para tais entidades, vez que a Lei, por outro lado, silenciou sobre a constituição de reservas.

É certo que o regulamento da Lei nº 593, aprovado pelo Decreto nº 26.778, de 16 de junho de 1949, no art. 15 estabeleceu normas para investimentos.

Não nos parece, porém, lícito assegurar, com base no estatuído nesse isolado dispositivo legal, que se tenha determinado, para as Caixas, o regime de capitalização, eis que a legislação nada declarou sobre a constituição de FUNDOS DE GARANTIA ou RESERVAS TÉCNICAS, das quais não pode, tal sistema, prescindir.

A conclusão a que chegamos, pelo contrário, é que o legislador, com a variação estabelecida para a taxa de contribuição, lançou as bases, no que respeita às Caixas de Aposentadoria e Pensões, do regime de repartição.

Só em 1953 foi, afinal, aprovado pelo Decreto nº 32.667, de 1º de maio, o Regulamento do Instituto dos Comerciantes, reorganizado pelo Decreto-Lei nº 2.122, de 9 de abril de 1940.

Tal regulamento, no Título III — “Do Regime Econômico e Financeiro”, estabeleceu a constituição de RESERVAS TÉCNICAS e de CONTINGÊNCIA, à semelhança do que já ocorrera com a legislação dos demais Institutos.

Posteriormente, com a promulgação, a 26 de agosto de 1960, da Lei nº 3.807, orgânica da previdência social (arts. 75 a 89), explicitada pelo Regulamento Geral da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960, outorgou o legislador ao Poder Executivo competência para fixar o regime financeiro do seguro social.

Não nos parecem, pois, válidas as afirmações de vários técnicos, antes referidas, e segundo as quais “adotamos, no Brasil, o sistema de capitalização coletiva a prêmio geral”.

A legislação previdenciária, como já constatamos, se ressentiu, de 1923 a 1960 (já que não teve aplicação o Decreto-Lei nº 7.526, que aprovou a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil), de falta absoluta de uniformidade.

Nunca definiu ela, com a desejada clareza, o regime financeiro adotado, a não ser para as Caixas, criadas e mantidas sempre no sistema de repartição. No caso dos Institutos houve, certamente, tentativa de enquadrá-los num regime de capitalização sem que, todavia, a legislação delimitasse, com exatidão, os seus contornos. Por sua vez, a Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, não foi

regulamentada na parte relativa ao assunto, não tendo, até hoje, sido aprovado nenhum Plano de Custeio da Previdência Social.

Na prática, só um sistema imperou, sempre e incontrastavelmente: o de repartição, embora a previdência social chegasse a constituir apreciáveis reservas.

De fato. Nunca houve, como é da essência dos regimes de capitalização, contribuições estáveis: elas se elevaram, de 1923 a 1960, de 3% para 8%; a sua incidência, que não ultrapassava o teto de Cr\$ 2.000, foi elevada pela Lei nº 2.755 para três vezes o maior salário-mínimo e, finalmente, pela Lei nº 3.807/60, para 5 vezes.

Por outro lado, as reservas acumuladas com a finalidade de constituírem FUNDOS DE GARANTIA e assegurarem rentabilidade líquida mínima de 5% têm produzido, ao contrário, prejuízos elevados.

A constatação inelutável, portanto, é que a experiência brasileira demonstra que o regime financeiro adotado não impediu as desvantagens do sistema de repartição (sucessivos aumentos de contribuição) nem proporcionou as vantagens do de capitalização, vez que as reservas, longe de darem rentabilidade, deram, ao revés, despesas.

Custa crer, por outro lado, que eminentes técnicos, como, por exemplo, o Sr. Armando de Oliveira Assis ("Compêndio de Seguro Social", fls. 1.963, Fundação Getúlio Vargas), façam, ainda, a apologia do regime de capitalização.

Na verdade tal sistema, não apenas no Brasil, está, há muito, inapelavelmente condenado. Em 1951, PAOLO MEDOLAGHI (Revista Italiana "Previdência Social", traduzida por Pierro Domênico — Revista "Industriários", vol. 30) já afirmava:

"O que foi dito até aqui nos leva à conclusão de que, em tese, é preferível o método de capitalização coletiva ao de repartição. Seria essa também a conclusão, tendo em vista resultados práticos imediatos, se fosse possível isolar o problema dos benefícios de todos os demais problemas nacionais. A dura realidade presente não nos permite, porém, tal coisa. Ela nos constrange a um retrocesso até na estrutura da previdência: quero dizer que durante um período de tempo, que espero e creio ser breve, pode ser necessário abandonar a constituição das reservas requeridas pelas exigências técnicas para adotar-se uma repartição mais ou menos parcial."

Na Comissão da qual fizeram parte ilustres atuários, criada pelo Decreto nº 39.306, de 22 de maio de 1956 (alterado pelos Decretos nºs 39.317, 39.445 e 39.697), com a finalidade de proceder aos estudos necessários à reforma da estrutura da previdência social, cujo relatório final foi aprovado pelo Presidente da República e encaminhado à Câmara dos Deputados, através da Mensagem

nº 625/56, fôra também a questão abordada e decidida nos termos que se seguem:

“Por fim, embora não consignada expressamente, resultará implícita das novas formas de custeio adotadas a necessidade de ser abandonado o atual regime financeiro de capitalização, para custeio do plano, passando-se, pelo menos, ao de repartição de capitais de cobertura, reduzidas ao essencial as respectivas reservas.”

Alguns anos antes, a 8 de junho de 1952, ao aprovar o relatório atuarial do Sr. Severino Montenegro, a Subcomissão de Seguro Social da antiga Comissão Nacional de Bem-Estar Social chegara, do mesmo modo, a idêntica conclusão:

“A seu turno, a mudança do regime de capitalização por outro menos suscetível de sofrer as influências prejudiciais, já assinaladas neste relatório, é problema que aguarda uma solução razoável por parte dos nossos técnicos.”

Citemos, finalmente, as conclusões do parecer do Conselho Nacional de Economia, consubstanciado em resolução de 28 de novembro de 1957, publicada no número 48, ano VI, de sua Revista, a propósito da discussão do projeto da Lei Orgânica da Previdência Social na Câmara dos Deputados:

“Uma vez que o substitutivo insiste em manter o presente sistema e em agravar os seus defeitos de concepção e execução, apressa-se o Conselho em dirigir-se à Câmara, a fim de pedir sua atenção para algumas recomendações fundamentais, tôdas decorrentes das seguintes diretrizes:

- 1 — separar do seguro social a assistência médica;
- 2 — substituir o regime de capitalização pelo de repartição.”

Participamos de igual convicção, corroborada pelo fato de ter o Estatuto do Trabalhador Rural determinado a extensão do seguro social ao homem do campo, vez que, passando a previdência a abranger, praticamente, tôda a coletividade de trabalhadores, é o regime de repartição o que enseja a transferência de contribuições dos que se mantêm em atividade em favor dos que se aposentaram, como justificou, plenamente, o mesmo Conselho, ponderando:

“Nesse regime, os atuais beneficiários contribuíram no passado para o amparo dos que tinham sido antes contribuintes. Os contribuintes de hoje serão, por sua vez, os beneficiários dos contribuintes de amanhã.

Dá-se, assim, a solidariedade do trabalho no tempo.

Nestas condições, desaparece a necessidade de capitalizar-se o prêmio para garantir o seguro, porque, na verdade, o próprio prêmio, nessa imensa amplitude do seguro social, já reflete a capitalização de tôda a economia do País. Quanto mais desenvolvida a economia do País, quanto mais generalizados os investimentos, tanto maior a renda recebida pelos que trabalham e, portanto, maior a possibilidade de contribuírem êstes para o bem-estar dos que precisam dos benefícios sociais.”

ESTADO DE SÍTIO

(4.^a parte: 1930—1937)

Leda Maria Cardoso Naud
Pesquisadora do Serviço de
Informação Legislativa

Vitorioso o movimento revolucionário deflagrado em 3 de outubro de 1930, depostos quase todos os governadores de Estado que se mantinham fiéis ao Governo Central, a 24 do mesmo mês novo movimento armado depôs o Sr. Washington Luiz, investindo no governo uma Junta Militar que dirigiu os destinos do País até a chegada do Sr. Getúlio Vargas — candidato que concorrera à Presidência da República, em oposição a Júlio Prestes.

Em 27 de outubro de 1930 a Junta Governativa Provisória fazia a seguinte comunicação ao povo brasileiro:

"AO POVO BRASILEIRO

A Junta Governativa, depois de se haver pôsto em contato com tôdas as forças revolucionárias triunfantes, pode fazer agora as seguintes comunicações ao Povo Brasileiro:

A vitória da Revolução traz como consequência a dissolução do Congresso Nacional e a anistia, mas a Junta aguarda a chegada do Dr. Getúlio Vargas a esta Capital, a fim de serem expedidos os necessários atos.

As nomeações até agora feitas são as estritamente indispensáveis ao regular funcionamento dos serviços públicos e têm, tôdas elas, caráter interino.

Foram expedidas pela Junta e pelas forças revolucionárias do Sul e do Norte as ordens definitivas para a cessação das hostilidades e completa pacificação do País.

A Junta garantirá a ordem pública, a segurança nacional, a distribuição da justiça, o respeito aos tratados e a unidade nacional e procederá para alcançar o seu objetivo, com a maior energia.

Ela aguarda unicamente a chegada do Dr. Getúlio Vargas para que se inicie a normalização definitiva do Governo do País.

Capital Federal, 27 de outubro de 1930.

General **Augusto Tasso Fragoso**

General **João de Deus Menna Barreto**

Contra-Almirante **Isaías de Noronha**

A Junta Governativa Provisória tem conhecimento de que elementos perniciosos à ordem social procuram infiltrar no meio operário idéias nocivas à paz pública.

A Junta previne a população de que se deve premunir contra os referidos inimigos da tranqüilidade e segurança públicas e que fará punir, severamente, todos os que forem encontrados distribuindo manifestos sediciosos e todos os que atentarem contra os mantenedores da ordem e responsáveis pela paz pública.

As forças do Exército, Marinha, Polícia e Bombeiros, completamente fraternizadas na jornada de 24, mantêm-se firmes ao lado da Junta para a defesa dos supremos interesses da Pátria.

A Junta apela para todos os bons brasileiros e para as classes acadêmicas, no sentido de auxiliá-la a levar a cabo a obra difícil que lhe está confiada.

ALERTA, BRASILEIROS PATRIOTAS!

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 1930.

General **Augusto Tasso Fragoso**

General **João de Deus Menna Barreto**

Contra-Almirante **Isaías de Noronha**

(Diário Oficial, 28 de outubro de 1930.)

Passado o Governo a Getúlio Vargas, a Junta Governativa Provisória, em 3 de novembro de 1930, agradecia ao Povo Brasileiro, às classes

armadas, ao funcionalismo público e a todos quantos lhe haviam trazido colaboração.

GETÚLIO VARGAS

Assumiu o Governo com o título de Chefe do Governo Provisório.

Contam-se 658 dias de estado de sítio em sua gestão.

Dos primeiros atos assinados pelo Chefe do Governo Provisório, consta o **Decreto n.º 19.395**, de 8 de novembro de 1930, que concedeu anistia a todos os civis e militares envolvidos nos movimentos revolucionários ocorridos no País:

Decreto n.º 19.395, de 8 de novembro de 1930

"Concede anistia a todos os civis e militares envolvidos nos movimentos revolucionários ocorridos no País.

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil decreta:

Art. 1.º — É concedida anistia a todos os civis e militares que, direta ou indiretamente, se envolveram nos movimentos revolucionários ocorridos no País.

§ 1.º — São incluídos nesta anistia todos os crimes políticos e militares, ou anexas com estes.

§ 2.º — Ficam em perpétuo silêncio, como se nunca tivessem existido, os processos e sentenças relativas a esses mesmos fatos e aos delitos políticos de imprensa.

§ 3.º — Os beneficiados pela anistia não terão direito à diferença de vencimentos relativa ao tempo em que estiveram presos, em processo, cumprindo sentença ou por qualquer motivo ausentes do serviço ou de suas funções, sendo-lhes, porém, contado esse tempo para os demais efeitos legais.

Art. 2.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 8 de novembro de 1930, 109.º da Independência e 42.º da República.

Getúlio Vargas

José Fernandes Leite de Castro

José Isaías de Noronha."

(Diário Oficial, 11/11/1930.)

Em 11 de novembro de 1930, o **Decreto n.º 19.398** instituiu o Governo Provisório da Brasil,

Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930

"Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências.

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil decreta:

Art. 1.º — O Governo Provisório exercerá discricionariamente em toda a sua plenitude as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléa Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do País.

Parágrafo único — Todas as nomeações e demissões de funcionários ou de quaisquer cargos públicos, quer sejam efetivos, interinos ou em comissão, competem exclusivamente ao Chefe do Governo Provisório.

Art. 2.º — É confirmada, para todos os efeitos, a dissolução do Congresso Nacional, das atuais Assembléas Legislativas dos Estados (quaisquer que sejam as suas denominações), Câmaras ou assembléas municipais e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativos existentes nos Estados, nos Municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre, e dissolvidos os que ainda o não tenham sido de fato.

Art. 3.º — O Poder Judiciário, Federal, dos Estados, do Território do Acre e do Distrito Federal, continuará a ser exercido na conformidade das leis em vigor, com as modificações que vierem a ser adotadas de acordo com a presente Lei e as restrições que desta mesma Lei decorrem desde já.

Art. 4.º — Continuam em vigor as Constituições Federal e Estaduais, as demais leis e decretos federais, assim como as posturas e deliberações e outros atos municipais, todos, porém, inclusive as próprias constituições, sujeitos às modificações e restrições estabelecidas por esta Lei ou por decreto ou atos ulteriores do Governo Provisório ou de seus delegados na esfera das atribuições de cada um.

Art. 5.º — Ficam suspensas as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos decretos do Governo Provisório ou dos interventores federais, praticados na conformidade da presente Lei ou de suas modificações ulteriores.

Parágrafo único — É mantido o **habeas corpus** em favor dos réus ou acusados em processos de crimes comuns, salvo os funcionais e os da competência de tribunais especiais.

Art. 6.º — Continuam em inteiro vigor, e plenamente obrigatórias, tôdas as relações jurídicas entre pessoas de Direito Privado, constituídas na forma da legislação respectiva e garantidos os respectivos direitos adquiridos.

Art. 7.º — Continuam em inteiro vigor, na forma das leis aplicáveis, as obrigações e os direitos resultantes de contratos, de concessões ou outras outorgas, com a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e o Território do Acre, salvo os que, submetidos à revisão, contravenham ao interesse público e à moralidade administrativa.

Art. 8.º — Não se compreendem nos arts. 6.º e 7.º, e poderão ser anulados ou restringidos, coletiva ou individualmente, por atos ulteriores, os direitos até aqui resultantes de nomeações, aposentadorias, jubilações, disponibilidade, reformas, pensões, ou subvenções e, em geral, de todos os atos relativos a empregos, cargos, ou ofícios públicos, assim como do exercício ou o desempenho dos mesmos, inclusive, e para todos os efeitos, os da magistratura, do Ministério Público, ofícios de Justiça e quaisquer outros da União Federal, dos Estados, dos Municípios, do Território do Acre e do Distrito Federal.

Art. 9.º — É mantida a autonomia financeira dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 10 — São mantidas em pleno vigor tôdas as obrigações assumidas pela União Federal, pelos Estados e pelos Municípios, em virtude de empréstimos ou de quaisquer operações de crédito público.

Art. 11 — O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado, salvo para aquêles já organizados, em os quais ficarão os respectivos presidentes investidos dos poderes aqui mencionados.

§ 1.º — O interventor terá, em cada Estado, os proventos, vantagens e prerrogativas que a legislação anterior do mesmo Estado confira ao seu Presidente ou Governador, cabendo-lhe exercer, em tôda a plenitude, não só o Poder Executivo como também o Poder Legislativo.

§ 2.º — O interventor terá, em relação à Constituição e leis estaduais, deliberações, posturas e atos municipais, os mesmos poderes que por esta Lei cabem ao Governo Provisório, relativamente à Constituição e demais leis federais, cumprindo-lhe executar os decretos e deliberações daquele no território do Estado respectivo.

§ 3.º — O interventor federal será exonerado a critério do Governo Provisório.

§ 4.º — O interventor nomeará um prefeito para cada Município, que exercerá aí tôdas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais.

§ 5.º — Nenhum interventor ou prefeito nomeará parente seu, consanguíneo ou afim, até o sexto grau, para cargo público no Estado ou Município, a não ser para cargo de confiança pessoal.

§ 6.º — O interventor e o prefeito, depois de regularmente empossados, ratificarão expressamente ou revogarão os atos ou deliberações, que êles mesmos, antes de sua investidura, de acôrdo com a presente Lei, ou quaisquer outras autoridades que anteriormente tenham administrado de fato o Estado ou o Município, hajam praticado.

§ 7.º — Os interventores e prefeitos manterão, com a amplitude que as condições locais permitirem, regime de publicidade dos seus atos e dos motivos que os determinarem, especialmente no que se refira à arrecadação e aplicação dos dinheiros públicos, sendo obrigatória a publicação mensal da Receita e da Despesa.

§ 8.º — Dos atos dos interventores haverá recurso para o Chefe do Governo Provisório.

Art. 12 — A nova Constituição Federal manterá a forma republicana federativa e não poderá restringir os direitos dos Municípios e dos cidadãos brasileiros e as garantias individuais constantes da Constituição de 24 de fevereiro de 1891.

Art. 13 — O Governo Provisório, por seus auxiliares do Governo Federal e pelos interventores nos Estados, garantirá a ordem e a segurança pública, promovendo a reorganização geral da República.

Art. 14 — Ficam expressamente ratificados todos os atos da Junta Governativa Provisória, constituída nesta Capital aos 24 de outubro último, e os do Governo atual.

Art. 15 — Fica criado o Conselho Nacional Consultivo, com poderes e atribuições que serão regulados em lei especial.

Art. 16 — Fica criado o Tribunal Especial para processo e julgamento de crimes políticos, funcionais e outros, que serão discriminados na lei de sua organização.

Art. 17 — Os atos do Governo Provisório constarão de decretos expedidos pelo Chefe do mesmo Governo e subscritos pelo Ministro respectivo.

Art. 18 — Revogam-se tôdas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 11 de novembro de 1930, 109.º da Independência e 42.º da República.

Getúlio Vargas
Oswaldo Aranha
José Maria Whitaker
Paulo de Moraes Barros
Afrânio de Mello Franco
José Fernandes Leite de Castro
José Isaias de Noronha."

Visando à redemocratização do País e à volta do regime legal, eclodiu, durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas, a Revolução Constitucionalista, deflagrada em São Paulo, em 9 de julho de 1932.

Decretada, então, nova Lei Eleitoral, pelo Governo Provisório, foi estabelecida o voto secreto, sendo eleita, em 3 de maio de 1933, a segunda Assembléia Constituinte da República.

A nova Constituição foi promulgada em 16 de julho de 1934, tendo sido eleito pela Assembléia Constituinte, para governar até 3 de maio de 1938, novamente Getúlio Vargas.

A Constituição de 1934 tratou do estado de sítio em seu art. 91, n.º I, letra a, no art. 175 e no art. 178, § 4.º:

"**Art. 91** — Compete ao Senado Federal:

- I — colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis sobre:
- a) estado de sítio.

Art. 175 — O Poder Legislativo, na iminência de agressão estrangeira, ou na emergência de insurreição armada, poderá autorizar o Presidente da República a declarar em estado de sítio qualquer parte do território nacional, observando o seguinte:

- 1) o estado de sítio não será decretado por mais de noventa dias, podendo ser prorrogado, no máximo, por igual prazo, de cada vez;
- 2) na vigência do estado de sítio só se admitem estas medidas de exceção:
 - a) desterro para outros pontos do território nacional, ou determinação de permanência em certa localidade;

- b) detenção em edifício ou local não destinado a réus de crimes comuns;

- c) censura de correspondência de qualquer natureza, e das publicações em geral;

- d) suspensão da liberdade de reunião e de tribuna;

- e) busca e apreensão em domicílio.

§ 1.º — A nenhuma pessoa se imporá permanência em lugar deserto ou insalubre do território nacional, nem desterro para tal lugar, ou para qualquer outro, distante mais de mil quilômetros daquele em que se achava ao ser atingida pela determinação.

§ 2.º — Ninguém será, em virtude do estado de sítio, conservado em custódia, senão por necessidade da defesa nacional, em caso de agressão estrangeira, ou por autoria ou cumplicidade de insurreição, ou fundados motivos de vir a participar nela.

§ 3.º — Em todos os casos, as pessoas atingidas pelas medidas restritivas da liberdade de locomoção devem ser, dentro de cinco dias, apresentadas, pelas autoridades que decretaram as medidas, com a declaração sumária de seus motivos, ao juiz comissionado para esse fim, que as ouvirá, tomando-lhes, por escrito, as declarações.

§ 4.º — As medidas restritivas da liberdade de locomoção não atingem os membros da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Corte Suprema, do Supremo Tribunal Militar, do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, do Tribunal de Contas, e, nos territórios das respectivas circunscrições, os Governadores e Secretários de Estado, os membros das Assembléias Legislativas e dos tribunais superiores.

§ 5.º — Não será obstada a circulação de livros, jornais ou de quaisquer publicações, desde que os seus autores, diretores ou editores os submetam à censura.

§ 6.º — Não será censurada a publicação dos atos de qualquer dos poderes federais, salvo os que respeitem a medidas de caráter militar.

§ 7.º — Se não estiverem reunidos a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, poderá o estado de sítio ser decretado pelo Presidente da República, com aquiescência prévia da Seção Permanente do Senado Federal. Neste caso se reunirão trinta dias depois, independentemente de convocação.

§ 8.º — Aberta a sessão legislativa, o Presidente da República relatará, em mensagem especial, os motivos determinantes do estado de sítio, e justificará as medidas que tenha adotado, apresentando as declarações exigidas pelo § 3.º e mais documentos necessários. O Poder Legislativo passará em seguida a deliberar sobre o decreto expedido, revogando-o, ou não, podendo também apreciar, desde logo, as providências trazidas ao seu conhecimento, e autorizar a prorrogação do estado de sítio, nos termos do n.º 1 deste artigo.

§ 9.º — Proceder-se-á na conformidade dos parágrafos precedentes, quando se haja de prorrogar o estado de sítio.

§ 10 — Decretado este, o Presidente da República designará, por ato publicado ou oficialmente, um ou mais magistrados para os fins do § 3.º, assim como as autoridades que tenham de exercer as medidas de exceção, e estabelecerá as normas necessárias para a regularidade destas.

§ 11 — Expirado o estado de sítio, cessam, desde logo, todos os seus efeitos.

§ 12 — As medidas aplicadas na vigência do estado de sítio, logo que ele termine, serão relatadas pelo Presidente da República, em mensagem à Câmara dos Deputados, com as declarações prestadas pelas pessoas detidas e mais documentos necessários para que ele os aprecie.

§ 13 — O Presidente da República e demais autoridades serão responsabilizados, civil ou criminalmente, pelos abusos que cometerem.

§ 14 — A inobservância de qualquer das prescrições deste artigo tornará ilegal a coação, e permitirá aos pacientes recorrerem ao Poder Judiciário.

§ 15 — Uma lei especial regulará o estado de sítio em caso de guerra, ou de emergência de guerra.

Art. 178 —

§ 4.º — Não se procederá à reforma da Constituição na vigência do estado de sítio.”

* * *

A configuração geral do panorama político do País não era de calma. Degladiavam-se os diversos Partidos e exacerbavam-se os ânimos na definição de linhas ideológicas extremadas, de esquerda ou de direita.

Em 4 de abril de 1935 foi baixada a Lei n.º 38, definindo crimes contra a ordem política e social:

Lei n.º 38, de 4 de abril de 1935

“Define crimes contra a ordem política e social

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I

São crimes contra a ordem política, além de outros definidos em lei:

Art. 1.º — Tentar, diretamente e por fato, mudar, por meios violentos, a Constituição da República, no todo ou em parte, ou a forma de governo por ela estabelecida.

Pena — Reclusão por 6 a 10 anos aos cabeças e por 5 a 8 aos co-réus.

Art. 2.º — Opor-se alguém, diretamente e por fato, à reunião ou ao livre funcionamento de qualquer dos poderes políticos da União.

Pena — Reclusão por 2 a 4 anos.

§ 1.º — Se o crime fôr contra poder político estadual, dois terços da pena.

§ 2.º — Se contra poder municipal, metade da pena.

Art. 3.º — Opor-se alguém, por meio de ameaça ou violência, ao livre e legítimo exercício de funções de qualquer agente de poder político da União.

Pena — De 1 a 3 anos de prisão celular.

§ 1.º — Se o crime fôr contra agente de poder político estadual, dois terços da pena.

§ 2.º — Se contra agente do poder municipal, metade da pena.

Art. 4.º — Será punido com as mesmas penas dos artigos anteriores, menos a terça parte, em cada um dos graus, aquele que, para a realização de qualquer dos crimes definidos nos mesmos artigos, praticar algum destes atos: aliciar ou articular pessoas; organizar planos e plantas de execução; aparelhar meios e recursos para esta; formar juntas ou comissões para direção, articulação ou realização daqueles planos; instalar ou fazer funcionar clandestinamente estações radiotransmissoras ou receptoras; dar ou transmitir, por qualquer meio, ordens ou instruções para a execução do crime.

Art. 5.º — Impedir que funcionário público tome posse do cargo para o qual tiver sido nomeado; usar de ameaça ou violência para forçá-lo a praticar ou deixar de praticar qualquer ato do ofício, ou obrigar a exercê-lo em determinado sentido.

Pena — De 3 a 9 meses de prisão celular.

Art. 6.º — Incitar publicamente a prática de qualquer dos crimes definidos nos arts. 1.º, 2.º e 3.º.

Pena — De 1 a 3 anos de prisão celular.

Art. 7.º — Incitar funcionários públicos ou servidores do Estado à cessação coletiva, total ou parcial, dos serviços a seu cargo.

Pena — De 1 a 3 anos de prisão celular.

Art. 8.º — Cessar em coletivamente funcionários públicos, contra a lei ou regulamento, os serviços a seu cargo.

Pena — Perda do cargo.

Art. 9.º — Instigar desobediência coletiva ao cumprimento de lei de ordem pública.

Pena — De 1 a 3 anos de prisão celular.

Art. 10 — Incitar militares, inclusive os que pertencerem a polícias, a desobedecer à Lei ou a infringir de qualquer forma a disciplina, a rebelar-se ou desertar.

Pena — De 1 a 4 anos de prisão celular.

Parágrafo único — Nas mesmas penas incorrerá quem:

- a) distribuir ou procurar distribuir entre soldados e marinheiros quaisquer papéis, impressos, manuscritos, datilografados, mimeografados ou gravados, em que se contenha incitamento direto à indisciplina;
- b) introduzir em qualquer estabelecimento militar, ou vaso de guerra, ou nêles procurar introduzir semelhantes papéis;
- c) afixá-los, apregoá-los, ou vendê-los nas imediações de estabelecimentos de caráter militar, ou de lugar em que os soldados se reúnem, se exercitem ou manobrem.

Os papéis serão apreendidos e destruídos.

Art. 11 — Provocar animosidade entre classes armadas, inclusive polícias militares, ou contra elas, ou delas contra as instituições civis.

Pena — De 1 a 3 anos de prisão celular.

Art. 12 — Divulgar, por escrito, ou em público, notícias falsas, sabendo ou devendo saber que a são, e que possam gerar na população desassossêgo ou temor.

Pena — De 15 a 90 dias de prisão celular.

Art. 13 — Fabricar, ter sob sua guarda, possuir, importar ou exportar, comprar ou vender, trocar, ceder, ou emprestar, por conta própria ou de outrem, transportar, sem licença da autoridade competente, substâncias ou engenhos explosivos, ou armas utilizáveis como de guerra ou como instrumento de destruição.

Pena — De 1 a 4 anos de prisão celular.

Parágrafo único — Não depende de licença da autoridade policial, mas se lhe deve comunicar, sob pena de apreensão, a posse de arma necessária à defesa do domicílio do morador rural, bem como a de explosivos necessários ao exercício de profissão, ou à exploração da propriedade.

Capítulo II

São crimes contra a ordem social, além de outras definidos em lei:

Art. 14 — Incitar diretamente o ódio entre as classes sociais.

Pena — De 6 meses a 2 anos de prisão celular.

Art. 15 — Instigar as classes sociais à luta pela violência.

Pena — De 6 meses a 2 anos de prisão celular.

Art. 16 — Incitar luta religiosa pela violência.

Pena — De 6 meses a 2 anos de prisão celular.

Art. 17 — Incitar ou preparar atentado contra pessoa, ou bens, por motivos doutrinários, políticos ou religiosos.

Pena — De 1 a 3 anos de prisão celular.

Parágrafo único — Se o atentado se verificar, a pena será a do crime incitado ou preparado.

Art. 18 — Instigar ou preparar a paralisação dos serviços públicos, ou de abastecimento da população.

Pena — De 1 a 3 anos de prisão celular.

Parágrafo único — Não se aplicará a sanção deste artigo ao assalariado no respectivo serviço, desde que tenha agido exclusivamente por motivos pertinentes às condições de seu trabalho.

Art. 19 — Induzir empregadores ou empregados à cessação ou suspensão do trabalho, por motivos estranhos às condições do mesmo.

Pena — De 6 meses a 2 anos de prisão celular.

Art. 20 — Promover, organizar ou dirigir sociedade de qualquer espécie, cuja atividade se exerça no sentido de subverter ou modificar a ordem política ou social por meios não consentidos em lei.

Pena — De 6 meses a 2 anos de prisão celular.

§ 1.º — Tais sociedades serão dissolvidas e seus membros impedidos de se reunir para os mesmos fins.

§ 2.º — Será punido com metade da pena quem se filiar a qualquer dessas sociedades.

§ 3.º — A pena será aplicada em dôbro àqueles que reconstituírem, mesmo sob nome e forma diferentes, as sociedades dissolvidas, ou que a elas outra vez se filiarem.

§ 4.º — Êste artigo aplica-se às sociedades estrangeiras que, nas mesmas condições, operarem no País.

Art. 21 — Tentar, por meio de artifícios fraudulentos, promover a alta ou baixa dos preços de gêneros de primeira necessidade, com o fito de lucro ou proveito.

Pena — De 6 meses a 2 anos de prisão celular.

Capítulo III

Art. 22 — Não será tolerada a propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política e social (Const. art. 113, n.º 9).

§ 1.º — A ordem política, a que se refere êste artigo, é a que resulta da independência, soberania e integridade territorial da União, bem como da organização e atividade dos poderes políticos, estabelecidas na Constituição da República, nas dos Estados e nas leis orgânicas respectivas.

§ 2.º — A ordem social é a estabelecida pela Constituição e pelas leis relativamente aos direitos e garantias individuais e sua proteção civil e penal; ao regime jurídico da propriedade, da família e do trabalho; à organização e funcionamento dos serviços públicos e de utilidade geral; aos direitos e deveres das pessoas de direito público para com os indivíduos e reciprocamente.

Art. 23 — A propaganda de processos violentos para subverter a ordem política é punida com a pena de um a três anos de reclusão. A propaganda de processos violentos para subverter a ordem social é punida com a pena de um a três anos de prisão celular.

Art. 24 — Fazer a propaganda de guerra.

Pena — De 1 a 3 anos de prisão celular.

Capítulo IV

Art. 25 — Quando os crimes definidos nesta Lei forem praticados por meio da imprensa, proceder-se-á, sem prejuízo da ação penal competente, à apreensão das respectivas edições. A execução desta medida competirá, no Distrito Federal, ao Chefe de Polícia, e nos Estados e no Território do Acre, à autoridade policial de maior graduação no lugar.

§ 1.º — A autoridade que houver determinado a apreensão comunicará o fato imediatamente ao juiz federal da seção, remetendo-lhe um exemplar da edição apreendida.

§ 2.º — Dentro de dois dias, a contar do recebimento da comunicação pelo juiz, ou antes, poderá o interessado impugnar o ato da autoridade. Ouvida esta em igual prazo, decidirá o juiz, em três dias, improrrogáveis, da legalidade à apreensão.

§ 3.º — Sempre que a decisão concluir pela ilegalidade da apreensão, imporá à autoridade, que a tiver determinado, a multa de 500\$ a 2:000\$, sem prejuízo da reparação civil, que poderá ser reclamada por meio da ação sumária. Julgada legal a apreensão, o juiz mandará o processado ao Ministério Público para instaurar a ação penal que no caso couber.

§ 4.º — Da decisão caberá recurso para instância superior, com o processo do recurso criminal.

§ 5.º — Decorrido, sem apresentação de reclamação, o prazo de dois dias fixado no § 2.º, ou transitada em julgado a decisão homologatória da apreensão, a edição apreendida será inutilizada.

§ 6.º — Em caso de reincidência, será o periódico suspenso por prazo não excedente de quinze dias, e, ocorrendo novas reincidências, a suspensão será, de cada vez, por tempo não excedente de seis meses, e não menor de trinta dias. A suspensão será decretada pelo juiz, a requerimento do Ministério Público, mediante requisição da autoridade policial competente.

§ 7.º — Nas hipóteses do parágrafo anterior, o juiz mandará intimar a parte para apresentar e provar sua defesa no prazo improrrogável de cinco dias. A intimação se fará por meio de edital afixado à porta dos auditórios e na sede da redação do que se juntará certidão aos autos, sendo o mesmo publicado na imprensa oficial. A sentença será proferida dentro do prazo de cinco dias, e dela caberá recurso nos próprios autos, com o processo do recurso criminal.

Art. 26 — É vedado imprimir, expor à venda, vender, ou, de qualquer forma, pôr em circulação gravuras, livros, panfletos, boletins ou quaisquer publicações não periódicas, nacionais ou estrangeiras, em que se verifique a prática de ato definido como crime nesta Lei, devendo-se apreender os exemplares sem prejuízos da ação penal competente.

Parágrafo único — Feita a apreensão, proceder-se-á na forma dos §§ 1.º e 5.º do artigo anterior.

Art. 27 — Se qualquer dos crimes definidos na presente Lei fôr praticado por meio de radiodifusão, incorrerá o responsável pela estação irradiadora na multa de 1.000\$ a 10.000\$, sem prejuízo da ação penal que no caso couber.

§ 1.º — A multa será imposta pelo Governador, o qual poderá também determinar a suspensão do funcionamento por prazo não excedente a 60 dias, ou o fechamento em caso de reincidência.

§ 2.º — A suspensão ou fechamento será comunicado imediatamente ao juiz federal, obedecendo-se, no que fôr aplicável, os dispositivos dos §§ 1.º a 5.º do art. 25.

Art. 28 — Às agências de publicidade, ou transmissoras de notícias e informações, que praticarem ato definido como delito nesta Lei, será imposta a multa de 1.000\$ a 10.000\$, sem prejuízo da ação penal que no caso couber, notificando-se o responsável pelas mesmas de que, em caso de reincidência, será determinada a suspensão do funcionamento por prazo até seis meses.

Parágrafo único — A suspensão será determinada pelo Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores, mediante a requisição do Chefe de Polícia do Distrito Federal ou dos Estados, e comunicada imediatamente ao juiz federal, obedecendo-se, no que fôr aplicável, os dispositivos dos parágrafos 1.º a 5.º do art. 25.

Art. 29 — As sociedades que houverem adquirido personalidade jurídica mediante falsa declaração de seus fins, ou que, depois de registradas, passarem a exercer atividade subversiva de ordem política ou social, serão fechadas pelo Governador, por tempo até seis meses, devendo, sem demora, ser proposta ação judicial de dissolução. (Constituição, art. 113, n.º 12.)

Art. 30 — É proibida a existência de partidos, centros, agremiações ou juntas, de qualquer espécie, que visem à subversão, pela ameaça ou violência, da ordem política ou social.

Parágrafo único — Fechada a sede, a autoridade comunicará imediatamente o ato ao juiz federal, em exposição fundamentada, procedendo-se, em seguida, na forma dos §§ 2.º a 5.º do art. 25.

Art. 31 — Mediante requisição do Chefe de Polícia do Distrito Federal, dos Estados ou Territórios, encaminhada pelo Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores, será cassado, por ato fundamentado e público do Ministro de Estado do Trabalho, Indústria e Comércio, o reconhecimento de sindicatos e associações profissionais que houverem incorrido em qualquer artigo da presente Lei, ou, por qualquer forma, exercerem atividade subversiva da ordem política e social.

Art. 32 — O funcionário público civil que se filiar, ostensiva ou clandestinamente, a partido, centro, agremiação ou junta de existência proibida no art. 30, ou cometer qualquer dos atos definidos como crime nesta Lei, será, desde logo, sem prejuízo da ação penal que no caso couber, afastado do exercício do cargo, tornando-se passível de exoneração mediante processo administrativo, se não estiver nas condições do parágrafo único do art. 169 da Constituição da República. O funcionário vitalício só será demitido mediante sentença judiciária.

Art. 33 — O oficial das Forças Armadas da União que praticar qualquer dos atos definidos como crime nesta Lei, ou se filiar, ostensiva ou clandestinamente, a partido, centro, agremiação ou junta de existência proibida no artigo 30, será igualmente afastado do cargo, comando ou função militar que exercer, devendo o Ministério Público iniciar a ação penal, que couber, dentro de dez dias, a contar daquele em que tiver conhecimento do fato.

Parágrafo único — O dispositivo da presente artigo aplica-se às polícias militares.

Art. 34 — Sem prejuízo da ação penal, competente, o oficial que incorrer em qualquer das hipóteses do artigo anterior se tornará incompatível com o oficialato, nos termos do § 1.º do art. 163 da Constituição da República, devendo essa incompatibilidade ser declarada pelo Supremo Tribunal Militar, seguindo-se o processo estabelecido no art. 38 desta Lei.

Art. 35 — Por motivo de disciplina e observado, no que fôr aplicável tanto em relação aos oficiais de terra como de mar, o disposto no art. 351 e seus parágrafos, do decreto n.º 19.040, de 19 de dezembro de 1929, os oficiais das Forças Armadas poderão ser suspensos de função por prazo até um ano, percebendo os vencimentos de acôrdo com as leis vigentes. Esta providência será aplicada mediante decreto.

Parágrafo único — A disposição acima se aplicará às polícias militares, sendo a competência do Governador, nos Estados, e a do Ministro da Justiça, no Distrito Federal e Territórios.

Art. 36 — Sem prejuízo da ação penal, que no caso couber, perde o cargo o professor que, na cátedra, praticar qualquer dos atos definidos como crime nesta Lei, provado o fato em processo administrativo, ou, se fôr vitalício, mediante sentença judiciária.

Capítulo V

Art. 37 — Será cancelada a naturalização, tácita ou voluntária, de quem exercer atividade política nociva ao interesse nacional.

§ 1.º — Considera-se atividade nociva ao interesse nacional a infração de qualquer dos artigos desta Lei, sem prejuízo de outros casos previstos na legislação.

§ 2.º — O processo judiciário será o estabelecido no art. 38 da presente Lei.

Art. 38 — O processo judiciário para cancelamento de naturalização e punição dos crimes capitulados nesta Lei será o seguinte:

- a) apresentada a denúncia, instruído com documentos comprobatórios, se existirem, ou com rol de três testemunhas, pelo menos, o juiz mandará fazer a citação pessoal do acusado para a primeira audiência;
- b) não sendo o acusado encontrado, será a citação feita por editais, com dez dias de prazo, para se ver processar;

- c) na audiência aprazada, não comparecendo o acusado, prosseguir-se-á à sua revelia, dando-se-lhe curador; se comparecer, o juiz o qualificará e, depois de lhe ler a denúncia, ou queixa, conceder-lhe-á o prazo de cinco dias para apresentar defesa escrita e indicar o rol de testemunhas e elementos de defesa. Findo este prazo, serão inquiridas as testemunhas de acusação e defesa, e praticar-se-ão as diligências requeridas pelas partes;

- d) o acusado, depois de qualificado, poderá defender-se por procurador e deixar de comparecer à formação de culpa, se não houver sido prêso em flagrante, ou preventivamente;

- e) a inquirição das testemunhas e as diligências requeridas deverão ser realizadas no prazo de vinte dias;

- f) terminada a dilação probatória, o autor terá cinco dias para arrazoar e, depois dêle, igual prazo o réu para o mesmo fim. Findo este prazo, será o processo submetido a julgamento, e a sentença proferida dentro de dez dias.

Parágrafo único — Da sentença cabe recurso interposto no prazo de cinco dias. O recurso não suspende os efeitos da sentença absolutória ou condenatória; salvo, quanto a esta, em se tratando de crimes afiançáveis; ou no que disser respeito ao regime de cumprimento de pena.

Art. 39 — O processo administrativo para a exoneração de funcionário público, nos casos previstos nesta Lei, será o seguinte:

- a) o processo será iniciado em virtude de representação ou *ex officio*, instruído, desde logo, com os documentos de acusação;

- b) em seguida, será ouvido o acusado, que responderá no prazo improrrogável de cinco dias, sob pena de revelia;

- c) se, em sua defesa, alegar o acusado fatos que dependam de prova, ser-lhe-ão para isso concedidos dez dias;

- d) arrazoado o processo, dentro de cinco dias, serão os autos conclusos à autoridade, que fará minucioso relatório em cinco dias, e remeterá o processo ao Ministro ou Secretário de Estado, ou Prefeito, conforme o caso, para decisão;

- e) desta decisão caberá recurso para a autoridade superior, dentro do prazo improrrogável de cinco dias;
- f) no caso de exoneração confirmada, ordenará a autoridade superior a expedição do competente ato, que será sempre fundamentado;
- g) somente depois de publicada a ato de exoneração ficará o funcionário privado das vantagens do seu cargo.

§ 1.º — O Ministro ou Secretário de Estado ou Prefeito não poderá julgar o processo sem lhe fazer juntar as certidões que, para prova, haja requerido o funcionário, e que não tenham sido dadas, no prazo legal, pelas repartições competentes, desde que o objeto do requerimento seja pertinente ao assunto do processo.

§ 2.º — Fica salvo ao funcionário exonerado demandar a anulação da pena administrativa mediante a ação que lhe couber por direito.

Capítulo VI

Art. 40 — São inafiançáveis os crimes punidos nesta Lei, cujo máximo de pena fôr prisão celular ou reclusão superior a um ano.

Art. 41 — De qualquer dêles lavrar-se-á auto de flagrante, quando tal ocorrer, observadas as formalidades legais, independentemente da consideração do número de pessoas que o estejam praticando.

Art. 42 — A pena de prisão, nos casos dos arts. 3.º, 4.º, 6.º, 9.º, 12, 13 e 25, será cumprida em estabelecimentos distintos dos destinados a réus de crimes comuns, e sem sujeição a qualquer regime penitenciário ou carcerário.

Art. 43 — No interêsse da ordem pública, ou a requerimento do condenado, poderá o juiz executor da sentença ordenar seja a pena cumprida fora do lugar do delito. Poderá, igualmente, em qualquer tempo, determinar a mudança do lugar do cumprimento da pena.

§ 1.º — O lugar de cumprimento da pena, salvo a requerimento do interessado, não poderá ser situado a mais de mil quilômetros do lugar de delito, asseguradas sempre boas condições de salubridade e de higiene.

§ 2.º — Das decisões sôbre o modo e lugar do cumprimento da pena, cabe recurso para a instância superior, com o processo dos recursos criminaes.

Art. 44 — Todos os crimes definidos nesta Lei serão processados pela Justiça Federal e sujeitos a julgamento singular.

Parágrafo único — Servirão os órgãos da Justiça Estadual, como preparadores, sempre que as diligências se houverem de efetuar fora da sede da secção.

Art. 45 — A requerimento do condenado por crime definido nesta Lei, poderá o juiz executor da sentença converter a pena de prisão celular em reclusão, aumentando-a em sexta parte.

Art. 46 — A prisão provisória do expulsando não poderá exceder de três meses.

Parágrafo único — Em caso de demora na obtenção do visto consular no respectivo passaporte, é permitido ao Governô localizar o expulsando em colônias agrícolas, ou fixar-lhe domicílio.

Art. 47 — Só o poder público tem a prerrogativa de constituir milícias de qualquer natureza, não sendo permitidas organizações de tipo militar, características por subordinação hierárquica, quadros ou formações.

Parágrafo único — Não se incluem neste artigo as associações de escoteiros, tiros de guerra e outras autorizadas em lei.

Art. 48 — A exposição e a crítica de doutrina, feitas sem propaganda de guerra ou de processo violento para subverter a ordem política ou social, não motivarão nenhuma das sanções previstas nesta Lei.

Art. 49 — Reputam-se cabeças os que tiverem deliberado, excitado ou dirigido a prática de atos punidos nesta Lei.

Art. 50 — É circunstância agravante, em qualquer dos crimes definidos nesta Lei, quando não fôr elementar do delito, a condição de funcionário civil ou militar.

Art. 51 — Esta Lei entrará em vigor na Capital Federal, Estados e Territórios na data da publicação nos respectivos órgãos oficiais.

Art. 52 — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 4 de abril de 1935, 114.º da Independência e 47.º da República.

Getúlio Vargas
Vicente Ráo."

Em fins de novembro de 1935, chegou à Câmara dos Deputados mensagem do Presi-

dente da República, solicitando a concessão de medidas excepcionais que lhe permitissem pacificar o País:

"Mensagem do Sr. Presidente da República

Excelentíssimos Senhores Membros do Poder Legislativo.

Graves perturbações da ordem pública ocorreram, na noite de 23 para 24 deste mês, no nordeste do País, em razão de uma insurreição armada nos Estados do Rio Grande do Norte e de Pernambuco, com inequívoca finalidade extremista.

Que movimento de tal natureza entre nós se processava, bem o sabem os DD. Representantes da Nação, pelas informações que teve o Governo ensejo de ministrarlhes, quando se viu na necessidade de determinar o fechamento de organizações extremistas, precisamente por lhes haver descoberto a trama.

Assim é que, trabalhadas por elementos estranhos, forças de um batalhão do Exército, aquartelado na capital do Rio Grande do Norte, se sublevaram, na noite de 23, atacando as que se mantiveram fiéis ao Governo, conseguindo ocupar a cidade, tomada de surpresa.

Em Pernambuco, elementos civis, igualmente extremistas, provocaram a perturbação da ordem na cidade de Olinda, sendo, entretanto, atacados e submetidos pelas forças policiais do Estado. Ao mesmo tempo, manifestou-se a insurreição de parte do 29.º B.C., aquartelado nos arredores de Recife, travando-se combate com as demais forças do Governo.

A irrupção desse movimento, contemporaneamente em três pontos diferentes dos dois Estados nordestinos, evidencia a execução de plano previamente examinado e conjugado.

Não se trata de uma insurreição a mão armada com intuítos exclusivamente políticos, insuflada e dirigida por esta ou aquela corrente partidária, a fim de asenhorear-se do Governo daqueles dois Estados. Resolvido o caso político do Rio Grande do Norte, pelo empastamento do seu Governador, eleito pela Assembléa Constituinte, ao qual vem o Governo Federal, como lhe cumpria, prestando tôda a assistência para o prestígio das autoridades constituídas na forma da Lei — nenhum se debatia em Pernambuco, de há muito inteiramente constitucionalizado e em plena paz. A insurreição que acaba de irromper, afirmo-o ao Poder Legislativo, diante dos seguros elementos colhidos em reiteradas investigações, tem ou-

tra finalidade, pois que tenta, por processos violentos, subverter, não somente a ordem política, senão também a ordem social, mudando a forma de Governo estabelecida pela Constituição da República e a sua ideologia política, social e econômica. Tem, por isso mesmo, articulações em outros pontos do território nacional.

Não obstante estar o Governo provido de meios para debelar a insurreição armada, cujos surtos se manifestaram nos Estados do Rio Grande do Norte e de Pernambuco e que possam, ainda, manifestar-se em outros Estados, carece êle de maior amplitude de ação para combater os extremistas já insurretos ou que venham a insurgir-se contra as instituições políticas do País.

Pelo que preceitua o art. 175 da Constituição, o Poder Legislativo poderá, "na emergência de insurreição armada", autorizar o Presidente da República a declarar em estado de sítio qualquer parte do território nacional, observando-se o disposto nos números e parágrafos daquele mesmo artigo.

Que a insurreição armada emergiu com a finalidade de subverter a ordem política e social por meios violentos, a fim de implantar-se um regime extremista, não há dúvida. Carece o Governo, neste instante, de todos os meios para que não periclite a segurança da República, ameaçada por elementos de perturbação, organizados e já em ação violenta.

Solicito, pois, seja autorizado a declarar em estado de sítio o território nacional, pelo prazo de sessenta dias.

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 1935.

Getúlio Vargas."

(D.C.N., 26 de outubro de 1935, pág. 8.180.)

Lida a mensagem de estado de sítio, na mesma sessão de 25 de novembro, foi apresentado requerimento de urgência para votação do projeto do Governo em questão, assinado pelo líder da maioria, Dep. Pedro Aleixo, e subscrita por vários outros parlamentares:

"Requerimento de Urgência

Informações fidedignas dão à Câmara dos Deputados notícia de movimentos revolucionários em diversos pontos do território nacional. Convém que, imediatamente, delibere o Poder Legislativo sôbre a necessidade de ser decretado estado de sítio. Nestes termos, requeremos urgência para o projeto de decreto legislativo que autoriza o Presidente da República a de-

clarar em estado de sítio o território nacional, assunto que se refere à própria segurança nacional.

Sala das Sessões, 25 de novembro de 1935. — Pedro Aleixo — João Simplicio — João Guimarães — França Filho — Olavo Oliveira — Pedro Firmeza — Xavier de Oliveira — Cardoso de Melo Neto — Nogueira Penido — Diniz Juniro — Lauro Lopes — Clementino Lisboa — Morais Andrade — Fábio de Camargo Aranha — Jayro Franco — Oliveira Coutinho — José Cassio de Macedo Soares — Aureliano Leite — Abelardo Vergueiro Cesar — Antônio Pereira Lima — Abreu Sodré — Gastão Vidigal — Miranda Junior — Joaquim A. Sampaio Vidal — Pereira Lira — Gratuliano Brito — Amando Fontes — Ribeiro Junior — Pedro Roche — Nilo de Alvarenga — Godofredo Vianna — Hugo Napoleão — Salgado Filho — João Beraldo — Martins Soares — Heitor Maia — Barreto Filho — Francisco Gonçalves — Antônio de Góis — Delfim Moreira — Aniz Badra — Moacyr Barbosa Soares — Agenor Monte — Roberto Simonsen — Pedro Jorge — Jacques Montandon — Arlindo Pinto — Yttrio Corrêa da Costa — Juscelino Kubitschek — Luiz Tirelli — Amaral Peixoto Junior — Sebastião Domingues — Eliezer Moreira — Lourenço Bauta Neves — Samuel Duarte — Gastão de Brito — Francisco de Moura — Damas Ortiz — Celso Machado — Carlos Luz — Clemente Medrado — Renato Barbosa — Paula Soares Neto — Lamgruber Filho — Justo de Moraes — J. Novaes — Francisco di Fiori — Claro Godoy — Washington Pires — Ricardino Prado — Ermando Gomes — Arthur Albino da Rocha — Genaro Ponte e Souza — Freire de Andrade — Vicente de Paulo Galliez — Carlos de Gusmão — Valente de Lima — F. Alves dos Santos Filho — Barros Penteado — Mathias Freire — Deodato Maia — Ruy Carneiro — Laudelino Gomes — José Gomes — Aluysio de Araújo — Arruda Câmara — Barbosa Lima Sobrinho — Martinho Prado — Eivaldo Lodi — Alberto Álvares — Augusto Viegas — P. Matta Machado — Bueno Brandão — João de Rezende Tostas — Orlando Araújo — Antero Botelho — Belmiro de Medeiros — Lino Machado — Eurica Ribeiro — Edmar Carvalho — Simão da Cunha — Noraldino Lima — Adalberto Camargo — Carlos Gomes de Oliveira — Vicente Miguel — Trigo de Loureiro — Vandoni de Barros — Carvalho Leal — Austro de Oliveira — Cândida Pessoa — Caldeira de Alvarenga.”

Encaminhando a votação, o Sr. Pedro Aleixo justificou o requerimento:

“O Sr. Pedro Aleixo (para encaminhar a votação) — Senhor Presidente, está na consciência dos nobres Srs. Deputados a gravidade da situação em que se encontra a República brasileira.

O requerimento que tive a honra de subcrever, como primeiro signatário, pede apenas que a Câmara delibere imediatamente sobre a situação conhecida, dando ou negando a medida reclamada em mensagem oficial.

Não se trata da discussão do projeto, da justificação da medida extraordinária e singular que o Sr. Presidente da República solicita do Poder Legislativo. Cogita-se somente de saber se esta matéria deve ou não ser considerada de caráter urgente e consequentemente imediata a deliberação a respeito.

Tenho a certeza de que quantos dentro desta Casa se encontram não de querer que sobre assunto de tão alta importância se manifestem aqueles que, representando o povo ou as profissões, não podem, em momento grave como este, recusar ao País uma palavra decidida e franca.

Por isso mesmo, Sr. Presidente, não indago agora, ao justificar o requerimento de urgência, dos motivos, das razões que fizeram levantar-se em armas os insurretos de Recife e de Natal.

O que tenho a dizer, de maneira peremptória, é que todas nós estamos conclamados para uma luta de vida ou morte.

De um lado, procura-se a destruição das instituições, e, permiti que o fale, num surto liberticida que ameaça os próprios alicerces das instituições.

Senhores, nós que afirmamos a nossa fé nas liberdades públicas, nós que nos comprometemos a defendê-las e as asseguramos na Carta de 16 de julho, aqui estamos para dizer que defendemos essas liberdades não apenas como expressão de comodidade individual, mas com a união, com o calor e o entusiasmo de quantos vêem nelas a condição substancial, mesma, para a existência digna de cada cidadão.

Senhores, não preciso justificar, como disse, por mais tempo, a necessidade dessa medida. Convém que imediatamente se declare a Câmara dos Deputados sobre a matéria. É o que deverá esta Casa fazer nesta hora, decidindo, definitivamente, a fim de que se dê ao País inteiro,

neste momento difícil, a certeza e a segurança de que os seus representantes aqui não fogem às suas responsabilidades." (Palmas. Muito bem! O orador é vivamente cumprimentado.)

(D. C. N., pág. 8.195.)

Concedida a urgência requerida, foi submetida à imediata discussão e votação o seguinte projeto:

Projeto n.º 409, de 1935

(1.º Legislatura)

"A Câmara dos Deputados e o Senado decretam:

Artigo único — Fica o Presidente da República autorizado a declarar, em estado de sítio, durante trinta dias, o território nacional; revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 25 de novembro de 1935. — **Pedro Aleixo — Godofredo Vianna — Levi Carneiro — Carlos Gomes de Oliveira — Alberto Álvares — Waldemar Ferreira — Adolpho Celso — Deodoro de Mendonça.**"

(D. C. N., pág. 8.195.)

O Sr. João Mangabeira manifestou-se contra, justificando sua oposição:

"O Sr. João Mangabeira — Sr. Presidente, rápidas as palavras que vou, tranqüila e refletidamente, pronunciar. Nem de longa explanação preciso eu para justificar a negativa de meu voto ao projeto apresentado pelo líder da maioria. Diante da mensagem do Governo, de longo discurso não necessito eu para negar apoio ao estado de sítio, cujas tradições negregadas e sinistras são a mancha indelével da primeira república.

Jamais concederei essa medida odiosa, senão quando se verificarem restritamente as condições fixadas pelos termos precisos do art. 175 da Constituição; senão quando me encontrar diante de uma necessidade inelutável, para salvação do regime ameaçado.

Nos termos da mensagem do Governo, defendida aqui pelo ilustre líder da maioria, a medida é um atentado evidente contra as liberdades populares. Nos termos restritos em que a coloca a minoria, aplicada apenas aos Estados onde a ordem se subverteu, e onde o entrechoque das armas ainda existe, ela se enquadra em nosso estatuto máximo.

O art. 80 da Constituição de 24 de fevereiro exigia, como condição para o estado de sítio, a "iminência de agressão estrangeira ou comoção intestina", mas quando imprescindível a medida "à segurança da República".

O Sr. Adalberto Corrêa — E agora V. Ex.ª pensa que não há?

O Sr. João Mangabeira — Responderei a V. Ex.ª.

A nova Carta evitou, porém, aquela palavra vaga ou que se tornara vaga: aquela expressão que se tornou incerta, apesar de certa no texto de lei, de "iminente comoção intestina" e pela qual se inventou o estado de sítio preventivo. A Carta de julho concretizou o caso com a seguinte fórmula: "emergência de insurreição armada".

Assim, pois, o caso se verificou no Rio Grande do Norte: existe ali emergência de insurreição armada. O governador de um Estado está deposto. O homem a quem o povo elegera numa sagração formidável, resistindo a tôdas as opressões da tirania e a tôdas as ameaças do poder, não conseguiu permanecer no seu cargo, tomado de surpresa pela insurreição em armas.

Ai é evidente que a exigência da Constituição se cumpria à risca. Ao Governo, portanto, a providência deveria ser concedida.

Em Pernambuco, embora o Governador interino permaneça no seu posto, e embora, pela própria palavra do Governo, a revolução esteja decrescendo e os revolucionários recuando, todavia, ali também se verifica a "emergência de uma rebelião armada".

Mas, Sr. Presidente, que rebelião existe na Bahia, em São Paulo, aqui, no Rio Grande do Sul?

O Sr. Adalberto Corrêa — Então V. Ex.ª quer que o Governo tome a medida depois de deposto? A insurreição caminha a passos largos contra os governos de todos os Estados e contra o Governo da República. Como não quer V. Ex.ª armar o Governo dessa providência de defesa das instituições do País?

(Trocam-se apartes entre os Srs. Arthur Santos e Adalberto Corrêa.)

O Sr. Presidente (fazendo soar os timpanos) — Atenção! Peço aos nobres Deputados permitam ao orador continuar o seu discurso.

O Sr. João Mangabeira — O aparte do nobre Deputado pelo Rio Grande do Sul é de tal ordem que inverte as guardas da lógica. S. Ex.^o diz que a Aliança Nacional Libertadora é a origem do comunismo, quando somente o contrário é que poderia ocorrer.

Trocadas os termos da lógica, invertida a ordem das questões, não há nem como raciocinar. O raciocínio perde seus direitos a esse título. De sorte que eu perguntaria ao nobre colega: existe ameaça de subversão da ordem no Rio Grande do Sul, para que o Presidente da República queira, sobre ele, estender as garras do sítio?

O Sr. Adalberto Corrêa — Existe ameaça em todo o País.

O Sr. João Mangabeira — Mas, senhores, vai censurar-se a imprensa livre desta Capital, vai submeter-se essa imprensa à censura, vão ser suprimidas as liberdades públicas, só porque, Sr. Presidente, esta cidade soube hoje, apenas hoje, da notícia da rebelião em dois Estados do Norte?

A Constituição exige "emergência de insurreição armada". Onde, aqui, neste Distrito, esta "emergência de insurreição armada"? Então, reformemos a Constituição. Se o nosso descaso pelo Pacto, que acaba de ser promulgado, chega ao auge do desrespeito, então têm razão os revolucionários e acabemos com tudo!

Enquanto, porém, vigorar a Constituição, o Presidente da República tem de a ela se submeter, como a ela tem de se submeter a Câmara, que não poderá conceder a medida pleiteada, estendendo-a a todo o território do Brasil.

O Sr. Adalberto Corrêa — V. Ex.^o deve dizer que Luiz Carlos Prestes está solto na Capital do Brasil.

O Sr. João Mangabeira — Pois então quem devia ser demitido era o Chefe de Polícia.

O Sr. Souza Leão — Então não dissesse o Governo que estava aparelhado.

O Sr. João Mangabeira — Mas, Sr. Presidente, será possível porque se perturba a ordem, porque a ordem se subverte no Rio Grande do Norte e em Pernambuco, tôdas as garantias populares através do sertão do Brasil fiquem sujeitas às tropelias dos governadores, dos prefeitos, dos delegados de polícia, a serviço de seus partidos ou do Governo, e não raro para vinda dos seus ódios pessoais?

O estado de sítio foi, na Primeira República, a grande mancha que a desonrou. Desde 1892 que os abusos do sítio levantaram o clamor da opinião nacional. Mas quantos desses fatos monstruosos, então cometidos, os Presidentes da República ignoravam? Corriam quase sempre por conta de seus chefes de polícia, e, não raro, os próprios chefes de polícia também os desconheciam, porque eles eram praticados por beleguins das repartições ou das secções subalternas.

Não, senhores, não cometamos a injustiça de entregar a sorte e as liberdades do povo brasileiro, em todo o País, julgados aos caprichos das autoridades policiais, distribuídas por toda esta enorme e ampla vastidão.

Assim, não votarei o projeto de estado de sítio senão nos termos em que a minoria, patrioticamente, o admite."

Mais adiante, continuou o orador:

Não, senhores! Jamais concederei a estado de sítio, senão para onde a ordem esteja de fato subvertida. Não darei ao Governo essa medida excepcional, porque, uma vez estabelecido o silêncio tumular da imprensa, as ambições desaçaimadas, as ambições insopitáveis, as ambições perdidas, de parceria com o integralismo, poderão combinar, organizar e desfechar um golpe de estado contra o regime. Jamais concederei o estado de sítio nestes termos. Por isso, voto contra o projeto sustentado pelo nobre líder da maioria.

O brilhante líder da minoria invocou o precedente de Rui Barbosa, concedendo o estado de sítio, que também votei, sob o governo do Marechal Hermes. Quando a Esquadra se sublevoou sob o comando do marinheiro João Cândido, e a ordem pública estava subvertida, não hesitou o grande brasileiro, com todos os seus amigos, em votar a favor do sítio. Quando, porém, depois, por ocasião da guerra, sem nenhum motivo, no governo do Sr. Wenceslau Braz, se pretendeu estender o sítio por todo o País, tendo sido o projeto aprovado pela Câmara, no Senado a sua voz se levanta, demonstrando o absurdo, a ameaça, o crime que isso representava; e o sítio ficou restrito aos pontos exatamente definidos no decreto.

Nestes termos, pois, Sr. Presidente, não poderei votar o projeto de estado de sítio, com a latitude impetrada pelo Governo. A ele me oponho abertamente, declaradamente, enérgicamente. Não lhe dou, portanto, em consequência, meu con-

curso. Jamais poderia fazê-lo. Nego-lhe o meu apoio. Nego-o a uma medida odiosa, que facilita ao Governo, ou melhor, aos Governos, eliminar, pela censura à imprensa, a crítica de seus atos, e suprimir os adversários políticos pela extinção total de sua liberdade." **(Muito bem! Palmas.)**

(D. C. N., pág. 8.201.)

Postas em discussão duas emendas ao Projeto n.º 409, de 1935 — uma substituindo a expressão "o território nacional" do art. único por "o território dos Estados do Rio Grande do Norte e de Pernambuco", tendo como primeiro subscritor o Sr. João Neves, seguido pelos Senhores João Mangabeira, Borges de Medeiros e outros; e a segunda, também restritiva, decretando o estado de sítio somente aos Estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Distrito Federal, subscrita pelo Sr. João Simplicio e outros, foram ambas rejeitadas. Foi aprovado o projeto original e remetido ao Senado, de onde, aprovado, seguiu à sanção.

(D. C. N., págs. 8.203-8.210.)

O Decreto n.º 457, de 26 de novembro de 1935, declarou em estado de sítio o território nacional por trinta dias.

A Lei n.º 136, de 14 de dezembro de 1935, modificou vários dispositivos da Lei n.º 38, de 4 de abril de 1935, definindo novos crimes contra a ordem política e social.

Lei n.º 136, de 14 de dezembro de 1935

"Modifica vários dispositivos da Lei n.º 38, de 4 de abril de 1935, e define novos crimes contra a ordem política e social.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — O funcionário público civil que se filiar, ostensiva ou clandestinamente, a partido, centro, agremiação ou junta de existência proibida no art. 30 da Lei n.º 38, de 4 de abril de 1935, ou cometer qualquer dos atos definidos como crime na mesma ou na presente Lei, será, desde logo, independentemente da ação penal que no caso couber, afastado do exercício do cargo, com prejuízo de todas as vantagens a este inerentes, tornando-se passível de exoneração, mediante processo administrativo, que será iniciado dentro de vinte dias após o afastamento, salvo a hipótese do parágrafo único do art. 169 da Constituição, caso em que a exoneração independerá de processo.

Parágrafo único — No processo administrativo, o funcionário poderá comparecer e defender-se por si ou advogado, devidamente habilitado, na forma da legislação em vigor.

Art. 2.º — O oficial ou suboficial das Forças Armadas da União que praticar qualquer dos atos definidos como crime na presente, ou na Lei n.º 38, ou se filiar, ostensiva ou clandestinamente, a partido, centro, agremiação ou junta de existência proibida no art. 30 da mesma Lei, será igualmente afastado do cargo, comando ou função militar que exercer, com prejuízo dos respectivos proventos ou vantagens, devendo o Ministério Público iniciar a ação penal, que couber, dentro de 20 dias, a contar daquele em que tiver conhecimento do fato.

Parágrafo único — Este dispositivo aplica-se, quanto couber, às polícias militares.

Art. 3.º — A bem da disciplina e do interesse das Forças Armadas da União, os militares de terra e mar poderão ser reformados por decreto do Governo, precedido de parecer de uma comissão de três oficiais de patente igual ou superior à do reformando, nomeada pelo Ministro da Guerra ou da Marinha, contando-se-lhes o tempo de serviço que tiverem.

Parágrafo único — O disposto neste artigo aplica-se às polícias militares, mediante decreto dos Governadores, nos Estados, e do Presidente da República, no Distrito Federal e Território do Acre, salvo se nas legislações em vigor o afastamento ou a exoneração puder ser feita independentemente de processo de qualquer natureza.

Art. 4.º — A bem da disciplina e da segurança das instituições políticas, poderão ser aposentados, mediante parecer de uma comissão de três membros, nomeada pelo Ministro a que estiverem subordinados, os funcionários civis, contando-se-lhes o tempo de serviço efetivo que tiverem.

Art. 5.º — Fica assim redigido o § 3.º do art. 25 da Lei n.º 38: "Julgada legal a apreensão, o juiz mandará o processado ao Ministério Público para instaurar a ação penal que no caso couber. Se a apreensão for julgada ilegal, poderá o interessado pleitear reparação civil, que será exigível por ação sumária."

Art. 6.º — Se fôr praticado nôvo crime, durante ou depois da execução das medidas contidas no art. 25 e §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 5.º da Lei n.º 38, será o periódico suspenso por prazo não excedente de quinze dias, e, ocorrendo novos crimes, a suspensão será, de cada vez, por tempo não excedente de seis meses e não menor de trinta dias. A suspensão será determinada pelo Governo Federal, por decreto fundamentado mediante requisição do Chefe de Polícia do Distrito Federal, dos Estados ou do Território do Acre.

Parágrafo único — Na hipótese dêste artigo, a suspensão será comunicada imediatamente ao juiz federal, que mandará intimar a parte, para apresentar e provar a sua defesa no prazo improrrogável de cinco dias. A intimação se fará por meio de edital, publicado na imprensa oficial, afixado à porta dos auditórios e na sede da redação, de que se juntará certidão dos autos. A sentença será proferida dentro de cinco dias, e dela caberá recurso criminal, observando-se o disposto no art. 5.º desta Lei.

Art. 7.º — Abusar, por meio de palavras, inscrições, gravuras na imprensa, da liberdade de crítica, para, manifestamente, injuriar os poderes públicos ou os agentes que o exercem: Pena de 6 meses a 2 anos de prisão celular.

Art. 8.º — Provocar ou incitar, por meio de palavras, gravuras ou inscrições de qualquer espécie, o desprezo, o desrespeito ou ódio contra as Fôrças Armadas da União: Pena de 6 meses a 2 anos de prisão celular.

Parágrafo único — O disposto no presente artigo aplica-se às polícias militares.

Art. 9.º — Quando os crimes definidos nesta Lei forem cometidos através da imprensa, aplicar-se-á o disposto no art. 25 e parágrafos da Lei n.º 38.

Art. 10 — Sempre que na prática de qualquer dos crimes previstos nos artigos 1.º, 2.º, 3.º, 5.º, 10 e 17 da Lei n.º 38, cometer o agente crime comum contra a pessoa ou bens, além das penas dos referidos artigos, lhe serão aplicadas as penas de crime comum que houver praticado ou tentado.

Art. 11 — Acometer seu superior, inferior ou camarada, com ou sem arma ou aparelho bélico, para a prática de algum dos crimes definidos na Lei n.º 38 ou na presente Lei: Pena de 20 a 30 anos de prisão com trabalho.

Parágrafo único — Se da agressão resultar a morte da agredida: Pena de 20 a 30 anos de prisão com trabalho.

Art. 12 — Os funcionários civis e os militares, condenados por crimes definidos nesta Lei ou na de n.º 38, ficam inabilitados, pelo prazo de 10 anos, de exercer qualquer cargo ou função em serviço público, ou em instituto ou serviço mantido ou subvencionado pela União, pelos Estados ou Municípios, assim como em empresas ou estabelecimentos concessionários de serviços públicos, sob fiscalização do poder público ou com administrador nomeado pelo Governo.

Art. 13 — Nenhuma empresa, instituto ou serviço, criado ou mantido pela União, Estados ou Municípios, poderá ter funcionários, empregados ou operários filiados, ostensiva ou clandestinamente, a partido, centro, agremiação ou junta de existência proibida nesta Lei ou na de n.º 38, ou que tiverem cometido, há menos de 10 anos, qualquer dos atos definidos como crime nas mesmas leis, sob pena de demissão dos diretores ou administradores responsáveis, ou, se êstes forem funcionários públicos, com as garantias do artigo 169 da Constituição Federal, de afastamento do cargo e de exoneração, nos termos do art. 1.º da presente Lei.

Parágrafo único — O disposto neste artigo aplica-se às empresas, instituições ou casas subvencionadas pela União, pelos Estados ou Municípios, sob pena de cassação das subvenções, por decreto fundamentado do Governo Federal, Estadual ou Municipal, observando-se o preceito do parágrafo único do art. 6.º da presente Lei; assim como às demais empresas referidas neste mesmo artigo, sob pena de ser suspensa a concessão ou serem destituídos os seus administradores. Em todos os casos se observará o disposto no art. 6.º desta Lei, sendo competente a justiça local quando se tratar de subvenção estadual ou municipal.

Art. 14 — Ficam as empresas de publicidade obrigadas a registrar nas Chefaturas de Polícia do Distrito Federal, dos Estados ou do Território do Acre, conforme a sede delas, dentro de 30 dias, a contar do início da publicação ou da data em que entrar em vigor a presente Lei, os nomes, nacionalidades e residências de todos os diretores, redatores, empregados e operários, bem como de comunicar à mesma autoridade, dentro de 8 dias, qualquer alteração do pessoal. A falta de regularidade de registro ou co-

municação será punida com a interdição da empresa, determinada pelo Chefe de Polícia, observando-se o disposto no art. 25 da Lei n.º 38, com as modificações constantes da presente Lei.

Parágrafo único — A interdição da empresa somente será determinada se, nos três dias seguintes à notificação, não fôr satisfeito o disposto neste artigo.

Art. 15 — Todo aquêlê que exercer atividade profissional na Marinha Mercante Nacional, na pesca, nas oficinas ou estaleiros de construção naval, docas, armazens, ou a bordo das embarcações nos portos, e que se filiar ostensiva ou clandestinamente a partido, centro, agremiação ou junta de existência proibida no art. 30 da Lei n.º 38, ou cometer qualquer dos atos definidos como crime nesta Lei, terá, desde logo, sua matrícula profissional cassada por despacho do Ministério da Marinha, mediante representação da Procuradoria Especial do Tribunal Marítimo Administrativo, encaminhada pelo Diretor-Geral de Marinha Mercante.

Art. 16 — Acrescente-se ao art. 30 da Lei n.º 38: "Tratando-se de partido político registrado pela Justiça Eleitoral, e ordenado o fechamento na forma do art. 29 da Lei n.º 38, o Ministro da Justiça comunicará imediatamente o ato ao Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, em exposição fundamentada, para os efeitos do cancelamento do registro, sem prejuízo da ação penal que no caso couber."

Art. 17 — Fica assim modificado o artigo 38 da Lei n.º 38:

".....

c) na audiência aprazada, não comparecendo o acusado, prosseguir-se-á à sua revelia, dando-se-lhe curador; se comparecer, o juízo qualificará e, depois de lhe a denúncia, ou queixa, conceder-lhe-á o prazo de cinco dias para apresentar defesa escrita e indicar o rol de testemunhas e todos os elementos de defesa;

e) a inquirição das testemunhas e tôdas as diligências requeridas deverão ser realizadas no prazo de dez dias;

g) havendo dois ou mais réus, serão comuns os prazos. Estes serão sempre fatais, independendo de abertura ou lançamento em audiência, exceção do prazo para a

defesa (letra c), devendo o juiz e o escrivão, sob pena de responsabilidade, impedir qualquer demora ou retardamento do processo;

h) no caso do art. 34 da Lei n.º 38, a instrução do processo será feita por um Conselho de Instrução, organizado na forma do art. 262 do Código de Justiça Militar. Nenhum recurso caberá dos atos dêsse Conselho para o Tribunal pleno.

Parágrafo único — O único recurso cabível é o da sentença final, proferida em primeira instância. Esse recurso não suspende os efeitos da sentença absoluta ou condenatória, salvo, quanto a esta, se se tratar de crimes afiançáveis. O recurso subirá à Instância Superior, independente de traslado."

Art. 18 — Substitua-se o art. 39, da Lei n.º 38, pelo seguinte:

"a) o processo será em virtude de representação, ou **ex officio**, instruído, desde logo, com a prova documental e com as justificações necessárias;

b) o acusado apresentará sua defesa e fará sua prova dentro do prazo improrrogável de cinco dias, sob pena de revelia;

c) será, em seguida, enviado o processo concluso à autoridade, que fará minucioso relatório, dentro de três dias, remetendo-o ao Ministro, Secretário de Estado ou Prefeito, conforme o caso, para decisão;

d) da decisão cabe recurso para o Presidente da República, ou Governador de Estado, conforme o caso, dentro em três dias. As partes terão, cada uma, o prazo de três dias, para arrazoar o recurso;

f) no caso de exoneração confirmada, ordenará a autoridade superior a expedição do competente ato, que será sempre fundamentado."

Art. 19 — Ficam revogados os arts. 45, 46 e 48 da Lei n.º 38, de 4 de abril de 1935.

Art. 20 — A prisão provisória do expulso não poderá exceder de três anos, salvo pela impossibilidade da obtenção do visto consular no respectivo passaporte.

Art. 21 — Fica sujeito à expulsão imediata o estrangeiro, mesmo proprietário de imóveis, que praticar qualquer dos crimes definidos nesta Lei ou na Lei n.º 38, e proibida a entrada livre no País ao estrangeiro que, igualmente proprietário, de qualquer modo possa atentar contra a ordem e segurança nacionais.

Art. 22 — As férias, quer dos tribunais civis, quer dos militares, não prejudicarão, em caso algum, o andamento e julgamento de quaisquer processos estabelecidos nesta ou na Lei n.º 38.

Art. 23 — Os empregados de empresas particulares, inclusive as das concessionárias de serviços públicos e dos institutos de crédito, que se filiarem clandestina ou ostensivamente a centros, juntas ou partidos proibidos na Lei n.º 38, ou praticarem qualquer crime na referida lei, ou nesta, definido, poderão, mediante apuração devida do alegado pela Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e, com sua autorização, ser dispensados dos seus serviços, independentemente de qualquer indenização.

Art. 24 — O Governo cancelará permissão de funcionamento ou mandará fechar quaisquer estabelecimentos particulares de ensino, equiparados ou não, que não excluam diretores, professores, funcionários ou empregados filiados, ostensiva ou clandestinamente, a partido, centro, agremiação ou junta de existência proibida nesta Lei e na de n.º 38, ou que tiverem cometido qualquer dos atos definidos como crime nas mesmas leis.

Art. 25 — Esta Lei entrará em vigor em todo o território nacional, na data da sua publicação.

Art. 26 — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 1935, 114.º da Independência e 47.º da República.

Getúlio Vargas

Vicente Rêo

Arthur Souza Costa

Marques dos Reis

José Carlos de Macedo Soares

João Gomes Ribeiro Filho

Henrique Aristides Guihen

Odilon Braga

Gustavo Capanema

Agememnon Magalhães.

Em 16 de dezembro de 1935, o **Decreto n.º 501** suspendeu o estado de sítio em todo o território nacional nos dias 17 e 18 do mesmo mês.

No dia 18 de dezembro foi lida e enviada à Comissão de Constituição e Justiça a **Indicação n.º 17**:

Indicação n.º 17, de 1935
(1.º Legislatura)

“Indica a necessidade de prover a legislação da República de uma lei especial reguladora do estado de sítio em caso de guerra, ou de emergência de guerra, para complementar os artigos 161 e 175, § 15, da Constituição de 1934, tendo em atenção a assecuração das garantias constitucionais que não prejudiquem direta ou indiretamente a segurança nacional, e fixando as circunstâncias em que tem lugar a suspensão dessas garantias.”

(Justiça 246 e Segurança 65, 1.º legislatura.)

“Considerando que a Constituição da República estabelece, no § 15 do artigo 175, que “uma lei especial regulará o estado de sítio em caso de guerra, ou de emergência de guerra”;

considerando que essa lei especial é irretorquivelmente reclamada pelo interesse público, não havendo, contudo, sido elaborada na fase imediatamente subsequente à transformação da Assembléa Nacional Constituinte em Câmara e Senado, como o permitia o artigo 2.º das Disposições Transitórias da mesma Constituição;

considerando que ainda nesta legislatura, não foi possível à Câmara dos Deputados, dentre a legislação complementar da Constituição, cuidar da lei especial, reguladora do estado de sítio em caso de guerra, ou de emergência de guerra;

considerando, por outro lado, que na fase pré-constitucional, o Chefe do Governo Provisório baixou o Decreto n.º 22.942, de 1.º de março de 1934, publicado no **Diário Oficial** de 21 do mesmo mês e ano, para regular o estado de sítio no caso de agressão estrangeira;

considerando que êsse Decreto n.º 22.942, gerado mais de quatro meses antes da promulgação da Constituição de 16 de julho de 1934, foi plasmado à vista da antiga Constituição de 1891 (à qual se refere expressamente no artigo 2.º), estando, porém, de todo em todo, incompatível com a vigente Constituição de 1934, sendo a ela inamoldável;

considerando ainda que êsse Decreto n.º 22.942 tem como fundamento (artigo 3.º) o regime de delegações de atribuições, regime preliminarmente inadmis-

sível, hoje, em face do que dispõe o § 1.º do art. 3.º da Constituição de 16 de julho de 1934;

considerando mais que o referido Decreto n.º 22.942 não se compadece com o ritmo das vigentes instituições, as quais proibem o que ali se permite, ou seja, que o cidadão investido na função de um dos poderes constitucionais possa exercer a de outro;

considerando também que a regra de competência, ali estabelecida, para funcionamento da Justiça, é ofensiva dos dispositivos da Constituição em vigor;

considerando que o Decreto n.º 22.942 não se ajusta, não se harmoniza com a especificação dos direitos e das garantias individuais, estipuladas na vigente Carta Constitucional;

considerando que, por contrariar explícita e implicitamente, as disposições da Constituição de 16 de julho de 1934, não está vigorando o Decreto ditatorial n.º . . . 22.942; e, ainda mais, não está vigorando porque a própria Constituição de 16 de julho determinou, em seu § 15 do artigo 175, que se fizesse uma lei especial reguladora do estado de sítio em caso de guerra, ou de emergência de guerra, estipulando essa, do § 15, que, *por si só, torna isento da menor dúvida, que o citado decreto do Governo Provisório não mais se encontra em vigência;*

considerando, ademais, que, não havendo, embora, no momento, beligerância com qualquer potência estrangeira — em todo caso, é prudente (e mesmo determinação constitucional) prover a legislação da República da necessária lei especial, complementar do § 15 do artigo 175 e artigo 161 da Constituição vigente, para os efeitos constitucionais:

Indicamos que, conjuntamente, as Comissões de Justiça e Segurança Nacional examinem a necessidade de prover a legislação da República de uma lei especial reguladora do estado de sítio em caso de emergência de guerra, para complementar os artigos 161 e 175, § 15, da Constituição de 1934, tendo em atenção a assecuração das garantias constitucionais que não prejudiquem direta ou indiretamente a segurança nacional, e fixando as circunstâncias em que tem lugar a suspensão dessas garantias.

Sala das Sessões, 18 de dezembro de 1935. — José Pereira Lira."

LEGISLAÇÃO CITADA

Decreto n.º 22.942, de 1.º de março de 1934

Eis o texto do decreto:

Lei que regula o estado de sítio em caso de agressão estrangeira

CAPÍTULO I

Da Declaração do Estado de Sítio

Art. 1.º — O estado de sítio é declarado em caso de perigo nacional resultante de agressão estrangeira e também o pode ser na iminência de perigo por ameaça de agressão.

Art. 2.º — A declaração do estado de sítio é feita nas formas prescritas pela Constituição Federal.

CAPÍTULO II

Dos Efeitos do Estado de Sítio

Art. 3.º — A declaração do estado de sítio em caso de agressão ou ameaça de agressão estrangeira transfere automaticamente à autoridade militar as atribuições e poderes conferidos à autoridade civil no que se refere à polícia e manutenção da ordem.

A autoridade civil continua, entretanto, a exercer as atribuições que lhe forem delegadas ou não forem expressamente retiradas pela autoridade militar e cooperar com esta nos limites que lhe forem fixados, especialmente em tudo que se referir à chamada dos homens sob a Bandeira, requisições e demais operações relativas à mobilização.

Art. 4.º — Nos territórios assim declarados em estado de sítio, cabe à Justiça Militar o conhecimento e a repressão de qualquer crime ou delito que atente contra a segurança do Estado ou a defesa nacional, qualquer que seja a qualidade dos autores e cúmplices.

São especialmente da competência da Justiça todos os fatos ou delitos que se refiram:

- 1.º) à espionagem ou relações de inteligência com o inimigo;
- 2.º) à provocação, qualquer que seja o meio empregado, para levar os militares à desobediência para com seus chefes, no que lhes fôr ordenado para a execução das leis e regulamentos militares;
- 3.º) à provocação aos crimes de morte, pilhagem, incêndio, destruição de edificios ou obras militares, qualquer que seja o meio empregado;
- 4.º) à provocação direta e por qualquer meio aos atentados contra a segurança do Estado;

- 5.º) aos delitos cometidos pelos fornecedores na entrega dos fornecimentos destinados aos serviços militares;
- 6.º) à falsidade de qualquer natureza cometida em prejuízo do Exército e da Armada.

Art. 5.º — Em consequência da declaração do estado de sítio a autoridade militar tem o direito de:

- 1.º) penetrar e dar busca, de dia e de noite, no domicílio dos cidadãos;
- 2.º) deter os indivíduos suspeitos e, se conveniente, expulsá-los da zona de sua jurisdição;
- 3.º) ordenar a entrega de armas, munições, pombos-correios, aparelhos de transmissão particulares (radiotelegráficos, telefônicos e óticos), bem como proceder às buscas e apreensões;
- 4.º) estabelecer a censura sôbre a correspondência postal, telefônica, telegráfica e radiotelegráfica; proibir e até suprimir tôdas as comunicações telefônicas, telegráficas ou radiotelegráficas, se julgar necessário;
- 5.º) estabelecer a censura de imprensa e proibir tôda a publicação que julgar prejudicial;
- 6.º) regulamentar as horas de abertura e fechamento dos lugares de reunião pública (espetáculos, cafés, etc.), bem como a venda de bebidas alcoólicas;
- 7.º) proibir qualquer reunião ou manifestação que julgar capaz de excitar ou entreter a desordem;
- 8.º) regulamentar a circulação (extensão e horas) nas localidades ou fora destas (pessoal, animal, materiais, material de qualquer natureza);
- 9.º) ordenar, na zona de guerra, a retirada das populações, provendo a sua subsistência e abrigos imediatos;
- 10) ordenar a evacuação de recursos de qualquer espécie, prevista por medidas militares anteriores;
- 11) requisitar serviço pessoal e bem assim o material, animais e mercadorias que julgar necessários, independente de decreto especial;
- 12) proibir ou restringir a entrada e saída de pessoas, animais e material de tôda a espécie.

Art. 6.º — Em ligação com a Autoridade Civil, os comandantes de Região Militar designados pelo Ministério da Guerra, prepararão

desde o tempo de paz os planos necessários para garantir a segurança dos edifícios públicos e pontos sensíveis (pontes, viadutos, usinas, etc.) do território colocado sob a sua jurisdição, bem como a guarda das vias de comunicação (estradas de rodagem e vias férreas).

Art. 7.º — A proclamação do estado de sítio acarreta na Região Militar interessada:

- 1.º) a aplicação dos planos visados no art. 6.º;
- 2.º) se necessárias, a execução dos planos de recolhimento dos recursos e a retirada das populações das zonas ameaçadas.

Art. 8.º — Nenhum funcionário federal, estadual ou municipal pode se recusar à execução das obrigações que lhes sejam impostas pelos regulamentos militares em vigor ou que venham a ser elaborados em cumprimento das disposições legais.

Em tempo de paz, as autoridades federais, estaduais e municipais que recusarem seu concurso para a execução das disposições do presente decreto e seus regulamentos, ou deixarem de cumprir as obrigações que lhes competirem, serão processadas e julgadas pela Justiça Federal, por inobservância dos deveres inerentes a seu cargo. No caso de reincidência, as que forem demissíveis perderão o emprego, além das punições que lhes forem aplicáveis por sentença judiciária.

Art. 9.º — Em caso de guerra e logo que o Poder Executivo Federal fixar o limite entre a zona de guerra (colaborada sob a autoridade do General em Chefe ou dos Generais que comandaram em teatro as operações independentes) e a zona do interior, as disposições do presente decreto bem como da legislação militar de tempo de guerra são automáticas em tôda a zona de guerra.

A extensão eventual destas disposições a tôda ou parte da zona do interior, será regulada por atos especiais do Governo Federal.

CAPÍTULO III

Da Suspensão do Estado de Sítio

Art. 10 — O estado de sítio declarado em conformidade com o art. 2.º do presente decreto pode ser levantado por decreto do Presidente da República, de acordo com as prescrições da Constituição Federal.

Art. 11 — Levantado o estado de sítio, os Tribunais Militares continuam a conhecer dos crimes e delitos cujo processo e julgamento lhes fôra deferido.

Art. 12 — Revogam-se as disposições em contrário.

(Decreto n.º 22.942, de 1.º de março de 1934; publicado no *Diário Oficial* de 21 de março de 1934.)

Rio de Janeiro, 1.º de março de 1934.

(D. Oficial, 19-12-1935, págs. 9.309 e 9.310.)

Em 18 de dezembro de 1935, era promulgado pelo Congresso Nacional o Decreto Legislativo n.º 6, referente a emendas da Constituição Federal:

Emenda n.º 1

“A Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal, poderá autorizar a Presidente da República a declarar a comoção intestina grave com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra, em qualquer parte do território nacional, observando-se o disposto no artigo 175, n.º 1, §§ 7.º, 12 e 13, e de acordo com o decreto de declaração da equiparação indicar as garantias constitucionais que não ficarão suspensas.”

Emenda n.º 2

“Perderá patente e posto, por decreto do Poder Executivo, sem prejuízo de outras penalidades e ressalvados os efeitos da decisão judicial que no caso couber, o oficial da ativa, da reserva ou reformado, que praticar ato ou participar de movimento subversivo das instituições políticas e sociais.”

Emenda n.º 3

“O funcionário civil, ativo ou inativo, que praticar ato ou participar de movimento subversivo das instituições políticas e sociais, será demitido, por decreto do Poder Executivo, sem prejuízo de outras penalidades e ressalvados os efeitos da decisão judicial que no caso couber.”

Em 20 de dezembro chegou mensagem do Presidente da República ao Congresso, solicitando a prorrogação do estado de sítio por mais 90 dias:

Mensagem

“Excelentíssimos Senhores Membros do Poder Legislativo:

Estando a findar-se o prazo de trinta dias, durante os quais, pelo Decreto n.º 457, de 26 de novembro de 1935, e autorizado pela Resolução Legislativa n.º 5, de 25 de novembro de 1935, declarei em estado de sítio o território nacional, venho solicitar ao Poder Legislativo que me autorize a prorrogação por noventa dias, como permite o art. 175, n.º 1, da Constituição.

Quando, pela Mensagem de 25 de novembro de 1935, levei ao conhecimento da Câmara dos Deputados os graves acontecimentos desenrolados nos Estados do Rio Grande do Norte e de Pernambuco, salientei achar-se em início de execução um vasto plano subversivo da ordem política e social, previamente estudado e articulado, que deveria explodir em vários pontos do País. Tiveram as minhas palavras imediata confirmação com o irromper do movimento de idêntica finalidade na Escola de Aviação e no 3.º Regimento de Infantaria.

A presteza das medidas repressoras, para as quais tanto contribuiu a rendição dos insurretos, nesta Capital primeiramente, e depois nos Estados nordestinos, não sem grandes prejuízos de ordem moral e material, sobrelevando a perda de vida de bravos soldados, que se sacrificaram no cumprimento dos seus deveres de homens e de militares, alguns friamente assassinados por incriveis atos de selvageria, incompatíveis com a nossa civilização.

Causaram êsses dolorosos feitos tal impressão na consciência pública, que, auscultando-a, os dignísimos representantes da Nação se viram na contingência de assegurar ao Estado novos meios de ação preventiva e repressora, a bem de sua própria estabilidade, elaborando o projeto em que se condensaram inúmeras e salutaras disposições em prol da segurança nacional e que se converteu na Lei n.º 136, de 14 de dezembro de 1935.

Serviria isso de demonstrar a inteira uniformidade de vistas em que, neste transe de nossa história, se encontram governantes e governados, confundidos nos mesmos anseios pela causa nacional, se por outros e inconfundíveis índices já se não houvesse ela exteriorizado. É que está em jogo a sorte do Brasil, cuja proteção se procura obscurecer, pela implantação de um regime de violências atrozes e inteiramente em desacôrdo com as tradições da nacionalidade.

Dominado está o movimento revolucionário subversivo. Iniciaram-se os inquéritos policiais e militares para a completa indagação de tudo quanto ocorreu e do que podia ocorrer. Mas não está ele inteiramente jugulado, como bem o entenderam a Câmara dos Deputados e o Senado, aprovando as emendas adicionadas ao texto da Constituição pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 18 de dezembro de 1935.

Ficou a Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado, com poderes para autorizar o Presidente da República a declarar a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra, em qualquer parte do território nacional, observando-se o disposto no art. 175, n.º 1, parágrafo 7.º, 12 e 13, e devendo o decreto de declaração da equiparação indicar as garantias constitucionais que não ficarão suspensas.

Bem entendeu, e com grande sabedoria, o Poder Legislativo, não somente a gravidade, senão a funda intensidade da comoção intestina que acaba de manifestar-se, justamente porque, mudando de processo, os extremistas, em vez de levantar as massas operárias, como era de seus hábitos, procuraram infiltrar-se entre os elementos militares, ferindo a Nação na sua coluna mestra e ganhando, dessarte, o mais precioso baluarte. Não somente por aí buscaram penetrar no organismo estatal, mas também conquistando o funcionalismo civil, mercê de uma propaganda continua em prol da defesa dos seus interesses, ludibriando os incautos e surpreendendo a boa-fé dos mais fracos.

Foi essa, sem dúvida, a razão que levou os membros do Poder Legislativo a acrescentar ao texto constitucional as emendas segundo as quais perderá patente e posto, por decreto do Poder Executivo, sem prejuízo de outras penalidades e reservados os efeitos da decisão judicial que no caso couber, o oficial da ativa, da reserva, ou reformado, que praticar ato ou participar de movimento subversivo das instituições políticas e sociais; e será demitido o funcionário civil, ativo ou inativo, nas mesmas condições.

Não obstante as medidas preventivas e coercitivas, empregadas pelas autoridades civis e militares, permitidas pelo estado de sítio, fôrça é confessar, ainda não desistiram os extremistas de seus propósitos. Embora extraordinariamente diminuída, a sua propaganda por manifestos clandestinos prossegue. Estão, mais do que nunca, empenhadas em dificultar a ação policial, não sendo poucos os casos de resistência às diligências, por ela reclamadas, a mão armada. Aconteceu isso, há poucos dias, no Estado de São Paulo. Assassinos, misteriosamente executados, registram-se, acentuando não estarem ainda desvanecidos os intuítos dos extremistas, que anunciam uma nova sublevação.

No desempenho de suas atribuições, estão as autoridades sempre solícitas nos seus postos para a defesa da ordem política e social. Enquanto não se ultimarem os processos civis e militares para definição das responsabilidades e para a aplicação das penalidades devidas, convém que se mantenha o estado de sítio, durante o qual têm agido tôdas as autoridades com o máximo escrupulo, tôdas empenhadas em evitar a prática de medidas de exceção que não sejam absolutamente justificadas e necessárias. Nenhuma reclamação surgiu, convenientemente fundamentada, que não fôsse atendida, para que se não desvirtue a medida constitucional na sua alta finalidade.

Devendo encerrar-se, no fim dêste ano, a sessão legislativa, permito-me lembrar ao Poder Legislativo a conveniência de habilitar o Poder Executivo, tanto que seja prorrogado o estado de sítio, e durante o tempo de sua duração, a equiparar, por igual prazo de noventa dias, a grave comoção intestina com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais a estado de guerra, em qualquer parte do território nacional, observadas as disposições do art. 175, n.º 1, parágrafo 7.º, 12 e 13, da Constituição.

Côncio das minhas responsabilidades, ao dirigir-me ao Poder Legislativo, que acaba de prestar ao Govêrno a demonstração da mais alta prova de confiança, asseguro que êste saberá agir de modo a satisfazer amplamente aos interesses da Nação.

Rio de Janeiro, 20 de dezembro de 1935.
— **Getúlio Vargas.**

À Comissão de Constituição e Justiça."
(*Diário do Congresso Nacional*, 21 de dezembro de 1935, pág. 9.492.)

O **Decreto Legislativo n.º 8**, de 21 de dezembro de 1935, autorizou o Presidente da República a prorrogar o estado de sítio em todo o território nacional, pelo prazo de noventa dias, e a equiparar ao estado de guerra a comoção intestina grave.

Decreto Legislativo n.º 8 — de 21 de dezembro de 1935

"Autoriza o Presidente da República a prorrogar o estado de sítio em todo o território nacional, pelo prazo de noventa dias, e a equiparar ao estado de guerra a comoção intestina grave.

O Presidente da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal decretam e eu promulgo a seguinte resolução:

Art. 1.º — Fica o Presidente da República autorizado a prorrogar, pelo prazo máximo de noventa dias, o estado de sítio vigente em todo o território nacional, por força do Decreto Legislativo n.º 5, de 25 de novembro de 1935, e do Decreto Executivo n.º 457, de 26 de novembro de 1935.

Art. 2.º — Fica o Presidente da República autorizado a declarar, pelo prazo máximo de noventa dias, equiparada ao estado de guerra a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, existente no País, nos termos da Emenda n.º 1 à Constituição Federal.

Câmara dos Deputados, em 21 de dezembro de 1935. — **Antônio Carlos Ribeiro de Andrada.**"

O Decreto n.º 532, de 24 de dezembro de 1935, prorrogou o estado de sítio em todo o território nacional pelo prazo de noventa dias e deu outras providências.

O Decreto n.º 702, de 21 de março de 1936, declarou, pelo prazo de 90 dias, equiparada ao estado de guerra a comoção intestina grave, em todo o território nacional.

Decreto n.º 702 — de 21 de março de 1936

"Declara, pelo prazo de noventa dias, equiparada ao estado de guerra, a comoção intestina grave, em todo o território nacional.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, autorizado pelo artigo segundo do Decreto Legislativo Número Oito, de 21 de dezembro de 1935, e nos termos do artigo segundo do Decreto n.º 532, de 24 de dezembro do mesmo mês e ano:

atendendo a que novas diligências e investigações revelaram grave recrudescimento das atividades subversivas das instituições políticas e sociais;

atendendo a que se tornam indispensáveis as mais enérgicas medidas de prevenção e repressão;

atendendo a que é dever fundamental do Estado defender, a par das instituições, os princípios da autoridade e da ordem social:

Resolve:

Art. 1.º — É equiparada ao estado de guerra, pelo prazo de noventa dias, e em todo o território nacional, a comoção intestina grave articulada em diversos pontos do País, desde novembro de 1935, com a finalidade de subverter as instituições políticas e sociais.

Art. 2.º — Durante o período a que se refere o artigo anterior, ficarão mantidas, em toda a sua plenitude, as garantias constantes dos números 1, 5, 6, 7, 10, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 28, 30, 32, 34, 35, 36 e 37 do art. 113 da Constituição da República, ficando suspensas, nos termos do art. 161, as demais garantias especificadas no citado art. 113 e bem assim as estabelecidas, explícita ou implicitamente, no art. 175 e em outros artigos da mesma Constituição.

Art. 3.º — O Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores superintenderá a execução das medidas decorrentes das disposições anteriores, expedindo, para este fim, as instruções que se tornarem necessárias.

Art. 4.º — O presente Decreto entrará em vigor imediatamente e seu texto será comunicado por via telegráfica aos governadores dos Estados e Interventor Federal do Território do Acre.

Art. 5.º — Revagam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 21 de março de 1936, 115.º da Independência e 48.º da República.

Getúlio Vargas

Vicente Ráo

A. de Sousa Costa

Marques dos Reis

José Carlos de Macedo Soares

General João Gomes

Henrique A. Guilhem

Odilon Braga

Gustavo Capanema

Agamemnon Magalhães."

(Leis do Brasil, vol. 1, 1936, pág. 301.)

O **Decreto n.º 915**, de 21 de junho de 1936, prorrogou, por noventa dias, o prazo de que trata o art. 1.º do Decreto n.º 702, de 21 de março de 1936.

Em 19 de setembro de 1936 o **Decreto n.º 1.100** prorrogou por mais noventa dias o prazo fixado pelo Decreto n.º 915, de 21 de junho de 1936.

O **Decreto n.º 1.259**, de 16 de dezembro de 1936, prorrogou, por mais 90 dias, o prazo fixado no art. 1.º do Decreto n.º 1.100, de 10 de setembro de 1936.

(*Leis do Brasil*, vols. II e III.)

Em 27 de fevereiro de 1937 chegou ao Congresso Nacional Mensagem do Poder Executivo, solicitando autorização para prorrogação do estado de sítio por mais noventa dias:

Mensagem

“Senhores Membros do Poder Legislativo:

Não cessaram as atividades subversivas da ordem social. Diligências da polícia ainda lograram, nestes últimos dias, descobrir células extremistas, perigosas não apenas pelos seus expedientes sub-reptícios de propaganda, senão também pela pertinácia de seus propósitos criminosos.

O Governo continua vigilante no combate ao extremismo, exercendo o estado de guerra dentro de seu conceito jurídico e não permitindo excessos que desvirtuem seu objetivo, que é a defesa de nossas instituições políticas e sociais. O Tribunal de Segurança Nacional está funcionando, prestigiado pelo Governo, que tem atendido a tôdas as suas solicitações e, informando sôbre o andamento dos processos submetidos ao alto juízo dessa egrégia corporação, assim se expressou seu Presidente: “Até a presente data, pela Procuradoria junto a êste Tribunal, foram oferecidas 15 denúncias, 5 das quais em relação à insurreição deflagrada nesta Capital, em 27 de novembro de 1935, cujo processo compõe-se de 46 volumes, e as demais referentes a vários processos que dizem respeito ao movimento subversivo irrompido no Estado do Rio Grande do Norte, também em novembro de 1935.

Encontram-se em andamento na Secretaria do Tribunal e na Procuradoria, observada a ordem cronológica da respectiva entrada, mais 227 processos, assim discriminados, de acôrdo com a sua procedência: Distrito Federal, 29; Estado do Rio de Janeiro, 5; Minas Gerais, 1; Goiás, 1; Mato Grosso, 2; Amazonas, 6; Pará, 12; Maranhão, 24; Piauí, 1; Ceará, 5; Rio Grande do Norte, 32; Paraíba, 4; Pernambuco, 15; Alagoas, 1; Sergipe, 1; Bahia, 10; Espírito Santo, 2; São Paulo, 47; Paraná, 17; Santa Catarina, 6; e Rio Grande do Sul, 6.

Destarte, sem embargo do esforço exaustivo do Tribunal, há 227 processos que ainda aguardam as respectivas denúncias. Acresce mais que nenhum dêles foi ainda julgado. Seria, pois, grave risco para a segurança nacional e funcionamento da própria justiça o restabelecimento das garantias constitucionais, suspensas pelo estado de comoção intestina equiparado ao de guerra.

Eis porque apelo de nôvo para o concurso patriótico do Poder Legislativo, solicitando a necessária autorização para prorrogar, por mais noventa dias, o prazo constante da Decreto n.º 1.259, de 16 de dezembro do ano findo.

Rio de Janeiro, em 27 de fevereiro de 1937. — **Getúlio Vargas.**”

(*Diário do Congresso Nacional*, 10 de março de 1937, pág. 27.467.)

Em 12 de março de 1937 o **Decreto Legislativo n.º 68** autorizou o Presidente da República a prorrogar, por mais noventa dias, em todo o território nacional, o prazo constante do Decreto n.º 1.259, de 16 de dezembro de 1936, relativa à equiparação ao estado de guerra, da comoção intestina grave, manifestada ao País, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais. (D.C.N., 13 de março de 1937, n.º 568.)

Em 17 de março de 1937 o **Decreto n.º 1.506** prorrogou por mais noventa dias o prazo fixado pelo art. 1.º do Decreto n.º... 1.259, de 16 de dezembro de 1936. (Atos do Poder Executivo, 1937, n.º 1, pág. 339.)

Em 1.º de outubro de 1937 chegou ao Congresso Nacional a seguinte Mensagem do Presidente da República:

Mensagem

“Srs. Membros do Poder Legislativo — Tenho a honra de solicitar a V. Ex.ª, nos termos da Emenda Constitucional n.º 1, a necessária autorização para a declaração do estado de guerra, pelo prazo de 90 dias, tendo em vista os motivos que o Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores desenvolve na exposição junta. Rio de Janeiro, 1.º de outubro de 1937. — **Getúlio Vargas.**”

Em 1.º de outubro de 1937.

A S. Ex.ª o Sr. Dr. Getúlio Dornelles Vargas, Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil.

Sr. Presidente — Logo que assumi a Pasta da Justiça e Negócios Interiores e mercê de firme e sincera convicção formada pela evidência dos fatos que se me apresentavam à observação, propus a V. Ex.ª, em exposição datada de 20 de junho próximo passado, o levantamento do estado de guerra. Disse, então, que se abria novo período de funcionamento livre das instituições, numa atmosfera de tranqüilidade sintomática de vitória da Nação sobre os seus inimigos, e que confiava na sabedoria do povo brasileiro, cumprindo a todos velar, com os meios legais de ação, à preservação da ordem triunfante.

2. Afirmam, entretanto, os Exmos. Srs. Ministros da Guerra e da Marinha em exposição dirigida a V. Ex.ª que, no momento atual, como em 1935, as ameaças do comunismo são evidentes, e que não é possível ficarmos inertes ante a catástrofe que se aproxima. Asseguram, ainda, que “o crime de lesa-pátria praticado em novembro daquele ano está prestes a ser repetido, com maior energia e mais segurança de êxito”.

3. Como se vê, Sr. Presidente, grave, muito grave é a situação que nos apontam os dignos titulares das pastas mili-

tares. Asseveram, outrossim, em linguagem franca e precisa, que “já conhece a Nação o plano de ação comunista desvendado pelo Estado-Maior do Exército”; e que “é um documento cuidadosamente arquitetado, cujo desenvolvimento meticoloso vem da preparação psicológica das massas, ao desencadear do terrorismo sem peias”.

4. Mais ainda. Acrescentam que “a propaganda comunista invade todos os setores da atividade pública e privada e que o comércio, a indústria, as classes laboriosas, a sociedade em geral e a própria família vivem em constante sobressalto”.

5. A polícia civil do Distrito Federal, por seu turno, mesmo após a vitória da Lei sobre o levante de 35, não deixou nunca de acompanhar de perto a ação subversiva dos comunistas.

6. Ora, na minha exposição a que acima aludi, tive ensejo de esclarecer:

“O direito é pela vida, não pela morte das Nações; é pelo equilíbrio e não pelo descalabro; pela segurança certa, não pelo risco inútil. O estado de guerra representa uma mobilização de defesa e salvaguarda oportuna, insubstituível pela precisão dos efeitos.”

7. Pois bem; coerente com estas considerações, e diante da gravidade dos fatos averiguados, estou convencido de que é em nome do mesmo direito que se faz mister recorrer ao estado de guerra, em defesa da Nação, de suas tradições e de seu regime orgânico.

8. Proponho, pois, a V. Ex.ª, seja solicitada ao Poder Legislativo, nos termos da Emenda Constitucional n.º 1, a necessária autorização para a declaração do estado de guerra pelo prazo de 90 dias. Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.ª os protestos do meu profundo respeito. — **José Carlos de Macedo Soares.**”

(Diário do Poder Legislativo, 2 a 8 de outubro de 1937, pág. 44.770.)

Pôsto em discussão projeto autorizando o Presidente da República a declarar em estado de guerra, pelo prazo de noventa dias, todo o território nacional, foi a seguinte a redação final aprovada:

"O Poder Legislativo decreta:

Art. 1.º — Fica o Presidente da República autorizado, nos termos da Emenda n.º 1 à Constituição Federal, a declarar em todo o território nacional, pelo prazo de noventa dias, equiparado ao estado de guerra, a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, existente no País.

Art. 2.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Sala da Comissão, em 1.º de outubro de 1957. — **Valente de Lima**, Presidente — **Mathias Freire** — **Heitor Maia** — **João Henrique.**"

(Diário do Poder Legislativo, pág. 44.830.)

O Decreto n.º 2.005, de 2 de outubro de 1937, declarou, pelo prazo de noventa dias, equiparada ao estado de guerra, a comoção intestina grave, em todo o território nacional.

Decreto n.º 2.005 — de 2 de outubro de 1937

"Declara, pelo prazo de noventa dias, equiparada ao estado de guerra, a comoção intestina grave, em todo o território nacional.

O Presidente da República, autorizado pelo art. 1.º do Decreto Legislativo n.º 117, de 2 de outubro de 1937,

Resolve:

Art. 1.º — É equiparada ao estado de guerra, pelo prazo de noventa dias e em todo o território nacional, a comoção intestina grave articulada no País, com a finalidade de subverter as instituições políticas e sociais.

Art. 2.º — Durante o período a que se refere o artigo anterior, ficarão mantidas,

em tôda a sua plenitude, as garantias constantes dos n.ºs 1, 5, 6, 7, 10, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 28, 30, 32, 34, 35, 36 e 37 do art. 113 da Constituição da República, ficando suspensas, nos termos do art. 161, as demais garantias especificadas no citado art. 113 e bem assim as estabelecidas, explícita ou implicitamente, no art. 175 e em outros artigos da mesma Constituição.

Art. 3.º — O Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores superintenderá a execução das medidas decorrentes das disposições anteriores, expedindo, para esse fim, as instruções que se tornarem necessárias.

Art. 4.º — O presente Decreto entrará em vigor imediatamente e seu texto será comunicado por via telegráfica aos governadores dos Estados e do Território do Acre.

Art. 5.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 2 de outubro de 1937, 116.º da Independência e 49.º da República.

Getúlio Vargas
José Carlos de Macedo Soares
Artur de Sousa Costa
Marques dos Reis
Mário de Pimentel Brandão
General Eurico Gaspar Dutra
Henrique A. Guilhem
Odilon Braga
Gustavo Capanema
Agamemnon Magalhães."

(Leis do Brasil, vol. II, 1937, pág. 505.)

Com o golpe de Estado de 10 de novembro de 1937, foi outorgada nova Constituição ao País, constituição esta moldada, em suas linhas gerais, na Constituição totalitária da Polônia. Estava criado o Estado Nôvo. O Parlamento dissolvido, desaparecidas as assembleias estaduais e municipais, os governos dos Estados foram entregues a interventores, sendo decretada a extinção de todos os partidos políticos. O Estado Nôvo vigorou até 1945, quando o País entrou em nôvo período constitucional.

CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONGRESSO NACIONAL

Poder Legislativo — sistema bicameral

Congresso Nacional — convocação extraordinária

Sara Ramos de Figueirêdo

*Pesquisadora do Serviço
de Informação Legislativa*

A tese essencial do nosso trabalho de hoje prende-se mais ao estudo da Convocação Extraordinária do Congresso Nacional.

Matéria, sem dúvida, estéril no tocante ao campo do pesquisador, julgamos oportuno lembrar que, no sistema constitucional dos povos livres, todo poder emana do povo e em seu nome é exercido. Esse preceito fundamental tem sido a base do nosso sistema republicano e está consagrado no artigo primeiro da Constituição de 1946.

O Governo representativo é a forma convencional ideal para que o povo, sem alienar o poder originário, delegue a representantes seus o exercício, as atribuições ou faculdades atinentes à elaboração das leis.

SISTEMAS DE COMPOSIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

Na formação desse poder, o Legislativo, tem-se discutido, e ainda há, nos dias de hoje, quem discuta, as vantagens e desvantagens do sistema *unicameral* ou *bicameral*. Alguns pensam que a divisão do Legislativo em duas Casas representa uma superfetação, uma demasia inútil, senão prejudicial, no sistema representativo (Rodrigo Otávio, *Direito Público*, pág. 98). Adiantam, então, que, não tendo cada uma das Casas do Parlamento ou Congresso funções específicas, o sistema *unicameral* se impõe. A questão,

entre nós, foi objeto de calorosos debates no Congresso Nacional Constituinte de 1891. O vol. 1.º, pág. 355, dos Anais desse Congresso mostra os argumentos notáveis de Bernardino de Campos, defendendo, com ardor, o sistema bicameral. "Não é possível retirar-se aos Estados, como entidades *autônomas*, uma representação dentro do regime federativo; não é possível proceder de modo que os Estados não possam fazer valer seus direitos e, se eles constituem uma entidade, enfeixando iguais direitos, igual soma de competências e jurisdições, se todos, embora por uma abstração, são entidades iguais, é necessário que façam valer a igualdade e

seus direitos no seio do governo, da representação das corporações que fazem a lei que os governa." Mais ainda, dizia o ilustre Constituinte:

"No direito constitucional brasileiro a dualidade legislativa não é uma filigrana, nem tampouco um artifício puramente empírico. É uma resultante do princípio de que a Câmara dos Deputados representa a nação, o povo, e o Senado representa os Estados. A soberania da União e a autonomia dos Estados impõem representações coletivas próprias."

Além do exemplo da Constituição modelar dos Estados Unidos da América, os defensores do sistema bicameral encontram arrimo forte na prática tradicional da Inglaterra. Ali, onde o poder legislativo se compõe dessa dualidade, em que um dos ramos representa o elemento popular instável, e o outro o elemento tradicional e conservador.

Não é menos exato que juristas notáveis combateram vigorosamente o sistema bicameral. Recordemos, por exemplo, as palavras do insigne constitucionalista João Barbalho, quando, sob o título "Uma ou duas Câmaras Legislativas?", justificava, como membro da comissão encarregada de elaborar o projeto de constituição do Estado de Pernambuco, o seu apoio ao sistema unicameral:

"A divisão em dois ramos do órgão legislativo é um artifício puramente empírico, sem fundamento e sem virtude. Em sua origem explicava-se como representação de elementos dissimiles. Na alta câmara repimpava-se a aristocracia, re-festelava-se o poder senhorial; na baixa, tomava assento essa outra parte da nação, sem privilégios, sem grandezas, o povo por seus representantes."

O notável constitucionalista brasileiro referia-se à prática tradicional da Inglaterra, para concluir com ênfase: "Hoje não há (e em rigor entre nós já não existia) esse discrimen divisório das duas câmaras, característico da representação especial de cada uma delas. A igualdade de direitos, a supressão do privilégio, a extinção da fidalguia operaram esse resultado. Não precisamos de câmaras distintas, porque não há interesses distintos e antagônicos a fazer nelas separadamente se representarem" (Barbalho — *Constituição Federal Brasileira* — *Comentários*, pág. 54, edição de 1902).

Carlos Maximiliano é defensor intransigente das duas câmaras. Diz ele:

"As grandes assembléias, às vezes mais do que os indivíduos isolados, são sujeitas ao contágio do entusiasmo e do ódio, ao domínio de fortes paixões; deixam-se arrastar pelo espírito de classe, tornam-se irritadiças, impacientes, precipitadas, impetuosas. Grandes condutores de homens avassalam a corporação, pelo seu talento, atilamento, eloquência ou audácia. Precipitam-se as votações, reduzem-se os debates, multiplicam-se as questões fechadas, passam os projetos quase sem emendas, pejosos de incongruências, cheios de defeitos: raros ousam combater a medida bafejada pelo aplauso geral, e esses poucos ousados são ouvidos com enfado e esmagados com estrondo. Espezinha-se o Regimento Interno, desprezam-se as conveniências públicas, viola-se a Constituição. Chega-se ao delírio da onipotência, à tirania das multidões, à crueldade em requinte, como sucedeu na Convenção Francesa. Havendo duas Câmaras, é possível que as paixões se não estendam de uma para outra; no próprio caso de serem generalizadas, a demora na votação de cada lei, que o sistema ocasiona, dará tempo a que serenem um pouco e cedam o passo à reflexão e ao respeito às opiniões alheias." (*Comentários à Constituição Brasileira* de 1891, págs. 262 e 263, n.º 237).

A verdade é que o sistema de duas câmaras, compondo o Poder Legislativo, é adotado por quase todas as nações cultas do mundo e defendido pelos constitucionalistas modernos.

Entre nós, ao tempo do Império, já se adotava o sistema bicameral:

"A Assembléia-Geral compõe-se de duas Câmaras: Câmara dos Deputados e Câmara dos Senadores ou Senado." (Art. 14 da Constituição Política do Império.)

A Constituição de 1891 consagrou o mesmo sistema:

"O Congresso Nacional compõe-se de dois ramos: Câmara dos Deputados e Senado." (§ 1.º do art. 16.)

A Constituição de 1934, pôsto que em termos menos prestigiosos ao Senado, não fugiu à regra:

"Art. 22 — O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração (o grifo é nosso) do Senado Federal."

A Constituição de 1937, que nunca chegou a executar-se no tocante ao Poder Legislativo, extinguiu o Senado, mas não fugiu ao critério das duas câmaras:

“O Parlamento Nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal” (§ 1.º do art. 38).

A Constituição de 1946 voltou à *bicameralidade*, em toda a feição clássica americana de 1891. (Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição de 1946*, pág. 224, n.º 2.)

“O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.” É o que dispõe o art. 37 da Constituição vigente da República.

Consagrado o sistema bicameral, devemos, entretanto, reconhecer que, se ambas as Casas têm igual competência na feitura das leis, em cujo processo uma funciona como revisora da outra, há matérias específicas e excepcionais, que escapam à regra da cooperação recíproca e passam a constituir campo *privativo da competência de cada uma delas*.

É assim que compete *privativamente* à Câmara dos Deputados:

“a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 88, e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República”;

“a iniciativa da tomada de contas do Presidente da República, mediante designação de comissão especial, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa” (art. 59, I e II).

Por sua vez, o Senado Federal tem competência *privativa* para:

“julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele”;

“processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade” (art. 62, I e II).

É ainda da competência exclusiva do Senado Federal, por exemplo:

“aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos por esta Constituição, do Procura-

dor-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos Chefes de missão diplomática de caráter permanente”;

“autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 63, I e II).

Incumbe ainda ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (art. 64).

REUNIÃO DO CONGRESSO NACIONAL E CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

A constitucionalista Rosah Russomano de Mendonça Lima, Professora de Direito Constitucional de Pelotas, da Universidade do Rio Grande do Sul, apoiada em autores franceses, como George Burdeau, Laferrière e outros, assinala que os processos de reunião das câmaras legislativas para o exercício de suas funções têm variado no tempo e no espaço, em razão das tendências políticas que influenciam na estrutura de cada povo. Ora prevalece o pensamento de prestigiar o Poder Executivo, ora o de assegurar ao Legislativo plena liberdade e independência, na função político-social que lhe é própria. É assim que a Professora, chamando de *princípios democráticos* a esse estado de espírito da civilização política de cada povo, coordena-os em dois sistemas, o da *Permanência das Assembléias* e o *Sistema das Sessões*.

O primeiro, inspirado no pensamento de dar ao Poder Legislativo o máximo de influência na vida social e de assegurar-lhe autoridade e independência em face do Poder Executivo. E o segundo, apoiado na inconveniência da estafa resultante dos trabalhos *permanentes* dos legisladores e de outros fatores prejudiciais ao próprio interesse público, entende mais interessante o critério da *fixação das sessões legislativas*. Esse critério, por sua vez, varia em função do elemento de onde emana o poder fixador — o Poder Executivo ou a Constituição. No primeiro caso, reduz-se o Legislativo a mero instrumento do Executivo, recordando os tempos em que os reis só convocavam os representantes do povo em circunstâncias excepcionais, principalmente nas aberturas do Tesouro. No segundo, ou seja, quando as sessões do Legislativo são fixadas na própria Constituição, encontramos, sem dúvida, a prevalência dos

princípios democráticos, resguardando a independência da câmara popular (Rosah Russomano Mendonça Lima, *O Poder Legislativo na República*, págs. 122 a 125. Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, vol. II pág. 18).

O *Sistema das Sessões* foi, em princípio, adotado pela Constituição de 1891, o mesmo ocorrendo no Império.

Ambas as Constituições continham fixadas as datas das sessões e o tempo de funcionamento das Casas Legislativas.

Rosah Russomano comenta, nesse ponto, a maleabilidade da Constituição de 1891, permitindo, em detrimento do prestígio do Legislativo, que a *lei ordinária* alterasse o dia prefixado na Carta Magna para reunião do Congresso Nacional (Ob. cit. pág. 126).

O sistema ainda se descaracterizava por outros motivos, dentre eles o de se permitir o *adiamento* e a *prorrogação* das sessões pelo próprio Congresso Nacional.

Parece-nos bem acertada, *data venia*, a opinião do insigne jurista João de Oliveira Filho, emitida no trabalho divulgado no *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 11, pág. 199, quando afirma que "não há nenhum princípio que obrigue recesso do Congresso. Têm as Constituições, entretanto, marcado datas certas para suas reuniões e para os respectivos encerramentos, formando esse período de funcionamento a sessão *legislativa ordinária*. Evitou-se, assim, o arbítrio do Poder Executivo, se porventura ficasse ao seu critério convocar ou não a reunião do Congresso".

Entre nós, a data de reunião do Congresso Nacional, pela Constituição Política do Império, foi fixada em 3 de maio de cada ano. E o Imperador a justificou na sessão solene de abertura, a 3 de maio de 1823, quando, pela primeira vez, se instalou no Brasil uma Assembléa Constituinte e Legislativa. Disse D. Pedro I que "esse era o dia maior que o Brasil tem tido, dia em que ele, pela primeira vez, começa a mostrar ao mundo que é império e império livre". Essa data foi respeitada em todas as Constituições brasileiras até a de 1946, quando foi mudada para 15 de março, sem nenhuma razão histórica que autorizasse a substituição. Já agora, pela Emenda Constitucional n.º 9, de 1964, a data de reunião do Congresso Nacional é de 1.º de março de cada ano.

As reuniões do Congresso Nacional são *ordinárias* ou *extraordinárias*.

As *ordinárias* têm as datas de instalação e o tempo de funcionamento determinados na Constituição. As *extraordinárias* podem

ser convocadas pelo Presidente da República ou por iniciativa do terço de cada uma das Câmaras (art. 39, parágrafo único, da Constituição de 1946).

Tem-se discutido se pode haver convocação extraordinária de qualquer das Câmaras, isoladamente. Não autoriza a Constituição a convocação isolada. O art. 39, citado, é expresso ao declarar, em seu parágrafo único, que a convocação é do *Congresso Nacional*. Isso vale dizer que se impede a convocação de uma das Casas sem o comparecimento da outra. Os mestres adiantam-se em considerar que seria absurdo a convocação de uma Câmara sózinha (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, arts. 15 a 97, pág. 228). *Data venia*, não houvesse a referência expressa ao *Congresso Nacional*, quando, no art. 39, a Constituição se refere à convocação extraordinária, nada aconselharia que se impedisse a convocação de uma Câmara sózinha, pois é certo que, além das atribuições comuns das duas Câmaras, tem, cada uma delas, funções específicas, exclusivas, ou *privativas*, como já dissemos. Se as circunstâncias políticas graves, em determinado momento histórico, exigem, por exemplo, a nomeação de um chefe de missão diplomática, por que convocar a Câmara dos Deputados, quando é certo que esta Casa nenhuma ingerência poderia ter na espécie? A matéria foi, aliás, abordada no Senado Federal, como veremos na reprodução dos dados históricos que se seguem.

É certo que a convocação extraordinária somente se dá quando o Congresso está em recesso. Se o Congresso está reunido, absurdo, sob todos os aspectos, seria convocar-se a quem está presente. Teríamos, no caso, uma evidente *prorrogação* dos trabalhos, o que não é autorizado pela Constituição de 1946 (João Oliveira Filho, trabalho citado, no *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, pág. 199).

ALGUNS ELEMENTOS HISTÓRICOS SÔBRE AS CONVOCAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

1.ª CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONGRESSO NACIONAL (1.ª Legislatura)

Baseados na Constituição vigente, Deputados apresentam à Câmara dos Deputados, em novembro de 1946, a seguinte proposição:

"Considerando a gravidade do momento que atravessa o País, sob o ponto de vista político-administrativo;

“Considerando a necessidade de colaboração do Poder Legislativo nas medidas inadiáveis para a restauração da ordem econômica e financeira;

“Considerando o grande número de projetos, ora em estudo nas várias Comissões desta Casa;

“Considerando que o Poder Legislativo é da própria essência da democracia, ainda em vias de consolidação no País; “Considerando que as eleições de janeiro devem correr num ambiente de tôdas as garantias de liberdade e sob a vigilância de todos os Poderes;

“Nós, de acôrdo com o parágrafo único do art. 39 da Constituição, convocamos extraordinariamente o Poder Legislativo para funcionar de 16 de dezembro do corrente ano a 31 de janeiro de 1947.”

Apresentada esta proposição, encabeçada pelo Deputado Lino Machado e apoiada por dezenas de outros membros da Câmara, surgem interpretações diversas em tôrno dela. Seria mesmo uma convocação extraordinária ou não passaria de uma prorrogação da sessão legislativa? Sendo prorrogação, esta seria admitida pela Constituição de 1946? Admitida a convocação ela seria automática, ou o Congresso, estando em funcionamento, poderia tomar conhecimento da matéria para a qual foi convocado? Grandes juristas empenharam-se na polêmica, como bem relatam os Anais do Senado — Nov. de 1946.

Inicialmente vamos-nos reportar à tese de prorrogação, e se esta era admitida pela Constituição em vigor.

O Senador Ivo d'Aquino argumenta que “a simples leitura da proposição revela, imediatamente, que não se trata de convocação extraordinária, senão de disfarçada prorrogação de sessão”. E que a prorrogação não é admitida pela Constituição de 1946. “Poderia parecer, à primeira vista, desde que a Constituição silenciou a respeito e a proposição fala em convocação extraordinária, que dessa forma não se elidiu a violação do texto constitucional. Mas a Constituição não é resguardada apenas na sua letra. Deve ser defendida no seu espírito e na sua substância. Em outros casos, o seu silêncio vale tanto como a sua letra expressa. E, no caso presente, o silêncio do texto não pode deixar de ser interpretado de acôrdo com o elemento histórico que o inspirou.”

O Senador Atílio Vivacqua, em apoio à interpretação sustentada pelo Senador Ivo d'Aquino, afirma que o Presidente da Grande Comissão Constitucional, Sr. Nereu Ramos, “ao submeter à votação o dispositivo

do anteprojeto, sôbre o assunto, esclareceu que ficava excluída, desde logo, a possibilidade do adiamento ou prorrogação do Congresso Nacional. É este o sistema da nova Constituição”. Lembra, ainda, o Senador Vivacqua que as Constituições de 1891, 1934 e 1937 incluíram a prorrogação, “ao passo que a atual silencia. Aí cabe a interpretação sistemática. Essas Constituições fixavam prazo obrigatório para terminação da sessão legislativa; mas, ao mesmo tempo, autorizavam o adiamento e a prorrogação das sessões”.

“A Constituição de 1891, que teve por base as da América do Norte, da Suíça e da Argentina, entretanto, desviou-se delas no ponto referente à prorrogação das sessões, reservando ao Congresso a faculdade do adiamento e da prorrogação e dando ao Presidente da República a atribuição privativa da convocação extraordinária.”

Defende tese oposta o Senador João Villasboas. Para êle a espécie não é de prorrogação; mas, se o fôsse, entende que “tal medida não foi vetada pela Carta Constitucional. É uma das faculdades que tem o Parlamento Nacional, quando, ao expirar o prazo marcado na Constituição para o seu funcionamento, ainda se fizer necessária a permanência da sessão, para que ultime trabalhos já iniciados e cuja suspensão seria prejudicial ao interêsse do País”. A Constituição de 1946 “silencia quanto à prorrogação e ao adiamento, mas não retira essa faculdade do Congresso Nacional. O fato de não constar do texto a atribuição de prorrogar e adiar, não quer dizer que ela não caia na competência do Congresso Nacional”. Afirma, a seguir, que “competência para a prorrogação ou o adiamento era do Congresso, em forma legislativa”.

Falaremos, agora, sôbre a proposição considerada como convocação extraordinária. Interpretação do parágrafo único do art. 39.

O Senador Ivo d'Aquino afirma que

“temos que considerar duas figuras em matéria de convocação extraordinária. A primeira, é que o Congresso Nacional não esteja no seu recesso. Havendo necessidade de convocação, diz expressamente o texto citado que ela será feita por iniciativa de um terço de qualquer das Câmaras. Admitido, como se processará, constitucionalmente, o funcionamento do Congresso, desta forma convocado?”

“Admitamos a hipótese de que, estando o Congresso Nacional no seu recesso, um terço da Câmara ou do Senado faça a convocação. Será perfeitamente normal

a reunião do Congresso Nacional para tomar conhecimento da matéria, para a qual foi convocado.

"Pergunta-se, agora, fica o Congresso, pelas suas duas Câmaras, adstrito a funcionar, se entender que a matéria de sua convocação não é relevante, nem de molde a ser chamado perante a Nação? Evidentemente, não se poderá negar ao Congresso Nacional — o Congresso Nacional são as suas duas Câmaras — a apreciação da convocação a que obedeceu.

"Se não fôra assim, Sr. Presidente, chegaríamos ao absurdo de um tço — já não digo do Congresso, mas de uma das Câmaras — fazer prevalecer sua opinião sobre a deliberação inteira dos membros de todo o Congresso Nacional.

"Portanto, constitucionalmente, se o Congresso, dessa forma convocado, entender que a matéria não é relevante, poderá perfeitamente deliberar a não-continuação de seus trabalhos.

"Veamos, agora, a segunda hipótese, isto é, a que se verifica neste momento. O Congresso Nacional está reunido ordinariamente. Apresenta-se a uma das Câmaras uma proposição de convocação extraordinária. Um tço, ou mais, dos seus membros faz a convocação. Pergunto eu, Sr. Presidente: está a Câmara dos Deputados ou o Senado da República, qualquer dêles, inibido de tomar conhecimento e deliberar, por sua maioria, a respeito dessa convocação? Penso que não; continuaria o mesmo absurdo de um tço dos membros de qualquer das Câmaras fazer, *a priori*, prevalecer sua vontade contra a de todo o Congresso Nacional.

"Aliás, o art. 42 da Constituição da República é expresso: "Em cada uma das Câmaras, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria dos seus membros."

"Assim, ainda que se admita formalmente o direito dessa convocação, não pode o Congresso Nacional ficar adstrito a essa deliberação *a priori*, sem serem cumpridos os trâmites regionais das duas Casas, para deliberação a respeito do assunto.

"Aliás, bem explícito é o parágrafo único do art. 39 da Constituição, que fala em *iniciativa* e não em *deliberação* de um tço de uma das Câmaras. Não se pode, sem erro palmar de hermenêutica, confundir os dois significados."

Afirma, ainda, o Senador Ivo d'Aquino que os argumentos da proposição de convocação extraordinária do Congresso "uns são apenas argumentos de ordem abstrata que nada concretizam e que, a prevalecerem, o Congresso Nacional teria de estar permanentemente em funcionamento". Sobre a pendência de projetos de lei que ficariam suspostos com o fechamento do Congresso, afirma que, "em todos os tempos, em todos os regimes, houve pendência de projetos que passam de uma sessão para outra. Esta, aliás, é a função ordinária dos Congressos, é a atividade elementar, e não se pode compreender, absolutamente, que o Congresso Nacional seja convocado para exercer, extraordinariamente, funções que lhe são normais".

A respeito da vigilância pretendida durante as eleições que se vão realizar, o Senador Ivo d'Aquino declara que ela compete ao Poder Judiciário — a Justiça Eleitoral. "A ela é que cumpre vigiar, resguardar, acompanhar, prover e restaurar todos os trâmites das eleições." "Não pode o Poder Legislativo arrogar-se de atribuições que não possui. Não pode, sob nenhum pretexto, absorver competência que pertença a outro Poder."

O Senador João Villasboas, ainda nesse ponto, diverge fundamentalmente do Senador Ivo d'Aquino. Segundo ele "a convocação não está sujeita à apreciação do Congresso Nacional". Afirma, a seguir, que o Senador Ivo d'Aquino apegou-se, entretanto, à expressão "iniciativa" que, porém, outro foi o pensamento dos constituintes brasileiros de 1946, e diverso daquele que S. Ex^o interpreta. A esse respeito lê o voto do nobre Deputado Soares, que abaixo transcrevemos:

"No trabalho primitivo da Subcomissão Legislativa, de autoria do nosso colega, hoje Ministro da Justiça, Deputado Benedito Costa Neto, trabalho que obteve a assinatura do Presidente da Subcomissão, Sr. Deputado Gustavo Capanema, a convocação do Parlamento far-se-ia por deliberação conjunta da Câmara e do Senado, pela maioria das duas Casas.

No substitutivo que apresentei, esse *quorum* era reduzido à terça parte, a um tço da Câmara e a um tço do Senado. Surgiram as emendas de Plenário e, nas duas oportunidades em que a Grande Comissão e o Subcomitê do Poder Legislativo trataram do assunto, jamais surgiu, pela palavra de qualquer dos seus membros, a dúvida sobre a automaticidade da convocação por esse ou aquele *quorum*, por uma ou pelas

duas Casas do Parlamento. A convocação foi considerada como um direito daquele número de representantes do povo. Um terço, a metade, a maioria, uma Câmara isolada, ou as duas; e nem poderia deixar de ser assim, porque se a convocação dependesse de uma deliberação da Casa, isto é, da Câmara e do Senado, ela desatenderia precisamente ao único objetivo, ou seja, a convocação do Poder Legislativo, quando este não estivesse funcionando. Este dispositivo, portanto, é um direito assegurado a determinado número — sempre minoria —, como no caso do dispositivo referente ao parágrafo único do art. 39 da Constituição, para que pudesse, contra a vontade da própria maioria, fazer reunir o Poder Legislativo. Nunca se levantou dúvida e sempre se considerou automática essa convocação.

Devo dizer, ainda, que, quando foram discutidas as emendas referentes à convocação por determinado *quorum* e por uma Casa apenas, se declarou que a outra só poderia furtar-se a essa convocação se, depois de reunido o Congresso, este resolvesse sobre o fechamento, em deliberação tomada, então, com a tramitação normal, pelas duas Casas. Se assim é, não posso compreender como se discuta um texto que de si mesmo é claro e com antecedente histórico e autêntico tão próximo, porque é dado por todos que participaram das discussões.

Mais ainda: quando, em nome da Comissão, sustentei da tribuna a emenda, afinal vitoriosa por deliberação do Plenário da Constituinte, nenhuma dúvida dos opositores dessa emenda foi levantada quanto a ser ou não automática a convocação. O que se debateu, portanto, foram apenas duas questões, deixando-se de lado, como pacífica, como certa, a convocação automática com o *quorum* que fôsse estabelecido. As duas questões examinadas se referiam à convocação conjunta e ao *quorum* para uma convocação, jamais quanto a ser automática a convocação.

Dir-se-á: teremos, então, uma minoria igual à maioria? Ou um terço impondo a sua vontade a dois terços? Não, Sr. Presidente! Não, segundo o texto constitucional; mas, quando fôsse, haveria ainda razão para que esse dispositivo pudesse ser salutar e de interesse público. Com a mesma lealdade com que estou sustentando que a convocação é automática por deliberação de um terço de uma das Casas do Parlamento, devo também de-

clarar que a vontade da maioria poderia exprimir-se depois da convocação, numa deliberação em contrário. A convocação, porém, teria que se fazer de maneira compulsória. Dirá V. Ex.^a, Sr. Presidente: que adiantaria a convocação se pudesse a maioria determinar, depois, o contrário? Muito adiantaria, ainda assim, porque a Nação ficaria conhecendo as razões que militaram a favor da convocação e o procedimento da maioria que não desejava permitir aos representantes do povo desenvolver, perante ela, os temas ou tomar as deliberações constantes dos fins da convocação."

A seguir, o Senador Villasboas lembra que em 1937, já

"beirando os dias em que o Congresso Nacional teria que ser fechado pelo golpe de 10 de novembro, a 4 de outubro, se não me engano, foi convocado o Parlamento Nacional a pedido de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, e o seu Presidente não submeteu à apreciação da Casa o pedido de convocação. Houve, mesmo, interferência do então Ministro da Justiça no sentido de que, em vez de convocação, se fizesse simples prorrogação. A prorrogação, porém, estava sujeita à deliberação da maioria e era contra o pensamento dessa maioria, de se fechar o Congresso naquele momento, que se levantava a voz da minoria.

E da Constituição, e não há de ser neste momento, quando temos de zelar pelas garantias nela estatuídas, que nos havemos de levantar para ferir justamente aqueles pontos que mais as asseguram aos indivíduos e às minorias.

"Um dos dispositivos que a Lei Magna, na sua manifestação mais ampla de liberdade democrática, consagra às minorias é precisamente aquele que manda respeitar a sua vontade, não as deixando subordinadas aos golpes de força das majorias."

Afirma ainda o Sen. Villasboas que "esteja o Congresso reunido ou em férias, feita a convocação por um terço de qualquer das duas Casas, ela é automaticamente efetivada e o Parlamento se reúne". A palavra "iniciativa"

"já vinha da Constituição de 1937. Na aplicação dessa Constituição, vimos que, em 1937, a convocação foi feita com o Congresso funcionando e não foi subordinada à votação da maioria. A convocação processou-se automaticamente".

"Quero patentear, enfim, que julgo perfeitamente constitucional o ato da minoria da Câmara dos Deputados, convocando sessão extraordinária do Congresso. Penso que esse ato, por si só, determina a reunião do Congresso Nacional no dia por ele marcado, independente de qualquer votação, discussão ou exame desta ou daquela Casa. Do contrário nós teríamos — aí sim — violado a Constituição, impondo o pensamento da maioria contra o direito que a Constituição assegura à minoria parlamentar."

- O Senador Flávio Guimarães declara que "iniciativa quer dizer o momento em que se começa determinado fato intelectual, em que se iniciam certas idéias que se oferecem ao Plenário. A iniciativa é o começo de determinado fato".

"Se o Congresso Nacional tem a iniciativa da convocação extraordinária — já partindo desse erro de uma coletividade convocar-se a si própria —, não se pode julgar que esse ato seja mecânico, nem automático, porque a Democracia só se apóia no direito da maioria. É a maioria eleitoral que conduz à vitória; é a maioria do Parlamento que aprova os projetos de lei; é a maioria das pequenas sociedades que determina os fins visados, nos seus estatutos. Não pode existir exceção diante do regime federativo: dar à minoria faculdade de convocar reunião, dar à minoria, em qualquer matéria da vida democrática brasileira, o direito de impor-se à maioria."

Finaliza o Senador Flávio Guimarães, afirmando:

"Feita a convocação, ela deve ser submetida, oportunamente, ao voto da Câmara dos Deputados; se aprovada, cumpre ser remetida ao Senado, a fim de opinar conjuntamente e dar complemento jurídico ao ato. A iniciativa não é a finalidade do ato. É o princípio. Por essa razão, entendo que o ato é mera iniciativa, sem corporificação constitucional. É o começo de um ato, que não chegou ao seu termo, e não podíamos, desta tribuna, deixar passar em silêncio ao menos a sua interpretação dentro dos quadros da vida constitucional e política do Brasil.

Entre nós, toda vez que houve convocações ou prorrogações, tiveram o assentimento da maioria da Câmara dos Deputados e do Senado. Deixar passar a questão em silêncio, e o Senado apenas concordar — por um sofisma jurídico,

que busca no texto constitucional automatismo ou mecanismo curioso que a Constituição não deu —, em que o caso seja considerado definitivamente julgado, como se estivessemos obrigados a dar nossa aquiescência tranqüila, a sugestão ainda não desfeita é simples interpretação, sem consistência e sem sabedoria constitucional."

O Congresso Nacional é, automaticamente, convocado pelo terço dos membros da Câmara dos Deputados e tem sua 1ª sessão extraordinária da 1ª Legislatura instalada no dia 16 de dezembro de 1946.

2.ª CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA (1.ª Legislatura)

A Convocação Extraordinária do Congresso Nacional é, novamente, solicitada por um terço dos membros da Câmara dos Deputados, liderados pelo Deputado Lino Machado. Justificavam a medida pela forma seguinte:

"Considerando a situação de intranquilidade que atravessa o País, sob o ponto de vista político-administrativo;

Considerando a agitação reinante em vários Estados da Federação, onde ainda não se ultimaram os processos de retorno à democracia;

Considerando a grave situação econômico-financeira do momento;

Considerando a necessidade da colaboração do Poder Legislativo, para a consolidação perfeita do regime previsto na Carta de 18 de setembro;

Considerando, ainda, que o Poder Legislativo é peça precípua dos regimes democráticos;

Considerando, por fim, a urgência das leis complementares à Constituição ora em estudos, por uma comissão especial de Senadores e Deputados;

Nós, de acôrdo com o parágrafo único do art. 39 da Constituição, convocamos extraordinariamente o Poder Legislativo para funcionar de 16 de dezembro a 16 de fevereiro de 1948."

No dia 16 de dezembro de 1947, o Presidente do Congresso Nacional declara instalada a segunda sessão extraordinária da

1ª legislatura, nos termos da convocação dos Srs. Deputados, feita pela forma legal.

O Deputado Café Filho levanta questão de ordem. Depois de ler os considerandos da convocação extraordinária, afirma S. Ex^ª:

“Sr. Presidente, certa vez, nesta Câmara, tive oportunidade de dizer que a convocação do Congresso fôra feita para fim determinado, isto é, para apressar e votar as leis complementares em elaboração numa Comissão de Senadores e Deputados.

O ilustre Presidente da Câmara dos Deputados, referindo-se à minha observação, declarou que o ângulo de convocação não estava precisamente nos termos em que eu o colocara.

Sabe V. Ex^ª, Sr. Presidente, que a Constituição brasileira fixa um prazo para a tarefa legislativa. A convocação extraordinária só poderá ser feita por um motivo, como o nome está indicando, extraordinário.

E se quiséssemos recorrer à legislação de outros países, para demonstrar que a convocação do Congresso só se dá para fim determinado, para uma tarefa extraordinária — não a tarefa ordinária —, não a tarefa normal, não o trabalho para o qual a Constituição fixou o prazo... porque, no caso, seria uma prorrogação — como diz o eminente colega Sr. Tristão Cunha —, verificaríamos que, na espécie, não se trata de continuidade dos trabalhos.

A convocação extraordinária tem um fim, e este fim deve estar previsto no ato que a determina.

E assim o entenderam os nobres deputados convocantes, porque, depois de várias considerações de ordem política, precisam o motivo da convocação: para que o Congresso funcionasse como vigilante das liberdades democráticas, mais precipuamente para elaboração do que não podemos realizar no período da nossa atividade legislativa, compreendido de 15 de março a 15 de dezembro.

Como dizia há pouco em reforço de minha argumentação, poderia invocar a Constituição mexicana, na qual a convocação é regulada pelo art. 79, n.º VI, assim redigido:

“A convocatória especificará a finalidade ou as finalidades das sessões extraordinárias.”

E a Constituição uruguaia, no art. 94, também regula a convocação do Congresso, pela seguinte maneira:

“Só por motivos graves e urgentes a Assembléia-Geral ou cada uma das Câmaras, assim como o Poder Legislativo, poderá fazer cessar o recesso, e com o objetivo único de tratar dos assuntos que houverem motivado a convocação.”

Tem assim V. Ex^ª, Sr. Presidente, o texto de dois códigos de países americanos.

Mas não basta. Conhece V. Ex^ª o prestígio de um comentador da Constituição de 1946, o ilustre juriconsulto Pontes de Miranda. Comentando o art. 39, parágrafo único, da Constituição, depois de fazer várias considerações sobre os textos das Constituições anteriores, diz:

“Nas sessões ordinárias, inclusive prorrogações, são tratados os assuntos da competência da Câmara dos Deputados.

Nas sessões extraordinárias, só aquêles para que foi convocada. Mas, estando em trabalhos a Câmara dos Deputados, e surgindo matéria que suscitaria a prorrogação ou que mereça ser logo resolvida, o terço de uma das Câmaras ou o Presidente da República pode decidir que se alargue até ela a sessão — é, em verdade, outra convocação. No Brasil, quando é a sessão extraordinária e estranho projeto apresentado, tem-se adotado que a Mesa o recebe, porém não o põe em ordem do dia.”

Com estas considerações, Sr. Presidente, eu, que não encontrei, no Regimento Comum que regula o funcionamento do Congresso em sessão conjunta, qualquer dispositivo que me orientasse, desejo submeter a V. Ex^ª, Presidente das duas Casas, Presidente do Congresso, e, por conseguinte, autoridade competente — salvo se V. Ex^ª preferir devolver ao Plenário —, a interpretação do texto constitucional, e do texto da própria convocação, porque não me parece que possamos entrar num período de convocação extraordinária para continuar aquilo que vínhamos fazendo. O ato de convocação determina apenas uma tarefa legislativa, que é, justamente, a elaboração de leis complementares.

.....”

Esta questão de ordem foi contraditada pelo Deputado Barreto Pinto. Afirma S. Ex^a que

"uma vez instalado o Congresso, reunidos a Câmara e o Senado, mesmo quando não houvesse, como não houve, expressa determinação do motivo que autorizava essa convocação, a própria Câmara e o Senado, soberanos, poderiam seguir outra rota neste sentido".

A seguir comenta os motivos da convocação extraordinária declarando:

"Num de seus considerandos, depois de falar na situação econômica e financeira do momento, expressamente estabelece que o Poder Legislativo é peça precípua dos regimes democráticos.

"Quer dizer, os convocadores, dos quais sou o segundo, figurando como o primeiro signatário o nobre Dep. Lino Machado, determinam, de maneira inequívoca, que reunimos extraordinariamente o Congresso para a continuação dos trabalhos de que já vínhamos tratando e mais o exame daqueles outros que surgissem. Também aproveitaremos a oportunidade desta convocação para cuidar das leis complementares que não puderam ser ultimadas na legislatura ordinária."

Dessa verdade não há fugir. Poder-se-ia invocar que não se acham em vigor urgências porventura anteriormente concedidas. De fato: as urgências vigoram para a sessão legislativa ordinária, e não para a extraordinária. Não existem, todavia, restrições, ou dispositivo, que obriguem a Câmara ou o Senado a conceder esta ou aquela urgência, nem a negar urgências a projetos que já vinham obedecendo a esse regime."

Finalizando, afirma o Sr. Barreto Pinto:

"Embora a contragosto, entendo que a questão suscitada pelo Sr. Deputado Café Filho, ainda que hábil, é inteiramente destituída de fundamento, para não dizer improcedente."

Dada a relevância da matéria, transcreveremos, na íntegra, a decisão do Presidente do Congresso Nacional, Sr. Mello Vianna:

"O eminente Deputado Café Filho, cuja eloquência me habituei a admirar, desde os tempos saudosos da Assembléa Constituinte, suscita questão de ordem, para que a Presidência se pronuncie sobre as finalidades da reunião extraordinária do Parlamento Nacional.

S. Ex^a apelou para o Presidente do Congresso. Minha autoridade, entretanto, decorre da Constituição da República, cujo art. 41 só me confere a faculdade de inaugurar a sessão legislativa, elaborar o Regimento Comum, receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República e deliberar sobre o veto.

As finalidades da reunião extraordinária, portanto, estão, expressa e categoricamente, determinadas naquele preceito constitucional.

Não me é lícito, assim, antecipar julgamento de quaisquer das Casas do Congresso, pronunciando-me a respeito de incumbência de cada uma delas.

Afigura-se-me que somente a Câmara dos Deputados, ou o Senado Federal, poderá tomar conhecimento de questão de tanto vulto, ao receber, ou não, qualquer matéria que lhe seja submetida. Minha ingerência seria intromissão indébita dentro da órbita da competência de duas altas autoridades — o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados e o eminente Sr. Presidente do Senado Federal. Com aquêle pesar, sempre habitual, de não poder tomar conhecimento das questões de ordem, porque, fora da esfera da minha competência, vejo-me privado de, mais uma vez, entrar no exame da exposição eloqüente e brilhante do esforçado e inteligente Sr. Deputado Café Filho.

Não obstante o meu grande aprêço por S. Ex^a, não me considero com autoridade para me pronunciar acerca da questão levantada por S. Ex^a. Minha função está restrita, e só dentro dela posso agir. Competência é matéria estrita. Se não é conferida, é negada. Assim, me está vedado o pronunciamento, que entendo competir a cada uma das Câmaras. No Senado, entretanto, darei o meu desautorizado voto, que será devidamente justificado.

Deixo de tomar, portanto, conhecimento da questão de ordem, que devolvo a S. Ex^{as} os Presidentes da Câmara e do Senado Federal."

Nesta mesma sessão é lido o seguinte Requerimento:

"Requeremos que, ouvido o Plenário, seja feito hoje o encerramento da presente

sessão, em virtude da falta de objetivos para a sua convocação.

Sala das Sessões, 16 de dezembro de 1947.
— *Maurício Grabois — Carlos Marighella — Francisco Gomes — Claudino Silva — Abílio Fernandes — João Amazonas — Pedro Pomar — Gervásio Azevedo — Gregório Bezerra.*”

Para encaminhar a votação fala o Deputado Carlos Marighella. Inicialmente analisa o requerimento de convocação extraordinária detendo-se aos seus considerandos. Julga que, “de fato, o Brasil passa por uma fase de completa instabilidade, sob todos os aspectos, especialmente do ponto de vista político-administrativo. Mas não seria apenas com uma convocação extraordinária do Congresso Nacional que conseguiríamos liquidar este estado de coisas”.

Sobre a agitação reinante em vários Estados da Federação, declara que

“afí o caso é mais de aplicação da Constituição da República, porque, em verdade, o que tem feito até agora o Governo é violar insistentemente e freqüentemente o texto constitucional. O Governo viola a Constituição, suspende jornais, como a *Tribuna Popular*, repele as manifestações públicas, proíbe a realização de comícios, impede a liberdade de imprensa e combate o direito de crítica e de opinião”.

A situação decorrente da violação da Constituição dos Estados pelos Governadores não pode, portanto, ser resolvida apenas com a convocação da sessão extraordinária e não o pode ser porque o Parlamento aqui está para fazer as leis de que o País necessita, em benefício do povo, e realizar a obra democrática de que carecemos, principalmente do respeito à Constituição.

Se para isso, entretanto, se devia reunir o Parlamento, certamente haveria de ser para tomar medidas concretas visando aos Governadores, às autoridades que não cumprem a Constituição e até o próprio Chefe do Executivo.”

A seguir, detém-se, ainda, em outros motivos do requerimento de convocação extraordinária, encontrando, somente, um único motivo presumível para ela — a votação de leis complementares à Constituição. Porém, os projetos dessas leis importantíssimas, principalmente “a que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Governadores, encontram-se enfiados na Comissão de Leis Complementares ou não se sabe onde”.

Depois declara o orador:

“O que mais nos chama a atenção e nos obriga a reparos muito sérios é que, ao entrarmos neste outro período para a elaboração das leis — como a que define a responsabilidade do Presidente da República, a do descanso ou repouso semanal remunerado, a de participação dos trabalhadores nos lucros das empresas e tantas outras de interesse para o povo —, em vez de enveredarmos por esses terrenos, o que haveremos de observar, nesta sessão convocada sem motivos, é o ilustre Deputado Acúrcio Tôres, já conhecido como o “cassador-mor” de mandatos, andar pelos corredores, com o seu requerimento de urgência, procurando fazer com que o projeto de cassação de mandatos seja colocado, em primeiro lugar, na Ordem do Dia.

É exatamente contra este propósito que protestamos nesta sessão, pleiteando o seu encerramento. O Parlamento Nacional não deve ser convocado, em sessão extraordinária, para cassar mandatos. Melhor seria cassá-los, de uma vez por todas, e encerrarmos nossos trabalhos. Não há motivos para a convocação que só servirá para satisfazer os apetites dos “cassadores” de mandatos.

No período de 16 de dezembro a 16 de fevereiro, pretende o Congresso, atrás das cortinas e dos bastidores, ainda com a conivência de muitos, bem intencionados, ultimar a votação do projeto da cassação dos mandatos.

Eis por que pedimos a V. Ex^a, Sr. Presidente, submeta a votos o nosso requerimento, esperando que o Parlamento Nacional, aqui reunido, depois de meditar mais seriamente sobre a sua responsabilidade, profira o voto contra a convocação da sessão extraordinária e tudo faça para que ela seja encerrada hoje mesmo, neste momento, em benefício da democracia e do respeito à Constituição.”

O Deputado Lino Machado, como primeiro signatário do ato convocatório, declara:

“Cumpre-me vir a esta tribuna para reafirmar os motivos que nos levaram, a nós convocadores do Congresso Nacional, a pedir esta reunião extraordinária, que visa a motivos elevados, que tem as mais sérias finalidades.

Nunca, Sr. Presidente, nos passaria — e eu respondo por mim e certamente por muitos signatários do pedido de convocação —, nunca, repito, nos passaria pela

mente que, nesta convocação extraordinária, tivéssemos de tratar de medida que, na realidade, só poderá abastardar o Congresso Nacional, se vier a realizar-se, qual seja, a de afastar das atividades parlamentares elementos dos mais destacados, dos mais trabalhadores, como são os representantes do Partido Comunista.

O meu ilustre colega, Sr. Carlos Marighella, entretanto, que me antecedeu nesta tribuna, viu apenas esse motivo que surgiu à última hora, e todos sabemos que esse motivo surgiu, unicamente, porque o famigerado projeto do eminente Senador Ivo d'Aquino ainda não conseguiu correr todos os trâmites nesta Casa. Não fôra isto e a sessão extraordinária teria de cuidar apenas das finalidades previstas nos vários *consideranda* do requerimento.

Por outro lado, se encararmos o requerimento do nobre representante do antigo Partido Comunista, seu aspecto legal, regimental e constitucional, teremos fatalmente de contestá-lo.

O art. 39 da Constituição de 1946, por nós citado, dá esta prerrogativa a um terço do Congresso. E, já o disse de uma feita, como que um manto protetor das minorias; é, assim, uma única exceção da própria Carta de 18 de setembro.

Dirão — está a minoria a deliberar para a maioria. Sim! É uma minoria dentro das democracias, uma minoria parlamentar, à qual nós, os Constituintes de 34 e de 46, demos estas prerrogativas.

Não fôra isto e se pudéssemos, hoje, desconvoacar o Congresso, se a maioria eventual dos Srs. Representantes aqui presentes resolvesse desconvocá-lo, chegaríamos então ao absurdo de um terço da Câmara que o convocou, na reunião de hoje, ver a convocação tornada inútil, transformando-se em letra morta o aludido dispositivo constitucional. Ou este mesmo terço, depois de desconvocado o Congresso, pela maioria eventual presente na Casa, este mesmo terço que o convocou para hoje, poderia, ainda agora, neste momento, mandar às mãos de V. Ex^ª, Sr. Presidente, outro requerimento, convocando o Poder Legislativo extraordinariamente, no dia de hoje, na sessão noturna. Então, ficaríamos, vamos dizer, nesta alternativa: um terço a convocar o Congresso, e a maioria a desconvocá-lo. E passaríamos a considerar

esse dispositivo constitucional como letra morta, ou como um simples enfeite, o que não queremos acreditar aconteça, pois a Constituição foi votada com todo cuidado, a acuidade espiritual de eminentes juristas e homens públicos, com assento no Parlamento Brasileiro.

Estou, pois, contra o requerimento do nobre Deputado Carlos Marighella, pelas razões expostas. Faço votos para que a Câmara cumpra seu dever, atendendo aos anseios do povo, e vote conscientemente, sabendo que resolve em causa própria: contra os companheiros, será resolver contra ela própria; a favor dos companheiros que estão ameaçados, estará deliberando a favor do Brasil."

DECISAO DO PRESIDENTE

"O Congresso Nacional tem órbita de ação delimitada pela Carta Magna e não lhe compete resolver o assunto em apreciação, porque o art. 41, n^o 1, só lhe confere competência para inaugurar a sessão legislativa, silenciando sobre o respectivo encerramento.

Efetivamente, como explicou o ilustre Deputado Lino Machado, essa deliberação cabe ao terço da representação. Não compete ao Congresso opor-se à decisão da Câmara dos Deputados, porque a Constituição só nos deu — como disse e repito — a função de inaugurar a sessão legislativa. O encerramento será justamente o inverso, tanto que é feito pelas Câmaras, isoladamente, como ontem ocorreu e já se verificou no ano passado. Outra razão, de ordem regimental, é que a sessão inaugural do Congresso pode ser efetuada com apenas dois representantes, porque o Regimento dispensa *quorum*. Isso também seria motivo preponderante para não se votar qualquer matéria.

Não tendo sido procedida à chamada, não sei quais os representantes presentes, nem seu número, para que se submeta à votação matéria, aliás estranha ao Congresso reunido.

Ouvi as considerações do Sr. Deputado Carlos Marighella com o acatamento que sempre dispense a S. Ex^ª, dentro do meu espírito democrático, e não quis expor o meu ponto de vista no primeiro instante para não parecer que fechava oportunidade ao desenvolvimento de tese jurídica.

Nestas condições, remeto à autoridade competente a solução do requerimento.

Não havendo outra matéria a deliberar na presente sessão inaugural, vou encerrá-la, convidando os Srs. Representantes a prosseguirem em suas tarefas, nas respectivas Câmaras, de acôrdo com os Regimentos Internos."

O Congresso permaneceu reunido até a data marcada no Ato Convocatório, ou seja, até o dia 16 de fevereiro de 1948.

3.ª CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

(1.ª Legislatura)

No dia 15 de janeiro de 1949 reúne-se o Congresso Nacional para instalar a 3ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 1ª Legislatura, atendendo à convocação feita pelo Exm^o Sr. Presidente da República, nos termos do Decreto abaixo transcrito:

"DECRETO Nº 26.145 — DE 4 DE JANEIRO DE 1949

Convoca o Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, no dia 15 de janeiro do corrente.

O Presidente da República resolve, nos termos do parágrafo único do artigo 39 da Constituição:

Artigo único — É convocado o Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, no dia 15 de janeiro corrente, a fim de deliberar sobre matérias reputadas urgentes, em andamento no Congresso; e também em caráter preferencial: sobre o Plano Salte e conseqüente discriminação da verba de obras, consignada, no orçamento vigente, à Presidência da República; sobre o crédito especial para a aquisição de refinarias de petróleo, locomotivas e navios petroleiros; sobre a taxa para a propaganda do café no exterior; sobre o regime de licença prévia para o comércio externo; sobre a reforma bancária; sobre a reforma de militares filiados a partidos políticos ilegais; e sobre crimes contra o Estado e contra a ordem política e social — assuntos que foram objeto de mensagens do Poder Executivo, ora em tramitação adiada no Congresso Nacional.

Rio de Janeiro, em 4 de janeiro de 1949; 128º da Independência e 61º da República — EURICO GASPAR DUTRA — Adroaldo Mesquita da Costa."

4.ª CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

(1.ª Legislatura)

"CONVOCAÇÃO

Considerando a situação em que vive o País, nesta fase de propaganda em torno do próximo pleito presidencial;

Considerando que o Poder Legislativo, como poder precípua das democracias, deve estar sempre vigilante, sobretudo nas democracias incipientes;

Considerando que nele se refletem todas as nuances do momento que atravessamos; Considerando, por fim, a imprescindível segurança que o seu funcionamento representa para o regime;

Nós, abaixo assinados, convocamos o Congresso Nacional, de acôrdo com o art. 39 da Constituição da República, para 16 de Janeiro de 1950, devendo, então, prosseguir nos seus trabalhos até a época normal da sua instalação.

Sala das Sessões, 9 de novembro de 1949 — Lino Machado — Castelo Branco — José Fontes Romero e mais 188 Deputados." (1)

Obedecendo a esta convocação, o Congresso Nacional instala, no dia 16 de janeiro de 1950, a 4ª Sessão Extraordinária, da 1ª Legislatura.

5.ª CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

A 5ª convocação extraordinária do Congresso Nacional foi a que maior controvérsia causou entre os membros do Parlamento Nacional.

Era, de fato, um caso inédito de convocação, pois todas as outras até então realizadas se deram no meio de cada legislatura, enquanto esta acontecia na sucessão da legislatura e estendia mandatos dos atuais deputados, além da data fixada pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Antes mesmo da apresentação do requerimento convocatório, o Deputado Rui Almeida fala na Câmara dos Deputados, pela ordem: (2)

"Sr. Presidente, está recebendo assinaturas no Plenário um requerimento firmado em primeiro lugar pelo nobre colega Sr. Soares Filho, em que se procura prorrogar a sessão legislativa até o dia 14 de março.

(1) DCN de 10-11-49 — pág. 10.997.

(2) DCN de 17-11-50 — pág. 8.175.

Ora, Sr. Presidente, é coisa pacífica que os requerimentos dessa ordem, com um terço de assinaturas dos Senhores Representantes, têm força de lei, ficando, assim, automaticamente convocado o Congresso Nacional.

Mas, nos anos anteriores os que assinavam documento semelhante estavam de acordo com a prorrogação. Este ano, entretanto, muitos o assinaram discordando, entretanto, do prazo, porque acham — como eu, por exemplo, embora não o tenha subscrito — que só podemos prorrogar a sessão legislativa até o dia 31 de janeiro, mesmo porque, se por absurdo pudéssemos esticar nosso mandato — já não uso mais a palavra prorrogação — até 24 de março do ano vindouro, também teríamos esticado o mandato do Sr. Presidente da República até essa data. Ocorreria, então, a meu ver, dualidade de Governo e de Congresso. Dois Presidentes da República e duas Câmaras.

Agora, minha questão de ordem.

Perguntaria se, em virtude dessa discordância, não só dos que assinaram o documento a que me referi, como dos elementos que não o assinaram, vai V. Ex^a, antes que esse requerimento produza seus efeitos, submetê-lo à Comissão de Constituição e Justiça desta Casa, porque a situação, no meu entender, é das mais graves. E digo ser das mais graves porque — é preciso que se diga — isso que se pretende fazer representa um golpe branco, já denunciado por mim e pela imprensa e, agora, da tribuna da Câmara, para que conste dos nossos Anais. Assim, pediria a V. Ex^a resolvesse, se possível, é claro, a minha questão de ordem."

DECISAO DO PRESIDENTE

"O nobre Deputado pergunta se a Mesa vai mandar o requerimento à Comissão de Constituição e Justiça.

O Presidente da Câmara não tem competência para convocar sessão legislativa extraordinária. Tal competência é do Sr. Presidente da República, ou da própria Câmara, quando esta se haja manifestado por um terço dos seus membros.

Tenho para mim que essa convocação é automática, desde que proposta dentro dos limites prefixados pela Constituição. Se vier à Mesa um pedido de convocação, assinado por 1/3 dos Srs. Deputados, e essa convocação seja para o limite do mandato que a letra da Constituição indica, ao Presidente da Câmara cumpre, apenas, comunicar ao Senado ter sido

convocada a sessão legislativa extraordinária. Desde que, porém, a convocação provoque qualquer contradição a respeito de interpretação do texto constitucional, evidentemente à Mesa incumbe enviar o requerimento à Comissão de Justiça, para que, sob a forma de parecer, venha a provocação ao Plenário e este, na sua soberania, se manifeste."

O requerimento de convocação é apresentado à Câmara dos Deputados, nos seguintes termos:

"Os Deputados abaixo assinados, com fundamento nos artigos 39 e seu parágrafo, 45 e 57 da Constituição Federal, convocam o Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, de 16 de dezembro do corrente ano a 9 de março do ano próximo (art. 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Essa convocação se justifica pela necessidade do funcionamento do Poder Legislativo Federal por ocasião da transmissão do Poder Executivo da República, bem como pela conveniência da ultimação de projetos em curso que interessam à administração, cujo período está se concluindo, sem qualquer limitação quanto a outras iniciativas da competência constitucional do Congresso.

Sala das Sessões, em 9 de novembro de 1950. — *Soares Filho — Flôres da Cunha — Crepory Franco — Caiado Godoy, até 31 de janeiro — Vargas Neto — Darcy Gross — Dioclécio Duarte — Eurico Sousa Leão — Castelo Branco — Afonso Arinos e outros.*"

Na Comissão de Constituição e Justiça o Deputado Afonso Arinos emite o parecer abaixo transcrito:

"Remetida pela Mesa, vem à Comissão de Constituição e Justiça a convocação do Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, de 16 de dezembro do corrente ano a 9 de março do ano próximo.

Assinada pelo número necessário de representantes, a convocação estaria automaticamente feita, nos termos da Constituição, se não fossem as dúvidas levantadas sobre a sua constitucionalidade. Eis por que foi inicialmente solicitado o parecer da nossa Comissão.

Ao processo da convocação juntará o relator outro que lhe foi também distribuído, ou seja, a consulta do Sr. deputado

Rui Almeida, (3) sobre se os mandatos dos atuais deputados terminam a 31 de janeiro. São assuntos conexos, que podem ser decididos conjuntamente.

Seja permitido ao relator observar, de início, a importância da matéria que a Comissão vai decidir, a qual se reveste de complexos aspectos jurídicos e políticos.

Por isso mesmo, a sua discussão deve ser desimpedida e franca, liberta de quaisquer intenções e compromissos que não sejam os de fixar a doutrina que mais se componha com a letra e o espírito da Constituição, com a dignidade e a independência do Poder Legislativo, e com a conveniência da verdadeira política, que corresponde sempre ao funcionamento melhor das instituições. Como dizia o grande congressista e jurista americano Daniel Webster, "esta é uma Câmara, uma Câmara de iguais, de homens individualmente respeitáveis, cada um dos quais dotado de personalidade e absoluta independência. Não conhecemos amos, não obedecemos a ditadores. Este é um Plenário em que nos consultamos mutuamente, em que discutimos juntos, e não uma liça de exibição de campeões."

O problema discutido neste parecer não tem nada a ver com o outro, anteriormente suscitado na Comissão, sobre o alcance do art. 39, § único, da Constituição. Este preceito, como é sabido, determina que a convocação extraordinária do Congresso pode ser feita "por iniciativa do terço de uma das Câmaras".

Levantou-se, parece que no correr do ano passado, a questão de se saber se a iniciativa do terço estava sujeita à aprovação da maioria, ou melhor, se uma vez conseguido o terço de assinaturas o requerimento estava automaticamente aprovado ou precisava ser submetido à votação em Plenário. A opinião que prevaleceu na Comissão foi a de que, sendo uma garantia dos direitos da minoria, era evidente que a convocação ficava completa desde que conquistado o terço de assinaturas.

Agora, porém, a dúvida é outra, e mais delicada. Trata-se de inquirir da constitucionalidade da convocação deste atual Congresso, em face da situação especial para ele criada pelo § 1.º do art. 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, isto é, trata-se de saber se eleito o novo Congresso, não será ele que terá o direito de funcionar a partir de 1.º de fevereiro de 1951.

A vista dessa situação nova, parece ao relator que o problema da convocação deve ser apreciado em dois aspectos: um já resolvido pelo terço da Casa, e consistente na convocação até 31 de janeiro, e outro que é o funcionamento do Congresso entre 31 de janeiro e 9 de março. Este segundo aspecto da questão é que, pelo fato de levantar dúvida de ordem constitucional ainda não resolvida, deve ser objeto de decisão da Comissão de Constituição e Justiça e da maioria do Plenário como todas as questões de interpretação constitucional.

Como ficou dito acima, o requerimento de convocação vai assinado por um número de deputados superior a um terço do total. Esse número vai mesmo a mais de metade da Câmara, visto que as assinaturas sobem a 174, das quais, descontadas vinte que adotam a convocação somente até 31 de janeiro, restam 154 que perfazem a maioria absoluta desta Casa do Congresso.

A rigor, poderíamos considerar dispensável a intervenção da Comissão de Constituição e Justiça, visto que o Plenário, cuja autoridade regimental é superior à da nossa Comissão, já prejudicou a matéria, aprovando-a por 154 votos.

Mas o relator considerou que, embora o seu parecer seja favorável à legalidade da convocação nos termos em que foi feita, é possível que a Comissão pense de modo diverso, e que os fundamentos da decisão da Comissão contra este parecer sejam de tal natureza que façam com que membros do Plenário revejam a posição anteriormente assumida, de forma a transformar, também, o resultado da votação.

Eis por que preferiu o relator não considerar prejudicada a matéria e oferecer o seu parecer à Comissão.

Para maior facilidade de exposição, dividiremos a matéria em três partes que, correspondendo aos pontos principais de argumentação, são, por isto mesmo, os mais visados pelas críticas dos que se opõem à legalidade da convocação nos termos em que foi feita. As três partes serão as seguintes:

- 1) O Ato das Disposições Transitórias é uma lei subordinada à Constituição e não faz parte dela.
- 2) As Disposições Constitucionais Transitórias de 1946 infringem, no artigo 2.º, § 1.º, as disposições permanentes da Constituição.

(3) Obs.: Vide requerimento do Deputado Rui Almeida, à pág. ...

3) O Congresso que deve funcionar entre 31 de janeiro e 15 de março é o atual e não o futuro.

PRIMEIRA PARTE

No discurso publicado no *Diário do Congresso*, a 14 de novembro, sustentou o relator que o Ato das Disposições Transitórias é "uma lei intertemporal, de ordem pública, subordinada à Constituição".

Na brilhante oração publicada pelo *Diário do Congresso* de 17 de novembro, contesta o nobre Deputado Ataliba Nogueira esta assertiva. E, ao fazê-lo, começa S. Ex.^a por dizer:

"Abramos os "Atos Inconstitucionais do Legislativo e do Executivo" esse primor de obra de Rui Barbosa. Lá encontramos a hierarquia das leis. Rui Barbosa coloca em primeiro lugar a Constituição e todas as leis constitucionais. Note-se bem. Para o Deputado Ataliba Nogueira, Rui estabelece a primazia não só da Constituição como das leis que chama constitucionais.

Sigamos o conselho do ilustre professor. Abramos os "Atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo" (este o título exato do livro) de Rui Barbosa. Lá encontraremos, à página 64 da edição *princeps* de 1893, o seguinte:

"Em qualquer país de Constituição escrita há dois graus na ordem de legislação: as leis constitucionais e as leis ordinárias. Nos países federalizados, como os Estados Unidos, como o Brasil, a escala é quádrupla: a Constituição Federal, as leis federais, as Constituições Estaduais, as leis destes. A sucessão em que acabo de enumerá-las exprime-lhes a hierarquia legal."

Eis o que ensina Rui, quando aborda o problema da hierarquia das leis. Não "coloca em primeiro lugar", conforme avançou o ilustre professor de S. Paulo, "a Constituição e todas as leis constitucionais". Não o fez porque sabia, tanto quanto o professor Ataliba Nogueira, que Constituição e lei constitucional são, em Direito Constitucional, uma só e mesma coisa.

Rui, além de grande jurista, era grande cultor da língua. Conhecia perfeitamente o valor das palavras. Nesse mesmo livro, que estamos citando, ele emprega sempre a locução "lei constitucional" como significando o mesmo que Constituição.

Veja-se o trecho acima transcrito: "Em qualquer país de Constituição escrita há

dois graus na ordem da legislação: as leis constitucionais e as leis ordinárias". Aqui, para não repetir o vocábulo "Constituição", Rui empregou a locução "leis constitucionais".

Na página 67, referindo-se ao choque entre uma lei comum e a Constituição, escreve Rui: "Mas esses perigos na acareação entre uma lei ordinária e uma lei constitucional são igualmente inevitáveis", etc. Mais adiante, concluindo o raciocínio, passa a empregar a palavra "Constituição" em vez dos equivalentes "lei constitucional": "O Congresso substituir-se-ia à Constituição, a Constituição desapareceria na vontade indemarcável do Congresso".

Rui não podia, assim, falar na primazia da Constituição e das leis constitucionais, que são a mesma coisa.

Na verdade, como acentua o grande jurista alemão Carl Schmitt, "o conceito de Constituição escrita não enuncia outra coisa senão que a Constituição é igual a uma série de leis constitucionais. Mais além do conceito de lei constitucional se perde o conceito de Constituição". (*Teoria de la Constitution*, pág. 18).

Retificado o trecho de Rui, resta examinar a asserção do ilustre professor Ataliba Nogueira, de que as Disposições Transitórias são lei constitucional, isto é, parte integrante da Constituição. Diz ele:

"Não há diferença, portanto, entre Ato das Disposições Transitórias e Constituição." E, mais adiante: "Como consequência, repito, antinomia alguma existe entre as Disposições Transitórias e as permanentes e, *menos ainda, qualquer subordinação.*"

Esta a opinião do ilustre professor que, infelizmente, não a apóia nem em argumentos de monta nem em autoridades. A opinião do relator é outra e já foi expressa no discurso acima referido, com extensa cópia de argumentos. Não é preciso repeti-los aqui. Os que desejarem conhecê-los terão a bondade de recorrer àquele trabalho. Aqui o relator se limitará somente a transcrever outros argumentos, tirados de opiniões muito mais autorizadas do que a sua, que sustentam a subordinação das Disposições Transitórias à Constituição, e que talvez tenham a fortuna de convencer aos que não ficaram convencidos.

Começemos por um dos maiores juristas europeus do nosso tempo, Adolfo Posada. Escrevendo sobre as Disposições Transitórias da Constituição espanhola de 1931,

expende o ilustre professor de Madri as seguintes observações que se diria feitas de propósito para o nosso debate:

“As Côrtes acharam necessário ajuntar à Constituição pròpriamente dita três Disposições Transitórias, circunstância que, rigorosamente, não faz parte do seu regime concebido para o funcionamento normal das instituições... Não creio que o fato de a Constituição se referir a uma lei especial tenha qualquer importância jurídica; esta será sempre uma lei ordinária. Mas pode haver dúvidas sobre a determinação do alcance a ser dado, do ponto de vista da categoria das regras, à necessidade de uma lei ser votada pela Constituinte. Que alcance tem este encargo constitucional imposto à Constituinte? Pode ele ser interpretado no sentido de elevar a categoria jurídica da lei, convertendo-a em lei constitucional? De nenhuma maneira. Para que seja assim é necessário que a Constituição o diga expresamente. A qualidade jurídica de constitucional, em uma lei, é, de qualquer forma, privilegiada e excepcional e, em boa hermenêutica, para que esta qualidade lhe seja atribuída é necessário dizê-lo explicitamente. Não convém, em nenhum caso, estendê-la por analogia, como aconteceria se nós considerássemos as leis como constitucionais porque são elaboradas pelas Constituintes que exercem função legislativa ordinária e que não têm caráter tecnicamente constituinte senão para elaborar a Constituição.” (Op. cit. págs. 232 e 236-237).

Referindo-se às Disposições Transitórias, escreve o americano Black, tão estimado pelos mais ilustres juristas brasileiros:

“A função de um apêndice (*schedule*) aposto a uma Constituição é somente temporária, e as suas provisões devem ser entendidas como meramente transitórias, tanto quanto tal construção possa ser logicamente possível. Não se pode admitir que ele revogue ou contradiga as provisões da parte permanente da Constituição.” (*Constitutional Law*, pág. 81.)

Aurelino Leal recolhe no seu tratado a lição de Black, traduzindo-a quase literalmente quando traça as regras da interpretação constitucional. Diz o emérito professor balano:

“O valor das Disposições Transitórias é apenas temporário e suas provisões serão entendidas como meramente

transitórias em todo lugar que aquela construção for logicamente possível. Não têm a força de ab-rogar ou estabelecer contradições com a parte permanente da Constituição.” (*Teoria e Prática da Constituição*, pág. 11.)

Pontes de Miranda, nos *Comentários à Constituição de 1946*, sem se referir expressamente à matéria, denota, no entanto, a sua convicção de que as Disposições Transitórias não fazem parte da Constituição. Escreve êle:

“No Ato das Disposições Transitórias, que se promulgou no mesmo dia que a Constituição, há regras que não são de direito intertemporal.” (*Comentários*, vol. IV, pág. 231.)

E, no início do mesmo volume, deixa mais clara a separação que julga existir entre Constituição e Disposições Transitórias. Leia-se:

“A Constituição de 1946 não possui regra geral, escrita, de direito intertemporal.”

E, concluindo o raciocínio, ajunta na página seguinte: “O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias possui algumas dessas regras.” (*Comentários*, vol. IV, págs. 17-18.)

Como se vê, trata-se, para Pontes de Miranda, de duas leis diferentes, a constitucional e a de disposições transitórias. Uma possui certas regras que faltam à outra.

A vista de tantas, tão concordes e tão ilustres opiniões poderemos encerrar essa parte, reafirmando e ampliando o que dissemos no discurso.

O Ato das Disposições Transitórias é, como tantas outras leis de ordem pública, provido de conteúdo constitucional, mas não é formalmente uma lei constitucional. E, num regime de Constituição escrita como é o nosso, só a lei formalmente constitucional, isto é, a lei expressamente votada pela Constituinte para servir de texto da Constituição, é soberana. As outras, ainda que substancialmente de matéria constitucional, são tôdas subordinadas. As Disposições Transitórias de 1946, que desta feita nem sequer se encontram insertas no próprio texto da Constituição, como se encontravam em 1891 e 1934, são uma lei ordinária, embora provida, em certos artigos, de conteúdo constitucional e embora, (como ensina o professor Posada) para atender somente à necessidade da aplicação da nova lei constitucional no tempo. É, como o relator lembrou no seu

discurso, uma lei ordinária intertemporal, como a de Introdução ao Código Civil. O fato de versar, aqui e ali, matéria de Direito Constitucional não lhe dá relêvo especial, como também não lhe dá o fato de ter sido elaborada pela Constituinte, então legislando com poderes ordinários. Quem o diz é Adolfo Posada.

Matéria constitucional possuem leis que votamos a cada passo, como o Código Eleitoral, ou tôdas as chamadas leis complementares da Constituição.

Nenhum dos tratadistas franceses ou italianos modernos incluiu nos seus livros referências às Disposições Transitórias anexadas às novas constituições dos seus países, tanto as consideram matéria fora da Constituição. Aliás, esta foi também a técnica seguida, entre nós, nos seus Comentários, por Carlos Maximiliano e Themistocles Cavalcanti, sendo de se insistir no fato de que a Constituição de 1946 procedeu da mesma forma expedindo do texto constitucional as Disposições Transitórias.

Pensamos, com êstes dados, ter deixado esclarecidas as questões do caráter ordinário das Disposições Transitórias e da sua conseqüente subordinação à Constituição.

SEGUNDA PARTE

Uma vez assentado que as disposições transitórias apostas a qualquer Constituição escrita não fazem parte do texto constitucional e são, *ipso facto*, uma lei subordinada à lei constitucional, portanto uma lei cuja constitucionalidade pode ser declarada, no todo ou em parte, pelo poder competente, passemos, agora, a examinar se existe inconstitucionalidade no Ato das Disposições Transitórias e, no caso afirmativo, se a Câmara é poder competente para deixar de aplicar a parte inconstitucional das mesmas Disposições.

Pela leitura do *Diário da Assembléa Constituinte* observa-se que as Disposições Transitórias de 1946 foram, em parte, elaboradas pela subcomissão respectiva.

A Comissão da Constituição, na reunião de 3 de setembro, começou a examinar a matéria. Diz a ata: "O Sr. Presidente informou que, de um modo geral, as disposições reunidas neste título decorriam das emendas do Plenário. Em alguns casos, porém, acrescentou, foram adotadas inovações para atender ao ven-

cido em relação ao texto das disposições permanentes do projeto da Constituição" (*Diário da Assembléa* de 5-9-46).

No trabalho apresentado pela subcomissão, e aprovado pela Comissão, a redação do assunto que nos interessa era diferente. Ali só se dispunha que a Assembléa Constituinte se separaria em Câmara e Senado para o exercício das funções do Poder Legislativo.

Levantada pelo Sr. Café Filho a questão da duração dos mandatos do Presidente da República e do Poder Legislativo, o Presidente da Comissão informou que a matéria dependia da votação do Plenário sobre as disposições permanentes que a regulavam.

Na sessão de 4 de setembro a Comissão apreciou uma emenda, cuja autoria não foi revelada, mas redigida, possivelmente, pela subcomissão. Essa emenda devia conter a redação atual do art. 2.º do Ato das Disposições Transitórias. Dizemos "devia" porque do *Diário* só consta a sua parte inicial, embora decorra da discussão que êle foi examinado *in totum*. Foi aprovado o artigo. (*Diário da Assembléa* de 6 de setembro de 1946).

O art. 2.º do Ato das Disposições Transitórias é o seguinte:

"Art. 2.º — O mandato do atual Presidente da República (art. 82 da Constituição) será contado a partir da posse.

§ 1.º — Os mandatos dos atuais deputados e os dos senadores federais que forem eleitos para completar o número de que trata o § 1.º do art. 60 da Constituição coincidirão com o do Presidente da República.

§ 2.º — Os mandatos dos demais senadores terminarão a 31 de janeiro de 1955.

§ 3.º — Os mandatos dos governadores e dos deputados às Assembléas Legislativas e dos vereadores do Distrito Federal, eleitos na forma do art. 11 deste Ato, terminarão na data em que findar o do Presidente da República."

Duas são as situações previstas neste artigo: a primeira diz respeito aos mandatos dos membros do Poder Executivo federal e estadual, isto é, ao Presidente da República e aos governadores, e a segunda compreende os mandatos dos membros do Poder Legislativo federal, estadual e do Distrito Federal, ou seja, senadores e deputados federais, deputados estaduais e vereadores da capital da República.

Os mandatos dos governadores estaduais, pelo § 3º, deveriam terminar todos a 31 de janeiro de 1951, pois todos os governadores foram eleitos na forma do art. 11 e é no dia 31 de janeiro que finda o mandato do Presidente da República. Pois bem: este § 3º já infringe um preceito permanente da Constituição, ou seja, o art. 7º, nº VII, letra c que inclui expressamente entre os princípios constitucionais a “temporiedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes”. Por consequência, no capítulo importantíssimo da definição dos princípios constitucionais, estabeleceu a Constituição que os Estados devem ter como limite de duração, isto é, como duração máxima das suas funções eletivas o prazo das funções federais correspondentes.

Nada impedia, entretanto, que tivessem elas duração menor, ainda que diferente. Por exemplo, se uma Constituição estadual tivesse fixado o prazo de duração do mandato do seu governador em três anos, eleito tal governador na forma do art. 11 das Disposições Transitórias, terminado estaria tal mandato em 1950, e não no dia em que findar o do Presidente da República, conforme determina o preceito transitório. Como não se aplicar, nessa hipótese, o artigo da Constituição estadual, adotado com a permissão expressa do art. 7º, nº VII, letra c, da Constituição Federal?

O fato de a hipótese não ter-se verificado na realidade não exclui o outro fato de que teria podido realizar-se. E demonstra que não somente no caso do mandato dos deputados as Disposições Transitórias podem chocar-se — e na verdade se chocam — com a Constituição, devendo, em tais casos, ser aplicadas, como lei subordinada que são.

O conflito, que ficara em estado potencial na hipótese acima aventada, se transforma em realidade no caso do § 1º. Na hipótese, o conflito não se deu porque nenhuma das Constituições estaduais estabeleceu, como lhes permitia a Constituição Federal, um mandato cuja duração terminasse antes do período presidencial.

Mas, no caso do § 1º, as Disposições Transitórias se chocam com preceitos permanentes da própria Constituição Federal, que não precisam ser aplicados de forma especial por nenhuma Constituição estadual. Valem por si mesmos.

A demonstração do conflito entre o art. 2º, § 1º, das Disposições Transitórias e a Constituição decorre do simples cotejo dos textos.

Se entendermos que os mandatos dos atuais deputados e de um terço dos senadores estão terminados a 31 de janeiro, duas são as consequências possíveis desse raciocínio. Ou bem se declarará a inexistência (coisa diversa do recesso) do Poder Legislativo entre 31 de janeiro e 15 de março, visto que a fração restante do Senado não tem nenhuma possibilidade constitucional de fazer as vezes de Congresso, ou bem se considerará em funcionamento antecipado o Congresso futuro, que se deve instalar a 10 de março, para iniciar seus trabalhos a 15 do mesmo mês.

A primeira consequência é absurda; a segunda, errada. Vamos demonstrar o absurdo da primeira, deixando a demonstração do erro da segunda para a parte seguinte deste parecer.

A idéia da possibilidade da extinção de um dos poderes da União, a não ser por golpe de Estado ou revolução que suprima a própria Constituição, é uma concepção extravagante, que aberraria não apenas do texto constitucional mas de todos os princípios da Ciência Política que se encontram na base das instituições que adotamos.

O relator se permite aqui reproduzir o trecho do seu discurso, no qual abordou ligeiramente este ponto:

“O poder político evoluiu da sua forma primitiva de indiscriminação grupal para precisar-se, com o decurso do tempo, na sua forma antiga de poder individual ou pessoal. É o que nos ensina a História, é o que nos demonstra a Sociologia. Posteriormente o poder político passou dessa fase de poder individual ou pessoal para a fase jurídica, para a fase moderna, que nós chamamos de institucional. O poder político adquiriu a configuração de uma instituição jurídica, afeição-se às linhas, aos sistemas e aos métodos das instituições jurídicas. Em outras palavras: o poder político institucionalizou-se, transformou-se em um dos elementos essenciais, básicos e integrantes do sistema constitucional... Instituído o poder político, constitucionalizado o poder político, ele, dentro da tradição da Ciência Política ocidental, divide-se nas três funções

tradicionalmente conhecidas, como sendo: a função legislativa, a função executiva e a função judiciária. Não se pode conceber a existência, a permanência, a vigência, o funcionamento de uma Carta constitucional democrática, nos termos em que ela foi lavrada e nos termos em que ela existe, sem que se tenha, por outro lado e necessariamente, de admitir a existência perene, o funcionamento constante, o trabalho contínuo dessas três categorias em que se divide o poder político... Risco da figura constitucional, suprimido dos quadros institucionais um desses poderes, o que desaparece com essa extinção é a própria normatividade constitucional; o que entra em colapso não é o poder, é o regime; o que desaparece, durante um prazo embora limitado, é a própria Constituição. E o Estado em que passaremos a viver será um Estado anticonstitucional, um Estado autoritário, um Estado de ditadura."

No desenvolvimento do seu discurso, lembrou o relator que nem mesmo nos sistemas de governo parlamentar a dissolução das Assembléias corresponde à extinção do Poder Legislativo, pois o que se dá é a devolução desse poder às suas fontes de origem, ou seja, ao chamado Poder de Sufrágio.

A impossibilidade do desaparecimento do Poder Legislativo num regime constitucional é uma idéia absurda, repetimos, e como tal considerada por todos. Esta é matéria elementar em Direito Constitucional.

Uma das melhores fontes de informação é e será sempre, em qualquer discussão doutrinária de qualquer ramo da Ciência Jurídica, o Direito Comparado. Poderia assim o relator ir buscar no Direito Constitucional Comparado elementos de sustentação dos seus pontos de vista. Mas acusado que tem sido de se valer demais dos autores estrangeiros, não se socorrerá, aqui, senão dos brasileiros, e dos maiores.

Começemos por aquêle que é *primus inter pares*, Rui Barbosa. Discutindo o problema da duração dos mandatos, escreve êle:

"Durante êsse lapso de tempo não haveria legisladores da União... Assim, periodicamente, esperadamente, constitucionalmente, a União passaria por uma síncope de meses, curtiria uma interrupção, declarada e reconhecida,

na perenidade da vida legislativa, perenidade essencial a todo governo constituído. E não se poderia imaginar, em qualquer organização constitucional, absurdo mais crasso." (*Comentários à Constituição Federal*, vol. II, págs. 21-22.)

Ouçamos outra grande voz, a de João Barbalho:

"Sempre se entendeu que os poderes dos deputados de uma legislatura só terminam depois de constituída a nova Câmara, pois, do contrário, fóra preciso admitir que, durante intervalo entre uma e outra legislatura, fica suprimido no País o Poder Legislativo, o que é um absurdo." (*Comentários à Constituição Federal*, pág. 58.)

Absurdo, diz Barbalho, absurdo, ecoa Rui. Discípulo digno de tais mestres é Aurelino Leal. E sua opinião não discrepa, como se vê do seguinte trecho:

"Se a legislatura não se contasse como estou sustentando, poderia ocorrer o caso de o Presidente não ter representantes, salvo os dois terços permanentes do Senado, a quem convocar para alguma sessão extraordinária que entender preciso. E tudo se pode conceber em matéria de governo, menos a acefalia de qualquer dos seus órgãos." (*Teoria e Prática da Constituição*, págs. 234 e 237.)

Assim, ao julgamento de idéia absurda declarado por Barbalho e Rui, Aurelino junta um terceiro julgamento: idéia inconcebível. Podíamos nos satisfazer com a decisão unânime desses três austeros e sábios juizes brasileiros. Juntemos, contudo, a opinião de um autor de hoje, Pontes de Miranda. No seu comentário ao art. 39 assegura:

"A Constituição de 1946, como a de 1934 e a de 1891, desconhece a dissolução do Congresso Nacional." (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, pág. 21.)

Concluindo esta parte, poderemos, pois, deixar assentado que se o art. 2º, § 1º, do Ato das Disposições Transitórias, for entendido como determinando a extinção do Poder Legislativo entre 31 de janeiro e 15 de março, tal entendimento infringe os arts. 36 e 37 da Constituição, que declaram serem Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, e que o Legislativo se compõe do Senado e da Câmara dos Deputados. E opinião unânime que tais poderes só

existem constitucionalmente quando permanentes, sendo absurda e inconcebível a idéia de sua extinção temporária.

TERCEIRA PARTE

Nesta parte, como disse, o relator se propõe a demonstrar que o Congresso a se reunir em sessão extraordinária no prazo que medeia entre o final da presente legislatura e a instalação da nova legislação, a 15 de março, é o Congresso atual, cujo mandato só então termina, e não o Congresso futuro, cujo mandato só então se inicia.

Ainda aqui o relator se permite transcrever uma passagem do seu discurso em que, ao abordar a matéria, disse o seguinte:

"É realmente espantoso, surpreendente para mim, que se continue, a cada passo, a cada momento, na imprensa e fora dela, no Congresso, nas ruas, nos cafés, nos debates públicos, nas conversas privadas, a se considerar matéria nova e a se discutir, como assunto desconhecido, coisas largamente debatidas, casos que estão mais do que resolvidos em nossa literatura jurídica e na própria experiência da nossa vida republicana.

Foi realmente necessário que o Brasil tivesse atravessado, por tanto tempo, um hiato nas instituições constitucionais para que esta geração crescesse, se desenvolvesse e fôsse para a vida pública tão desabituada, para não dizer tão ignorante dos princípios coezinhos do nosso direito político."

Mal sabia o relator, ao pronunciar aquelas palavras, que estava quase que repetindo outras, pronunciadas da mesma alta tribuna da Câmara dos Deputados, sobre o mesmo assunto, oitenta e três anos antes.

Com efeito, procurando se documentar melhor sobre os antecedentes da questão no Brasil, deparou-se o relator com uma dúvida levantada na Câmara do Império sobre o termo do mandato dos deputados, que era então, como hoje, de quatro anos. E, nos debates, encontrou um discurso do deputado pernambucano Antônio Epaminondas de Melo, estudioso de Direito Parlamentar e autor de um livro sobre as prerrogativas da Câmara. Dêsse discurso, proferido na sessão de 5 de setembro de 1867, destacamos o seguinte trecho:

"Quando começam os quatro anos? Quando findam os quatro anos? É questão nova? É questão que ninguém

sabe? Há precipitação em dizê-lo, em declará-lo? Não está assentado na opinião dos publicistas? Não está na Constituição expressamente? Não é a 3 de maio que a Constituição, no seu art. 18, manda que comece a legislatura e, por consequência, que devem findar os quatro anos em 3 de maio? Nas sessões preparatórias não se legisla; verificar poderes não é legislar; a legislatura começa depois da Câmara constituída e aberta em sessão solene." (*Anais da Câmara dos Deputados*, ano de 1867, vol. V, pag. 67.)

Realmente, a questão não era nova, então. Já tinha sido suscitada e resolvida acertadamente dez anos antes. Mas, tanto tempo passado, ainda é objeto de dúvidas e afirmações desencontradas.

As disposições da Constituição do Império eram perfeitamente equivalentes às da atual.

"Cada legislatura durará quatro anos", dispunha o seu art. 17, como hoje dispõe o nosso art. 57. E o art. 18 da Constituição do Império determinava que "a sessão imperial de abertura será todos os anos no dia 3 de maio", da mesma forma que a atual lei republicana determina, no art. 39, que "o Congresso Nacional reunir-se-á na Capital da República a 15 de março de cada ano". As mesmas declarações e as mesmas omissões.

Já vimos qual foi, em face de tais dispositivos, a interpretação firmada no Império. Agora veremos como, na República, ela não variou.

A Constituição de 1891 continha, como a do Império, preceitos equivalentes aos atuais.

O art. 17 dispunha que o Congresso "reunir-se-ia, independentemente de convocação, a 3 de maio de cada ano", ajuntando o § 2º do mesmo artigo que "cada legislatura duraria três anos".

Vamos, agora, à inteligência desses preceitos. Começemos, como sempre, por Rui Barbosa. Escreve êle:

"O dia inaugural da representação legislativa que se instaura é, *ipso facto*, o dia terminal da representação legislativa que expira. Com efeito, se a missão conferida a esta se esgotasse antes de se iniciar a missão confiada àquela, entre a cessação de uma e a inauguração da outra se abriria uma solução de continuidade na existência

do poder legiferante. Líquido é, portanto, que... uma legislatura não pode ter fim senão quando tem começo a sua sucessora." (*Comentários à Constituição Federal*, vol. I, págs. 21-22.)

João Barbalho:

"Quando começa e quando acaba a legislatura? Esta questão resolve-se pelo art. 17, segundo o qual cada sessão anual será de quatro meses da data da abertura... Do início da primeira sessão data, pois, a legislatura que... terminará quando reunido em primeira sessão o novo Congresso eleito. E sempre se entendeu que os poderes dos Deputados de uma legislatura só terminam depois de constituída a nova Câmara. É certo que, pelo art. 20, o representante, desde que recebe o diploma, entra no gozo da imunidade quanto a prisão e processo e, pelo art. 23, desde que é eleito, não pode celebrar contratos com o Governo nem dele receber emprego remunerado. Daí porém não se pode inferir que a legislatura começa com a eleição nem com o recebimento do diploma. A Constituição apressou-se em estabelecer a efetividade daquelas garantias antes mesmo de constituir-se a Câmara e de renovar-se o terço do Senado; mas não foi seu pensamento, não poderia ter sido, com tais determinações, fixar o ponto de partida ou época inicial da legislatura." (*Comentários*, pág. 580.)

Este comentário de Barbalho, trocados os números dos artigos, poderia ter sido escrito para a Constituição de 1946. Nosso atual diploma político, como o de 1891, além de fixar como início da sessão legislativa a inauguração da legislatura (art.º 39 e 57), faz começar a vigência das imunidades da expedição do diploma (artigo 45). E isto pela mesma razão que prevaleceu na Constituição de 1891, isto é, a de que, num país de educação política imperfeita, como o nosso, é mister proteger-se o representante do povo desde que o seu mandato se torna assegurado, e antes mesmo da inauguração dele, contra as violências e desmandos do arbítrio executivo armado pela força policial, desmandos e arbítrios que foram sempre, desde o Império, a chaga da nossa evolução política. Convém acentuar que Rui Barbosa concorda plenamente com a opinião de Barbalho, que transcreve no seu comentário ao art. 17. (Rui, vol. II, págs. 23-24.)

Outro provento jurista, o Conselheiro Afonso Pena, diretor e professor da Faculdade de Direito de Minas Gerais, ao tempo em que, como Vice-Presidente da República, presidia o Senado, redigiu excelentes comentários ao regime daquela Casa do Congresso, sendo o seu trabalho uma espécie de réplica brasileira do famoso Manual de Thomaz Jefferson sobre o regimento da Câmara de Representantes.

Sobre o assunto em debate observa o Conselheiro Pena:

"Quando termina a legislatura?... Se prevalecer a opinião de que o termo da legislatura coincide com o do ano civil, teremos um período em que o Congresso fica incompleto e impossibilitado de funcionar em sessão extraordinária, o que parece ir de encontro às boas doutrinas constitucionais." (*Regimento do Senado*), in *Manual do Deputado*, Rio 1921.)

Ouçamos agora Aurelino Leal:

"A questão do começo e fim da legislatura é, para mim, de simples percepção: ela acaba quando a seguinte começa. Se, portanto, de janeiro a abril do ano em que se recomposu o Congresso Nacional, o Presidente da República tiver necessidade de recorrer à atribuição de convocá-lo extraordinariamente, chamará ao exercício os membros da Câmara e do Senado que funcionaram no ano anterior, ainda mesmo que estejam eleitos e diplomados os futuros parlamentares. Só na data da abertura constitucional ou legal estes entrarão em funções... Os prazos se contam segundo a sua determinação legal. O parágrafo 2º do artigo 17 da Constituição diz terminantemente que cada legislatura durará três anos. Portanto, nesse dispositivo, a legislatura vem a ser o período de três anos em que o Poder Legislativo funciona com os deputados eleitos por tal prazo e com o Senado renovado no seu terço. Quando é que funciona o Poder Legislativo? A 3 de maio de cada ano. De quando se conta o prazo de funcionamento? Da data da abertura. Logo, é preciso contar três anos da data da abertura para que o prazo constitucional se esgote... Dir-se-á que a data de 3 de maio serve apenas de ponto de partida para a contagem do prazo das sessões ordinárias. Mas como não há outra data certa para o funcionamento do Congresso em princípio de legislatura, ela deve servir de

cômputo da duração da mesma legislatura." (*Teoria e Prática da Constituição*, págs. 236-237.)

É outro trecho que, com pequena adaptação, poderia ser escrito para a Constituição atual.

Observemos um pouco o que ocorre no Direito Constitucional Comparado.

Nos Estados Unidos não existia nenhum dispositivo constitucional que fixasse a data inaugural das legislaturas. Pela seção 2 do art. 1º a Câmara dos Representantes se compõe de membros eleitos cada dois anos, dispondo a seção 4 do mesmo artigo que o Congresso deve reunir-se pelo menos uma vez cada ano, na primeira segunda-feira de dezembro, caso a lei não designe outro dia. Antes de entrar em vigor a Constituição, o Congresso Constituinte determinou, por decisão de 13 de setembro de 1788, que na primeira quarta-feira do seguinte mês de março começariam a funcionar os "procedimentos legais" da Constituição, embora a reunião ordinária do Congresso continuasse marcada, pela Constituição, para dezembro.

A situação ficou, portanto, a seguinte: o Congresso, eleito em novembro de um ano, só se reunia regularmente em dezembro do ano seguinte, embora os mandatos dos congressistas se iniciassem a 4 de março, isto é, nove meses antes da reunião.

Situação tão anômala permaneceu até 1933, quando se verificou a aceitação da Emenda Constitucional número 20, mediante a qual os mandatos dos senadores e deputados eleitos em novembro começam no dia três de janeiro dos anos ímpares, dia em que também se inauguram, pela mesma emenda, as legislaturas. ("Jefferson's Manual", ed. 1949, § 6º; Beard, "American Government and Politics", 1946, pág. 101; Woodburn, "The American Republic", 1916, página 245; Bryce, "The American Commonwealth", 1895, págs. 126-127; Watson, "The Constitution of the United States", vol. I, pág. 278.)

Vemos, portanto, que a prática americana não destoa da tradição brasileira. O antigo Congresso funcionava quatro meses depois da eleição do novo, pois que a eleição se realizava em novembro, a legislatura começava em março, embora as reuniões só se iniciassem em dezembro. E a emenda nº 20 à Constituição (a chamada emenda "lame duck") em na-

da contraria a nossa tese, antes a confirma, pois faz precisamente com que de forma expressa as legislaturas se inaugurem no mesmo dia em que se inauguram os novos mandatos, isto é, a 3 de janeiro, data que igualmente coincide com a instalação do Congresso. A emenda veio assim confirmar cem por cento a interpretação dos juristas brasileiros para o caso nacional.

Em França, no regime da Constituição atual, diz Georges Vedel que, quando ocorre o termo normal dos poderes de uma Câmara, as eleições gerais são organizadas de tal maneira que a nova Câmara deve estar em condições de se reunir antes do fim dos poderes da precedente. Isto é, a Câmara antiga continua até o termo cronológico do seu mandato, mesmo depois da eleição da subsequente. (*Droit Constitutionnel*, 1949, pág. 395.)

É o princípio, hoje predominante, da permanência do Parlamento. (Laferrière, *Droit Constitutionnel*.)

Na Itália, a Constituição de 1948 contém dispositivo expresso sobre a matéria. Com efeito, no art. 61, lê-se: "Até que se reúnam as novas Câmaras, ficam prorrogados os poderes precedentes."

Vejamos um comentário a este artigo:

"Na Constituição régia, a Coroa dissolvia as Câmaras e, no intervalo, até a eleição das novas, ficava impedido o trabalho parlamentar. A fim de obviar a este inconveniente e de garantir ao Poder Legislativo a possibilidade de uma ação contínua de controle político, introduziu-se na nova Constituição a disposição do artigo 61... Desta forma, torna-se evidente que, ao contrário das Assembléias do regime passado, as atuais Câmaras não são órgãos intermitentes mas permanentes, que não apresentam na sua vida nenhuma solução de continuidade, tanto que os poderes da Assembléia decaída cessam somente no momento em que a nova Assembléia é posta em condições de exercer, de fato, com a reunião, os poderes a si atribuídos." (Baschieri Espinosa e Ginnatasio *La Costituzione Italiana*, pág. 265.)

Porém o comentário mais interessante é o de Morhoff. Referindo-se ao art. 61, escreve:

"O segundo item do artigo foi aprovado sem discussão e não provocou nem crítica nem reserva. Trata-se de ino-

vação sábia que, satisfazendo ao que foi uma antiga aspiração democrática, objeto de propostas concretas entre 1910 e 1912, estabeleceu um princípio nOVO e fecundo, pelo qual não deve existir nenhuma solução de continuidade entre a Câmara que morre e a que nasce. Assim é que, depois da convocação das eleições, e não somente até o dia delas, mas também até o dia em que os novos deputados e novos senadores ocuparão fisicamente as bancadas de Montecitorio e do Palacio Madama, as duas velhas Câmaras subsistirão. No passado, do momento em que, pela ocorrência do termo estabelecido na lei ou decorrente de um decreto de dissolução, a Câmara desaparecia, daquele momento até quando a nova Câmara fosse eleita existia um período no qual o Poder Executivo ficava livre de qualquer controle... Contra tal sistema, pelos inconvenientes e perigos que apresentava, já se tinha pronunciado uma notável corrente doutrinária (...) Em substância, o prolongamento das Câmaras confere um caráter de continuidade ao exercício da função legislativa, evitando qualquer carência do Poder Legislativo, que continua a desenvolver a fiscalização política sobre o Governo." (*Tratato di Diritto, e Procedura Parlamentare*, 1948, págs. 56-57.)

Convém observar que essa disposição da nova Constituição italiana tinha o seu precedente na Constituição espanhola de 1931, que, com a alemã de Weimar, são duas fontes importantes do constitucionalismo moderno. No artigo 59 a Constituição espanhola determinava que as Cortes dissolvidas se reuniriam de novo, caso a eleição não fosse realizada no prazo determinado.

Estes são os precedentes nacionais e os elementos de comparação estrangeiros que podemos utilizar na interpretação da nossa Constituição de 1946. Como se vê, tudo indica que os mandatos dos congressistas e a duração das legislaturas se estendem até o início do funcionamento do novo Congresso, que se instala a 15 de março. Esta é a nossa firme convicção. Tal convicção é ainda reforçada à vista do artigo 45, que estabelece uma clara distinção entre a expedição do diploma e a inauguração da legislatura: "desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte — diz esse artigo — os membros do Congresso não poderão ser presos," etc.

Ora, é evidente que tal redação diferiu intencionalmente da do artigo 32 da Constituição de 1934, que era a seguinte:

"Os deputados, desde que tiverem recebido o diploma até à expedição dos diplomas para a legislatura subsequente, não poderão ser presos" etc.

Aqui se determina a inauguração da legislatura com a expedição do diploma. Lá se recusa, e aliás com toda procedência, tal solução. Parece-nos fora de dúvida.

E também diferiu o preceito da Constituição de 1946 da redação do artigo 30 da Constituição de 1891, que dizia:

"Os deputados e senadores, desde que tiverem recebido o diploma até nova eleição, não poderão ser presos", etc. Como se vê, a Constituição de 1946 distingue de forma absoluta e expressa a inauguração da legislatura da expedição dos diplomas e da realização das eleições, coisa que as outras Constituições não faziam, o que sempre deu margem a confusão e a periódicos debates no Congresso, apesar da opinião dos juristas.

As poucas opiniões divergentes da corrente representada pelos grandes juristas que citamos a propósito da Constituição de 1891 sustentavam, em relação a 1891, que o mandato ia até a eleição, e, em relação a 1934, que ia até a diplomação, precisamente por causa da obscuridade dos preceitos acima referidos. Mas já vimos como mesmo apesar de tais preceitos a corrente dominante era largamente no sentido que propugnamos. Pois bem, a Constituição de 1946 veio acabar com todas as dúvidas, pois que estabeleceu a duração das imunidades até a inauguração da legislatura, isto é, até 15 de março.

Isto nos confirma ainda mais na nossa convicção. Com efeito, é muito aceitável que as imunidades acobertem os eleitos diplomados que ainda não se acham em função, pois que são deputados futuros certos, e as garantias do Poder Legislativo devem já sobre eles se estender contra qualquer violência do Executivo. Mas o que não se pode aceitar é que antigos deputados, que não mais o são, permaneçam no gozo de imunidades, que são garantias ligadas à função somente, e não às pessoas. Esta seria a consequência lógica e fatal se aceitarmos, em face da Constituição de 1946, a tese de que os mandatos terminam antes de 15 de março, data inaugural das legislaturas,

à vista do artigo 39. Conseqüência que aberraria, não só de todos os princípios jurídicos como do próprio Congresso.

Para nós, pois, além de tôdas as razões apresentadas com fundamento na opinião invocada dos autores nacionais e estrangeiros, a Constituição de 1946 decidiu expressamente a questão: 1) ao distinguir claramente, como coisas separadas, de um lado, eleição e diplomação, e, do outro, o início da legislatura (art. 45); 2) ao determinar que este início se verifica a 15 de março (art. 39); 3) ao impor a duração, até tal data, das imunidades parlamentares (art. 45).

Acresce, ainda, notar que, se respeitarmos o sistema constitucional, não estaremos de modo nenhum retirando ao futuro Congresso um dia sequer da duração normal do seu mandato. Na verdade, o que se daria, se considerássemos em função desde 31 de janeiro o Congresso eleito em 1950? O resultado seria que, à vista do artigo 57 da Constituição, que fixa o mandato normal em quatro anos, o próximo Congresso teria seu mandato terminado em 31 de janeiro de 1955. Ao passo que, se aceitarmos a tese exata, o mesmo Congresso, inclusive e pelas mesmas razões os senadores de que trata o art. 2.º, § 2.º, das Disposições Transitórias, só terminará a sua legislatura em 15 de março de 1955. Não haverá, pois, como se tem dito, perda de um só dia, com a adoção da interpretação verdadeira.

O que devemos é ajustar, nesta fase de transição e de uma vez por tôdas, daqui para o futuro o funcionamento do Congresso Nacional com as disposições constitucionais permanentes, que fixam de maneira iniludível a duração da legislatura e o seu início.

Dir-se-á que a interpretação propugnada pela maioria da Câmara que assinou a convocação, se não diminui a duração do Congresso futuro, aumenta de mês e meio a sua própria duração.

A isto responderemos com dois argumentos.

O primeiro é o de que a duração deste primeiro Congresso foi aumentada por deliberação da Assembléa Constituinte, no Ato das Disposições Transitórias. E parece muito mais natural que tal duração seja levada às suas conseqüências lógicas, com o respeito ao mecanismo constitucional que estabelece, para sempre, os prazos de funcionamento do Congresso, do que por apêgo à letra de um

preceito transitório, em parte inconstitucional, sejamos levados a introduzir, no mecanismo permanente, um desencontro de datas que nunca mais terá solução, a não ser que se adote mais tarde a solução que agora se procura repelir. E tal desencontro seria, em cada quatro anos, pôsto em evidência, com a manutenção das imunidades para cidadãos que não mais exercem as funções a elas inerentes.

O segundo argumento é de ordem moral, e com êle pretende o relator admitir, até certo ponto, a procedência do aspecto moral da objeção acima mencionada.

Realmente não se pode negar que entre alguns signatários do requerimento, notadamente entre os que não foram reeleitos, tem ecoado a alegação, aliás juridicamente infundada, de que a opinião pública pode encerrar a permanência do Congresso aberto depois de 31 de janeiro como um desejo de continuação de ex-deputados em funções extintas. Já vimos que isto não é verdade, e que as nossas funções atuais só se extinguem a 15 de março. Mas, por outro lado, o relator levou em consideração as objeções que lhe foram feitas no sentido de que, como o esclarecimento de teses jurídicas é matéria que escapa à atenção e até ao interesse das grandes camadas populares, serão estas, possivelmente, levadas a se convencer, dando crença à campanha solerte de desmoralização do Congresso em certos meios, da falta de razão jurídica da prorrogação, e do seu caráter simplesmente interesseiro. Ora, tal situação só pode contribuir para o desprestígio do Poder Legislativo, que é coisa que todos os signatários da convocação estão seguramente no propósito de evitar.

Assim sendo, o relator, sem modificar em nada os fundamentos do seu raciocínio e a natureza das suas conclusões, pensa que se poderá chegar a uma solução conciliatória, que seria a convocação do Congresso até 31 de janeiro, e a declaração formal, pela Comissão de Justiça, pelo Plenário da Câmara, de que a legislatura atual termina a 15 de março, de modo que, se o têrço restante do Senado ou o futuro Presidente da República tiverem que levar a efeito alguma convocação extraordinária, entre 31 de janeiro até 15 de março, por qualquer dos motivos requeridos na Constituição, o Congresso a ser convocado é o que se encontra em função nos termos acima.

O relator acredita que tal interpretação resolverá, de agora para o futuro, a questão da duração dos mandatos e das legislaturas, em face dos termos inequívocos da Constituição Federal.

Finalmente, é de se acentuar que a interpretação adotada pelo Congresso será a que deve prevalecer, visto que qualquer ingerência do outro Poder, com o propósito de alterá-la, viria ferir flagrantemente o artigo 36 da Constituição, que assegura a independência e a harmonia dos Poderes da União, dentro dos limites constitucionais.

A vista do exposto, o relator propõe a esta douta Comissão as seguintes conclusões:

CONCLUSÕES

1) A convocação requerida deve prevalecer até 31 de janeiro.

2) O Congresso Nacional ficará em recesso entre 31 de janeiro e 15 de março, data em que terminará a primeira legislatura.

Sala "Afrânio de Melo Franco", 28 de novembro de 1950. — *Afonso Arinos*, relator.

O Sr. Deputado Gustavo Capanema também apresenta seu voto na Comissão de Constituição e Justiça: (4)

"CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONGRESSO NACIONAL

Comissão de Constituição e Justiça

Parecer do Deputado Gustavo Capanema
Meu voto é o seguinte:

1 — Mais de um terço dos Membros da Câmara dos Deputados, com o requerimento datado de 9 do mês passado, resolveu convocar "o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente de 16 de dezembro do corrente ano a 9 de março do ano próximo". O requerimento indica os objetivos da reunião extraordinária, a saber: a necessidade de que as Câmaras funcionem por ocasião da próxima transmissão do governo, e bem assim a conveniência de serem ultimados projetos em curso, que interessam à atual administração.

2 — A Constituição admite que o Congresso seja convocado extraordinariamente não só pelo Presidente da República como também "por iniciativa do terço de uma das Câmaras" (parágrafo único do art. 39).

Quanto ao caso da iniciativa parlamentar, a Constituição não exige mais do que isto: que um terço do Senado ou da Câmara tome a iniciativa da convocação. Verificado como está que mais de um terço da Câmara dos Deputados requereu a convocação, convocado deve ser desde logo o Congresso, para funcionar no período e com os objetivos indicados pelos deputados que decidiram convocá-lo. Ao presidente da Câmara dos Deputados cabe proceder consoante o art. 185 do Regimento Interno, que assim dispõe:

"Sempre que o terço da Câmara dos Deputados comunicar ao seu presidente haver resolvido convocar, em sessão extraordinária, o Congresso Nacional na conformidade do art. 39, parágrafo único, da Constituição, a resolução será transmitida ao presidente do Senado, para as providências necessárias, nos termos do Regimento Comum."

3 — Observo, todavia, que os atuais deputados, assim como os senadores eleitos em janeiro de 1947, terão findos os seus mandatos no dia 31 de janeiro de 1951. É uma determinação expressa da Constituição (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 2.º, § 1.º). Dêste modo, para que o Congresso Nacional possa funcionar em todo o decurso do período da convocação, forçoso é que os novos deputados e senadores, eleitos a três de outubro próximo passado, e daqui a pouco diplomados, assumam os seus mandatos na data inaugural da nova legislatura, que é o mesmo dia 31 de janeiro de 1951.

4 — Poder-se-ia indagar se a deputados atuais é lícito convocar deputados futuros. Não tenho a menor dúvida sobre este ponto.

A Constituição confere, por uma forma irrestrita, a um terço de qualquer das Câmaras e prerrogativa de convocar extraordinariamente o Congresso Nacional. Não faz nenhuma limitação de termo ou de época. A prerrogativa não está condicionada à convocação de um eventual Congresso, de que façam parte os próprios convocantes, mas se refere de um modo geral ao Congresso como instituição constitucional de existência ininterrupta e permanente.

5 — É de notar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados não previu a situação que ora se nos depara. Dispõe

(4) DCN de 6-12-50 — págs. 9.380 e seguintes.

o seu art. 7.º: "Nas convocações extraordinárias não haverá sessões preparatórias e nelas funcionará a Mesa da sessão anterior."

O preceito tem cabimento quanto às reuniões extraordinárias que ocorram, no decurso da legislatura, depois da reunião ordinária. Não é, porém, aplicável, em se tratando de reunião extraordinária convocada para o início da legislatura, pois, neste caso, é de presumir que, com a renovação dos mandatos, desorganizada esteja a Mesa da anterior reunião.

Necessário é, pois, que, logo depois de feita a convocação ora requerida, seja votada uma emenda ao Regimento Interno que o harmonize com a conjuntura constitucional em perspectiva.

6 — Outro ponto, de exame oportuno, seria indagar se a convocação, uma vez feita pelo Presidente da República ou requerida pelo terço de uma das Câmaras, é suscetível de ser revogada.

Parece claro que nada obsta à revogação. Se, depois de ter convocado extraordinariamente o Congresso, e antes de estar ele reunido, o Presidente da República verificar que desapareceram os motivos da reunião extraordinária, lícito lhe será declarar suspensa ou revogada a convocação.

O mesmo há de ocorrer no caso de convocação da iniciativa do terço de uma das Câmaras. Também nessa hipótese, não estando ainda reunido, podem os convocantes declarar sem efeito a convocação. Mas é fora de dúvida que somente aos que resolveram convocar o Congresso, e não a outros, é permitido declarar revogada ou suspensa a convocação.

Vê-se, assim, que, perdurando a decisão convocatória, há pouco tomada, nenhuma interferência lateral, da Mesa, da Comissão de Constituição e Justiça — é da nossa tradição que coincidam — ou do Plenário, poderá obstar ao desdobramento dos trâmites que culminem na reunião extraordinária nos termos da convocação.

7 — A Constituição fixou o término do primeiro quinquênio presidencial assim como da primeira legislatura. Aquêles e esta findam às quatorze horas do dia 31 de janeiro de 1951. (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 2.º e seu § 1.º.) Com tal preceito, estabeleceu a Constituição o dia e a hora inau-

gurais dos quinquênios e das legislaturas posteriores. As quatorze horas do dia 31 de janeiro de 1951 terão início o segundo quinquênio presidencial e a segunda legislatura. Essa mesma data e essa mesma hora marcarão, periodicamente, o momento inicial dos futuros quinquênios e das futuras legislaturas.

Reconheço que a solução constitucional não é a mais conveniente. O que é da nossa tradição é que coincidam na mesma data a inauguração da legislatura e a reunião ordinária do Congresso. O desconjuntamento, operado pela Constituição de 1946, poderá trazer, periodicamente, o inconveniente de uma reunião extraordinária perturbada por trabalhos preparatórios, e até mesmo fragmentada na sua política e no seu trabalho pelo advento de uma legislatura nova.

Seria, por outro lado, mais conveniente à estabilidade das coisas nacionais que o término do mandato presidencial não viesse nunca a coincidir, precisamente, com o término de uma legislatura.

Esses inconvenientes foram afastados nos Estados Unidos pela emenda XX à Constituição, segundo a qual o período presidencial expirará ao meio-dia do dia 20 de janeiro, e cada legislatura, ao meio-dia do dia 3 de janeiro, devendo o Congresso reunir-se, cada ano, ordinariamente, nessa mesma data de 3 de janeiro, ao meio-dia.

8 — Em nosso País, o reajustamento da data inaugural das legislaturas só poderia ser feito mediante reforma constitucional.

Discordo, com todo o acatamento que me merece a autoridade do Deputado Afonso Arinos, do seu ponto de vista segundo o qual o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é uma lei ordinária.

As disposições transitórias tanto da Constituição de 1891, como da de 1934, eram parte integrante do texto constitucional, e nunca foi pôsto em dúvida o seu caráter de leis constitucionais.

Essa tradição não foi rompida pela Constituição de 1946. Foi a mim que coube, na Assembléa Constituinte, propor que as disposições transitórias passassem a constituir um texto separado (Emenda n.º 3.616). A minha proposta assim rezava: "Para estabelecer as disposições transitórias, em vez de um título especial da Constituição faça-se uma lei constitucional especial, denominada lei constitucional transitória."

Da justificação com que encaminhei a emenda, destaco este trecho: "As disposições transitórias em regra têm curta duração. São preceitos que logo deixam de ter aplicação. Incorporá-los ao texto constitucional, destinado a vigorar indefinidamente, não é de boa técnica jurídica." (Anais da Assembléa Constituinte, vol. XVI, pág. 221.)

A emenda foi aceita, e o texto transitório que se destacou, com o caráter de lei constitucional, só poderá ser modificado por outra lei constitucional, como se declara tão inequivocamente, no seu preâmbulo.

E o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é, assim, uma lei constitucional, isto é, mediante o processo de reforma estabelecido no art. 217 da Constituição.

Deste modo, só há um meio de fazer coincidir a data inaugural das legislaturas com a data inaugural das sessões legislativas ordinárias: é a emenda constitucional.

Técnicamente, é a solução conveniente. Se politicamente também o é, melhor poderão dizer os partidos políticos nacionais.

9 — Isto pôsto, voto pelas seguintes conclusões:

- a) a iniciativa da convocação do Congresso, para funcionar de 16 de dezembro deste ano a 9 de março do ano que vem, foi tomada de acôrdo com a Constituição. Deve ser, pois, convocado o Congresso, para reunir-se extraordinariamente, nos termos do requerimento da convocação;
- b) o mandato dos atuais deputados, assim como dos senadores eleitos em 1947, terminará no dia 31 de janeiro de 1951. A partir desta data, só os novos deputados e senadores, eleitos a três de outubro deste ano, poderão tomar parte na reunião extraordinária do Congresso;
- c) o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é uma lei constitucional. Portanto só mediante emenda constitucional poderá ser feita a modificação de qualquer dos seus preceitos.

Rio de Janeiro, 5 de dezembro de 1950.
— *Gustavo Capanema.*"

Reunida a Comissão de Constituição e Justiça, delibera a convocação extraordinária do Congresso Nacional, nos termos da Ata da 7.ª Reunião Extraordinária, que abaixo transcrevemos:

"ATA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

7.ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA REALIZADA NO
DIA 6 DE DEZEMBRO DE 1950, ÀS 15 HORAS

Sob a presidência do Deputado Agamenon Magalhães, estêve reunida a Comissão de Constituição e Justiça, em sessão extraordinária, presentes os Deputados Gustavo Capanema, Carlos Waldemar, Afonso Arinos, Souza Leão, Domingos Velasco, Soares Filho, Flores da Cunha, Gil Soares, Aristides Largura, Castelo Branco, Samuel Duarte, Pacheco de Oliveira, Celso Machado, Adroaldo Costa, Gurgel do Amaral, Caiado de Godói e Ernani Sátiro.

Lida e aprovada a Ata da sessão anterior, o Deputado Domingos Velasco, com a palavra, leu um voto de sua autoria sôbre a convocação extraordinária do Congresso Nacional. Depois de várias considerações o representante socialista submeteu a seus pares, entre outras, as seguintes conclusões:

- a) constitucionalidade da convocação do Congresso até 31 de janeiro de 1951;
- b) constitucionalidade da convocação dos congressistas eleitos para a nova legislatura, a fim de que a inaugurem no dia 1.º de fevereiro de 1951;
- c) conveniência de emendar a Constituição para que fique estabelecida a coincidência do término de uma legislatura com a inauguração da subsequente.

O Deputado Aristides Largura, com a palavra, em seguida, indagou se a Comissão poderia discutir a legitimidade do requerimento de convocação, uma vez que êle fôra feito em obediência aos dispositivos da Constituição. O Deputado Afonso Arinos esclareceu que não se tratava de uma convocação comum, feita no meio da legislatura, e que a questão envolvia também dispositivo das Disposições Constitucionais Transitórias. Desprezada a preliminar, continuou o Deputado Aristides Largura sustentando o seu ponto de vista de que os mandatos

teriam que ir até 15 de março, porquanto, em caso contrário, o Congresso deixaria de existir entre 31 de janeiro e aquela data. O Deputado Soares Filho, a seguir, explicou que tanto o Deputado Afonso Arinos, no seu parecer, como o Deputado Gustavo Capanema, no seu voto, haviam chegado a uma conclusão semelhante, embora baseada em razões diversas — a de que os mandatos dos atuais congressistas vão até 9 de março. Assim, a primeira questão a ser resolvida era a da legitimidade da convocação no período de 16 de dezembro a 9 de março. No segundo item é que se resolveria quando terminavam os mandatos atuais. Posta a votos a primeira proposta do Deputado Soares Filho — se era legítima a convocação até 9 de março —, foi ela aprovada por unanimidade. Passou-se, então, à discussão da segunda preliminar. Depois de amplo debate, em que tomaram parte, entre outros, os Deputados Afonso Arinos, Gustavo Capanema, Adroaldo Costa e Samuel Duarte, coube a este último esclarecer que talvez o Senado não concordasse com a solução dada pela Câmara à questão dos mandatos. Por isso seria melhor que a matéria fôsse dividida em duas partes:

— a da convocação e a do término dos mandatos. Resolvendo a questão de ordem, o Sr. Presidente decidiu que o relator apresentasse o seu parecer à primeira parte, ficando o estudo da segunda para outra ocasião, por se tratar de matéria altamente controversa. Tanto o Deputado Afonso Arinos como o Deputado Soares Filho salientaram que o problema poderia ser solucionado em definitivo, pelo judiciário. Assim, se os futuros deputados se julgassem prejudicados pelo funcionamento do Congresso atual até 9 de março, poderiam bater às portas da justiça, por meio de mandado de segurança.

Nada mais havendo a tratar, o Sr. Presidente levantou os trabalhos. Para constar, lavrei a presente Ata, que vai por mim assinada.

Sala Afrânio de Mello Franco, em 6 de dezembro de 1950. — *Carlos Tavares de Lyra*, Secretário."

"REQUERIMENTO DE CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONGRESSO NACIONAL — REDAÇÃO DO VENCIDO (5)

1. A Comissão de Constituição e Justiça, tendo em vista o requerimento de convocação extraordinária do Congresso,

firmado pelo Sr. Soares Filho e outros, opina favoravelmente à constitucionalidade da mesma convocação até 9 de março de 1951.

2. Decidiu ainda a mesma Comissão adiar, para melhor estudo da questão, o parecer à consulta do Senhor Deputado Rui Almeida, sobre o termo do mandato da atual Câmara dos Deputados, em face do art. 2.º, § 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sala Afrânio de Mello Franco, em 6 de dezembro de 1950. — *Agamemnon Magalhães*, Presidente — *Afonso Arinos*, Relator — *Gustavo Capanema* — *Carlos Waldemar* — *Pacheco de Oliveira* — *Castelo Branco* — *Soares Filho* — *Souza Leão* — *Domingos Velasco*, de acôrdo com o voto em separado — *Adroaldo Costa* — *Samuel Duarte* — *Aristides Largura* — *Gil Soares* — *Flores da Cunha* — *Celso Machado* — *Ernani Sátiro*."

A polémica continua no Parlamento Nacional. O Deputado Samuel Duarte pronuncia discurso do qual vamos recordar alguns trechos (6).

O Deputado Samuel Duarte afirma que a convocação extraordinária do Congresso Nacional era pacífica, em se tratando de período normal das sessões legislativas do Congresso, ou seja, entre o final de uma sessão e o começo de outra, mas

"ocorre, entretanto, que estamos no fim de uma legislatura e, apresentando instrumento convocatório, para que o Congresso funcione até 9 de março de 1951, levantou-se dúvida, esponsada por alguns signatários do próprio requerimento, quanto à extensão dos poderes desta Assembléa, isto é, a extensão do mandato dos atuais Deputados, além do dia fixado pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

"Sr. Presidente, de acôrdo com o pensamento de vários membros desta Casa e, considerando o que dispõe o art. 2.º, e seus parágrafos, daquele texto, entendemos que depois de 31 de janeiro não é possível terem assento neste recinto os que não foram sufragados vitoriosamente pelas urnas de 3 de outubro."

(5) DCN de 8-12-50 — pág. 9.452.

(6) DCN de 19-12-50 — pág. 9.889.

A seguir o orador rende homenagens ao Sr. Afonso Arinos, mas reconhece que S. Ex.^o,

“para chegar à conclusão a que chegou, no sentido de que o Congresso convocado é o atual, ou seja, para chegar à conclusão de que os mandatos dos atuais Deputados e Senadores, eleitos em 1947, se prolongam até 15 de março vindouro, foi preciso que S. Exa. não reconhecesse, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a validade que lhe é inerente. S. Exa. entende que esse Ato não tem o valor, não tem a virtude, não tem a categoria de uma lei constitucional.

Achando que é lei ordinária, subordinada ao texto permanente da Constituição, sustenta que não sendo possível a vacância do Poder Legislativo, e não sendo possível antecipar a inauguração da nova legislatura, se deve negar eficácia ao artigo que estou comentando.

Ora, partindo dessa premissa, seria natural e até certo ponto coerente a conclusão esposada por S. Exa.; mas outros, entre os quais o Deputado Gustavo Campanema, que colaborou na formação do texto controvertido, opinam que esse texto participa da mesma natureza da Constituição. Não tenho dúvidas em acompanhar essa corrente, porque a circunstância de ter sido o Ato expedido separadamente não lhe tira, absolutamente, o valor que lhe é atribuído. A expedição em apenso correspondeu a uma técnica que vem da Constituição austríaca. Foi, se não me engano, o Professor Hans Kelsen quem se valeu, pela primeira vez, desse método de estabelecer, em instrumento à parte, aquelas disposições destinadas a regular matérias de direito intertemporal e outras que não coubessem no texto permanente da Constituição.

O Ato das Disposições Transitórias — está dito, no seu preâmbulo — é um conjunto de normas constitucionais. Foi expedido pela mesma Assembléia convocada para elaborar a Constituição e na mesma data em que foi promulgada a Constituição Federal. O argumento de que não se pode chocar com disposições permanentes da Constituição, a meu ver, não tem a substância que se lhe quer reconhecer, porque exatamente está destinado a regular assuntos de caráter excepcional. Aí está sua própria razão de ser. Havia, naturalmente, questões que deviam ser resolvidas na transição de

um regime para outro. Todas as Constituições contêm, no final, regras destinadas à solução exatamente das matérias em trânsito. E não seria essa circunstância em si mesma que lhe tirasse o caráter de lei constitucional, para assumir, então, o papel de simples lei ordinária. Tanto mais quanto, promulgada que foi a Constituição, o próprio Ato estabeleceu que, uma vez encerrada essa tarefa, a Câmara e o Senado se separassem para funcionar como Congresso ordinário. Foi o que ocorreu imediatamente, e o Congresso passou a colaborar com os outros poderes na expedição das tarefas de competência que a Constituição lhe atribui. Se essas normas, se essas regras tivessem de regular matérias da competência do Congresso ordinário, seria o caso de se ter deferido todo o plano desse trabalho para a ordem do dia das duas Casas do Congresso, que, no dia imediato ao da promulgação da Constituição, encetariam suas tarefas na sessão legislativa inaugural da primeira legislatura.”

Depois o orador apresenta a seguinte conclusão:

“Estamos diante de uma Câmara, cujos poderes, por determinação expressa de um ato constitucional, expiram no dia 31 de janeiro de 1951. Por outro lado, não é possível admitir a vacância do Poder Legislativo. Temos, então, de aceitar que o Congresso pode ser convocado para funcionar até 15 de março futuro, tomando parte nos trabalhos, a partir de 1.^o de fevereiro, os membros do novo Congresso.

Esta a solução. Pergunto: ofende expressamente algum texto permanente da Lei Fundamental? Não creio.

Quando a Constituição, prevendo as reuniões do Congresso, declara que se realizarão na Capital da República, a 15 de março de cada ano, e se estenderão até 15 de dezembro, evidentemente regula as sessões ordinárias das duas Casas. É claro, também, que, sendo permitido ao Congresso reunir-se extraordinariamente, só estará em condições de fazê-lo no período chamado das férias parlamentares.

Ora, aí temos um fato positivo: o Congresso foi convocado extraordinariamente para funcionar até o dia 9 de março de 1951. Não dou muita importância ao rigorismo de certas afirmações, em ca-

ráter dogmático, de que o que está convocado é o Congresso atual. O Congresso, como afirmei, existe permanentemente, enquanto estivermos sob o regime representativo, enquanto funcionarem nossas instituições democráticas. Ele pode renovar-se, renovando-se a Câmara de quatro em quatro anos, como o organismo se renova, através de suas células. Porque o Congresso é um corpo vivo, dentro da realidade constitucional. Sustento, pois, que funcionarão os atuais representantes até 31 de janeiro e, a partir dessa data, deverão participar dos trabalhos aqueles que forem diplomados para a nova legislatura. Afinal, entre admitir a prorrogação de mandatos, extintos a 31 de janeiro, e preferir a fórmula de antecipar o funcionamento da nova legislatura, julgo mais coerente com o espírito da Constituição a fórmula sugerida."

O Deputado Ataliba Nogueira (7) admite a convocação extraordinária do Congresso Nacional, porém, somente até o dia 31 de janeiro de 1951.

E justifica:

"Fundamenta-se a nossa asserção em que deve predominar, no caso, o disposto no art. 2º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Reza esse dispositivo que o mandato dos atuais Deputados termina com o do Presidente da República, isto é, fatalmente os Deputados hão de deixar os seus lugares no dia 31 de janeiro do próximo ano.

Nós, Constituintes, fomos eleitos por 4 anos apenas. A Constituição, entretanto, nesse dispositivo a que me refiro, prorrogou o nosso mandato para 5 anos. Ora, não nos é possível, para nos assentarmos nessas poltronas nos dias de hoje e tomarmos deliberações como legisladores até 31 de janeiro, invocar esse nosso direito com base no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, no entanto, ao chegar o momento do término do mandato prescrito nesse dispositivo, entender possível prorrogar o direito de assento nesta Casa!"

Comenta, depois, a afirmação do Deputado Afonso Arinos de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias constitui apenas direito intertemporal.

E pergunta:

"*Quid inde?* Que se segue de ser direito intertemporal o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

Que significa então direito intertemporal? Trata-se de denominação alemã. Os alemães gostam de certas expressões e nós, homens do direito, estudamos com os alemães outra técnica e outra linguagem jurídica que nos dá, de fato, maior precisão e maior facilidade em discutir o direito. Ao invés de usar expressões muito longas, dizemos apenas: isto é direito intertemporal.

Se dissermos que determinado direito positivo é de caráter intertemporal, estamos apenas aludindo a um acidente de tempo que há nesse direito, que existe nessa norma jurídica: apenas acidente de tempo. Não estamos, absolutamente, desnaturando a norma jurídica: não estamos dizendo que ela se transubstancia, que a matéria se torna outra. Não! Notai bem comigo: em primeiro lugar, afirmando que é mero acidente de tempo, digo ser ela intertemporal, não mais a natureza ou a forma da lei. As leis intertemporais se dividem, como as outras, em ordinárias e constitucionais. Estamos, portanto, dentro do mesmo ponto de vista, apenas empregando a técnica alemã, que poderíamos qualificar como a peninha do rabo para trazer dificuldades..."

Afirma, a seguir, categóricamente:

"O fato de se tratar de lei intertemporal não altera a hierarquia legal. Não se pode, de maneira alguma, alterar a hierarquia das leis. Em falta absoluta de autoridade da nossa palavra, vamos buscar alguém que há de ser nosso mestre, neste momento. Abrimos os "Atos Constitucionais do Legislativo e do Executivo", este primor de obra de Rui Barbosa. Lá encontramos a hierarquia das leis. Rui Barbosa coloca, em primeiro lugar, a Constituição e todas as leis constitucionais.

Acima de tudo, não pode haver, de maneira alguma, nada, nessa escala hierárquica, acima da Constituição.

Em segundo lugar, não há diferença alguma entre Constituição e leis constitucionais; a não ser no tocante à forma e à substância, é uma só a matéria; a matéria constitucional é uma só.

O mais é questão de forma. Se ela procurou formar o arcabouço do Estado e inscrever, e colocar, em cada um daqueles escaninhos a matéria necessária à

(7) DCN de 17-11-50 — pág. 8.176.

construção do edifício estatal, então se chama Constituição; se, todavia, apenas buscou este ou aquêlê aspecto da estrutura do Estado, nesse caso alterando a Constituição, modificando-a, temos a paridade das leis: é sempre e unicamente lei constitucional. Não há diferença, portanto, entre Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Constituição; o texto definitivo, repito, não consagra a diferença entre as normas transitórias e as normas permanentes, a não ser esse acidente de tempo, isto é, do texto da Constituição, porque as normas são permanentes, têm sua vigência *ad eternum*, segundo aquela inspiração maravilhosa de Pimenta Bueno, que iria buscar, na temporariedade da obra humana, a perenidade do século. Ele terminou os brilhantísimos "Comentários à Constituição do Império", dizendo: — "Esto *perpetua!* Pois bem. Nós, que sabemos a precariedade da obra humana, devemos dizer, somente, que o texto constitucional vige até ser emendado ou revogado. A lei constitucional ou Ato das Disposições Constitucionais Transitórias vige até desaparecer o efeito previsto para a norma consagrada no dispositivo."

Prossequindo, direi: portanto, nenhuma antinomia existe entre a disposição permanente e a disposição transitória. É este mero acidente de tempo que vai fazer, por exemplo, em obediência ao art. 2.º, com que, no dia 31 de janeiro, o Sr. Presidente transmita o poder ao sucessor já eleito... e nós Deputados deixemos estas cadeiras, ao término da-quele mesmo dia.

Com isto, já se esvaiu o conteúdo dessa norma do art. 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Não existirá mais, para efeito algum. Como consequência, repito, antinomia alguma existe entre as Disposições Transitórias e as permanentes e, menos ainda, qualquer subordinação.

Como se pode, pois, dizer que se trata de um direito intertemporal, que é transitório, quando se mostra que o direito intertemporal pode ser de natureza constitucional ou de natureza ordinária? A sua única característica especial é a de ser sempre transitório. Sempre êle está entre dois tempos — *inter tempus*; o tempo da norma anterior e o tempo da norma vigente no momento. Mais nada."

Passa, agora, o orador a outro argumento do Deputado Afonso Arinos:

"Diz S. Ex^a que a sua argumentação se baseia também no art. 2.º, § 1.º, do Ato, conjugado com o art. 39 da Constituição.

Ora, Srs. Deputados, o orador afirmava desta tribuna que, se não conjugarmos o disposto nestes dois artigos, a saber: aquêlê artigo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que fixa preempitivamente como término do nosso mandato o dia 31 de janeiro de 1951, com o que diz o art. 39 da Constituição vigente, determinando que a reunião do Congresso Nacional se dará no dia 15 de março; se não usarmos uma interpretação, mas simplesmente olharmos de modo frio para um e outro artigo em conclusão, haverá um hiato na vida constitucional do Brasil, pela decadência, vamos assim dizer, de um ramo do Poder, que é o Legislativo. Deixará, em outras palavras, de existir o Poder Legislativo de 31 de janeiro a 15 de março do próximo ano.

Examinemos o seu pensamento.

Mais ainda: S. Ex^a invoca como adinículo à argumentação, dizendo que são indispensáveis para a compreensão do seu pensamento, os arts. 57 e 45 da Carta Magna.

O art. 57 reza:

"Cada legislatura durará 4 anos."

O art. 45 dispõe:

"Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara."

Sintetizando, portanto, o pensamento do Deputado Afonso Arinos, em palavras minhas direi o seguinte:

Friamente, olhando-se um artigo e outro, o do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e o 39 da Carta Magna, veremos que se a Câmara se tem de reunir somente a 15 de março e o mandato dos atuais Deputados termina no dia 31 de janeiro, estabelece-se esse hiato na vida constitucional. É preciso preenchê-lo, e havemos de fazê-lo considerando estas duas outras normas constitucionais: a primeira, relativa ao mandato do Deputado, que é de 4 anos, e, convocando-se a

si próprios, os Deputados novamente eleitos teriam mais de 4 anos, pois o mandato iria até 15 de março. Quatro anos, portanto, decorridos. De outra feita, a Constituição, no art. 45, diz que as nossas imunidades parlamentares se estendem até à inauguração da próxima legislatura. Ora, nada disso procede.

Responderemos ao nobre Deputado, analisando, um por um, os artigos da Constituição por êle invocados. Vejamos a surpresa que nos causa a simples leitura desses artigos. Assim, no art. 39, diz o texto constitucional:

“O Congresso Nacional reunir-se-á, na Capital da República, a 15 de março de cada ano e funcionará até 15 de dezembro.”

Onde, Sr. Presidente, qualquer referência à legislatura, à inauguração, à primeira reunião que se possa dar na legislatura? Nenhuma. O art. 39 diz, simplesmente, que em cada ano o Congresso fará a sessão ordinária entre os limites de 15 de março a 15 de dezembro. Nada mais. Tanto estou com a boa argumentação, e mostrei que o art. 39 não cogita da legislatura, da inauguração de coisa alguma, apenas se refere à sessão ordinária; tanto isto é verdade e exato, que se argumenta, dentro da lei, que o parágrafo autoriza o Congresso, seja em que época fôr, à convocação extraordinária. É este mesmo art. 39, em seu parágrafo único, que dá autorização aos congressistas, mediante declaração expressa de um terço de uma ou outra Casa do Congresso Nacional, de convocarem o mesmo Congresso em sessão extraordinária.

Notai bem, portanto, os dois primeiros argumentos que tiro da simples leitura do artigo invocado. Em primeiro lugar:

“O Congresso Nacional reunir-se-á, na Capital da República, a 15 de março de cada ano.”

O artigo se refere, exclusivamente, à sessão legislativa. Não há aqui, pois, nesse artigo, nada que diga se trate da primeira sessão da legislatura nova. A fixação da legislatura não está no artigo 39. Este, o primeiro argumento.

O segundo é aquêle que nos diz que o próprio artigo, em seu parágrafo, fala em convocação extraordinária, saindo, portanto, da bitola dos marcos, do âmbito, de 15 de dezembro a 15 de março, estabelecido pelo próprio artigo.

Prossigamos.

O art. 45 diz que o término da atual legislatura marcará o das nossas imunidades parlamentares. Isso, em outras palavras, é o que está no art. 45. Gozaremos de imunidades parlamentares até à inauguração da legislatura futura. Pergunto: há algum argumento que se possa tirar em benefício da convocação até 15 de março? Não, porque como mostrei, a nossa legislatura acabará, fatalmente, previsto o seu término no dia 31, e, como consequência, até o término dessa legislatura, teremos nossas imunidades parlamentares. Daí por diante, não. Explico melhor, indagando: quando começará a próxima legislatura? A resposta é imediata: se termina a atual legislatura, pelo disposto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no dia 31 de janeiro, a 1º de fevereiro estamos na segunda legislatura da atual Constituição. A legislatura termina a 31 de janeiro, e a 1º de fevereiro começa a nova legislatura.

Mas, então, o mandato dos Deputados vai ser prorrogado? Não se quer prorrogar o nosso? Vamos prorrogar o mandato dos futuros Deputados? Não é exato, porque está em plena vigência o invocado artigo 57 da Constituição, que diz que o mandato do Deputado é por 4 anos. A Legislatura é de 4 anos; se ela começou a 1º de fevereiro de 1951, vai terminar a 31 de janeiro de 1955.

Estão aí os 4 anos. Em outras palavras, cada 4 anos, no dia 1º de fevereiro, será inaugurada nova legislatura.

Vejam, Srs. Deputados, como não tem a mínima consistência nenhum dos argumentos invocados, desta tribuna, para dizer-nos que estamos autorizados a avançar o nosso mandato daquilo que é taxativo, isto é, 31 de janeiro, para 15 de março.

Agora, outro argumento, também *ad hominem*: o ato da convocação. Porque não se trata de requerimento, mas de ato, é a soberania do Congresso, corporificada na minoria, como um direito da minoria, que convoca; e uma vez que o terço da Câmara, como o terço do Senado, um dos dois terços, subscrevendo este ato, a convocação é automática. Desde que isto se dá, estamos vendo, não oferece mais campo algum para discussão, a não ser se ofende o texto da Constituição. Mas o que quero dizer é o seguinte: este ato, nos próprios termos em que foi redigido, está mostrando

a improcedência do argumento de seus subscritores, quando eles querem que a convocação seja extensiva além de 31 de janeiro. Por quê?

— Os Deputados ilustres que me ouvem não de concordar comigo em que o ato de convocação está redigido para o período de 1º de fevereiro a 9 de março. Por que a 9 de março, pergunto eu, se somente a 15 é que se instala, segundo eles dizem, a nova legislatura? Então, afirmo, com argumento deles, teríamos o hiato constitucional, do dia 9 até o dia 15, hiato este que, segundo uma feliz resposta do Deputado Afonso Arinos ao Deputado César Costa, não importa no número de dias, podem ser 4, 40, 4.000. Agora, repito, se eles querem evitar este hiato até 1º de fevereiro, por que, então, não evitam este hiato até 15 de março e preferem evitá-lo apenas até o dia 9 de março? Vê-se, aí, portanto, que não há consequência. O argumento não foi um argumento levado até suas derradeiras consequências. A convocação há de ser, assim, até o dia 15 de março, ou, se quiserem, até a véspera, 14. Nunca, porém, até o dia 9.”

No Senado Federal, o Senador João Villasboas pronuncia discurso, do qual vamos transcrever alguns trechos: (8)

“Senhor Presidente, nestes últimos dias, vem a imprensa noticiando a existência de um movimento no meio parlamentar para a convocação extraordinária do Congresso Nacional até 15 de março vindouro.

Vários juristas se manifestaram, em entrevistas, uns pró, outros contra a tese. Afirmam estes que o mandato dos atuais deputados e de um terço do Senado expirará a 31 de janeiro próximo, não podendo, assim, verificar-se a convocação extraordinária de que participem membros do Poder Legislativo atualmente no exercício de prerrogativas limitadas àquela data; enquanto aqueles sustentam pensamento diverso, fundados no confronto do texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o da Constituição vigente.

Respeitáveis são, Senhor Presidente, as opiniões expendidas por uns e outros e eu não me abalançaria, desta tribuna, a externar meu ponto de vista após a manifestação de conspícuos juristas, se a convocação feita pela Câmara dos Deputados não obrigasse automaticamente a do Senado Federal.

Diante do estabelecido no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a mim se me afigura fora de dúvida a impossibilidade da convocação.

A Carta Magna fixou em 4 anos a duração do mandato de cada legislador. Iniciada a presente legislatura a 15 de março de 1946, estaria extinta a 15 de março de 1950. Entretanto, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no interesse da organização nacional neste primeiro período de execução constitucional, houve por bem alterar o preceito, elastecendo o mandato além dos 4 anos preestabelecidos nas disposições permanentes, pelo período que se alonga de 15 de março deste ano a 31 de janeiro vindouro.

É fato que o aludido dispositivo não estatuiu, precisa e diretamente, que o mandato dos membros do Congresso terminaria a 31 de janeiro de 1951. Estipulou, todavia, que nessa data expiraria o mandato do atual Presidente da República e com ele o dos deputados eleitos em 1945 e o do terço do Senado constituído em 1947.

O Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias está assim concebido:

“O mandato do atual Presidente da República (art. 82 da Constituição) será contado a partir da posse.”

Refere-se ao dispositivo permanente, que fixou em 5 anos a duração do mandato presidencial.

A seguir determina:

“§ 1º — Os mandatos dos atuais Deputados e dos Senadores federais que forem eleitos para completar o número de que trata o § 1º do art. 80, da Constituição, coincidirão com o do Presidente da República.

§ 2º — Os mandatos dos demais Senadores terminarão a 31 de janeiro de 1955.”

Segundo, portanto, o preceito transitório, a 31 de janeiro de 1951 extinguir-se-á o mandato do atual Presidente da República e, na mesma oportunidade, o dos Deputados Federais e do terço do Senado, eleito consoante o § 1º do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e igual parágrafo do art. 80 da Constituição.

(8) DCN de 10-12-50 — pág. 7.791.

Ocorrendo naquela data o desaparecimento dos mandatos, inadmissível é que se congreguem parlamentares não mais investidos de autoridade para legislar legitimamente, praticando atos que deverão ser executados pelos poderes competentes. Qualquer convocação desses representantes do povo constituirá, *data venia* dos que pensam diferentemente, ato ilegal, ilegítimo, porque as funções de Deputados e Senadores iriam ser exercidas por quem não mais estaria investido do mandato popular.

.....
Considero o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias lei de natureza tão especial que não é susceptível de modificação. O próprio texto permanente da Constituição pode ser alterado, emendado, pela forma traçada na Carta Magna. Já aquêle outro é rígido e inalterável, não sofre processo de emendas; por não se comportar entre as disposições permanentes, não pode sofrer modificação através de lei ordinária, pois foi elaborado por um Poder que esteve acima do Congresso — a Assembléia Nacional Constituinte.

Senhor Presidente, se eu concordasse com aquêles que pensam equiparar-se o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias à lei ordinária, nem por isso estaria de acôrdo, neste momento, fôsse êle alterado por simples ato unilateral da Câmara dos Deputados, convocando o Congresso Nacional até 15 de março. Haveria de elaborar-se lei ordinária, votada pelas duas Casas do Congresso, com a sanção do Senhor Presidente da República, modificando o dispositivo, para então proceder-se à convocação extraordinária do Congresso a partir dessa data. Meu receio, meu temor cresce a cada momento — porque me eduquei no respeito aos textos das nossas Constituições —, quando vejo que esse preceito constitucional pode ser alterado, modificado e — por que não dizer — violado pela convocação feita por um terço da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

E o meu temor cresce quando, de outro lado, se levanta a opinião altamente respeitável daqueles que, como o nobre Senador Artur Santos e o digno representante de São Paulo, Senador Marcondes Filho, se inclinam para a possibilidade da convocação do Congresso, reunindo-se os novos diplomados.

Vêem o Senado e a Nação o que poderia surgir do conflito dessas opiniões

da maioria de dois terços de uma das Casas do Congresso atual, prorrogando suas sessões para além do término do mandato fixado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e o Presidente da República convocando os novos diplomados a se reunirem. Poder-se-ia estabelecer a dualidade de Congressos, tão funesta nas suas conseqüências para o bem-estar e o futuro da Pátria.

Ainda mais, Senhor Presidente: dessa interpretação que se pretende dar ao texto constitucional, elastecendo o mandato dos representantes do povo na Câmara e do terço do Senado para além de 31 de janeiro — quando esse mandato está intimamente ligado e jungido ao do atual Presidente da República —, qual a conseqüência previsível ou imprevisível da prorrogação de um mandato, acarretando, normalmente, a do outro mandato?

Se o texto das Disposições Constitucionais Transitórias determina que o mandato da atual Câmara dos Deputados e do terço do Senado termina com o do Presidente da República, é lógico, é claro, é patente que a prorrogação de um desses mandatos importaria, sem discrepância, na prorrogação do outro mandato.

E, Senhor Presidente, que resultaria dessa interpretação tão perigosa daquele dispositivo transitório da nossa Constituição?

Estaríamos diante desse parlamento irregularmente convocado, com ampliação irregular do mandato dos seus componentes e, conseqüentemente, com a dilação do mandato do atual Presidente da República. Além das conseqüências de ordem jurídica, além das imprevisíveis conseqüências de ordem política, eu vejo, ainda, a intranqüilidade futura, o caos para o Brasil."

De acôrdo com a deliberação da Comissão de Constituição e Justiça, o Presidente da Câmara dos Deputados envia ao Presidente do Senado Federal o seguinte officio: (9)

"Rio de Janeiro, em 11 de dezembro de 1950

Officio nº 10

Gabinete

Senhor Presidente do Senado Federal:

Para os fins do art. 39, parágrafo único, da Constituição da República, e nos termos do art. 185 do Regimento Interno

(9) D.C.N. de 14-12-50.

da Câmara dos Deputados, transmitivos o incluso instrumento de convocação extraordinária do Congresso Nacional, assinado pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, fazendo-o acompanhar do parecer da Comissão de Constituição e Justiça desta Câmara sobre a extensão dos mandatos dos atuais Deputados, matéria que tem correlação com o termo da referida convocação.

Aproveito a oportunidade para renovar os protestos de minha mais alta estima e distinta consideração — Cirilo Júnior — Presidente.

A Sua Excelência o Senhor Nereu Ramos, Presidente do Senado Federal."

O Presidente do Senado, na sessão de 11 de dezembro de 1950, pronuncia as seguintes palavras:

"Chamo a atenção do Senado para os termos do Ofício nº 10, da Câmara dos Deputados, que acaba de ser lido, e para o parecer da Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa sobre o requerimento de convocação extraordinária do Congresso Nacional. Está assim redigido o parecer:

1. "A Comissão de Constituição e Justiça, tendo em vista o requerimento de convocação extraordinária do Congresso, firmado pelo Sr. Soares Filho e outros, opina favoravelmente pela constitucionalidade da mesma convocação até 9 de março de 1951.

2. Decidiu ainda a mesma Comissão adiar, para melhor estudo da questão, o parecer à consulta do senhor Deputado Rui de Almeida, sobre o termo do mandato da atual Câmara dos Deputados, em face do artigo 2º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sala Afrânio de Melo Franco, em 6 de dezembro de 1950. — *Agamemnon Magalhães*, Presidente — *Afonso Arinos*, Relator — *Gustavo Capanema* — *Carlos Waldemar* — *Castelo Branco* — *Soares Filho* — *Domingos Velasco*, de acordo com o voto em separado — *Adroaldo Costa* — *Samuel Duarte* — *Aristides Largura* — *Gil Soares* — *Flôres da Cunha* — *Celso Machado* — *Pacheco de Oliveira* — *Ernani Sátiro* — *Souza Leão*."

Do Ofício nº 10 da outra Casa do Congresso Nacional constam as seguintes palavras:

"... fazendo-o acompanhar do parecer da Comissão de Constituição e Justiça desta Câmara sobre a extensão dos mandatos dos atuais Deputados, matéria que tem correlação com o termo da referida convocação."

O parecer emitido pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados não cogita da extensão do mandato dos atuais Deputados, mas adia sua deliberação para posterior oportunidade.

Friso esta circunstância para não parecer que o Presidente do Senado — ou quem suas vezes fizer —, ao promover a convocação requerida, tenha admitido como solucionada esta questão, consoante o ofício recebido, quando ela não está resolvida pelo parecer da própria Comissão."

No Diário do Congresso Nacional de 12 de dezembro de 1950, é publicada a seguinte convocação:

"Instalação da 5ª Sessão Legislativa Extraordinária da 1ª Legislatura.

Convocado o Congresso Nacional, por iniciativa da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, conforme comunicação constante do Ofício nº 10, de 11 do corrente, do Presidente da mesma Casa Legislativa, faço saber aos Senhores Congressistas que a instalação da Sessão Legislativa Extraordinária se realizará às 14 horas do dia 16 do mês em curso, no Palácio Tiradentes.

Senado Federal, em 12 de dezembro de 1950.

JOÃO VILLASBOAS

No Exercício da Vice-Presidência
2º-Secretário do Senado Federal."

E no dia 16 de dezembro de 1950 é instalada a 5ª Sessão Legislativa Extraordinária da 1ª Legislatura.

O Sr. Castilho Cabral, inconformado com a convocação extraordinária do Congresso Nacional, recorre ao Supremo Tribunal Federal.

Na sessão de 11 de janeiro de 1951, o Exm^o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados presta os seguintes esclarecimentos à Casa:

“Antes, porém, de anunciar o primeiro projeto constante da Ordem do Dia, peço licença à Câmara para dar-lhe conta, como é do meu dever — acusada que foi a Mesa de praticar uma ilegalidade ou abuso de poder —, das informações por mim redigidas sobre o mandado de segurança contra ela impetrado, por ato supostamente praticado e arguido dessa ilegalidade ou abuso de poder.

A Mesa jamais recusou sujeição ao juízo da Casa. Entendo, por isso — e comigo os meus ilustres companheiros —, que toda vez seja ela suspeitada de haver praticado ilegalidade ou abuso de poder, está na situação contingente de dar à Câmara explicações que a relevem da imputação que lhe fôr feita.

As informações são as seguintes:

“Exm^o Sr. Ministro:

Em atenção ao respeitável ofício relativo ao alegado no Mandado de Segurança nº 1.423, do Distrito Federal, cumpre-me informar a V. Ex^a o seguinte:

Segundo consta da petição da segurança impetrada pelo ilustre Deputado eleito Carlos Castilho Cabral, o recurso é manifestado “contra o ato da Mesa da Câmara, que, atendendo a requerimento de mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, conforme consta do “Diário do Congresso Nacional”, de 14 de dezembro último, em flagrante infringência do art. 2º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, convocou extraordinariamente o Congresso para funcionar até 9 de março de 1951, violando, *ipso facto*, direito líquido e certo do impetrante, e dos demais deputados eleitos no último pleito eleitoral”.

Certo é, porém, que a Mesa da Câmara dos Deputados não praticou nenhum ato que importe em convocação extraordinária do Congresso Nacional para funcionar até essa ou aquela data, e menos qualquer ato atentatório do direito líquido, ou ilíquido, certo ou incerto do digno impetrante.

A Mesa da Câmara dos Deputados jamais convoca extraordinariamente o Congresso Nacional.

Com o ato de convocação extraordinária do Congresso Nacional, quer no seu sentido substantivo, quer no seu sentido formal, nada tem a ver a Mesa da Câmara dos Deputados.

Assentou a Constituição Federal que

“O Congresso Nacional reunir-se-á na Capital da República, a 15 de março de cada ano, e funcionará até 15 de dezembro.” (Art. 39.)

“O Congresso Nacional só poderá ser convocado extraordinariamente pelo Presidente da República ou por iniciativa do terço de uma das Câmaras.” (Parágrafo único do art. 39.)

Afirma o digno impetrante que,

“datado de 9 de novembro do ano passado, os Deputados Soares Filho e outros, em número legal, apresentaram à Mesa da Câmara o requerimento de convocação extraordinária”.

Eis aí mencionado que a Mesa não fez a convocação e, apenas, recebeu o instrumento convocatório assinado por Deputados em número legal.

Pretende o impetrante que a Mesa da Câmara, à qual compete a direção de todos os seus trabalhos, devia recusar o instrumento de convocação por ser evidentemente inconstitucional, e, não tendo assim procedido, praticou ilegalidade ou abuso de poder.

Labora em equívoco o douto impetrante.

A Mesa exorbitaria, sim, de sua competência e afrontaria o parágrafo único do art. 39 da Constituição Federal, se não conhecesse a iniciativa devolvida a um terço da Câmara de convocar extraordinariamente o Congresso.

O terço da Câmara dos Deputados não solicita à Mesa que faça a convocação. O terço da Câmara comunica ao Presidente da Câmara, e não à Mesa, entidades distintas, haver resolvido a convocação. E como proceder o Presidente ante essa comunicação?

Di-lo o art. 185 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, votado e promulgado por força do art. 40 da Constituição Federal:

“Sempre que o terço da Câmara dos Deputados “comunicar” ao seu Presidente “haver resolvido” convocar,

em sessão extraordinária, o Congresso Nacional na conformidade do artigo 39, parágrafo único, da Constituição, "a resolução será transmitida ao Presidente do Senado", para as providências necessárias, nos termos do Regimento Comum."

O Presidente da Câmara dos Deputados de outro modo não procedeu. Recebida a comunicação de estar o Congresso convocado, a Presidência da Câmara, depois de ouvir, previamente, a Com. de Const. e Justiça, que exarou parecer constante do DCN de 17 de dezembro, junto a estas, transmitiu-a, como lhe cumpria, ao Presidente do Senado, que, por sua vez, deu-lhe publicação, fazendo-a nestes termos:

"Convocado o Congresso Nacional, por iniciativa da maioria absoluta dos membros da C. dos Dep., conforme comunicação constante do Ofício nº 10, de 11 do corrente, do Presidente da mesma Casa Legislativa, faço saber aos Senhores Congressistas que a instalação da sessão legislativa extraordinária se realizará às 14 horas do dia 16 do mês em curso, no Palácio Tiradentes. — João Villasboas, 2º-Secretário do Senado Federal, no exercício da Vice-Presidência."

O ato não foi, pois, da Mesa, e nem do Presidente da Câmara. Este nem mesmo foi executor do ato, que se executa por si próprio, nos termos expressos da Constituição.

Ora, a Constituição Federal, na letra i do número I do artigo 101, atribui ao venerando Supremo Tribunal competência originária para processar e julgar os mandados de segurança contra "ato da Mesa da Câmara", e não contra iniciativa constitucional da própria Câmara.

O preceito da competência visa ao exame de atos administrativos da Mesa, quando ela os pratica com ilegalidade ou abuso de poder.

O legislador constituinte, ao restringir essa competência quanto aos atos da Mesa da Câmara ou do Senado e do próprio Presidente desse colendo Supremo Tribunal, considerou a preponderância em nosso sistema constitucional do dogma absoluto da independência e harmonia dos poderes, subtraindo do Judiciário o exame e o julgamento dos atos exclusivamente políti-

cos. E o ato cuja prática o impetrante atribui à Mesa da Câmara é um ato exclusivamente político praticado por uma das Casas do Congresso Nacional, ou seja, a Câmara dos Deputados. Desde que sejam exclusivamente dessa categoria os direitos interessados na espécie, o Poder Judiciário tem *pósto limite* a sua alçada para deles conhecer, pontificou Rui Barbosa, por mais de meio século, para, por derradeiro, legar a doutrina à jurisprudência e à norma constitucional vigente, esse, já agora, incontroverso e indisputável mandamento que, embora não escrito, comanda sempre no nosso sistema político, pois resulta da essência do regime.

Definido este, surge como dogma o princípio mencionado. Creia V. Ex.^a sempre no alto aprêço que lhe tenho e na veneração que tributo ao egrégio Supremo Tribunal.

Acompanham estas informações um exemplar do Diário do Congresso Nacional, de 13 de dezembro último, do qual constam: a) o instrumento de convocação e um exemplar do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre a data e formalidades da instalação da nova Legislatura, nos artigos 2º a 5º; b) o ofício do Presidente da Câmara; c) o edital convocatório feito pelo Exmo. Presidente do Senado.

Ao Exmo. Sr. Min. Luiz Gallotti. Digno Relator do Mandado de Segurança nº 1.423, do Distrito Federal."

Ainda na sessão da Câmara dos Deputados de 11 de janeiro de 1951, em virtude de requerimento de urgência, o Presidente anuncia a votação do Requerimento nº 52, abaixo transcrito:

REQUERIMENTO

Nº 52 — 1950

"Requeiro à Câmara, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça, que delibere quanto ao seguinte:

- 1º) se o mandato dos atuais Deputados termina no dia 31 de janeiro de 1951;
- 2º) em caso afirmativo:

se não sofre a sanção de que trata o § 1º do Inciso I, do art. 48, também da Constituição Federal, o funcionário público civil e o militar, deputado na atual legislatura e reeleito

para a que se inicia em 15 de março do próximo ano (art. 39 da Constituição Federal), que, para efeito de percepção de vencimento, apresentar-se à repartição a que pertence durante o período que vai de 1º de fevereiro a 14 de março de 1951."

PARECER OFERECIDO AO

REQUERIMENTO

Nº 52 — 1950

"A primeira legislatura do Congresso Nacional, instituída pela Constituição de 1946, terminará com o encerramento da atual convocação extraordinária, a 9 de março de 1951, devendo realizar-se, no dia seguinte, a primeira sessão preparatória da Câmara dos Deputados (Regimento Interno, art. 2º), para a instalação da segunda legislatura, que se inaugurará a 15 do mesmo mês de março (Constituição, art. 39)."

O Requerimento nº 52, de autoria do nobre Deputado Rui de Almeida, é aprovado.

Vêm à Mesa as seguintes

DECLARAÇÕES DE VOTO

"Na qualidade de líder do Partido Trabalhista Brasileiro, venho declarar que o nosso voto é contrário à deliberação da Casa sobre a dúvida suscitada pelo nobre Dep. Rui de Almeida.

Essa deliberação se estribou no parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça, pela qual a presente legislatura só terminará com o encerramento da convocação extraordinária, a 9 de março deste, ficando, em consequência, prorrogados os mandatos dos atuais Deputados, até aquela data.

A nossa discordância se funda em que o texto do art. 2º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é expresso quanto ao término dos mandatos vigentes.

Sala das Sessões, em 11 de janeiro de 1951. — *Gurgel do Amaral.*"

"Declaro que votei contra o parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça, emitido no Requerimento nº 52, de 1950. Pelas razões expostas no discurso que proferi na sessão de 6 de dezembro passado, entendo que os mandatos dos atuais Deputados e os de um terço dos Senadores findarão a 31 de janeiro corrente.

De resto, nesta matéria, não tem sentido, *data venia*, qualquer decisão do Congresso, quando o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 2º, § 1º, expressamente estabelece a data de cessação da atual Legislatura.

Sala das Sessões, em 11 de janeiro de 1951. — *Eloi Rocha.*" (10)

O Deputado Afonso Arinos fala na sessão de 12 de janeiro de 1951, na Câmara dos Deputados. Analisa, ainda, as conclusões do seu parecer na Comissão de Constituição e Justiça e afirma:

"Tais conclusões não chegaram a ser adotadas pela Comissão de Constituição e Justiça, visto existirem dois documentos que se tornavam objeto da apreciação do mesmo órgão técnico. O primeiro era o requerimento de convocação e o segundo desses dois documentos era, precisamente, a consulta do Sr. Deputado Rui de Almeida sobre a duração dos mandatos dos atuais Deputados. Ao surgir essa consulta, deliberou a Comissão de Constituição e Justiça circunscrever sua opinião apenas a uma parte da matéria ventilada no meu parecer, isto é, a de que os mandatos prevaleceriam até 15 de março próximo futuro, sem, no entanto, entrar no exame da outra conclusão por mim oferecida, ou seja, a de que, a partir de 31 de janeiro do corrente ano, o Congresso Nacional ficaria em recesso, permanecendo potencialmente em funcionamento para atender à eventualidade de uma convocação extraordinária, de iniciativa do Presidente da República, caso o pronunciamento imediato do mesmo Congresso se faça mister, em face do disposto em qualquer dos artigos da Constituição relativos ao assunto.

Assim sendo, Sr. Presidente, a deliberação da Comissão, ainda que não tendo acolhido formalmente meu parecer, nesse particular, também não se pronunciou contra êle, deixando em aberto a questão, uma vez que sômente aceitou a primeira parte do meu raciocínio, que aludia à permanência do Congresso até a inauguração da próxima legislatura.

Para esta decisão da Comissão, não atuei como relator, na verdadeira acepção da palavra, visto que ela não foi objeto do relatório. Desempenhei, simplesmente, a função de redator, isto é, de membro da Comissão incumbida de redigir o que nos seus debates ficou vencido. E, ao que

(10) D.C.N. de 12-1-51 — pág. 471.

li, hoje, no Diário do Congresso, quer-me parecer ter sido exatamente esta segunda matéria — a deliberação da Comissão de que a sessão legislativa deve durar até 9 de março — a ontem aprovada pelo plenário. Isto, entretanto, não infringe, não afasta, não elimina a possibilidade de o plenário, oportunamente, examinar a outra parte em que baseava minha sugestão, isto é, a de que a 31 de janeiro o Congresso, atendendo às divergências de opiniões e a susceptibilidades reveladas por vários de seus membros, numa e noutra Casa, julgue conveniente suspender seus trabalhos e entre em recesso, permanecendo, porém, em posição de ser novamente convocado, se necessário.

Segundo a declaração ontem formulada, em termos brilhantes e categóricos, pelo ilustre Presidente desta Casa, ficou determinado que, pelo menos na opinião da Mesa, o assunto é de natureza política e, portanto, estranho à competência do Poder Judiciário. Ora, se isso é verdade — e eu sou insuspeito para entrar na divulgação desse fato, porque, na própria sessão da Comissão de Constituição e Justiça, sustentei tese contrária, declarando que em muitos casos as questões de natureza política podem ser apreciadas pelo Poder Judiciário, desde que infrinjam ou violem direitos pessoais —, se isso é verdade, ficamos com a responsabilidade de dar solução política à questão, desde que somos os primeiros a não aceitar a interferência de outro poder, com o argumento de que nossas decisões são de natureza soberana, por se tratar de matéria especialmente afeta à nossa competência. *Ipsa facto* nos investimos da responsabilidade de dar à controvérsia uma solução também de natureza política.

Não estou querendo prever qual seja essa solução, nem pretendo indicar rumos, pelo menos antes do entendimento dos responsáveis pelos destinos dos partidos e da apreciação coletiva da matéria pelos órgãos, que são as bancadas na Câmara; apenas chamo a atenção da Casa para esse aspecto do assunto, que me parece merecer especial relevo.

Concluindo esta desataviada exposição, Sr. Presidente, desejo, portanto, declarar que, quando cheguei ao plenário, a matéria ontem debatida não era o meu parecer. Ao contrário disso, era uma decisão na qual minha opinião não tinha sido acolhida, ou pelo menos não tinha sido considerada objeto de deliberação.

Desde que a questão tenha sido colocada em termos de contribuição para a história, devo declarar que ignorava de forma absoluta, total, completa e definitiva, que: primeiro, meu parecer tivesse sido publicado no "Diário do Congresso Nacional"; segundo, que a declaração formulada pelo Sr. Presidente da Câmara, para uso do ilustre Ministro relator do processo, ia ser lida ao plenário da Casa; terceiro, que a esta declaração estivesse anexada a matéria constante das deliberações da Comissão de Constituição e Justiça; quarto, que essa matéria ia ser objeto de pronunciamento do plenário."

Vamos publicar, agora, opiniões de vários Deputados sobre a votação do Requerimento nº 52 e também sobre a convocação extraordinária.

O Deputado Freitas e Castro afirma que não tomou parte na votação do Requerimento nº 52, mas se estivesse presente teria votado contra o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, pois entendia que "os mandatos dos atuais Deputados terminam no dia 31 de janeiro corrente".

O Deputado Adroaldo Costa argumenta:

"O Poder Legislativo é um Poder Permanente, que existe sempre, sob pena de ficar truncado o regime representativo. Mas, entendendo, também, que os mandatos dos atuais Deputados terminam a 31 de janeiro. Se, porventura, mister se tornasse o funcionamento da Câmara a partir de 1º de fevereiro, os novos Deputados é que deviam tomar nosso lugar nesta Casa."

O Deputado Aluisio de Castro pondera:

"Se a intenção fôsse convocar tão-sómente o Congresso até 31 de janeiro, não existiria razão para a Câmara debater o assunto, porque só houve questão, só houve divergência entre os Deputados, que se estabeleceram em correntes dissidentes, porque se disse que esta convocação se prolongaria além de 31 de janeiro. O Sr. Afonso Arinos só se esforçou a vir a esta tribuna por mais de uma vez e discorreu, como já o disse, brilhantemente, sobre a matéria, porque S. Ex^a pretendia convencer que mesmo depois de 31 de janeiro deveria ser convocado o atual Congresso. Ora, se esta não fôsse a intenção do Sr. Dep. Afonso Arinos, de ver este Congresso funcionar de 1º de fevereiro em diante, claro que S. Ex^a não teria por que alçar a esta tribuna

para estabelecer o problema e em tórno dêle emitir sua opinião, escudado nas opiniões abalizadas de Carlos Maximiliano e Aurelino Leal. Daí não há fugir, porque, se todos queriam que o Congresso entrasse em recesso em 31 de janeiro, não tinha por que se discutir, de vez que unânime era a opinião, o que não aconteceria, se este mesmo Congresso funcionasse depois de 31 de janeiro."

O Sr. Lino Machado congratula-se com o Congresso pela convocação extraordinária e afirma:

"Convocamos o Congresso. Convocamo-lo até 9 de março e poderemos entrar em harmonia com o Senado, desde que ele não nos queira diminuir com injunções de politiquieiros que, estes, sim, desejam estabelecer atrito entre os dois ramos do Legislativo."

O Deputado Flôres da Cunha acentua:

"A convocação determinou imensa controvérsia, e foram chamados juristas a opinar, fazendo-o uns num sentido, outros noutro; uns que se aferravam às Disposições Constitucionais Transitórias e outros, como o Sr. Afonso Arinos, que, baseados nos comentários do velho Direito Constitucional Republicano, achavam que se o Congresso devia ser convocado extraordinariamente, esse devia ser o atual, e não o futuro, que se vai compor de membros ainda não diplomados e outros cujas eleições serão até contestadas, não se sabendo quando poderão dar número para que exista *quorum* no novo Congresso. E depois, para mim, só se convoca aquilo que existe e o novo Congresso é um poder em formação."

Afirma, ainda, o Sr. Flôres da Cunha:

"Por que se convoca extraordinariamente o Congresso? Porque há necessidade de que ele esteja funcionando, quando o Sr. Getúlio Vargas assumir a Presidência da República e, ainda, porque existe uma infinidade de atos a serem lavrados pelo novo governo e que necessitam da presença do Congresso."

A 31 de janeiro, o futuro Presidente da República assumirá o poder. A 1º e 2 de fevereiro, terá de preencher altos cargos, cujas nomeações dependem de aprovação do Senado, como a do Prefeito do Distrito Federal, a de Embaixadores, etc. Outros atos há que carecem de aprovação do Congresso, como, por exemplo, a decretação do estado de sítio, a intervenção nos Estados, e não estaremos li-

vres dessas ocorrências, porque ameaças pairam mais do que no ar.

Se há necessidade de convocação do Congresso, como ficou exaustivamente demonstrado, por que convocar o novo e não o atual?"

O Sr. Pereira da Silva pontifica:

"Sômente o Poder em plena função pode ser convocado."

É estranho que se queira converter matéria tão meridianamente clara e expressa. E os que enfaticamente afirmam terminarem os nossos mandatos a 31 de janeiro, quando a Constituição declara expressamente que até a inauguração da legislatura seguinte permanecem tôdas as imunidades dos Deputados, parecem até querer negar o significado das palavras. Perguntaria a esses novos colegas o que se deverá compreender pela expressão "até a inauguração da legislatura seguinte", ou que significará o vocábulo "inauguração".

O dispositivo permanente da Constituição é o que deve prevalecer.

Tudo mais será confusão. Confusão ou recuo. O mais correto, porém, será que todos fiquem firmes em suas convicções e fiéis às jurídicas conclusões.

A história do futuro, Sr. Presidente, saberá distinguir a sofisticada confusão da verdadeira exegese, na compreensão e na aplicação do nosso direito público, em matéria tão esclarecida." (11)

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, através do seu relator, Senador Etelvino Lins, emite o parecer abaixo transcrito sobre a convocação extraordinária (12):

"PARECER Nº 88, DE 1951

1. O Presidente da Câmara dos Deputados, em officio de 11 do corrente, transmitiu ao Presidente do Senado, para os fins do art. 39, parágrafo único, da Constituição da República, o instrumento de convocação extraordinária do Congresso Nacional, até 9 de março de 1951, com 154 assinaturas, fazendo-o acompanhar do parecer da Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa — usemos aqui as expressões do próprio officio — "sobre a extensão dos mandatos dos atuais Deputados, matéria que tem correlação com o termo da referida Convocação".

(11) D.C.N. de 13-1-51.

(12) D.C.N. de 31-1-51 — pág. 1.281.

Acha-se assim redigido esse parecer:

"A Comissão de Constituição e Justiça, tendo em vista o requerimento de convocação extraordinária do Congresso, opina favoravelmente à constitucionalidade da mesma convocação até março de 1951. Decidiu, ainda, a mesma Comissão adiar, para melhor estudo da questão, o parecer à consulta do Sr. Deputado Rui de Almeida, sobre o termo do mandato da atual Câmara dos Deputados, em face do art. 2.º, § 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

2. É automática, sem dúvida, a convocação extraordinária do Congresso, sempre que promovida pelo terço de uma das Câmaras (art. 39, parágrafo único, da Constituição). Dispensável, por isso, teria sido o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, como dispensável seria a audiência do mesmo órgão técnico do Senado, sobre a convocação de que se trata, se se referisse ela apenas ao período compreendido entre 16 de dezembro e 31 de janeiro. Aí, é claro, nada haveria a discutir.

Tratando-se, porém, de convocação até 9 de março, não há por onde negar que essa matéria, como bem salienta na parte final do seu ofício o Presidente da Câmara, tem correlação com a extensão dos mandatos dos atuais Deputados e dos Senadores eleitos para completar o número de que trata o § 1.º do art. 60 da Constituição. São questões, na realidade, inseparáveis, não se podendo compreender que se decida pela constitucionalidade da convocação até 9 de março e ao mesmo tempo se deixe para exame posterior o caso da extensão dos mandatos. Principalmente se atentarmos bem para os termos em que está redigido o instrumento de convocação, "com fundamento nos arts. 39 e seus parágrafos, 45 e 57 da Constituição Federal", dizem os seus signatários. Que significa essa referência aos artigos 45 e 57, ou seja, precisamente aos artigos em que se apóiam, para a defesa da sua tese, os partidários da prorrogação dos mandatos? Significa pura e simplesmente que se nega, desde já, possa ser convocado o novo Congresso para o período 1.º de fevereiro—9 de março. Noutras palavras, admitida a constitucionalidade da convocação extraordinária nos termos em que ela foi feita, estará, *ipso facto*, prejudgada a questão da extensão dos mandatos, sobre a qual passaremos a nos pronunciar.

3. Lançado o problema, duas correntes se apresentam para solucioná-lo: a dos que sustentam a prorrogação dos mandatos atuais até 9 de março e a dos que admitem a convocação do novo Congresso para 1.º de fevereiro.

Por mais que nos mereçam as opiniões em sentido contrário, reputamos inadmissível, a não ser por emenda constitucional, a primeira solução, ante a disposição categórica e expressa de que os mandatos cuja vigência se procura prorrogar terminarão a 31 de janeiro.

Nem se diga que há conflito entre o art. 45 do texto permanente, por força do qual as imunidades dos atuais Deputados e dos terceiros Senadores irão até março, e o artigo das Disposições Transitórias que fixa aquele termo — 31 de janeiro. Desaparecendo o mandato, desaparecem, por certo, as imunidades, na velha regra de que o acessório não sobrevive sem o principal. E ainda que conflito houvesse, teria de prevalecer, na hipótese, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Em caso contrário, chegaríamos a singulares conseqüências: a) os mandatos dos atuais Deputados, que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prorrogou até 31 de janeiro próximo, já teriam terminado, eis que o texto permanente os fixa em quatro anos; b) os mandatos dos terceiros Senadores não terminariam naquela data, e sim em 1955, fixados que estão em oito anos, no texto permanente (art. 60, § 2.º). Resta a outra solução — a convocação do novo Congresso para 31 de janeiro ou 1.º de fevereiro.

Na hipótese especial que se criou com o art. 2.º, § 1.º, daquele Ato, é bem o caso de aqui invertermos o princípio de que uma legislatura termina quando a outra começa. Diremos então: uma legislatura começa quando a outra termina.

Nada se opõe, *data venia*, à solução em exame.

Se é certo que a Constituição, no art. 39, marca a data de 15 de março para a instalação do Congresso — instalação normal, já se vê —, também é certo que o parágrafo único do mesmo artigo prevê a hipótese de convocação extraordinária, por força da qual seria antecipada a posse dos Deputados e Senadores eleitos a 3 de outubro. Mas, alega-se, com essa antecipação, estaria ferido o art. 57, que

estipula a duração de quatro anos para a legislatura, ampliados que ficariam de um mês e dias os mandatos daqueles representantes. Ou, então — alega-se ainda —, esses mandatos terminariam a 31 de janeiro ou 1.º de fevereiro de 1955, com o que estaria, é verdade, contornado o desrespeito à Lei Básica, mas — adianta-se — subsistiria, naquela época, o mesmo problema que agora se procura resolver. Que decorreria daí, se esse problema já existe, e terá de ser enfrentado, futuramente, em relação aos dois terços do Senado que terminarão os seus mandatos a 31 de janeiro de 1955 (art. 2.º, § 2.º, das Disposições Transitórias)? Até 1955, teríamos quatro sessões legislativas para a solução reclamada por emenda constitucional até, se fôsse o caso.

A realidade, em suma, é esta: com a extinção dos mandatos da atual Câmara dos Deputados e do terço do Senado, por disposição expressa, a 31 de janeiro próximo, não há por onde fugir à conclusão de que os novos Deputados e Senadores poderão ser convocados extraordinariamente para 31 de janeiro ou 1.º de fevereiro, por imperativo mesmo do princípio elementar de que o Congresso é instituição constitucional de existência ininterrupta e permanente.

4. Com essas considerações, opinamos no sentido de que a convocação extraordinária, ora em curso, deverá ir apenas até 31 de janeiro, podendo ser convocado, extraordinariamente, o novo Congresso para o período compreendido entre 1.º de fevereiro e 9 de março, por número legal de Senadores, cujos mandatos ultrapassem a atual legislatura, forma essa que não deixará dúvida sobre a legitimidade da iniciativa.

Sala Rui Barbosa, em 16 de janeiro de 1951. — *Waldemar Pedrosa*, Presidente — *Etelvino Lins*, Relator — *Ivo d'Aquino* — *Vergniaud Wanderley* — *Augusto Meira*, com restrições — *Luiz Tinoco* — *Aloysio de Carvalho* — *Evandro Vianna* — *Arthur Santos*, vencido, de acordo com o meu voto contido nas notas taquigráficas e publicado no "Diário do Congresso", cujo exemplar deve ser junto ao processado. — *Ferreira de Souza*, vencido, nos termos do meu voto sobre uma preliminar e, quanto ao mérito, nos do voto do Senador Arthur Santos, com o acréscimo declarado em sessão."

VOTO EM SEPARADO DO SENHOR SENADOR ARTHUR SANTOS

"Senhor Presidente, a questão proposta ao nosso exame não é fácil; qualquer de suas soluções, jurídica ou política, assume aspecto de alta relevância.

De mim, confesso as dificuldades que assaltaram meu espírito para chegar a uma conclusão.

Entremos, porém, no assunto.

É indubitável a lacuna da Constituição.

Dispondo no art. 2.º, § 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que os mandatos dos atuais Deputados e dos Senadores federais, posteriormente eleitos, extinguem-se em 31 de janeiro de 1951 e prescrevendo que a legislatura instala-se a 15 de março de cada ano, é infosismável que dentro de uma interpretação jurídica da lei constitucional, o regime político, baseado na existência dos três poderes representativos da soberania nacional, ficaria amputado de um deles, no período de 1.º de fevereiro a 15 de março de 1951.

Num ponto, porém, está de acordo a quase unanimidade das opiniões divergentes: o da permanência e continuidade ininterrupta do Poder Legislativo.

Para preencher, pois, a lacuna da Constituição, só há duas soluções: ou levar até 15 de março a atual Legislatura, ou antecipar a futura para 1.º de fevereiro. Daí não há fugir!

Que a Constituição é omissa, dúvida não há. E todos concordam em que a omissão seja suprida por interpretação construtiva.

As Constituições são leis sistemáticas, cujos preceitos não valem isoladamente, senão conjugados dentro dos princípios doutrinários e técnicos que informam a sua ordenação.

Assim sendo, resta indagar qual será a solução mais compatível com o sistema da Constituição Brasileira.

Vou procurar responder à pergunta.

Sr. Presidente, repito mais uma vez: a Constituição Brasileira é omissa no tocante à existência do Poder Legislativo no período que vai de 1.º de fevereiro a 15 de março, porque, dispondo no Ato

das Disposições Constitucionais Transitórias que os mandatos dos atuais Deputados extinguem-se a 31 de janeiro, e dispondo o art. 39 que o Congresso Nacional reúne-se no dia 15 de março de cada ano e que a legislatura terá 4 anos, deixou expresso, por outro lado, que o mandato dos Deputados e Senadores já eleitos e diplomados para a futura legislatura começará em 15 de março de 1951, para terminar 4 anos depois, isto é, em 15 de março de 1955.

O Sr. Augusto Meira:

Assim é normalmente.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Esta, a situação em que nos encontramos. Por outro lado, porém, estão numa minoria muito grande aqueles que pensam que o Congresso pode inexistir no período de 1.º de fevereiro a 15 de março.

A quase unanimidade, não só das opiniões até agora manifestadas por Deputados e Senadores, como a de juristas e doutores, é no sentido da continuidade do Poder Legislativo.

Estamos, portanto, chamados a opinar em face de uma omissão da Constituição, e por essa tendência muito simplista dos brasileiros de dar as soluções muito prontas aos problemas, mesmo aos graves problemas como o debatido neste momento. O *slogan* é que se pretende a prorrogação dos mandatos dos atuais Deputados e Senadores sem a lembrança de que a solução contrária importa em aumentar os mandatos dos Deputados e Senadores eleitos e diplomados para uma legislatura que se vai instalar a 15 de março de 1951.

O Sr. Augusto Meira:

Mas não convocação extraordinária.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Sr. Presidente, o mandato dos membros do Congresso Nacional termina com a instalação da legislatura seguinte. Isto é princípio pacífico de Direito Constitucional.

Se o Legislativo, como o Executivo e o Judiciário, são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, a sua falta, num período de tempo, por menor que seja, desfalaria o sistema de uma peça imprescindível ao seu funcionamento. O recesso do Congresso Nacional não importa no desaparecimento do poder político que éle integra.

A regra de que as legislaturas se sucedem ininterruptamente é corolário do princípio da existência permanente do Poder Legislativo. Daí o conceito de Aurelino Leal, em "Teoria e Prática da Constituição Brasileira" — "a questão do começo e fim da legislatura é de simples percepção: ela acaba quando a seguinte começa".

No próprio preceito do art. 45 da Carta Magna, que estabelece imunidades aos membros do Congresso Nacional — desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte —, está a confirmação de que cada legislatura é substituída imediatamente por uma outra, mantendo-se assim a continuidade do Poder Legislativo, como órgão permanente da soberania nacional.

O melhor processo, pois, para saber quando termina a atual legislatura é indagar quando a nova começa.

A resposta no-la dá o art. 39 da Constituição: "O Congresso Nacional reunir-se-á, na Capital da República, a 15 de março de cada ano, e funcionará até 15 de dezembro." E o art. 57: "cada legislatura durará quatro anos."

Se o Congresso Nacional reúne-se a 15 de março de cada ano, é de quatro anos o prazo de cada legislatura, óbvio que o quadriênio acaba quatro anos após, no mesmo mês e dia em que se iniciou. Assim, a nova legislatura começa a 15 de março de 1951 e terminará a 15 de março de 1955.

Nem se diga que o art. 39 da Lei Maior refere-se à sessão legislativa e não à legislatura. É que, de quatro em quatro anos, a instalação da legislatura ocorre no mesmo dia em que se abre a sessão legislativa comum.

Para que outro fôsse o entendimento, impunha-se que a Constituição houvesse marcado datas distintas, uma, para início das legislaturas, e outra, para começo das sessões legislativas.

Ao revés, a data prefixada é uma e única: — 15 de março.

De resto, nunca houve discrepância de interpretação nas constituições anteriores. Todas elas faziam coincidir a instalação da legislatura com a data de abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional.

O Regimento da Câmara dos Deputados, votado em obediência ao projeto do art. 4.º da Constituição Federal, dispõe, no seu art. 1.º, de modo inequívoco, que a instalação da legislatura é a 15 de março, data do início das respectivas sessões legislativas. Vale assinalar que o legislador que elaborou esse diploma foi o mesmo legislador da Constituição de 1946, o que lhe dá autoridade indisputável na interpretação de seus textos e institutos.

Em síntese, parece que a atual legislatura termina a 15 de março de 1951, data em que se inicia a nova legislatura. Argumentam outros com a faculdade de convocação extraordinária do Congresso Nacional outorgada pelo parágrafo único do art. 39 da Constituição ao Presidente da República, e à iniciativa do terço de cada uma das Câmaras.

Salta aos olhos, porém, que a convocação extraordinária de uma assembléa só pode ocorrer depois de sua instalação regular. Não se convoca extraordinariamente um órgão que ainda não teve existência legal, decorrente de sua instauração.

O parágrafo único acima citado, refere-se tão-somente às sessões legislativas do Congresso Nacional e não às legislaturas, que têm data fixada de início e término, além de duração certa de quatro anos.

As sessões das duas Casas do Congresso Nacional são ordinárias ou extraordinárias. Ordinárias, as constantes das reuniões de 15 de março a 15 de dezembro de cada ano. Extraordinárias, as resultantes de convocações.

O que é defeso, porém, quer ao Presidente da República, quer às próprias Casas do Congresso Nacional, é anteciparem o início das legislaturas, dilatando-lhes o prazo de vigência ou subvertendo o processo de sua existência legal.

Admitir, na espécie, a antecipação da nova legislatura é criar vários problemas insolúveis. Um deles é abrir exceção de que não cogita o parágrafo único do art. 39, isto é, aceitar a convocação somente pelo Presidente da República e por um terço do Senado, já que não se tendo instalado o Congresso Nacional não há cogitar de um terço de seus membros, ainda desconhecidos e ausentes do corpo legislativo. Outro, concordar que um terço dos membros do Congresso Nacional, pertencentes à legislatura finda, possa convocar os con-

gressistas diplomados para a futura legislatura. E ainda que a convocação seja da iniciativa somente do Presidente da República ou dos Senadores cujos mandatos não se exauram a 31 de janeiro de 1951, hipótese não prevista no mandamento constitucional.

Tôda essa tortura de raciocínio resulta do equívoco de considerar categorias idênticas legislatura e sessão legislativa. Sr. Presidente, o parecer do nobre Senador Etelvino Lins procura dar uma solução interpretativa, para sanar a omissão da Carta Magna.

Em entrevista a "O Globo" o nobre relator afirma que a legislatura instala-se a 1.º de fevereiro.

Mas, para chegar à conclusão, admite S. Exa. que a legislatura instala-se a 1.º de fevereiro, mas que o Congresso, para funcionar daí por diante, necessita de convocação de um terço dos Deputados ou dos Senadores ou do Sr. Presidente da República.

Ora, Sr. Presidente, estamos em face de uma situação *sui generis*.

Admite o nobre relator que a legislatura começa a 1.º de fevereiro, mas, para que os Deputados e Senadores eleitos para essa legislatura possam funcionar no Congresso, é preciso convocação.

Vamos, assim, cair novamente na confusão entre legislatura e sessão legislativa. Quando a Constituição declara que o Congresso Nacional instala-se a 15 de março de cada ano, e funciona até 15 de dezembro, e que a legislatura dura 4 anos, está implícito que o início da sessão legislativa coincide com a instalação da legislatura. E porque coincide, começa desde logo a sessão legislativa.

Admitir como pretende o nobre relator que a legislatura instala-se a 1.º de fevereiro, mas que a sessão legislativa só vai começar a 15 de março, é, pelo menos, uma situação, ou uma conclusão, inédita no Direito Constitucional Brasileiro. E poderia, mesmo, dizer do Direito mundial, porque, quando se instala a legislatura, começa a sessão legislativa.

Instaurada a legislatura a 15 de março, começa imediatamente a sessão legislativa.

Acceptar, pois, que uma legislatura se instala a 1.º de fevereiro, mas que as sessões legislativas só tenham início a 15 de março é uma tortura de raciocínio a que foi levado o nobre relator.

O Sr. Vergniaud Wanderley:

Seria mais lógico dizer que a Constituição deixou o País sem Parlamento durante um mês e 15 dias.

O SR. ARTHUR SANTOS:

A essa conclusão é que não poderemos chegar.

O Sr. Ferreira de Souza:

Do contrário, o País, não estaria constituído.

O Sr. Vergniaud Wanderley:

Não, porque a Carta Magna armou o arcabouço Constitucional e criou os poderes.

O Sr. Ferreira de Souza:

E se fôsse necessária uma declaração de guerra?

O Sr. Ivo d'Aquino:

Vossa Excelência admitiria a convocação da Câmara extinta?

O Sr. Ferreira de Souza:

Aventei a hipótese de declaração de guerra, de haver pronunciamento do Poder Legislativo.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Estou pregando no deserto. Vejo que o Senador Ivo d'Aquino não percebeu meu argumento. Não declarei que haja mandato extinto; asseverei que estamos em face de uma omissão da Constituição a qual temos de suprir com uma providência.

O Sr. Ivo d'Aquino:

A Constituição declara que a sessão legislativa começa em 15 de março.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Ela diz que a atual legislatura vai até 15 de dezembro.

O Sr. Ivo d'Aquino:

E não há o recesso?

O SR. ARTHUR SANTOS:

Senador Ivo d'Aquino, não creio que V. Exa., emérito Professor de Direito Constitucional, confunda recesso parlamentar com inexistência de um dos Poderes.

O Sr. Ivo d'Aquino:

Não confundo. Afirmando que a Constituição, quando marcou a data de 15 de março para início da sessão legislativa,

escolheu o dia seguinte ao do término do recesso. O que a Carta Magna não previu foi o que se está dando. Não podemos, por isso, concluir que deva funcionar uma Câmara e o terço do Senado com mandatos extintos.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Então V. Exa. conclui que deva funcionar uma Câmara de legislatura não iniciada? Tanto inexistente mandato pelo seu esgotamento no tempo, como inexistente aquele que não principiou. Se os Deputados e Senadores, cujo mandato termina a 31 de janeiro, não podem tomar parte na convocação, também os eleitos para a próxima legislatura só poderão ser convocados, nos termos da Constituição, a partir de 15 de março.

O Sr. Ivo d'Aquino:

Mas já estão eleitos pelo povo.

O SR. ARTHUR SANTOS:

É outra coisa. O início dos seus mandatos está expresso. A Constituição declara que a legislatura se instalará em 15 de março.

Não tenho a menor preocupação de declarar que esta interpretação definiu do texto expresso da Constituição, porque não vejo solução jurídica para essa lacuna. O que sustento é que uma legislatura termina com a instalação da outra, o que me leva à conclusão de que a atual termina em 15 de março. Do contrário, chegaríamos a uma dupla situação. Há os que pensam, como o Senador Etelvino Lins, que a legislatura começa a 1.º de fevereiro mas a sessão legislativa só se instala a 15 de março; e há os que pensam, como o Deputado João Mangabeira, que o Congresso Nacional pode funcionar a 1.º de fevereiro, independentemente de convocação.

Como vê a Comissão, a matéria é muito mais complexa do que parece.

Segundo a interpretação do eminente Deputado João Mangabeira, os legisladores podem ter seus mandatos antecipados para 1.º de fevereiro, os quais se extinguirão em 15 de março de 1955.

O Sr. Ivo d'Aquino:

Perdão! Na sua entrevista o Deputado João Mangabeira diz que os mandatos terminam em 31 de janeiro.

O SR. ARTHUR SANTOS:

A opinião de S. Ex.^a é que os futuros Congressistas podem ser convocados para 1.º de fevereiro, mas que seus mandatos, que são de quatro anos, terminarão a 15 de março de 1955.

O Sr. Etevíno Lins:

Pelo que apreendi da entrevista do Deputado João Mangabeira a opinião de Sua Excelência é a exposta por V. Ex.^a.
O Sr. Ivo d'Aquino:

Permita-me V. Ex.^a ler o trecho da entrevista:

"A 31 de janeiro, Deputados perderam o mandato. Outros Deputados têm mandato. O mandato não começa com a abertura da sessão legislativa, isto é, a 15 de março. O cidadão, desde que é reconhecido e proclamado Deputado pelo poder competente, tem mandato. Não pode praticar, depois disso, uma série de atos, sob pena de perdê-lo. Tem imunidades, tem o uso e o gozo do mandato. O que ainda pode não ter é o exercício do mandato. Mandato e legislatura não são exatíssimamente a mesma coisa. Haveria alguém com ânimo de sustentar que esse ato — o de autorizar a guerra — fôsse praticado por uma Câmara com mandatos extintos, e cujos portadores em mais de dois terços tinham sido derrotados nas urnas?"

O SR. ARTHUR SANTOS:

Posso garantir a V. Ex.^a e à Comissão que o Deputado João Mangabeira entende que a legislatura começa a 1.º de fevereiro, independentemente da data de 15 de março.

O Sr. Ivo d'Aquino:

S. Ex.^a não disse isso na entrevista.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Então, o mandato começa em 1.º de fevereiro e termina quando?

O Sr. Ivo d'Aquino:

V. Ex.^a deve perguntar ao Deputado João Mangabeira e não a mim.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Se começa a 1.º de fevereiro, quando termina?

O Sr. Ivo d'Aquino:

Não estou de acôrdo com V. Ex.^a, em absoluto.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Não desejo que V. Ex.^a esteja de acôrdo comigo; quero que me responda.

O Sr. Ivo d'Aquino:

A Constituição estabelece que a legislatura durará 4 anos. Se distingue entre legislatura e instalação do Congresso...

O SR. ARTHUR SANTOS:

Se o Congresso se instala a 1.º de fevereiro, quando termina a legislatura?

O Sr. Ivo d'Aquino:

Só termina em 31 de janeiro.

O SR. ARTHUR SANTOS:

V. Ex.^a, porém, não a leu por inteiro. Aliás, V. Ex.^a não pode contradizer o que afirmo sôbre o pensamento do Deputado João Mangabeira. S. Ex.^a entende que a nova legislatura se instala a 1.º de fevereiro dêste ano e que os mandatos dos novos legisladores terminam a 15 de março de 1955. Para chegar a esta conclusão, S. Ex.^a também aumenta o mandato de mês e meio.

Insisto, Sr. Presidente, não vejo, dentro de uma interpretação isolada do texto da Constituição, solução para o caso. Há uma lacuna na Carta Magna.

No seu parecer, o nobre Senador Etevíno Lins, a quem confesso meu respeito e minha homenagem pela isenção com que encarou a questão, no sentido de lhe encontrar solução jurídica, levanta uma construção a meu ver absolutamente inédita e que não se compadece nem com a letra nem com o espírito da constituição, qual a de que a legislatura se instala a 1.º de fevereiro mas que a sessão legislativa correspondente só começa a 15 de março.

Onde, Sr. Presidente, na Constituição brasileira, ou nas suas tradições, se admite instalação de uma legislatura antecipada de mês e meio do início da sessão legislativa correspondente? A legislatura instala-se concomitantemente com sessão legislativa.

Declara a Constituição:

"O Congresso Nacional reunir-se-á, na Capital da República, a 15 de março de cada ano e funcionará até 15 de dezembro".

De quatro em quatro anos, coincide com o início da sessão legislativa a instalação da legislatura. Nestas condições o

mandato termina, também, de quatro em quatro anos.

Estou convencido que a matéria é absolutamente opinativa.

As Disposições Constitucionais Transitórias abrem exceção à regra da Constituição e não podem se transformar em mandamento permanente, como êsse de iniciar as legislaturas em primeiro de fevereiro.

O Sr. Augusto Meira:

Isto é absurdo.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Não é absurdo: é a conclusão a que chegou o relator no seu parecer.

O Sr. Etelvino Lins:

Trata-se de dispositivo transitório com força permanente e que não se choca com o texto da Constituição.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Não se tornará permanente.

O Sr. Etelvino Lins:

Todos os Presidentes tomarão posse a 31 de janeiro, por força de uma disposição transitória, também com força de disposição permanente, o que é possível, por isso mesmo que o texto da nossa Carta Política não dispõe em contrário.

Agora, respondo ao meu nobre colega, Senador Arthur Santos, que, há poucos instantes, declarou não haver exemplo no mundo, do início da legislatura não coincidir com o início da sessão legislativa. Citarei o caso do Congresso Americano. Até 1933, a legislatura se iniciava em 4 de março e a sessão legislativa em princípios de dezembro. Os deputados, que assumiam o mandato em dezembro, recebiam, por sinal, subsídios atrasados correspondentes aos nove meses de recesso. Eis minha resposta a V. Ex.^a.

O SR. ARTHUR SANTOS:

V. Ex.^a não me respondeu talvez porque não tenha sido clara minha objeção. É necessário haver texto expresso. Se a Constituição brasileira declarasse que o início da legislatura seria a 1.^o de fevereiro e o da sessão legislativa a 15 de março, *tolitur questio*. Mas em nenhum de seus dispositivos ela consagra o início da legislatura em data diferente da do início da sessão legislativa.

O Sr. Etelvino Lins:

A 15 de março, o que começa é a sessão legislativa de cada ano. Quanto ao início da legislatura, é omissivo o texto permanente. Daí a minha conclusão: a próxima legislatura começará no dia 1.^o de fevereiro, por isso mesmo que a atual terminará a 31 de janeiro próximo, por força do que prescreve o art. 2.^o, § 1.^o, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Lamento nossa divergência. Acho que a Constituição é expressa.

O Sr. Ferreira de Souza:

A Constituição determina que a posse do Presidente da República é a 31 de janeiro, o que se repetirá de cinco em cinco anos. Tendo-se iniciado em 31 de janeiro de 1946, o período do atual Presidente só podia terminar a 31 de janeiro de 1950.

O SR. ARTHUR SANTOS:

A meu ver, a Constituição brasileira marcou o início da legislatura bem expressamente. Tanto assim é, que nunca, em nossa vida constitucional, houve divergência. A legislatura se instala a 15 de março; de quatro em quatro anos se inicia uma legislatura que coincide com o começo da sessão legislativa. Instalada a legislatura, começa o Poder Legislativo a funcionar, a não ser, como diz o Senhor Massena, que a Constituição houvesse marcado data diferente para isso.

Vou mais longe. Repito que dentro daquela interpretação farisáica, a que me referi, há lacuna na nossa Constituição, que pode ser suprida com esta...

O Sr. Augusto Meira:

Com êste alvitre...

O SR. ARTHUR SANTOS:

E com o alvitre, que não importa em prorrogação de mandato, pois a outra significa antecipação de mandato. Já é do direito civil que o mandato se extingue pela fluência do prazo, como se inicia em tempo fixo.

Posso, por exemplo, constituir um procurador para me representar a partir de 15 de março.

Nós que fomos eleitos para a próxima legislatura temos mandato para uma legislatura que se vai iniciar a 15 de março. Assim, antecipar o começo de tal

legislatura representa, a meu ver, solução falha.

Concluindo, Sr. Presidente, não vejo solução jurídica para a hipótese, a não ser a decorrente de interpretação dos institutos e categorias constitucionais. Tenho para mim que a minha solução não as viola.

Sr. Presidente, estou expondo meu ponto de vista e fazendo a crítica serena da opinião do ilustre relator, a quem rendo as devidas homenagens.

A questão em debate é verdadeiramente torturante. Há dois meses venho buscando solução e o meu espírito muitas vezes vacilou.

O Sr. Evandro Vianna:

Reconhece V. Ex.^a que há um hiato?

O SR. ARTHUR SANTOS:

Perfeitamente.

O Sr. Alfredo Neves:

Desejo indagar de V. Ex.^a, respeitando os altos conhecimentos de todos, se os Deputados diplomados que passam a perder os seus vencimentos...

O Sr. Ferreira de Souza:

Não é exato.

O Sr. Alfredo Neves:

Meu nobre colega, trata-se de decisão do Tribunal Superior Eleitoral.

O Sr. Ferreira de Souza:

Decisão errada.

O Sr. Alfredo Neves:

Mas, decisão! Pergunto: aqueles Deputados já diplomados, não podendo, portanto, celebrar contrato com o Governo, não podendo receber do Tesouro, não gozando de imunidades, não ficam também, até 15 de março, em situação de tortura?

O SR. ARTHUR SANTOS:

Por que tortura? V. Ex.^a se esquece de que eles foram eleitos para a legislatura a iniciar-se em 15 de março.

O Sr. Evandro Vianna:

Muito bem. V. Ex.^a tem toda a razão.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Assim, insisto em que a questão só pode ter solução política, principalmente porque entendo não possuir o Judiciário competência para dirimir a controvérsia.

Não se trata, em absoluto, de garantias individuais, mas de matéria de competência política privativa do Poder Legislativo.

O Sr. Evandro Vianna:

De inteiro acôrdo com V. Ex.^a.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Se assim penso, considero implícito dever o legislativo dar solução à controvérsia.

Insisto, mais uma vez, em que o Congresso Nacional não pode faltar à sua missão, como instituição política e constitucional da mais elevada categoria, mantendo-se à altura das imensas responsabilidades que sobre ele pesam como fiador e como órgão que representa a soberania nacional.

Urge para o caso solução política.

Juridicamente, a solução que encontro é esta: toda legislatura termina quando a outra começa. E a nova começa a 15 de março de 1951. — Arthur Santos.

O Parecer nº 88, do Senador Etelvino Lins, é aprovado pelo Senado Federal, na sessão de 29 de janeiro de 1951.

As divergências havidas entre os membros do Congresso Nacional levam a Câmara dos Deputados a aprovar o seguinte Projeto de Resolução nº 40 (13):

"Institui uma Comissão Mista, com prévia audiência do Senado, para solucionar as questões suscitadas pela convocação extraordinária."

(Da Mesa)

Art. 1º — A Câmara dos Deputados, com prévia audiência do Senado, nos termos do art. 32 do Regimento Interno, resolve constituir uma Comissão Mista, integrada por 6 Senadores e 6 Deputados, para o fim especial de, no prazo de 5 dias, sugerir uma solução que harmonize as questões suscitadas pela convocação extraordinária.

(13) Este projeto de resolução teve origem do seguinte requerimento aprovado pela Câmara dos Deputados:

"Na forma do art. 32 do Regimento Interno requeremos a constituição de uma Comissão Mista, integrada por cinco Senadores e cinco Deputados, para o fim especial de, no prazo de cinco dias, sugerir uma solução que harmonize as questões suscitadas pela convocação extraordinária.

Sala das Sessões, 16 de janeiro de 1951 — Soares Filho — Acúrcio Tôres — Arthur Bernardes."

O número dos membros da Comissão Mista foi aumentado por sugestão do Senador Ivo d'Aquino (D.C.N. de 20-1-51).

Art. 2º — Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara dos Deputados, 16 de janeiro de 1951 — *Cyrillo Júnior* — *José Augusto* — *Munhoz da Rocha* e outros." (DCN de 23-1-51 — pág. 816.)

Aprovado o Projeto de Resolução nº 40, são designados, por parte da Câmara: Deputados Acúrcio Torres, Soares Filho, Arthur Bernardes, Gurgel do Amaral, Raul Pila e Campos Vergal.

Por parte do Senado Federal: Senadores Ferreira de Souza, Marcondes Filho, Atílio Vivacqua, Victorino Freire, Ivo d'Aquino e Mozart Lago.

A Comissão encerra seus trabalhos com o seguinte projeto de resolução (DCN de 26/1/51 — pág. 1.000):

"Dispõe sobre o encerramento dos trabalhos da presente convocação extraordinária."

(Do Sr. Arthur Bernardes)

A Câmara dos Deputados, considerando que ficaram satisfatoriamente atendidas as razões da convocação extraordinária do Congresso Nacional, resolve:

Artigo único — A Mesa da Câmara dos Deputados marcará a sessão de encerramento dos trabalhos da presente convocação extraordinária para o dia 31 do corrente mês de janeiro.

Sala das Sessões, em janeiro de 1951 — *Arthur Bernardes* — *Soares Filho* — *Acúrcio Torres* — *Campos Vergal* — *Gurgel do Amaral*.

Justificação

A Comissão Mista designada pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, para sugerir medidas que harmonizem as questões surgidas em consequência da convocação extraordinária do Congresso, ontem reunida com a presença de todos os seus membros, Senadores Ivo d'Aquino, Marcondes Filho, Ferreira de Souza, Atílio Vivacqua, Mozart Lago e Victorino Freire e Deputados Arthur Bernardes, Acúrcio Torres, Soares Filho, Raul Pila, Gurgel do Amaral e Campos Vergal, resolveu, por unanimidade, apresentar como resultado do exame das referidas questões a seguinte sugestão:

A Comissão, considerando que durante o período de funcionamento do Congresso em sessão extraordinária de 15 de dezembro do ano passado até 31 do cor-

rente mês ficam atendidos os objetivos da convocação, sugere o encerramento de seus trabalhos em 31 de janeiro mediante:

- "a) a adoção pela Câmara dos Deputados, à qual coube a iniciativa da convocação, de uma resolução de encerramento;
- b) pronunciamento subsequente do Senado no mesmo sentido."

Na votação do Projeto de Resolução nº 42, vários Deputados externaram suas opiniões em tôrno dêle. Vamos publicar alguns trechos do discurso do Deputado Hermes Lima, pronunciado na sessão de 26 de janeiro de 1951 (14):

"Sr. Presidente, o projeto de resolução que está submetido ao voto da Casa encerra matéria de mais alta gravidade e de sérias conseqüências para o funcionamento das instituições no País. Tratarei, antes de tudo, desse aspecto da questão, que me parece ser o mais relevante no momento, em face dos termos em que se acha redigido o mencionado projeto de resolução. Que pretende essa proposição? Desconvocar uma convocação.

Ora, Sr. Presidente, a maioria desta Casa, à qual sempre pertenci, argumentou invariavelmente que o direito de o terço convocar o Congresso era direito que não podia sofrer contestação de ninguém, não podia, sequer, ser submetido a discussão — e nunca o foi. Apresentada à Mesa da Câmara a convocação extraordinária do Congresso por um terço dos membros de uma das Câmaras componentes dêle, essa convocação estava automaticamente realizada. Por que se dava tal interpretação ao texto constitucional? Porque se considerava que o direito de um terço convocar o Congresso era direito sagrado das minorias, um direito que se assegurava às minorias contra a opressão legislativa das majorias, um direito que se assegurava às minorias para que a maioria não pudessem asfixiar em tempo algum essa grande válvula do sentimento e da opinião pública que é o Congresso.

Esse foi o entendimento — embora contestado por eminentes Deputados — êsse foi o entendimento quase unânime em relação ao texto constitucional que rege a matéria da convocação extraordinária do Congresso por um terço de uma das Câmaras.

(14) D.C.N. de 27-1-51 — S. II — pág. 1.112.

Foi esse o entendimento invariavelmente dado até agora à matéria da convocação extraordinária.

Se é doutrina pacífica que um terço do Congresso tem o direito de convocar extraordinariamente, como vem agora esse projeto de resolução desfazer a convocação por maioria, porque não há unanimidade sequer da Casa para a votação do projeto de resolução; como vem a maioria da Casa destruir, ao fim da legislatura, uma das garantias políticas mais interessantes que a Constituição assegura às minorias legislativas?

A Câmara, portanto, tem diante dela o problema colocado nos termos mais simples: a Câmara, com esse projeto de resolução, vai dar nova interpretação ao artigo constitucional que assegura à minoria de um terço o direito de convocar extraordinariamente o Congresso. Qual é essa nova interpretação? É simplesmente a de que, convocado o Congresso automaticamente por essa minoria de um terço e reunido, a maioria da Câmara convocadora pode dizer que não há motivo para a convocação e o Congresso entra, então, em período de recesso. É, ou não, grave a matéria?

A Câmara vai abrir mão de uma conquista já feita. A Câmara vai abandonar uma conquista feita com tenacidade, com espírito político de defesa do regime. A Câmara vai, portanto, capitular. E capitular, Sr. Presidente, porque ela não quer resolver a questão com a largueza do espírito político que a questão exige, e que seria, a meu ver, a seguinte: o Congresso está convocado até 14 de março, extraordinariamente, porque a convocação, segundo a jurisprudência firmada nesta Casa, não pode sofrer discussão, nem ser submetida ao voto da maioria.

Este Congresso está convocado até 31 de janeiro, data em que, insofismavelmente, terminam nossos mandatos. Não há possibilidade de um argumento para chegar à conclusão de que nossos mandatos não terminam naquela data. Perdõem-me, mas tudo parece especiosidade de discussão e de interpretação. O artigo do Ato das Disposições Transitórias da Constituição diz que o mandato dos Deputados termina com o do Presidente da República. E por que estipula essa data? Porque o mandato dos Deputados foi aumen-

tado de um ano para coincidir com o término do mandato do Presidente da República. Por isso, a matéria figurou no capítulo das Disposições Transitórias. Fomos eleitos por quatro anos, mas o legislador constituinte prorrogou nossos mandatos. Houve necessidade de dizer claramente que nossos mandatos terminariam com o do Presidente da República.

Sr. Presidente, o Congresso está convocado.

Quem haveria de reunir-se aqui, nesta sala e nestas bancadas, a 1º de fevereiro? Os Deputados eleitos pelo povo, aqueles que saíram vitoriosos das urnas, aqueles que já receberam seus diplomas são Deputados e se reunirão a 15 de março, porque a Constituição marcou essa data ordinária para os parlamentares entrarem em exercício, independentemente do poder e do arbítrio dos homens, inclusive da própria Câmara. Trata-se, portanto, de data em que o Congresso não pode deixar de reunir-se, em que ele entra a cumprir seu dever, se não for chamado a cumpri-lo antes daquele prazo. A data significa uma garantia para o funcionamento do Congresso, mesmo contra a vontade do Congresso, que não pode adiar sua reunião.

Pode antecipar, porque os Deputados estão eleitos e receberam seus diplomas. Haverá quem negue que os Deputados eleitos, na posse de seus diplomas, não estejam em condições de entrar em exercício antes da data ordinária marcada pela Constituição? Trata-se de data fixada para uma garantia, a fim de que o Congresso possa reunir-se contra quaisquer arbítrios, contra a vontade do soberano. Historicamente, se não me engano — há muitos eminentes constitucionistas ouvindo-me —, marcar data certa para a reunião do Poder Legislativo significa exatamente garantir seu funcionamento, contra tentativas de adiamento das suas sessões, inclusive contra tentativas das próprias maiorias facciosas, que possam dominá-lo nesse ou naquele período.

Sr. Presidente, não posso ter a respeito a menor dúvida: o texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias surgiu das condições especialíssimas pelas quais esse Congresso teve prorrogado o seu mandato. Portanto, a meu ver, a solução que se impõe é a rejeição desse

projeto de resolução e, em consequência, decidir a Câmara, como é do seu dever, no sentido de considerar extintos os mandatos dos atuais Deputados, a 31 de janeiro. Imediatamente, a convocação passa a ser válida para a nova Câmara, que não é senão esse mesmo Congresso. O Legislativo é um poder. As Câmaras são expressões dele, mas não há compartimentos estanques entre a vida de uma Câmara e a vida de outra Câmara. Nem pode haver. O País, portanto, não ficará quarenta e cinco dias sem Legislativo. Não fica um minuto sem Legislativo; não ficará um minuto sem Legislativo. Esta Câmara é que não pode deliberar nem um minuto depois da meia-noite de 31 do corrente. Um minuto depois de 31 não haverá aqui Deputado de espécie alguma, que não tenha sido eleito a 3 de outubro. Os atuais Deputados constituirão um ajuntamento que, se quiser arrogar-se o luxo de ser Câmara e ocupar o Palácio Tiradentes, está sujeito a uma ação policial, absolutamente defensável e absolutamente necessária."

O Deputado Raul Pila (15) também pronuncia discurso. Vamos recordá-lo:

"Sr. Presidente, nenhuma dúvida tenho de que o Congresso Nacional foi convocado, está legitimamente convocado e poderá funcionar até que, de acordo com a Constituição, se instale o novo. Entretanto, estou convencido também de que qualquer que fosse a opinião do Senado a respeito do termo do nosso mandato, isto é, a duração da sessão extraordinária em curso, não lhe caberia mais senão acatar o ato da Câmara que é por si perfeito e acabado. A Câmara, no caso, pela maioria dos seus representantes, convocou essa sessão extraordinária. Ao Senado, se tivesse tido plena consciência da sua responsabilidade, caberia apenas acatar aquela decisão, embora discordando. Tal, porém, não aconteceu. Resolveu, entendeu de divergir da Câmara, opor-se ao ponto de vista da Câmara. Daí surgiu o conflito, em si mesmo grave, mas muito mais grave pela conjuntura especial em que ele se vem produzindo. Estivéssemos em outra situação, o conflito aberto entre as duas Casas do Congresso acabaria por se resolver de uma outra forma. É justamente na atual conjuntura que esse conflito vem abrir ensanchas a um grave perigo, várias vezes mencionado nesta Casa, quando menos o da dualidade de Câmaras. A nossa, entendendo que o seu mandato só termina em meados de março, e a nova, que o seu mandato vai começar.

Não é preciso nos detenhamos no caráter especial da atual situação política para perceber que, efetivamente, aqueles perigos, que nós, pela nossa vigilância, pretendemos evitar, seriam provocados e enormemente agravados. A resolução submetida ao voto da Câmara, como já tive ocasião de dizer, em aparte, é de prudência política.

Do ponto de vista jurídico, não tenho qualquer dúvida, essa sessão extraordinária está perfeitamente convocada e deveria ir até seu término natural; do ponto de vista jurídico, entendo que o Senado não poderia interferir em nossa deliberação. Só poderia acatá-la, embora discordando, da mesma forma que, invertida a situação, se a iniciativa tivesse partido do Senado e nós também discordássemos, só nos caberia acatá-la, submetendo-nos."

O projeto não foi votado por falta de número. E na sessão de 30 de janeiro de 1951 o Presidente da Câmara presta os seguintes esclarecimentos:

"Srs. Deputados, no exercício da função de Presidente desta Casa, a minha individualidade se dilui no seu voto soberano em matéria que lhe seja pertinente. A mim me é vedado praticar contra esse voto, mesmo em defesa das próprias inclinações de consciência.

Tenho declarado, como intérprete da lei constitucional, no exercício de um direito que me assiste, embora sem prestígio intelectual, que o mandato tem o termo final a 31 de janeiro.

Escolhido dentre os meus pares, por extensa generosidade, para Presidente dos trabalhos da Câmara, a mim me cumpre, por força do cargo, discipliná-lo e aqui permanecer, como delegado do voto da Casa, para esse fim.

A Câmara vem acompanhando o curso do episódio determinante do projeto de resolução que os Senhores líderes de correntes políticas encontraram como fórmula para a solução do caso, que, afirmo, perante a mais alta Corte de Justiça do País, ser exclusivamente político. Sucessivas foram as sessões extraordinárias por mim convocadas. Das nossas reuniões têm resultado inúteis os esforços para a votação do citado projeto, que marcaria, ou não, o termo dos nossos trabalhos de última sessão legislativa desta legislatura.

(15) D.C.N. de 27-1-51.

Que me cabe fazer?

Esta Presidência, tendo em apêço as deliberações da Câmara sobre a convocação extraordinária e sua duração; considerando, também, as controvérsias suscitadas pela referida convocação, reconhecidas pelos líderes de todos os Partidos representados na Câmara e no Senado, os quais consideraram na designação de uma Comissão Mista que sugerisse uma solução para a situação parlamentar criada; atendendo ainda a estar na Ordem do Dia, como resultado dos trabalhos dessa Comissão Mista, um projeto de resolução fixando o encerramento dos trabalhos da Câmara a 31 do corrente; considerando, finalmente, que esse projeto de resolução, embora sufragado pela maioria dos Deputados presentes às sessões, não foi até agora aprovado por falta de *quorum*.

Resolve: só marcar *Ordem do Dia* para os trabalhos da Câmara quando esta Presidência se convencer de que na elementos para a votação nos termos regimentais.

Era o que me cumpria informar à Casa."

A questão ficou em suspenso e somente em março, com os novos parlamentares eleitos e iniciada a nova legislatura, foi lido o relatório do Senado correspondente à sessão legislativa anterior.

Em virtude deste impasse, não se sabendo se, no caso da necessidade de uma convocação extraordinária, durante a sucessão das legislaturas, seriam convocados os antigos ou novos parlamentares, Câmara e Senado alteraram seus Regimentos, de forma a dar posse aos eleitos em 1º de fevereiro, no início de cada legislatura. (*)

O art. 2º do Regimento do Senado Federal, alterado pela Resolução nº 30, de 1954, ficou assim redigido (16):

"Art. 2º — As 14 horas e 30 minutos do dia 1º de fevereiro do primeiro ano de cada legislatura, os Senadores cujo mandato não findou e os Senadores recém-eleitos deverão comparecer ao edifício do Senado, para as reuniões preparatórias da sessão legislativa ordinária a instalar-se em 15 de março (Constituição, art. 39).

O art. 2º do Regimento da Câmara dos Deputados, também, foi alterado (17):

"Art. 2º — As 14 horas e 30 minutos do dia 1º de fevereiro do primeiro ano de

cada legislatura, os candidatos diplomados Deputados federais reunir-se-ão em sessão preparatória, na sede da Câmara.

CONVOCAÇÃO ISOLADA DO SENADO

Na sessão de 30 de janeiro de 1951, o Senado aprovou a seguinte indicação (18):

"INDICAÇÃO Nº 2, de 1951

(a que se refere o Parecer nº 120, de 1951)

Em face das considerações expostas da tribuna do Senado pelos Senadores, primeiros signatários, indicamos que o Plenário se pronuncie no sentido de saber se o Senado pode ou não ser convocado, isoladamente, pelo seu Presidente, no recesso do Congresso Nacional, para deliberar sobre as matérias previstas nos artigos números 19, § 6º, 45, 48, parágrafos 1º e 2º, 62, 63, 64 e 156, § 2º, da Constituição, art. 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como sobre a apreciação dos vetos do Prefeito (art. 14 da Lei número 217, de 15 de janeiro de 1948).

Sala das Sessões, em 26 de janeiro de 1951 — *Attilio Vinacqua — Mozart Lago — Kerginaldo Cavalcanti — Euclides Vieira — Lúcio Corrêa — Marcondes Filho — Francisco Gallotti — Ernesto Dornelles.*"

(*) Vide Projeto de Resolução nº 37/51. Publicação do Deputado Castilho Cabral. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (Relator: Deputado Lúcio Bittencourt — voto em separado do Deputado Afonso Arinos).

(16) O art. 2º do Regimento do Senado Federal, antes da Resolução nº 30, de 1954, era concebido nos seguintes termos:

"Art. 2º — Cinco dias antes da data fixada para a abertura do Congresso Nacional, deverão os Senadores comparecer ao edifício do Senado, às quatorze e meia horas, para as reuniões preparatórias que se realizarão com a presença de, pelo menos, onze Senadores e sob a direção da Mesa eleita para a sessão legislativa anterior, excluídos os membros que tiverem perdido ou terminado o mandato.

(17) O art. 2º do Regimento da Câmara dos Deputados, de 1949, era concebido nos termos abaixo transcritos:

"Art. 2º — No primeiro ano de cada legislatura, os candidatos diplomados reunir-se-ão em sessão preparatória, na sede da Câmara, às 14 horas do dia 10 de março.

(18) D.C.N. de 31-1-51 — pág. 1.285.

"PARECER Nº 120, de 1951 (da Comissão de Constituição e Justiça)

1) É objeto da nossa deliberação a Indicação nº 2, de 1951, concebida nos seguintes termos:

2) O assunto foi, inicialmente, afluído, no Senado Federal, pelo nobre Senador Mozart Lago, havendo discorrido sobre o mesmo, em substancial discurso, o ilustre Senador Professor Atílio Vivacqua. (*Diário do Congresso Nacional*, de 27 de janeiro de 1951, págs. 1.122 e 1.123).

3) Passamos a compendiar as matérias da competência funcional do Senado apontadas pela Indicação:

a) Constituição Federal

1) Art. 19, § 6º — autorização, "em casos excepcionais", do aumento do imposto de exportação dos Estados;

2) Art. 45, § 2º — Deliberação sobre processo contra Senador;

3) Art. 48, §§ 1º e 2º — Perda de mandato de Senador;

4) Art. 62 — Julgamento em crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República.

5) Art. 63 — Aprovação da escolha de magistrados, nos casos pela mesma estabelecidos, do Prefeito do Distrito Federal e de outros altos funcionários do Estado;

6) Art. 64 — Suspensão, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

7) Art. 156, § 2º — Autorização para alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.

b) Disposições Constitucionais Transitórias — Art. 6º — Deliberação sobre fronteiras dos Estados.

c) Lei nº 217, de 15 de janeiro de 1948 — Art. 14 — §§ 3º, 4º e 6º — Aprovação ou rejeição de veto do Prefeito do Distrito Federal.

4) Delas são Judiciais as dos artigos 48 e 62.

As demais são atos de natureza "executiva ou consultiva", que lhe cabem na estrutura do regime, como *Magnum Concilium* da República.

Não se tratando, como é óbvio das "funções legislativas", da competência conjunta do Congresso Nacional (Const. Federal, art. 37), claro que "podem ser tratados, isoladamente", no recesso parlamentar, pelo Senado Federal, em cuja atribuição cabem especialmente, "se a medida excepcional fôr reclamada pelo interesse público."

5) Em tal hipótese, mediante provocação do representante do poder público, a que interesse o ato, poderá o Presidente do Senado convocá-lo, isoladamente, no recesso do Congresso Nacional, para deliberar sobre as matérias da Indicação nº 2, de 1951.

Este o nosso parecer.

Sala Rui Barbosa, em 29 de janeiro de 1951 — *Waldemar Pedrosa*, Presidente — *Olavo de Oliveira*, Relator — *Luiz Tinoco* — *Atílio Vivacqua* — *Ivo d'Aquino* — *Verginaud Wanderley* — *Augusto Meira*."

CONVOCAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

(2.ª Legislatura)

Publicaremos, a seguir, os requerimentos convocatórios de sessões extraordinárias realizadas na 2ª Legislatura.

1.ª Convocação (15-1-52 a 9-3-52)

"Sr. Presidente da Câmara dos Deputados:

Os Deputados abaixo assinados, com fundamento no art. 39 e seu parágrafo único, da Constituição Federal, convocam o Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, de 15 de janeiro a 9 de março do próximo ano de 1952 (artigo 185 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Essa convocação se justifica pela necessidade do funcionamento do Poder Legislativo Federal para ulitimação de projetos em curso que interessam à administração, sem qualquer limitação quanto a outras iniciativas da competência constitucional do Congresso.

Sala das Sessões, em 9 de novembro de 1951 — *Félix Valois — Flôres da Cunha — Ernani Sátiro — Ivete Vargas — Joaquim Viegas* e mais 106 Senhores Deputados." (19)

2.ª Convocação (15-1-53 a 9-3-53)

"Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal:

De acôrdo com o artigo 39, parágrafo único, da Constituição, convoco o Congresso Nacional a reunir-se, extraordinariamente, de 15 de janeiro a 9 de março do próximo ano, a fim de deliberar sôbre os diferentes projetos de lei, originários do Poder Executivo, já apresentados ou que venham a sê-lo, e que naquele período estejam em trâmite na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

O principal objetivo da sessão legislativa extraordinária é a apreciação do projeto de reforma da organização administrativa do Governo Federal, ora em elaboração, e que deverá ser em breve enviado à Câmara dos Deputados.

É fora de dúvida que se incluirão, na pauta dos trabalhos extraordinários, aquelas proposições da própria iniciativa parlamentar, sôbre as quais qualquer das Casas do Congresso Nacional considere indispensável deliberar.

Rogo a Vossa Excelência as providências regimentais necessárias a que, nos termos da presente convocação, se reúna extraordinariamente o Congresso Nacional.

Rio, 10 de dezembro de 1952. — *GETULIO VARGAS.*" (20)

3.ª Convocação (15-1-54 a 9-3-54)

"Exm^o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados:

Os Deputados abaixo assinados, na conformidade do artigo 39, parágrafo único, da Constituição Federal, convocam o Con-

gresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, de 15 de janeiro a 9 de março do próximo ano de 1954 (artigo 177 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados."

Essa convocação justifica-se pela necessidade do funcionamento do Poder Legislativo Federal para votação dos projetos em curso que interessam à administração pública, sem qualquer limitação quanto a outras iniciativas da competência constitucional do Congresso.

Justifica-se ainda, diante de importantes medidas anunciadas pelo ilustre Ministro da Fazenda, em seu último discurso nesta Casa.

Sala das Sessões, em 13 de novembro de 1953. — *Armando Corrêa — Vieira Lins — Campos Vergal — Flôres da Cunha — Olinto Fonseca — Luiz Campagnoni — Rui Araújo* e mais 133 Senhores Deputados." (21)

4.ª Convocação (20-12-54 a 31-1-55)

"Nos termos do disposto no art. 39, parágrafo único, última parte, da Constituição Federal, requeremos a Convocação da Câmara e Senado (Congresso Nacional) em 20 de dezembro de 1954 a 31 de janeiro de 1955, para elaboração do novo Código Eleitoral e ulitimação de outros projetos em andamento, inclusive a Lei do Inquilinato.

Sala das Sessões, em 19 de outubro de 1954. — *Vieira Lins — Edmundo Barreto Pinto — Tenório Cavalcanti — Mário Aquile — Nelson Omegna — Arthur Audrá — Xavier Rebello — Paulo Couto* e mais 101 Senhores Deputados." (22)

REQUERIMENTOS DE CONVOCAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

(3.ª Legislatura)

1.ª Convocação (7-2-55 a 9-3-55)

"Tendo em vista a situação política nacional, e sendo certo que o Congresso Nacional não pode se omitir em instante da tão irrecusável presença atuante, reque-

(19) D.C.N. de 17-11-51 — pág. 11.344.

(20) D.C.N. de 16-12-52.

(21) D.C.N. de 3-12-53 — pág. 1.981.

(22) D.C.N. de 2-11-54.

remos, com fundamento na lei, a Convocação Extraordinária do Congresso Nacional para o período compreendido entre 7 de fevereiro a 9 de março de 1955.

Sala das Sessões, 3 de fevereiro de 1955 — *Flôres da Cunha — Camillo Nogueira da Gama — Elias Adaime — Batista Ramos* e mais 102 Srs. Deputados."

"Os representantes da Nação, abaixo assinados, considerando a conveniência de manter em pleno funcionamento, nas circunstâncias atuais, a Câmara dos Deputados e o Senado da República, pedem a convocação extraordinária do Congresso Nacional para o período de 7 de fevereiro a 9 de março do corrente ano.

Em 3 de fevereiro de 1955. — *Vitorino Correia — Sigefredo Pacheco — Castilho Cabral — Muniz Falcão — Lopo Coelho* e mais 102 assinaturas." (23)

2.ª Convocação (26-12-55 a 5-3-56)

"Senhor Presidente,

Resolvemos, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, seja convocado o Congresso Nacional para o dia 26 de dezembro corrente, até o início da próxima sessão legislativa, em virtude da delicadeza da situação política nacional exigir a vigência do Poder Legislativo, especialmente tendo em vista os artigos 45, 83 e 213 da Constituição Federal.

Sala das Sessões, 29 de novembro de 1955. — *Afonso Arinos — Rui Santos — Portugal Tavares — Mário Martins — Ernani Sátiro* e mais 91 Senhores Deputados."

"Senhor Presidente,

Requeremos, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, seja convocado o Congresso Nacional de 26 de dezembro de 1955 a 5 de março de 1956. Sala das Sessões, em 29 de novembro de 1955. — *Getúlio Moura — Chagas Rodrigues — Emilio Carlos — Yukishigue Tamura — Ivete Vargas* e mais 122 Senhores Deputados." (24)

3.ª Convocação (1-2-57 a 9-3-57)

"Considerando que a discussão e votação de vários projetos, de curso imediato, em razão de prazos legais, estabelecidos para

seus efeitos, impediram, até esta data, a tramitação regular de outras proposições de elevado alcance nacional;

Considerando que há necessidade de serem iniciados os debates sobre matéria que envolve problemas de inadiável solução;

Considerando que a reforma agrária, a reforma bancária, as diretrizes e bases da educação, a nacionalização dos bancos de depósito e das empresas de publicidade, a repressão dos abusos do poder econômico, a consolidação das leis de seguros e outros assuntos já consubstanciados em projetos, merecem pronto estudo para atender aos reclamos do povo brasileiro;

Considerando a tensão internacional que deve merecer fiscalização ativa do Congresso Nacional, requeremos a convocação extraordinária do Congresso Nacional no período de 1º de fevereiro a 9 de março próximos.

Sala das Sessões, em de novembro de 1956. — *Abgvar Bastos — Aureo Melo — Jonas Baiense — Frota Aguiar — Gabriel Hermes — Moury Fernandes — Sérgio Magalhães* e mais 105 Senhores Deputados." (25)

4.ª Convocação (31-1-58 a 5-3-58)

"Exmº Sr. Presidente da Câmara dos Deputados:

I — Os Deputados abaixo assinados, em número superior ao mínimo exigido, têm a honra de dirigir-se a Vossa Excelência, na forma do artigo 198, do Regimento Interno, para comunicar-lhe que, nos termos do artigo 39, parágrafo único, *in fine*, da Constituição, resolveram convocar, como neste ato convocam, o Congresso Nacional, para reunir-se em sessão extraordinária, no período de 31 de janeiro a 5 de março de 1958, com o objetivo de examinar, entre vários e momentosos assuntos de interesse público em tramitação nas duas Casas legislativas, o Projeto de Emenda Constitucional nº 16, de 1957, que sujeita a referendo popular a coincidência de mandatos eletivos oriundos de eleições gerais em todo o País.

(23) D.C.N. de 8-2-55 — pág. 117.

(24) D.C.N. — S. II, de 7-12-55 — pág. 3.219.

(25) Anais do Senado Federal — nov. de 1956 — pág. 1.467.

II — A douta Comissão de Constituição e Justiça, no Parecer nº 2, de 1955, relatado pelo saudoso parlamentar Lúcio Bitencourt, sobre indicação de autoria do nobre Deputado Sr. Raul Pila, decidiu que

“emenda constitucional pode ser votada em sessão legislativa extraordinária, subordinada a eficácia dessa votação ao pronunciamento favorável de dois terços dos membros de cada uma das Casas do Congresso”

e que

“não verificada essa condição ter-se-á por não votada, devendo ser novamente submetida à Câmara na primeira sessão ordinária que se seguir”.

III — Ainda que outras matérias não fossem invocadas, como o são para o debate e pronunciamento dos Congressistas (lei orgânica da previdência social, reforma administrativa, diretrizes do ensino, código do trabalho, fundo partidário e tantas proposições mais de alcance econômico, social e político, afora a longa série de investigações a cargo de comissões de inquérito), só a relevância e a necessidade de o Poder Legislativo manifestar-se, conclusivamente, sobre o problema da simultaneidade de investidas, com base em pleitos globais, justificaria, por si só, a convocação ora feita.

Nesta altura, já não é mais possível tergiversar sobre uma questão como essa, de notoriedade e repercussão nacionais, impondo-se sobre ela, neste ou naquele sentido, a palavra peremptória e definitiva do órgão competente.

Daí porque, sensíveis a tal estado de espírito, os signatários julgaram conveniente, oportuno e necessário assumir a responsabilidade desta iniciativa que a Carta Magna expressamente lhes atribui e facultada.

IV — Isto pôsto, Senhor Presidente, rogam eles se digne Vossa Excelência tomar as providências cabíveis para que o presente ato, prosseguindo nos seus ulteriores termos, produza todos os efeitos que, de direito, colima.

Sala das Sessões, 25 de novembro de 1957.
— Esmerino Arruda — Aureo Melo — Nogueira Rezende — Carlos Pujol — Costa Rodrigues e mais 111 Senhores Deputados. (20)

5.ª Convocação (16 a 31-12-58)

“Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal:

De acôrdo com o parágrafo único do art. 39 da Constituição, tenho a honra de convocar, extraordinariamente, o Congresso Nacional, a partir do dia 16 do mês corrente, para o fim de, ainda no exercício em curso, serem apreciadas as seguintes proposições:

a) projeto que altera a legislação do imposto de consumo, e dá outras providências, e projeto que modifica a Consolidação das Leis do Imposto do Sêlo, e dá outras providências, ambos encaminhados pela Mensagem nº 493-58;

b) projeto que concede abono provisório aos servidores civis e militares do Poder Executivo e dos Territórios, e dá outras providências, a que se refere, também, a Mensagem nº 493-58.

É fora de dúvida que se incluirão, na pauta dos trabalhos extraordinários, outras proposições sobre as quais qualquer das Casas do Congresso Nacional considere indispensável deliberar.

Solicito a Vossa Excelência as providências regimentais necessárias a que, nos termos da presente convocação, se reúna, extraordinariamente, o Congresso Nacional.

Rio de Janeiro, em 13 de dezembro de 1958. — JUSCELINO KUBITSCHEK.”
(Anais do Senado — Dez. 1958 — Página 606).

“PROJETO DE RESOLUÇÃO nº 1, de 1958

Dispõe sobre o encerramento da 5ª Sessão Legislativa Extraordinária da 3ª Legislatura.

O Congresso Nacional resolve:

Artigo único — Considerem-se realizados os objetivos da convocação extraordinária do Congresso Nacional feita pelo Presidente da República, em Mensagem nº 521, de 13 de dezembro de 1958, com

(26) Anais do Senado Federal — Dezembro de 1957 — pág. 15.

a ultimação do processo legislativo referente ao Projeto de Lei nº 4.159, de 1958, na Câmara dos Deputados, e número 234, do mesmo ano, no Senado Federal, que concede abono provisório aos servidores civis e militares do Poder Executivo e dos Territórios.

Parágrafo único — Terminada a votação do texto definitivo do projeto, a ser encaminhado à sanção presidencial, as duas Casas encerrarão os seus trabalhos da sessão legislativa extraordinária instalada em 16 do mês em curso.

Justificação

Embora não haja o Presidente da República fixado, no ato convocatório, o prazo de duração desta sessão legislativa, a estipulação de que a apreciação dos projetos de leis nele mencionados, deveria ser feita "ainda no exercício em curso", constitui, evidentemente, limite intransponível à atividade do Congresso Nacional neste período de funcionamento extraordinário.

É oportuno, todavia, encarar a possibilidade, que tudo faz crer venha a positivar-se, de terminar o Congresso Nacional antes daquela data a tarefa objetivada na convocação. De fato, dos três projetos cuja apreciação foi solicitada pelo Presidente da República, dois já estão concluídos e o terceiro, que concede abono provisório aos servidores civis e militares do Poder Executivo e dos Territórios, depende apenas de pronunciamento da Câmara dos Deputados sobre emendas que lhe ofereceu o Senado. Nessas condições, poderá ele chegar a termo alguns dias antes de 31 do corrente mês, fato que tornará dispensável o funcionamento extraordinário do Congresso Nacional até aquela data.

É com o objetivo de tornar possível a antecipação do encerramento desta sessão legislativa que julgamos aconselhável formular o presente projeto, como base para deliberação a ser votada pelas duas Casas.

Sala das Sessões, em 24 de dezembro de 1958. — *Filinto Müller* — *Lameira Bitencourt* — *João Villasboas* — *Gilberto Marinho* — *Novaes Filho* — *Kerginaldo Cavalcanti* — *Lima Teixeira* — *Attilio Vivacqua.*"

Nos Anais do Senado de dez. 1958, pág. 658, encontramos no Relatório da Presidência a seguinte explicação sobre este projeto:

"Aprovado pelo Senado no mesmo dia da sua apresentação, o projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados, não tendo tido, entretanto, oportunidade de ser ali objeto de deliberação, pelo fato de não ter sido possível àquela Casa ultimar a elaboração do projeto de lei que concede abono aos servidores da União.

A vista disso, e atendendo à orientação expressa no início da justificação do citado projeto de resolução, de se considerar como termo fatal deste período de convocação extraordinária do Congresso Nacional o último dia do exercício de 1958, acordaram as Mesas das duas Casas, com a aquiescência dos líderes dos partidos nelas representados, em encerrar hoje os trabalhos da Sessão Legislativa em aprêço."

A Convocação Extraordinária termina em 31 de dezembro de 1958.

6.ª Convocação (5-1-59 a 31-1-59)

"Considerando que inúmeros projetos de responsabilidade da atual legislatura devem ser colocados em regime de tramitação, a fim de que se cumpram os objetivos dos mandatos que expiram a 31 de janeiro próximo;

Considerando destacáveis pela oportunidade e interesse nacional várias proposições que devem voltar à Câmara após receberem emendas do Senado, e outras que ainda dependem de aprovação das respectivas Comissões técnicas, na Câmara dos Deputados, como as que se referem à Classificação de Cargos, à reforma bancária, à previdência social, ao direito de greve, à Dispetrol, à Eletrobrás, à nacionalização das empresas de propaganda e bancos estrangeiros de depósito e ao congelamento dos preços dos gêneros essenciais etc.;

Considerando que ainda se aguardam os relatórios e conclusões de algumas comissões de inquérito, em funcionamento;

Considerando que o Plano de Estabilização Monetária não poderá ser votado em regime de acoadamento, porém com as cautelas que requerem a sua apresentação técnica e os seus objetivos;

Considerando que certos entendimentos político-partidários, com referência à próxima composição diretiva da Câmara e do Senado, farão melhor, nos seus aspectos preliminares, com o Congresso em funcionamento;

Considerando a eventualidade de agravamento das crises que, no plano econômico, social ou político, estão merecendo a atenção dos poderes e podem exigir, de uma hora para outra, pronta intervenção do legislador:

É convocado o Congresso Nacional em sessão extraordinária, na conformidade do art. 39, parágrafo único, da Constituição, e art. 198, do Regimento Interno, cumpridas as cautelas do Regimento Comum, a partir de 5 (cinco) a 31 (trinta e um) de janeiro próximo.

Sala das Sessões, 12 de novembro de 1958.
— *Croacy de Oliveira e mais cento e onze Deputados.*" (27)

CONVOCAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

4.ª Legislatura

1.ª Convocação (18-1-60 a 25-2-60)

"Na forma do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, e do art. 199, do Regimento Interno, solicitamos a V. Ex^a seja convocado o Congresso Nacional, extraordinariamente, durante os meses de janeiro e fevereiro do ano próximo vindouro, no período de 18 de janeiro a 25 de fevereiro, para discussão e votação de projetos de alto interesse público, tais como o Plano de Classificação de Cargos e Funções, a Lei de Previdência Social, a Proibição dos Depósitos Bancários em Bancos Estrangeiros, a Nacionalização dos Frigoríficos, a Superintendência do Abastecimento, a Limitação de Remessa de Lucros das Empresas Estrangeiras, a Lei de Greve, as Diretrizes e Bases da Educação e outros de interesse nacional.

Lycio Hauer, Benjamin Farah, Ramon de Oliveira e mais 118 Senhores Deputados." (28)

2.ª Convocação (9-1-61 a 10-2-61)

"Nos termos do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, e do art. 199, do Regimento Interno da Câmara dos Depu-

tados, solicitamos a V. Ex^a seja convocado, em sessão extraordinária, o Congresso Nacional, no período de 9 de janeiro a 10 de fevereiro de 1961, para apreciação de matérias relevantes e, de modo especial, dos projetos que dispõem sobre:

- 1) Regularização do direito de greve;
- 2) *Diretrizes e bases da educação nacional*;
- 3) Lei da organização sindical;
- 4) Lei da radiodifusão e das telecomunicações;
- 5) Reforma agrária;
- 6) Reforma eleitoral;
- 7) Escala móvel dos salários;
- 8) Contrôlo das emissões pelo Congresso;
- 9) Conceituação de empresa nacional;
- 10) Limitação da remessa de lucros para o exterior;
- 11) Proibição da exportação do manganês;
- 12) Proibição de depósitos nos bancos estrangeiros;
- 13) Plano diretor da SUDENE.

Sala das Sessões, em 25 de novembro de 1960. — *Celso Brant — Ivete Vargas — Ruy Ramos e mais 109 Srs. Deputados.*" (29)

3.ª Convocação (24-2-61 a 9-3-61)

"Requeremos, na forma do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, a convocação extraordinária do Congresso Nacional, por iniciativa do terço abaixo assinado, a partir de 24 de fevereiro corrente a 9 de março p.f., a fim de serem votadas matérias urgentes e relevantes que deixaram de ser apreciadas na primeira convocação extraordinária desta sessão legislativa, bem como leis que venham a ser reclamadas pelo novo Governo, para seu melhor exercício.

Sala das Sessões da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1961. — *Abelardo Jurema — Aderbal Jurema — Saturnino Braga — Antônio Fraga — Breno da Silveira e mais 133 Srs. Deputados.*" (30)

(27) D.C.N. de 6-1-59.

(28) D.C.N. de 19-1-60.

(29) D.C.N. de 10-1-61.

(30) D.C.N. — S. I, de 10-2-61 — pág. 827.

4.ª Convocação (1-2-62 a 23-2-62)

"Os Deputados abaixo assinados de acôrdo com o art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, convocam o Congresso Nacional para uma sessão extraordinária de 1º de fevereiro a 23 de fevereiro de 1962, com a seguinte pauta:

- a) Reforma Agrária;
- b) Remessa de lucros;
- c) Leis complementares.

Brasília, em 14 de dezembro de 1961. — *Paulo Freire — Océlio Medeiros — Floriceno Paizão e mais 113 Srs. Deputados.*" (31)

5.ª Convocação (15-1-63 a 30-1-63)

"Requeremos, na forma regimental, seja convocado o Congresso Nacional, extraordinariamente, no período de 15 a 30 de janeiro de 1963, preferencialmente, para a discussão e votação das seguintes matérias:

- 1 — Reforma bancária
- 2 — Reforma eleitoral
- 3 — Plano diretor da SUDENE
- 4 — Código Nacional de Trânsito
- 5 — Outros projetos em curso na atual legislatura.

Sala das Sessões, 28 de novembro de 1962. — *Souza Leão — Osmar Cunha — Elias Adaime e mais 124 Srs. Deputados.*" (32)

CONVOCAÇÕES EXTRAORDINARIAS**5.ª Legislatura****(16-12-63 a 8-3-64)**

"Os membros do Senado Federal que subscrevem o presente ato, tendo em vista a gravidade da situação política, bem como da conjuntura econômica, financeira e social, e, em consequência, o indissfarçável dever dos parlamentares de se manterem em permanente vigilância, prontos a votar os instrumentos legais de natureza urgente que se tornem necessários, no período que deveria corresponder ao recesso constitucional do Poder Legislativo, resolvem, com fundamento no art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, convocar o Congresso Nacional para, com êsse objetivo, se reunir extraordinariamente de 16 de de-

zembro do ano em curso a 8 de março de 1964.

Senado Federal, 13 de novembro de 1963. — *Pedro Ludovico — Atílio Fontana — Jefferson de Aguiar — Walfredo Gurgel — Gilberto Marinho — Lobão da Silveira — José Feliciano — Irineu Bornhausen — Daniel Krieger — Milton Campos — João Agripino — Rui Palmeira — Eurico Rezende — Júlio Leite — Sebastião Archer — Eugênio de Barros — Leite Neto — Guido Mondin — Raul Giuberti — Joaquim Parente — Silvestre Péricles — Mem de Sá — Dinarte Mariz — Cattete Pinheiro — Aloysio de Carvalho.*" (33)

Outra iniciativa tivera origem na Câmara dos Deputados. (34)

"Requeremos, na forma do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, a convocação extraordinária do Congresso Nacional, por iniciativa do terço abaixo assinado, a partir de 16 de janeiro a 21 de fevereiro de 1964, a fim de serem votadas matérias urgentes e relevantes que deixaram de ser apreciadas na presente sessão legislativa, entre elas:

Projeto nº 1.471-D, de 1949 — Regula o direito de greve;

Projeto nº 4.904, de 1954 — Regula os processos das emissões;

Projeto nº 1.011-A, de 1956 — Dispõe sobre o Código Florestal;

Projeto nº 650, de 1950 — Dispõe sobre administração financeira e a contabilidade da União;

Projeto nº 4.295, de 1952 — Dispõe sobre a organização do Ministério das Minas e Energia;

Projeto nº 531, de 1963 — Regula a participação do trabalhador nos lucros das empresas.

Bem como outras leis que venham a ser reclamadas pelo Governo e pelo povo brasileiro.

Sala das Sessões, em 13 de novembro de 1963. — *Paulo Freire — Pedro Braga — Simão da Cunha — Josaphat Borges — Manso Cabral e outros senhores Deputados.*"

(31) D.C.N. de 2-2-62.

(32) D.C.N. de 16-1-63.

(33) Pela primeira vez o Congresso Nacional foi convocado extraordinariamente por iniciativa do terço do Senado Federal (D.C.N. de 14-11-63 — S. II — pág. 3.357).

(34) O requerimento convocatório da Câmara dos Deputados compreendia período menor, assim, o do terço do Senado Federal teve precedência sobre êste, absorvendo-o.

JOGOS DE FORTUNA OU AZAR

- O JÔGO NO URUGUAI
- O JÔGO EM PORTUGAL
- LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SÔBRE
JOGOS DE AZAR

Compilação de

Leda Maria Cardoso Naud

*Pesquisadora do Serviço de
Informação Legislativa*

As informações referentes aos jogos no Uruguai foram prestadas ao Serviço de Informação Legislativa pelo Sr. G. Collazo Moratorio, Secretário da Câmara de Representantes do Uruguai. (Seleção de “Información Legislativa — Cámara de Representantes”).

A legislação portuguêsá foi extraída de “Jogos de Fortuna ou Azar” — publicação fornecida ao Serviço de Informação Legislativa pela Embaixada de Portugal.

O JOGO NO URUGUAI

JOGOS DE "RULETA, PUNTO Y BANCA Y CABALLITOS"

(Jogos de azar)

O problema do jogo no Uruguai já era tema de discussões em 1911, sendo que a Lei de 22 de setembro deste ano permitiu a instalação de jogos no país.

As Leis de 1.º de junho e 20 de novembro de 1915 não o permitiram, estabelecendo este monopólio para a Intendência da Capital.

O Poder Executivo, entretanto, teve legalmente a plena liberdade de ação para decidir, na forma em que achasse conveniente, a implantação de jogos — não estava disto impedido nem pelo espírito da Lei de 1911, nem pelos preceitos das Leis de 1915, já que o *imperium* jurisdiccional do Poder Executivo não foi diminuído pelas citadas disposições e conservou o que se pode chamar de liberdade jurídica que lhe concedeu sem reserva a primeira Lei.

As Leis de 1.º de junho e de 20 de novembro de 1915, que outorgaram autorização ao município para organizar os jogos não implicaram exclusividade alguma em seu favor, não existindo lei especial que autorizasse um monopólio dos jogos de azar pelo município, solução mais ampla e mais vantajosa do que as que se poderiam obter em um campo de ação limitado.

O Diário Oficial de 2 de novembro de 1937 publicou a seguinte Resolução:

MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y PREVISIÓN SOCIAL

RESOLUCIÓN. Se autoriza establecer un juego de azar en el Rambla Hotel de Pocitos y se condiciona su explotación y funcionamiento.

Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Montevideo, Octubre 8 de 1937.

Vistos estos antecedentes relacionados con la gestión de la Compañía Nacional de Hoteles a efecto de que se permita explotar el juego de caballitos en el Rambla Hotel de Montevideo;

Resultando: 1.º) Que la solicitante propone que se autorice la explotación del mencionado juego de azar en las siguientes condiciones: A) El Municipio organizaría todo lo relativo a la realización del juego; B) Después de satisfechos los gastos y descontado el porcentaje correspondiente a Salud Pública (ley Setiembre 13 de 1931) sobre el total líquido que arroja el producido del juego, el Municipio obtendría los dos tercios, y el tercio restante correspondería a la Compañía de Hoteles; y C) La Compañía Nacional de Hoteles, desistiría del juicio que sigue contra el Estado, por los supuestos perjuicios derivados de su resolución de Diciembre 22 de 1936;

2.º) Que la Intendencia Municipal de Montevideo ha prestado conformidad a la

solicitud formulada por la Compañía Nacional de Hoteles (resolución de Abril 30 del corriente); y

3.º) Que la Comisión Nacional de Turismo manifiesta que en caso de concederse la autorización se deje expresa constancia que la explotación del juego de caballitos estará sometida a lo dispuesto por el artículo 4.º de la ley número 9133 de Noviembre 17 de 1933 que destina el 8% del producto bruto de las entradas que se obtengan por cualquier concepto en los Casinos Municipales del Departamento de Montevideo y así como en los del litoral e interior; y

Atento a que procede acceder a lo solicitado por la Compañía Nacional de Hoteles, con la salvedad expuesta por la Comisión Nacional de Turismo.

El Presidente de la República

RESUELVE

1.º) Autorizar a la Compañía Nacional de Hoteles para establecer el juego de caballitos en el Rambla Hotel de Pocitos, en las condiciones siguientes:

- a) La explotación del juego la hará la Intendencia Municipal de Montevideo;
- b) El quince por ciento del producido bruto del juego corresponderá al Tesoro de Salud Pública;

c) El ocho por ciento del producido bruto, de las entradas durante el tiempo de la concesión corresponderá a la Comisión Nacional de Turismo, deducidos los gastos y los porcentajes de la Asistencia Pública y de la Comisión Nacional de Turismo, el remanente líquido que se obtenga se distribuirá así: el treinta y tres por ciento para la Compañía Nacional de Hoteles; el diez por ciento para el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, para reforzar el rubro de "Arte y Cultura", y el resto para el Municipio de Montevideo.

2.º) Queda condicionada esta resolución al desistimiento por la Compañía Nacional de Hoteles en el juicio que sigue contra el Estado, al que se ha hecho referencia en el "Resultando 1.º".

3.º) El término de la autorización será de cinco años.

4.º) Las salas de juego sólo podrán funcionar en las horas 16 y 30 a 19 y 30 y de las veintiuna a las dos (16 y 30 a 19 y 30 y de las 21 a las 2).

5.º) Queda absolutamente prohibida la entrada a la sala de juego a los menores

de 21 años de ambos sexos. La Intendencia Municipal de Montevideo podrá adoptar las medidas que considere necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de esta disposición.

6.º) El acceso del público quedará limitado a las personas que paguen entradas, cuyo valor será de un peso (\$ 1.00). Sin embargo, la Dirección del Hotel podrá distribuir gratuitamente carnets a los turistas. Las entradas consistirán en bofetos numerados y sellados con el sello de control de la Contaduría Municipal. Del importe de esas entradas corresponderá al Municipio el cincuenta por ciento (50 %) y el veinticinco por ciento (25 %) a las instituciones de beneficencia en la proporción que mensualmente indicará el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

7.º) En todo tiempo, podrá prohibirse, sin expresión de causa, el acceso de cualquier persona a la sala de juegos.

8.º) Sólo se permitirán apuestas hasta por un máximo de ochocientos pesos (\$ 800.00) a cobrar en las chances.

9.º) Comuníquese — **TERRA** — **EDUARDO VICTOR HAEDO**.

Em 1940, o Poder Executivo autorizou a instalação de outros jogos no mesmo Hotel, conforme a Resolução transcrita abaixo:

MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y PREVISIÓN SOCIAL

RESOLUCIÓN. Se autoriza la instalación y funcionamiento de la ruleta y otros juegos de azar en el Rambla Hotel y se dan normas.

Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Montevideo, Febrero 24 de 1940. — Número 196/935.

Vista la gestión del Directorio de la Compañía Nacional de Hoteles S.A., propietaria del "Rambla Hotel" de Pocitos (Departamento de Montevideo), solicitando la autorización del caso para explotar el juego de ruletas;

Resultando: Que por decreto del 8 de Octubre de 1937 y de acuerdo con lo dispuesto en la ley de 22 de Septiembre de 1911 se autorizó a dicha compañía para establecer el juego de caballitos en ese hotel conforme a las cláusulas que se mencionan en su texto y por esta gestión solicitan se extienda al juego de ruleta, invocando en su favor la elevada inversión de capitales en el edificio e instalaciones correspondientes, amparada a los

beneficios que la ley citada de 22 de Septiembre de 1911 acuerda a las industrias de su índole;

beneficios que la ley citada de 22 de Septiembre de 1911 acuerda a las industrias de su índole;

Considerando: Que sin desconocer el riesgo que admitió la compañía peticionante al colocar una elevada suma en una industria que tanto favorece al turismo nacional, en un momento en que la playa más prestigiosa de la Capital carecía de Hoteles de la jerarquía del "Rambla Hotel" de Pocitos y aún en la actualidad no se ha modificado la situación, esa circunstancia no obliga al Poder Ejecutivo al otorgamiento de la ampliación solicitada, por cuanto la ley 3309 es de carácter facultativo y no impositivo, como bien se fundamenta en el decreto de 4 de Diciembre de 1936, recaído en una gestión de la misma índole formulada por la compañía peticionante;

Considerando: Que no obstante lo expuesto, existen razones de equidad para contemplar en parte la solicitud de aquella empresa, pero sin que ello importe reconocerle derechos para el futuro y sin perjuicio de promover en oportunidad la gestión del caso ante la Asamblea General

para su pronunciamiento, previos los nuevos informes que se consideren necesarios para ilustrar esta cuestión.

El Presidente de la República

RESUELVE:

Autorizar a la Compañía Nacional de Hoteles S.A. para establecer con carácter precario y revocable en cualquier fecha, en el Rambla Hotel de Pocitos, el juego de ruleta, bacarat, caballitos y treinta y cuarenta en el período que media entre el 15 de Diciembre y 15 de Abril de 1940 y sujeta a las siguientes condiciones:

1.º) Las Salas de Juego sólo podrán funcionar desde las horas dieciséis y treinta (16 y 30) hasta las diecinueve y treinta (19 y 30) y desde las veintiuna (21) a las dos (2).

2.º) Queda absolutamente prohibida la entrada a las Salas de Juego a los menores de veintiún años, de ambos sexos. La Intendencia Municipal de Montevideo podrá adoptar las medidas que considere necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de esta disposición.

3.º) El acceso al público quedará limitado a las personas que paguen entrada, cuyo valor será de dos pesos. Del importe de esas entradas corresponderá al Municipio de Montevideo el 50% (cincuenta por ciento) y el 25% (veinticinco por ciento) a instituciones de beneficencia o culturales en la proporción que indicará el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

4.º) En cualquier tiempo podrá prohibirse sin expresión de causa, el acceso de cualquier persona a las Salas de Juego.

5.º) Sólo se permitirán apuestas, hasta por un máximo de \$ 800.00 (ochocientos pesos) en las chances.

6.º) La Intendencia Municipal de Montevideo recibirá además el 3% (tres por ciento) de la ganancia bruta en cada sección y su producido será retirado dentro de los ocho días siguientes a cada semana vencida.

7.º) El quince por ciento (15%) sobre el producido de los juegos corresponderá al Tesoro de Salud Pública.

8.º) El cinco por ciento (5%) de la utilidad líquida será destinada a reforzar el rubro Arte y Cultura del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

9.º) El ocho por ciento (8%) del producido bruto de las entradas que se obtengan por cualquier concepto, durante el período de la autorización que por éste se

acuerda, corresponderá a la Comisión Nacional de Turismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.º de la ley 9193 de 17 de Noviembre de 1933.

10) El producido de estos arbitrios y de los proventos por concepto de entradas al Casino será vertido a quien corresponda, dentro de vencidos los diez días del término de la concesión.

La Intendencia Municipal de Montevideo, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, podrán designar un Inspector por cada mesa de juego que funcione con una asignación de \$ 100.00 (cien pesos) mensuales a cada uno. Estos sueldos serán abonados por cuenta del Rambla Hotel.

11) La Intendencia Municipal de Montevideo adoptará todas las medidas necesarias para el control del producido de los juegos que se autorizan y fijará las condiciones a que deba sujetarse el propietario del Rambla Hotel de Pocitos en la rendición de cuentas.

12) Vencido el término de la autorización que se acuerda por el presente decreto, la Compañía Nacional de Hoteles S.A. quedará en uso de la concesión que le fué acordada por resolución de 8 de Octubre de 1937 para la explotación del juego de caballitos.

13) Que del nuevo informe que produzca antes del 1.º de Diciembre de 1940 la Dirección General de Avalúos, quede comprobada la inversión de \$ 500.000.00 (quinientos mil pesos) en la construcción del edificio del Rambla Hotel y sus instalaciones, según lo prescribe el artículo 5.º de la ley de 22 de Septiembre de 1911 para el otorgamiento de esta clase de concesiones.

14) La empresa concesionaria al notificarse de la conformidad de todas y cada una de las cláusulas que comprende este decreto dejará expresa constancia de su renuncia al ejercicio de derechos que pudiera invocar en cuanto a la duración de esta concesión en caso de renovación por el Poder Ejecutivo.

15) Comuníquese, publíquese y archívese. — **BALDOMIR. TORIBIO OLASO.**

(Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Miércoles, 27 de marzo de 1940, pág. 498.)

Em dezembro de 1943, foi expedido um Decreto, regulamentando o funcionamento dos cassinos particulares:

**MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN
PÚBLICA Y PREVISIÓN
SOCIAL**

DECRETO. Se reglamenta el funcionamiento de los Casinos particulares

Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

Montevideo, diciembre, 2 de 1943. — Número 4142/943.

JUEGOS DE AZAR

Decreto reglamentando el funcionamiento de los Casinos particulares.

Vistos los antecedentes relacionados con la inspección dispuesta en oportunidad en los Casinos particulares y realizada por la Inspección General de Hacienda;

Resultando: 1.º Que la Ley de 22 de setiembre de 1911 faculta al Poder Ejecutivo para establecer las condiciones reglamentarias a que deberán ajustarse en sus actividades los casinos autorizados;

2.º Que por los artículos 102 a 105 de la Ley número 8.935, de 5 de Enero de 1933, la Inspección General de Hacienda debe ejercer la vigilancia general de toda institución o persona pública o privada que recaude, maneje, perciba rentas o valores del Estado;

Considerando: 1.º Que se ha constatado que el funcionamiento de dichos Casinos no es todo lo regular que debiera, no habiendo cumplido, en muchos casos, con las disposiciones contenidas en la ley y en los decretos que autorizan su funcionamiento dentro de ciertos límites;

2.º Que sin perjuicio de las acciones que correspondan contra las empresas que hayan violado las concesiones y aparte de las medidas de otra índole aplicables en cada caso, el Poder Ejecutivo estima necesario reglamentar las formas a que deberán ajustar su funcionamiento los Casinos autorizados; y

3.º Que entre los juegos que se practican en algunos establecimientos se halla el denominado "Punto y Banca", que presenta a juicio del Poder Ejecutivo características inconvenientes desde el punto de vista de las garantías que es imprescindible asegurar al público y no ser de los juegos habituales a que se refirió la ley de 22 de Septiembre de 1911, que autorizó la instalación de Casinos Particulares,

El Presidente de la República

DECRETA:

**Del Funcionamiento de los Casinos
Particulares**

Artículo 1.º — Los Casinos particulares autorizados para explotar los juegos de azar deberán ajustar su funcionamiento a lo dispuesto en la ley de 22 de Septiembre de 1911 y demás leyes aplicables y a lo dispuesto en este reglamento.

Art. 2.º — De acuerdo con la ley del 22 de Septiembre de 1911, artículo 3.º, en los referidos Casinos sólo se podrá jugar desde el 15 de Diciembre de cada año hasta el 15 de Marzo subsiguiente, inclusive.

Art. 3.º — En ningún Casino serán permitidos otros juegos que los de "Ruleta", "Caballitos", "Bacarat" y "Treinta y Cuarenta".

Art. 4.º — Los carnets de acceso al Casino sólo podrán ser entregados a los pasajeros de hoteles o a aquellas personas que justifiquen su calidad de turistas. Las empresas de hoteles y las autoridades del Casino serán responsables de las deficiencias que se anotaren.

Art. 5.º — Queda terminantemente prohibido a la Caja de Conversión efectuar ventas de placas o fichas de cualquier valor que sea. Las fichas o placas podrán venderse exclusivamente en las mesas de juego. También queda absolutamente prohibido a las Cajas de Conversión, o a cualquier persona que forme parte del Casino, hacer préstamos en dinero o fichas, cualquiera sea el prestatario o la vinculación que alegue tener con la empresa de juego.

Art. 6.º — Queda asimismo prohibido el uso de fichas no convertibles. Se comprende en esta disposición la entrega de fichas gratuitas para compensar el valor de las entradas y las rifas o tómbolas con esas u otras fichas, antes o después de iniciado el juego.

De los Libros de Contabilidad y de la Documentación

Artículo 7.º — Además de los libros exigidos por el artículo 55 del Código de Comercio, los Casinos autorizados para explo-

tar los juegos de azar, deberán llevar los siguientes libros:

- De acta inicial del juego.
- De producido de juego.
- De producido de entrada.
- De apertura de mesa liquidadora.
- De carnets de libre acceso.
- De arqueos de Caja de Conversión.
- De reposiciones de banca.

Todos estos libros deberán reunir las condiciones exigidas por el artículo 65 del Código de Comercio.

Art. 8.º — En el libro de "Acta inicial del juego" se anotarán, antes de cada sesión de juego, las fichas existentes en la mesa, las que se lleven de la Conversión a la mesa y el saldo, o sean las fichas que hayan quedado en poder del público. Cada acta se labrará por triplicado, debiendo ser firmadas por todos los inspectores actuantes. Los folios de los libros serán triplicados, debiendo ser el primero fijo y los otros dos perforados.

Art. 9.º — En el libro "Producidos de juego" se asentarán día por día todas las operaciones relacionadas con cada uno de los juegos realizados, debiendo dejarse constancia de la venta de fichas, ganancias o pérdidas, números de mesas de juego, horas de iniciación y de terminación de las sesiones y la partida correspondiente a Caja de Empleados.

Art. 10 — En el libro "Producidos de entrada" se asentarán diariamente la cantidad de entradas vendidas con su correspondiente numeración y el producido total de las mismas.

Art. 11 — En el libro "Apertura de la Mesa Liquidadora" se escriturarán todas las anotaciones previas a la liquidación, debiendo cumplirse para este libro lo dispuesto en el inciso 2.º del artículo 8.º, para el libro de "Acta inicial del juego".

Art. 12 — En el libro "Carnets de libre acceso" se registrarán diariamente los carnets que se presenten para entrar al Casino, dejándose constancia del número del carnet.

Art. 13 — En el libro de "Arqueos de Caja de Conversión" deberá dejarse constancia diaria del arqueo de apertura y arqueo final y cierre de Caja con la expresión de todas las operaciones realizadas. Este libro deberá ser firmado diariamente por el Gerente del Casino y empleados actuantes y por el Jefe de Inspectores Municipales y demás funcionarios. Se hará constar, al pie de cada arqueo, el nombre de los asistentes, lo que deberá acerse como antecedente de las firmas.

Art. 14 — En el libro "Reposiciones de Banca" se anotarán en el momento de su realización, las operaciones de reposiciones de banca y los reintegros, debiendo ser firmados en el acto, por el Cajero, empleados actuantes y Jefes de Inspectores Municipales.

Art. 15 — Durante el período de juegos, los concesionarios remitirán diariamente a la Inspección General de Hacienda una planilla en la que consten todos los datos relacionados con el juego, venta de fichas, producidos de cada juego, entradas vendidas, horas de iniciación y juego, Caja de Empleados, etc. Se proporcionarán a la Inspección General de Hacienda todos los datos, aclaraciones y explicaciones que ésta estime necesario solicitar.

En cada uno de los períodos de liquidación referidos por los decretos que autorizan el juego, se enviará a la Inspección General de Hacienda un estado completo en el que se hará constar el resultado de la explotación en el período, en forma analítica. Se adjuntará copia de las planillas de sueldos y gastos y se practicará la liquidación de los porcentajes oficiales que correspondan.

Art. 16 — La Inspección General de Hacienda podrá, cuando lo estime conveniente, implantar un sistema de planillas de contralor, a los efectos de una más eficiente fiscalización.

Art. 17 — Las empresas de Hoteles donde funcionen los Casinos, llevarán un libro de "Pasajeros" en el que deberá dejarse constancia diariamente del ingreso de pasajeros, nombre y procedencia, cantidad de personas por cada familia, número de mayores y menores y si se les ha entregado o no carnets de libre acceso a las salas de juego. Al retirarse los pasajeros, deberá anotarse en el libro, dejándose constancia de la devolución del carnet, en el mismo libro se anotarán todos los carnets otorgados a turistas, la expresión o causa por la cual se le ha otorgado carnet y la comprobación y prueba de la calidad de turista.

Los carnets devueltos deberán ser anulados por la empresa del Hotel. El libro "Pasajeros" deberá reunir las condiciones exigidas por el artículo 65 del Código de Comercio.

Art. 18 — Las empresas de Hoteles que expidan carnets remitirán día por día a la Intendencia Municipal y al Casino correspondiente una nómina de los carnets otorgados y de los cancelados.

De las Liquidaciones de Juego

Artículo 19 — Diariamente al término de la sesión se efectuará la liquidación de las operaciones de juego. Esta diligencia se llevará a cabo con la intervención del Gerente del Casino o un representante habilitado a tal efecto y bajo la fiscalización de tres Inspectores oficiales por lo menos, debiendo uno de ellos ser representante del Ministerio de Salud Pública o Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social y los otros Municipales.

Art. 20 — Las Cajas de tipo alcancía se llevarán a la Sala de Liquidación cerradas con doble juego de cerraduras y llaves, una de las cuales se entregará al Inspector Oficial al terminarse el juego y se procederá a su apertura a la vista de los Inspectores oficiales y funcionarios del Casino.

Art. 21 — El recuento del dinero lo efectuará Caja por Caja el Cajero bajo el contralor de un Inspector oficial. Otro Inspector verificará las sumas y restas de las libretas y el tercer Inspector escriturará en el formulario correspondiente los resultados de las distintas operaciones. En este acto se hará la liquidación de la Caja de Empleados.

Art. 22 — Los Inspectores oficiales que intervienen en las liquidaciones tienen la facultad de solicitar todas las diligencias y aclaraciones que estimen procedentes a fin de que las operaciones reflejen con exactitud el resultado de la sesión de juego. Si estuvieren en discrepancia con lo que se consigna en la documentación se dejará constancia escrita en los mismos documentos y se levantará un acta por triplicado, de la que se enviará de inmediato una copia a la Inspección General de Hacienda.

Art. 23 — Además de la liquidación diaria, cualquiera de los Inspectores oficiales podrá disponer que se efectúen recuentos del contenido de las cajas de las mesas, llenando las mismas formalidades y requisitos establecidos para la liquidación.

De los Inspectores Municipales y Oficiales

Artículo 24 — Todas las operaciones de los Casinos, aperturas y cierres de mesas, arqueos, liquidaciones, etc., deberá efectuarse bajo el contralor y con la presencia del Jefe de Inspectores Municipales, un Inspector Municipal de Mesa y uno de los Inspectores oficiales designado por el Ministerio de Salud Pública o Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

Art. 25 — Durante las horas de juego deberá haber siempre en las salas de juego

un Inspector oficial. Además en cada mesa de juego deberá haber un Inspector Municipal.

Art. 26 — Al Jefe de Inspectores Municipales y a los Inspectores oficiales compete:

- 1.º) Cumplir y hacer cumplir este reglamento en las disposiciones legales aplicables.
- 2.º) Elevar diariamente a la Inspección General de Hacienda un estado con el resultado de las operaciones de juego, venta de entradas y toda novedad que hubiera en el funcionamiento de los Casinos. El informe que se pase a la Inspección General de Hacienda deberá estar firmado por todos los funcionarios actuantes.
- 3.º) Intervenir y controlar las liquidaciones periódicas que se efectúen para pagar los porcentajes que corresponden a las diversas instituciones oficiales.

Art. 27 — En ausencia del Jefe de Inspectores Municipales, desempeñará sus funciones el Inspector Municipal que se designe al efecto.

De los Inspectores Municipales de Mesa

Artículo 28 — Los Inspectores Municipales de Mesa tienen, como misión principal, la *vigilancia y fiscalización de las operaciones* en las mesas de ruleta o de otros juegos. En tal concepto les corresponde:

- A) Intervenir en la apertura y cierre de las mesas de ruleta, etc., y firmar los formularios correspondientes.
- B) Anotar en las libretas correspondientes las cantidades de dinero que ingresen en la Caja por venta de fichas, las partidas por concepto de Caja de Empleados y las reposiciones de Banca que hubiere.
- C) Fiscalizar las operaciones de cambio de fichas de una mesa a otra, como así también las que se efectúen con la Caja de Conversión.
- D) Las ventas de fichas deberán cantarse una a una, precedida de la palabra "Caja" y seguidas del importe correspondiente y serán anotadas partida por partida por los Inspectores oficiales.

Art. 29 — Bajo ningún concepto podrán borrar las anotaciones que efectúen en las libretas. En caso de error se hará en la misma libreta la salvedad correspondiente.

Art. 30 — Los Inspectores que intervengan en la liquidación final del efectivo total de la Caja tendrán derecho a pedir las veri-

ficaciones parciales o totales que crean pertinentes en caso de duda o diferencia sobre alguna cantidad parcial determinada.

Art. 31 — Además de las funciones inspectivas que concretamente se cometen, los Inspectores tienen facultad para intervenir y controlar todas las operaciones que se efectúen en los Casinos referentes al juego, a la liquidación y al movimiento de fondos y valores.

Art. 32 — Es obligación de los Inspectores el dar cuenta inmediatamente al Jefe de Inspectores de cualquier hecho o incidencia que no sea estrictamente regular.

Cuando el hecho o incidencia no se subsane de inmediato deberán dar cuenta en el día, por escrito, a la inspección General de Hacienda.

De la Fiscalización a Cargo de la Inspección General de Hacienda

Artículo 33 — La Inspección General de Hacienda practicará todas las inspecciones que estime convenientes en los Casinos autorizados para explotar los juegos de azar.

Art. 34 — A la Inspección General de Hacienda, además de los cometidos especiales que se señalan en este Reglamento en forma especial, le compete:

- A) Fiscalizar periódicamente el funcionamiento de los referidos casinos.

Em 1945 a Câmara de Representantes sancionou projeto de lei, criando o Fundo Nacional Permanente para a Luta Antituberculosa. Este fundo era formado, entre outros, de recursos provenientes de porcentagens das rendas obtidas pelos jogos explorados em cassinos municipais e particulares.

Em 1946, um Decreto proibiu a exploração de jogos de azar ("Punto y Banca"), estabelecendo-se normas para as apostas e ingresso em cassinos particulares:

Decreto. Se prohíbe la explotación del juego de "Punto y Banca" y se dan normas para las apuestas e ingreso a los casinos particulares.

Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

Montevideo, 11 de diciembre de 1946.

Considerando: 1.º) Las leyes que autorizan la práctica de los juegos de azar constituyen excepción al régimen general de represión de esos juegos previsto en el Código Penal. Corresponde, en consecuencia, su interpretación restrictiva. El Poder Ejecutivo ha seguido una política de enérgica represión de los juegos de azar prohibidos. Corrigió todas las ilegalidades cometidas antes de su gestión en el otorgamiento de concesiones; no dió ninguna concesión de juego; vetó la ley que ampliaba el plazo

B) Intervenir en las liquidaciones sobre porcentajes oficiales.

C) Tomar las medidas conducentes a un eficaz contralor de las diversas actividades de los casinos.

D) Proyectar y hacer adoptar los formularios que deberán usarse en las liquidaciones, contralor de los juegos y demás actividades.

E) Elevar a las diversas instituciones oficiales que reciben porcentajes un informe periódico sobre las liquidaciones que presenten los casinos.

F) Proyectar todas las modificaciones que en la práctica sugiera este Reglamento, elevando el informe correspondiente al Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social y al Ministerio de Hacienda.

Art. 35 — La Inspección General de Hacienda reglamentará la forma en que sus funcionarios deberán cumplir los cometidos que les señala el presente decreto.

Art. 36 — Comuníquese, publíquese, etc. — AMENAZGA — ADOLFO FOLLE JUANICO. — HECTOR ALVARES CINA."

(Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Sábado, 11 de diciembre de 1943, pág. 351.)

de explotación de los juegos de azar. En armonía con esa política, debe imponer el carácter de excepción a las concesiones otorgadas;

2.º) Por decreto de fecha de 2 de diciembre de 1943, se dictaron reglas generales para el funcionamiento de todos los casinos particulares que explotan en la República juegos de azar. Por el artículo 3.º de ese reglamento se estableció que en ningún casino serán permitidos otros juegos que los de ruleta, caballitos, bacarat, treinta y cuarenta. Al fundar esa disposición expresó el Poder Ejecutivo que entre los juegos que se practican se halla el denominado punto y banca, que presenta características inconvenientes del punto de vista de las garantías que es imprescindible asegurar al

público, y no es de los juegos habituales a que se refirió la ley de 22 de setiembre de 1911.

3.º El Fiscal de Corte doctor Melitón Romero, en un dictamen sobre el alcance del decreto de diciembre 2 de 1943, expresa: "Este decreto reglamentario de la ley de 22 de setiembre de 1911 ha sido dictado por el Poder Ejecutivo dentro del límite de sus atribuciones.

En efecto, en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo se autorizaba a este Poder del Estado para otorgar una autorización especial y limitada para abrir locales especiales donde se efectúen juegos de azar, pero en el decreto debía especificar la clase de juegos de azar autorizados (artículos 1.º y 5.º).

En el proyecto de la Comisión de Constitución y Legislación se especificaba tácitamente en la misma ley la clase de juegos que el Poder Ejecutivo podía autorizar, y en el decreto se debía determinar, dentro de los juegos de azar ya nombrados, los juegos de azar permitidos en cada caso (artículos 1.º y 4.º).

En el proyecto definitivo presentado por el señor Representante Julio María Sosa se dejó la facultad al Poder Ejecutivo de fijar la clase de juegos que podía autorizar, con la única limitación de que se tratase de juegos habituales en casinos o círculos, fundando su proyecto, dijo el señor Representante nombrado: "... yo creo que no incumbe a la ley, por ejemplo, la enumeración de los juegos de azar que han de permitirse; creo que éste es un detalle de orden reglamentario" (Diario citado, pág. 465).

El señor Representante Sosa explicó el sentido de su reforma a los proyectos presentados con palabras que resuelven claramente esta cuestión. Dijo así: "El modelo francés de 1907 comete la facultad de la enumeración de los juegos al Ministerio del Interior, previendo, sin duda, que dentro de la relativa estabilidad de una ley no cabe algo tan variable como la enumeración de juegos que se modifican y se transforman incesantemente. En cualquier

momento pueden surgir otros juegos cuya enumeración sea lícita o útil; y en cualquier momento puede imaginarse dentro de los propios juegos permitidos, combinaciones que desvirtúen el objeto que se ha tenido en vista al autorizarlos." (Diario citado, página 465.)

En consecuencia aunque el juego llamado "Punto y banca" sea habitual en casinos extranjeros, no por eso el Poder Ejecutivo está obligado a permitir su explotación en nuestro país.

Por lo demás, el suscrito, comparte enteramente los sanos propósitos expresados por el Poder Ejecutivo en diversas oportunidades sobre represión de los juegos de azar, cuya explotación conspira en la forma que actualmente se realiza, contra elementales consensos de moral y salud social".

El Presidente de la República

DECRETA:

1.º Queda prohibida en todo casino la explotación del Juego de "Punto y banca".

2.º En todos los casinos particulares autorizados para la explotación de juegos de azar, regirán las normas vigentes para las apuestas en los casinos municipales de Montevideo.

3.º La entrada a las salas de juego en los casinos de las estaciones balnearias, en ningún caso será gratuita, salvo en lo que se refiere a los funcionarios encargados del contralor. El precio de la entrada será de dos pesos.

4.º Sin perjuicio de los contralores especiales establecidos en las leyes y reglamentos, las Jefaturas de Policía velarán por el cumplimiento estricto de estas disposiciones reglamentarias (artículo 7.º de la ley de 22 de setiembre de 1911).

5.º Comuníquese, publíquese y archívese. — AMEZAGA. JUAN J. CARBAJAL VICTORICA".

(Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Viernes, 20 de Diciembre de 1946, pág. 567.)

Em 1948 a Lei n.º 11.041 autorizou o Poder Executivo a explorar jogos de azar no Argentino Hotel de Piriápolis e no Gran Hotel de Punta del Este:

LEY. Se faculta para que el Poder Ejecutivo explote juegos de azar, en el Argentino Hotel de Piriápolis e Gran Hotel de Punta del Este, en las condiciones que se expresan.

Poder Legislativo.

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1.º — Facúltase al Poder Ejecutivo para explotar juegos de azar hasta el 1.º de abril de 1948, en el Argentino Hotel Casino de Piriápolis. Facúltase, también, por el mismo término, al Poder Ejecutivo, para arrendar el local, las instalaciones y los útiles de juego del Gran Hotel Casino de Punta del Este, y para explotar, en dicho local, juegos de azar. El precio del arrendamiento a cargo del Estado no podrá ser mayor del veinte por ciento del valor del local de juego y de las instalaciones y útiles arrendados.

Art. 2.º — El Poder Ejecutivo contratará por el mismo término al personal necesario para dichas explotaciones. A este efecto utilizará, en lo posible, los servicios del personal de la empresa ex-concesionaria, en tanto que no perjudique el perfecto control del Estado.

Art. 3.º — Autorízase al Poder Ejecutivo a disponer de Rentas Generales en calidad de oportuno reintegro, hasta la cantidad de quinientos mil pesos para atender dichas explotaciones.

Um Decreto, publicado na mesma data, regulamentou a lei anterior:

DECRETO,

se determina fecha y condiciones para la explotación del juego de ruleta, caballitos, etc., en el Argentino Hotel y Gran Hotel de Punta del Este, de acuerdo a la ley anterior.

Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

Montevideo, 27 de enero de 1948.

Vista la ley de 17 del corriente, por la que se faculta al Poder Ejecutivo para explotar juegos de azar hasta el 1.º de abril próximo en el "Argentino Hotel de Piriápolis" y en el "Gran Hotel Casino de Punta del Este", en el último mediante el corres-

Art. 4.º — Las ganancias líquidas que se obtuvieren se distribuirán así: treinta por ciento (30%) para el Gobierno Departamental de Maldonado, para la contratación de obra vial; diez por ciento (10%) a la orden del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social para el ensayo de la obra de Parques Culturales Infantiles, y el saldo, para el Fondo Nacional Permanente para la lucha Antituberculosa.

Art. 5.º — Las concesiones vigentes no podrán ser prorrogadas ni renovadas.

Art. 6.º — El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley.

Art. 7.º — Comuníquese, etc.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 14 de enero de 1948.

CYRO GIAMBRUNO, Presidente. — **Carlos M. Penadés, Secretario.**

Ministerio del Interior.

Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Salud Pública.

Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

Montevideo, 17 de enero de 1948.

Cúmplase, acútese recibo, comuníquese, publíquese e insértese. — **BATLLE BERRES.** — **ALBERTO F. ZUBIRIA.** — **LEDO ARROYO TORRES.** — **ENRIQUE M. CLAVEAUX.** — **OSCAR SECCO ELLAURI."**

(Diario Oficial, República Oriental del Uruguay, tomo 170, Montevideo, Viernes, 6 de Febrero de 1948, pág. 197.)

pondiente arrendamiento del local, instalaciones y útiles de juego;

Atento a lo establecido en los artículos 157, numeral 4.º, de la Constitución, y 6.º, de la ley expresada;

El Presidente de la República

DECRETA:

Art. 1.º — Fíjanse como únicos juegos explotables en los referidos casinos los de ruleta, caballitos, bacarat, treinta y cuarenta y punto y banca.

Art. 2.º — Las salas de juego sólo podrán funcionar desde la hora veinte a la hora tres.

Art. 3.º — Queda absolutamente prohibida la entrada a las salas de juego de los menores de veintinueve años. Esta prohibición comprende, también, a los empleados de dicho casino, con exclusión del personal de servicio, a cuyo respecto se estará a lo establecido en el artículo 98 del Código del Niño.

Queda prohibido asimismo a los empleados de los casinos de referencia efectuar apuestas en los mismos, sea por sí o por intermedio de terceros.

Art. 4.º — El acceso del público queda limitado a las personas que paguen entrada cuyo valor será de \$ 2.00.

A los pasajeros del hotel en que funcione el casino les serán expedidos carnets de libre acceso en los que se inscribirá el número de la habitación ocupada a los efectos de su contralor. También serán expedidos carnets válidos por toda la temporada a las personas que se encuentren como turistas en la estación balnearia, mediante el precio de \$ 21.00. Los carnets ya expedidos por los ex-concesionarios en uso de la facultad acordada por el artículo 4.º del decreto de 27 de diciembre de 1946, habilitarán a sus poseedores para continuar gozando de los beneficios que acuerdan.

Art. 5.º — Los Embajadores y Ministros de Estado extranjeros acreditados ante el Uruguay y los integrantes de los órganos del Gobierno Nacional y del Departamental de Maldonado, tendrán libre acceso a los casinos.

Art. 6.º — En todo tiempo podrán prohibirse, sin expresión de causa, el acceso de cualquier persona a las salas de juego.

Art. 7.º — Sólo se permitirán apuestas hasta un máximo de \$ 800.00 a cobrar en las chances.

Art. 8.º — El Poder Ejecutivo contratará en cada caso al personal encargado de la dirección, administración, fiscalización y explotación de los juegos, utilizando en lo posible a los actuales funcionarios y empleados de dichos establecimientos, afectados a esta tarea.

El Gerente General tendrá a su cargo la dirección del establecimiento y el manejo de los fondos afectados a la explotación.

Art. 9.º — La oferta de arrendamiento que se formule por la Empresa ex-con-

cesionaria del "Gran Hotel Casino" de Punta del Este, será acompañada:

- A) De una relación circunstanciada del local asiento de las salas de juego y sus dependencias inmediatas y necesarias a la explotación, con expresión del área, calidad de las construcciones y demás datos ilustrativos de su valor actual;
- B) De un inventario de las instalaciones y útiles que al 17 de diciembre de 1947 se encontraban destinados a la explotación del juego;
- C) De una nómina de las personas afectadas al funcionamiento del casino en la fecha indicada, con determinación de los sueldos respectivos;
- D) De los justificativos de la calidad invocada por el proponente.

Art. 10 — La estimación del valor del suelo y de las construcciones será efectuada por la Dirección General de Catastro. Aquella de las instalaciones, útiles de juego, etcétera, por el perito que designe el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

Art. 11 — La Intendencia Municipal de Maldonado procederá a hacer entrega a la persona que indique el Poder Ejecutivo del local de juego del "Argentino Hotel" de Piriápolis, sus instalaciones y útiles correspondientes.

Asimismo y a los efectos establecidos en el artículo 2.º de la ley que se reglamenta, remitirá al Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social nómina del personal a que se refiere el apartado C del artículo 9.º.

Art. 12 — El Poder Ejecutivo se recibirá de los locales de juego sus instalaciones y útiles, mediante inventario en el que se dará intervención a la Inspección General de Hacienda.

Art. 13 — Las ganancias líquidas que se obtengan por cualquier concepto en los expresados casinos, se distribuirán en la siguiente forma:

- A) 30 % para el Gobierno Departamental de Maldonado para la contratación de obras viales.
- B) 10 % para el Ministerio de Instrucción Pública, para el ensayo de la obra de parques culturales infantiles;
- C) El 60 % restante, para el Fondo Nacional Permanente para la Lucha Antituberculosa.

Esta afectación empezará a regir una vez cubierto el adelanto que efectúe el Poder Ejecutivo con cargo a Rentas Generales para atender dichas explotaciones.

Art. 14 — Las sumas recaudadas en dichos establecimientos serán depositadas mensualmente en la cuenta Tesoro Nacional, subcuenta Explotación de Casinos, cuya apertura se dispone, efectuándose a la clausura de la temporada la distribución arriba referida, entre las distintas instituciones beneficiarias.

Art. 15 — Los casinos a que se refiere este decreto llevarán los libros y documentos a que aluden los artículos 7.º y siguientes del decreto reglamentario de 2 de diciembre de 1943.

Dichos libros y documentos serán rubricados por la Inspección General de Hacienda, pudiendo ser utilizados los existentes de temporadas anteriores previa comunicación de su número y clase a dicha oficina, con indicación de la numeración de los mismos.

Art. 16 — Los casinos que funcionen en el "Argentino Hotel" de Piriápolis y en el "Gran Hotel Casino" de Punta del Este, remitirán al Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social y a la Inspección General de Hacienda, dentro de los cinco días subsiguientes a cada período

mensual, un detalle de sus respectivos presupuestos de sueldos y gastos.

Art. 17 — La Inspección General de Hacienda ejercerá la fiscalización que le corresponde, de acuerdo con los artículos 102 a 105 de la Ley n.º 8.935, de 5 de enero de 1933, y con el decreto de 2 de diciembre de 1943, reglamentario del funcionamiento de los casinos autorizados.

Art. 18 — El arrendamiento de las salas de juego del "Gran Hotel Casino" de Punta del Este, sus instalaciones y útiles, se instrumentará en escritura pública que autorizará, libre de derechos, la Escribanía de Gobierno y Hacienda.

Art. 19 — Los casinos a que alude la ley que se reglamenta, se sujetarán en su funcionamiento y documentación, en lo posible y en cuanto no se opongan al presente decreto, a las disposiciones vigentes en los Casinos Municipales de Montevideo.

Art. 20 — Las liquidaciones de los distintos juegos se efectuarán independientemente unas de otras debiendo en consecuencia llevarse ficheros distintos entre sí.

Art. 21 — Comuníquese, publíquese, etcétera. — **BATLLE BERRES — OSCAR SECCO ELAURI.** (Diário Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Viernes, 6 de febrero de 1948.)

Em 1953, a Lei n.º 11.913 (Diário Oficial de la República Oriental del Uruguay, 20 de enero de 1953) facultou ao Poder Executivo a exploração, durante 3 anos, de jogos de azar nos cassinos de Punta del Este, Piriápolis e Atlántida, de acordo com determinadas normas.

Em 1955, a Lei n.º 12.272 prorrogou a lei que faculta ao Poder Executivo explorar os jogos de azar, ampliando o número de cassinos e modificando a forma de distribuição das utilidades (C. R. 124.ª Ses., 7 de diciembre de 1955, tomo 508, pág. 42).

A Lei n.º 12.512 (Diário Oficial de la República Oriental del Uruguay, de 23 de julio de 1958) autorizou o funcionamento dos cassinos de Punta del Este, Piriápolis e Atlántida durante determinado período, estabelecendo o destino das utilidades obtidas neste tempo.

Também, neste ano, a Lei n.º 12.585 (Diário Oficial de la República Oriental del Uruguay, 26 de Diciembre de 1958) prorrogou o prazo para a exploração dos jogos de azar nos cassinos do Estado estabelecidos pelas Leis n.º 11.913 e 12.272, determinando o destino de sua produção.

Em 1959, um decreto subordinou a abertura e exploração do Argentino Hotel, de Piriápolis à Comissão Nacional de Turismo, estabelecendo normas para sua administração e transferência, e fixando as contribuições a tomar-se dos resultados do cassino. (Diário Oficial de la República Oriental del Uruguay, 19 de enero de 1959).

Em 1960 o Poder Ejecutivo submeteu à consideração do Congresso um projeto de lei pelo qual seria atribuído ao Governo Departamental de Montevideo a livre e total disponibilidade dos recursos obtidos pela exploração dos jogos de azar autorizados, sem prejuízo da efetividade de algumas das contribuições atendidas com o produto líquido da exploração referida. Fundamentava o projeto o seguinte:

Considerando que o artigo 297, n.º 8.º, da Constituição da República, se refere aos Gobiernos Departamentales, para serem administrados pelos mesmos "Los beneficios de la explotación de los juegos de azar, que les hubiere autorizado o les autorice la ley, en la forma y condiciones que éste determine";

e, em função do que preceitua, como disposição transitória, a Carta Magna (letra H), que "Los actuales impuestos establecidos por la ley sobre las fuentes de recursos con-

tenidas en el artículo 297 continuarán en vigencia hasta que sean derogados o modificados por los Gobiernos Departamentales, salvo los adicionales nacionales a que se refiere el numeral 1.º del artículo referido;"

isto trouxe, como consequência, que, em relação a êstes recursos e às faculdades dos ditos Governos para tudo o que diz relação a êstes mesmos recursos, se originaram controversias interpretativas.

Afirmando que havia duas formas de entender o alcance das disposições constitucionais — a primeira, que colocava os Governos Departamentais em situação de donos do recurso (podendo fazer com êle o que melhor conviesse a seus interesses), e a segunda, que negava esta faculdade discricionária aos ditos Governos (em virtude da interpretação da norma contida no artigo 297 citado, e na letra H, das disposições transitórias da Carta Magna);

o Governo Departamental de Montevidéu, ao promover a sanção da lei então proposta, resolveria o problema no sentido dos que mantivessem o critério da limitação, resultando disso a necessidade de uma lei que atendesse a vários fins, entre os quais a regularização dos serviços públicos, como o transporte.

Foi o seguinte o projeto apresentado:

PROYECTO DE LEY

Artículo 1.º — El Gobierno Departamental de Montevideo percibirá la totalidad de los beneficios de la explotación de los juegos de azar que le han sido autorizados, pudiendo aplicarlos libremente a sus propios fines, sin perjuicio de lo que se establece en el artículo siguiente:

Artículo 2.º — El Gobierno Departamental de Montevideo deberá continuar haciendo efectivas las contribuciones que fijan las leyes citadas a continuación:

- a) Ley n.º 5.222, de 1.º de junio de 1915 — artículo 5.º (Liga Uruguaya contra la Tuberculosis — Sociedad Filantrópica "Cristóbal Colón");
- b) Ley n.º 6.980, de 16 de octubre de 1919 — artículo 1.º (Centro Nacional de Aviación); c/ Ley n.º 6.981, de 16 de octubre de 1919, artículo 1.º (Liga Nacional contra el Alcoholismo);
- c) Ley n.º 10.709, de 17 de enero de 1946 — artículo 6.º, apartado 2 (Fondo de la Lucha Antituberculosa).

Artículo 3.º — El Gobierno Departamental de Montevideo, en cuanto a las contribuciones que se prevén en los apartados, letras a) y b) del artículo precedente, fijará la temporada y los porcentajes relativos.

Artículo 4.º — Deróganse las disposiciones que se opongan a esta ley y especialmente las que siguen:

- I) Ley n.º 5.222, de 1.º de junio de 1915, artículo 6.º y su modificación estatuida por la Ley n.º 5.352, de 20 de noviembre de 1915, artículo 4.º;
- II) Ley n.º 9.133, de 17 de noviembre de 1933, artículo 4.º, inciso a);
- III) Ley n.º 11.490, de 18 de setiembre de 1950, artículo 66.

Artículo 5.º — Esta Ley retrotraerá sus efectos al 21 de febrero de 1957.

Artículo 6.º — Comuníquese, etc. Montevideo, 21 de junio de 1960.
Eduardo A. Pons

LEYES REFERIDAS

Artículo 5.º de la Ley n.º 5.222, de 1.º de junio de 1915

"Dentro de los plazos a que se refiere el artículo anterior habrá una temporada de tres meses, de cuyo producto líquido se entregará un porcentaje a la "Liga Uruguaya contra la Tuberculosis" y a la Sociedad Filantrópica "Cristóbal Colón". El Poder Ejecutivo, en cada caso, determinará las fechas de esa temporada, así como los porcentajes respectivos."

Artículo 1.º da la Ley n.º 6.981, de 16 de octubre de 1919

"Acuérdase al Centro Nacional de Aviación la cantidad de diez mil pesos ... (\$ 10.000.00), por una sola vez, y una subvención de cuatrocientos cincuenta pesos (\$ 450.00) mensuales. Dichos subsidios serán atendidos con las utilidades del Casino Municipal."

Artículo 1.º de la Ley n.º 6.981, de 16 de octubre de 1919

"Concédese la cantidad de tres mil pesos anuales (\$ 3.000.00), como subvención a la Liga Nacional contra el Alcohólico.

Dicha suma se tomará del producido del Casino Municipal."

Artículo 6.º de la Ley n.º 10.709, de 17 de enero de 1946, apartado E

"Los casinos de juego explotados por particulares, además de los porcentajes ya establecidos, entregarán el 20% del producto total de los juegos autorizados, deducidos los gastos de administración. Los Casinos Municipales, además de los porcentajes ya establecidos, contribuirán con el 10% del producto total de los juegos, deducidos los gastos de administración.

Modifícase el artículo 4.º de la Ley n.º 5.352, y autorizase al Municipio de Montevideo para explotar en los hoteles balnearios de su propiedad, los juegos habituales en los casinos."

Artículo 6.º de la Ley n.º 5.222, de 1.º de junio de 1915

"El producido de los juegos a que se refiere esta ley será repartido del siguiente modo: cuarenta y cinco por ciento para la Intendencia Municipal; treinta y cinco por ciento para la Asistencia Pública; diez por ciento para el Hospital Militar y el diez por ciento restante para las obras del Parque Central. En el caso del artículo 5.º el porcentaje a entregarse a la "Liga Uruguaya contra la Tuberculosis y a la Sociedad Filantrópica "Cristóbal Colón" será deducido proporcionalmente del que corresponda a cada una de las instituciones beneficiadas por el inciso anterior."

Artículo 4.º de la Ley n.º 5.352, de 20 de noviembre de 1915**(Modificación del art. 6.º de la Ley n.º 5.222)**

"Modifícanse los artículos 2.º y 6.º de la ley de 1.º de junio del corriente año sobre juegos de azar en el Casino Municipal del Prado, que quedarán en la siguiente forma: "ARTÍCULO 2.º — El Poder Ejecutivo queda autorizado para acordar a la Intendencia Municipal de Montevideo la facultad de organizar juegos de azar en el Casino Municipal del Parque Hotel y en el Casino Municipal de Carrasco." ARTÍCULO 6.º — Una vez cubiertos todos los servicios que

demande a la Municipalidad la adquisición del Hotel Casino del Parque Urbano y del Hotel Casino de Carrasco, el producido líquido de los juegos a que se refiere esta ley será repartido del siguiente modo: cuarenta y cinco por ciento (45%) para la Intendencia Municipal; treinta y cinco por ciento (35%) para la Asistencia Pública; diez por ciento (10%) para el Hospital Militar y el diez por ciento (10%) restante para las obras del Parque Central. En el caso del artículo 5.º, el porcentaje a entregarse a la "Liga Uruguaya contra la Tuberculosis" y a la Sociedad Filantrópica "Cristóbal Colón" será deducido proporcionalmente del que corresponda a cada una de las instituciones beneficiadas por el inciso anterior."

Artículo 4.º, inc. a); de la Ley n.º 9.133, de 17 de noviembre de 1933

"La Comisión Nacional de Turismo dispondrá de los siguientes recursos:

- A) Del ocho por ciento (8%) del producto bruto de las entradas que se obtengan por cualquier concepto en los Casinos Municipales del Departamento de Montevideo, así como en los del litoral e interior que se dediquen a actividades de esta índole."

Artículo 66, de la Ley n.º 11.490, de 18 de setiembre de 1950

"Créase un impuesto a las entradas de los casinos que se graduará por la siguiente escala:

Precio por entrada	Impuesto
Inferior de \$ 1.00	\$ 0.50
Desde \$ 1.00 hasta \$ 2.00	\$ 1.00
De más de \$ 2.00 el 50% del importe.	

Este impuesto se percibirá igualmente en los casos en que se otorguen entradas por invitación y estará a cargo del empresario."

COMISIÓN DE HACIENDA**INFORME**

Señores Representantes:

La Comisión de Hacienda ha estudiado este proyecto de ley que modifica el destino del producido de los casinos administrados por el Gobierno Departamental de Montevideo, y ha resuelto aconsejar su aprobación, en virtud de las razones que pasamos a exponer.

La Constitución de 1952 en su artículo 297 incluyó entre las fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales el producido de los juegos de azar.

La finalidad del constituyente, pues, ha sido la de consagrar la autonomía financiera de los gobiernos locales según surge de la discusión de la carta fundamental y del propio texto.

Uno de los recursos más típicamente departamentales, es precisamente el producido de los juegos de azar, y así lo reconoció el constituyente modificando una acentuada tendencia centrista que fué norma de las cartas anteriores, por tanto, este proyecto de ley busca reconocer este principio, pero a la vez es respetuoso de los destinos ya otorgados por leyes anteriores. Por eso, se mantiene el destino de recursos a los siguientes fines, aunque limitado su monto:

- 1.º) Liga Uruguaya contra la Tuberculosis: el 50% del producido líquido de dos meses;
- 2.º) Sociedad Filantrópica "Cristóbal Colón": 50% del producido líquido de un mes;
- 3.º) Centro Nacional de Aviación: ... \$ 5.400 anuales;
- 4.º) Liga Nacional contra el Alcoholismo: \$ 3.000 anuales;
- 5.º) Fondo de la Lucha Antituberculosa: 10% del producido líquido de todo el año;
- 6.º) Sifilicomio de mujeres: \$ 15.000 anuales.

En consecuencia, sólo se derogan las siguientes leyes que serán atendidas por Rentas Generales de la Nación:

- 1.º) Asistencia Pública: 35% del producido líquido de todo el año;

- 2.º) Sanidad Militar: 10% del producido anual.
- 3.º) Comisión Nacional de Turismo: 8% sobre el producido bruto de todo el año;
- 4.º) Impuesto a las entradas para el aumento a los funcionarios públicos en 1950; \$ 1.00 por entrada a los Casinos Municipales.

Todos estos destinos continuarán siendo atendidos por Rentas Generales Nacionales.

Tanto la delimitación de producidos del artículo 3.º como las derogaciones del artículo 4.º aparecen plenamente justificadas por la finalidad ya mencionada del artículo 297 de la Constitución, que reivindica para los Gobiernos locales el producido de los juegos de azar.

Pero además, se agrega a ello la necesidad de buscar solución al problema del transporte colectivo de Montevideo, que absorbe ya desde 1957, y sobre todo desde el Laudo de octubre de 1958 (n.º 8) una buena parte de los recursos departamentales.

Por todas estas razones, la Comisión de Hacienda aconseja a la Cámara la aprobación del siguiente Proyecto de Ley.

Sala de la Comisión, 3 de octubre de 1960.

Ariel B. Collazo, Miembro Informante; **Héctor Lorenzo y Lozada** (h), Miembro Informante; **Juan C. Lopes Gutiérrez**, **Francisco Mario Ubillos**, **Pedro M. Chiesa**, **Walter R. Santoro**, **Daniel Pérez del Castillo**, discorde; **Enrique Martínez Moreno**, discorde."

(Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Montevideo, Miércoles, 9 de Noviembre de 1960, págs. 490-492.)

.....

PARTICIPACIÓN DEL PRODUCIDO DE LOS JUEGOS DE LOS CASINOS MUNICIPALES DE LOS BENEFICIARIOS QUE MAS ABAJO SE DETALLAN EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS DE 1950 Y 1960

	1950	1951	1952
Lucha Antituberculosa	\$ 886.913.15	813.122.32	736.425.06
Liga Uruguaya contra la Tuberculosis	\$ 676.893.40	523.702.13	531.247.62
Cristóbal Colón	\$ 259.210.18	197.908.77	219.446.98
	1953	1954	1955
Lucha Antituberculosa	\$ 683.295.37	805.282.50	899.195.40
Liga Uruguaya contra la Tuberculosis	\$ 397.238.50	508.396.56	546.416.36
Cristóbal Colón	\$ 170.883.67	310.148.07	275.177.59

	1956	1957	1958
Lucha Antituberculosa	— \$ 929.757.17	863.109.94	1.388.154.75
Liga Uruguaya contra la Tuberculosis	— \$ 647.533.58	481.975.18	758.849.43
Cristóbal Colón	— \$ 250.039.99	315.197.94	408.694.28
1959			
Lucha Antituberculosa	— \$ 1.885.297.54		
Liga Uruguaya contra la Tuberculosis	— \$ 831.176.59		
Cristóbal Colón	— \$ 567.488.14		

(Diário de Sesiones de la Cámara de Representantes, Montevideo, Miércoles, 9 de Noviembre de 1960, pág. 492.)

Na discussão do projeto, manifestaram-se vários oradores. O primeiro, **Senhor Erro**, fez os seguintes comentários:

"O projeto de lei submetido à consideração da Câmara nos obriga a pronunciar algumas palavras:

Em primeiro lugar, de acordo com os avulsos que foram distribuídos a todos os legisladores, admiramo-nos de como se tenha podido prestigiar, neste momento da vida do país, uma solução que está cortando ou limitando possibilidades, entre outras instituições, à Liga Uruguaya contra a Tuberculose. (Muito bem!)

Por este projeto se lhe faz um corte de uns cinquenta por cento.

E devo assinalar um antecedente que é bom que a Câmara conheça: esta mesma situação se intentou na Junta Departamental, sem êxito. Tenho os antecedentes deste fato, e vou permitir-me ler o artigo 5.º da mensagem que o Conselho Departamental enviou à Junta, e que diz o seguinte: "Autorize-se ao Conselho Departamental a gerir o congelamento dos montantes do ano de 1957, das contribuições que se outorgam com relação ao produto dos Cassinos Municipais, aos seguintes organismos: Cristóbal Colón, Comissão Honorária para a Luta Antituberculosa e Liga Uruguaya contra a Tuberculose."

Seguem depois outros artigos que não interessam aos efeitos desta discussão. Mas na Junta Departamental este critério, todavia, não obteve os votos suficientes para que se pudesse lograr este propósito incrível: o congelamento, para o que o Conselho Departamental solicita da Junta a respectiva anuência.

Considero esta atitude do Conselho Departamental e da maioria como muito grave, porque é preciso notar — e me reporto aos médicos de todos os partidos políticos que estão nesta Câmara, que têm a autoridade científica de que carece o Deputado que fala presentemente — que o índice de doentes atacados pela tuberculose nos últimos tempos cresceu de forma alarmante.

(Apoiados.)

Não existe, pois, a situação de que nos vangloriamos: que nossos hospitais tiveram menos doentes e que as mortes ocasionadas pela tuberculose foram de ordem totalmente insignificante, graças à ação desenvolvida em todo o país pela Cruzada Antituberculose e pelos dispensários móveis.

Conseguí alguns dados do interior do país...

Senhor Collazo (don Ariel B.) — Permite-me, senhor Deputado?

Senhor Erro — ... pelos quais se vê que houve um crescimento progressivo dos casos que vinham se registrando.

Senhor Collazo (don Ariel B.) — Estou pedindo um aparte, Senhor Deputado!

Senhor Erro — Se faltasse algum testemunho para demonstrar a exatidão deste arazoado, bastaria ver o nervosismo com que o senhor Deputado Collazo me pede um aparte, que não vou negar-lhe — como não o nego a ninguém. Antes, porém, permita-me concluir.

Dizia, senhor Presidente...

Senhor Collazo (don Ariel B.) — Concede-me o aparte ou não?

Senhor Erro — Já lhe disse que sim. Com muito gosto vou conceder-lhe o aparte.

Nos hospitais, o índice de tuberculose cresceu de tal forma que deve preocupar-nos a todos, qualquer que seja nossa maneira de pensar, politicamente, porque se este mal volta a recrudescer no país, estaremos comprometendo a saúde de núcleos importantes de nossa população. Consultei a alguns médicos da Colônia Saint Bois e seu testemunho confirma as minhas palavras.

Tudo isto não o sabe o Conselho Departamental? Serão alheios a estes fatos os membros da Comissão da Fazenda, que assinaram este projeto? Somente dois deles — os senhores Deputados Pérez del Castillo e Martínez Moreno — discordaram, não sei se por esta razão.

Espero que devam ficar claros quais os propósitos do legislador, através desta lei, porque os elementos de juízo com que se trata de vestir com certa elegância jurídica o informe não são suficientes para justificar o corte que se faz às instituições a que nos estávamos referindo."

Mais adiante falou o Sr. Collazo:

"Senhor Collazo (don Ariel B.) — Senhor Presidente:

O senhor Deputado Erro expôs sua opinião sobre o problema, e eu não lhe pedi um aparte por ser pessoa particularmente nervosa; pelo contrário, foi para aclarar um erro em que ele havia incorrido.

Além disso, creio que havendo uma solicitação de aparte, o senhor Deputado Erro, a quem é tão raro que se lhe solicitem apartes, deveria ser um pouco mais generoso com seus colegas da Câmara, dando-lhes oportunidade para que possam expressar-se.

Incorre o senhor Deputado Erro em uma grande contradição. Confunde o artigo 2.º — que se refere a uma limitação e não a uma exclusão do montante que se destina à Liga Uruguia contra a Tuberculose, ao Centro Nacional de Aviação, à Liga Antituberculose e ao Sifilicômio de Mulheres — com o artigo 4.º, que se refere a diferentes destinos para o Ministério de Saúde Pública, Sanidade Militar, Comissão Nacional de Turismo, Imposto às Entradas, etc.

O que retroage ao ano de 1957 são estes destinos que se referem ao Ministério de Saúde Pública, Sanidade Militar, Comissão Nacional de Turis-

mo, etc. E vou explicar porque retroagem ao ano de 1957: porque se entende que estes destinos devem dar-se, agora, para que sejam pagos por Rendias Gerais — deve saber a Câmara que o Município de Montevideu não paga ao Governo Nacional o que deve pagar de acordo com estas leis, a estes destinos fixados, nada menos que desde o ano de 1954. Desde então, o Conselho Departamental de Montevideu tem uma dívida permanente com o Governo Nacional e este, por sua vez, tem também uma dívida um pouco crônica, de alguns outros montantes com o Conselho Departamental de Montevideu. Por essa razão, entre o Conselho e o Governo Nacional combinou-se uma solução no sentido de compensar as dívidas desde 1954 até 1957, pela diferença que existe entre o que deve o Conselho ao Governo e o que este deve ao Conselho: e, a partir do ano de 1957, é que fica estabelecido que este artigo retroage seus efeitos. De modo que o que está retroagindo ao ano de 1957 é a disposição que estabelece que esta percentagem, de 45%, para a Saúde Pública, assim como a de Sanidade Militar e a da Comissão Nacional de Turismo não serão mais pagas pelo Município e sim por Rendias Gerais. A isto é que se refere a retroatividade, e nada mais que a isto. De outro lado, o do Fundo da Luta Antituberculosa, do da Liga Nacional contra o Alcoolismo, estas outras destinações, são coisa totalmente diversa: não retroagem ao ano de 1957, diz-se simplesmente que eles devem ser pagos de acordo com os montantes existentes em 1959.

E por que se faz esta limitação? É muito simples. É pelo fundamento mesmo da lei. Porque a Constituição de 1951 outorgou autonomia aos municípios e os produtos dos jogos de azar devem ser revertidos aos municípios, porque este é o princípio da autonomia financeira destes municípios. Então é hora, já que a Constituição diz que o que deve fixar a forma em que se fará isto é a lei, de que esta se ponha em dia com a Constituição e comece, de modo paulatino, a estabelecer que os produtos de jogos de azar pertençam aos municípios.

Agora, como dado ilustrativo, destaca-se que a Luta Antituberculosa em 1957 teve uma entrada, pelo que lhe entregava o Município, de \$ 386.000, e que este produto, em somente nove

anos, passou a mais do dobro, quer dizer, a \$ 1.885.000; e que a Liga Uruguaia contra a Tuberculose teve ... \$ 676.000 em 1950 e também passou a \$ 831.000 em 1959. E o mesmo a Sociedade Cristóbal Colón.

Quer dizer que estas sociedades receberam enormes, avultadíssimas quantidades de parte do produto dos jogos de azar.

E a distribuição que se fez de nenhuma maneira cerceia as possibilidades destas Comissões — são particulares as três — de poder continuar cumprindo os seus compromissos.

Entretanto, não deve recair sobre uma só fonte de tributação todo o peso de manter estas três instituições privadas."

Vários oradores fizeram-se ouvir, ainda, a respeito do projeto que, aprovado, transformou-se na Ley n.º 13.002.

(Diário de Sesiones de la Cámara de Representantes, Montevideo, Miércoles, 9 de noviembre de 1960, págs. 493 e 503).

Em 1961, um decreto fixou como únicos jogos exploráveis, nos cassinos autorizados, os de roleta e ponto e banca, dando normas regulamentares para o funcionamento e fiscalização dos jogos de azar. (Diário Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Martes, 31 de enero de 1961, pág. 214.)

Em 1961, ainda, a Ley n.º 12.945, prorrogada pela Ley n.º 13.202, C. R., 194.ª Ses, 27 de noviembre de 1963. C. R., tomo 561, pág. 567, estabeleceu várias normas para os jogos de azar:

MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y PREVISIÓN SOCIAL

LEY. Se modifican disposiciones sobre Juegos de Azar, se fija el número de Casinos del Estado a habilitarse, se modifican y establecen las distribuciones de utilidades, beneficios para los funcionarios y se dan normas.

Poder Legislativo.

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1.º — Prorrógase hasta el 15 de diciembre de 1963, inclusive, la vigencia de las leyes n.ºs 11.913, 12.272 y 12.585, de fechas 9 de enero de 1953, 12 de enero de 1956 y 16 de diciembre de 1958, respectivamente, declarando que quedan fijados en el número de seis los Casinos que, conforme a ellas, el Poder Ejecutivo está facultado a explotar (dos en Punta del Este, uno en el Argentino Hotel de Piriápolis, uno en Atlántida y uno en cada una de las ciudades de Rivera y Carmelo).

Art. 2.º — Agrégase al inciso B) del artículo 7.º de la Ley n.º 11.913, de 9 de enero de 1953, modificado por los artículos 2.º de las leyes números 12.272 y 12.585, de 12 de enero de 1956 y 16 de diciembre

de 1958, respectivamente, el siguiente apartado final:

"De la ganancia líquida que se obtuviere en los Casinos que funcionen en Punta del Este, se deducirá en primer término la cantidad de \$ 70.000.00 (setenta mil pesos) con destino al equipamiento de la Policía del Maldonado."

Art. 3.º — De la ganancia líquida que se obtuviere en los Casinos del Estado que funcionen en Punta del Este, Piriápolis y Atlántida, se deducirá la cantidad de pesos 250.000.00 (doscientos cincuenta mil pesos), con destino a constituir un Fondo Especial acumulable anualmente, denominado "Ediciones del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social" y de 100.000.00 (cien mil pesos) a la Facultad de Veterinaria para las investigaciones que realiza, referidas a la carne.

Art. 4.º — Modifícase el segundo párrafo del inciso A) del artículo 3.º de la ley n.º 11.913, de 9 de enero de 1953, el que quedará redactado como sigue:

"Los porcentajes se tomarán sobre las utilidades brutas del juego de cada Casino y en ningún caso podrán exceder del 9% (nueve por ciento)".

Art. 5.º — La Distribución de las ganancias líquidas dejadas por el Hotel y Casino de Carmelo se distribuirán de la siguiente manera:

- A) El 20% (veinte por ciento) para atender las obligaciones emergentes de lo dispuesto por el artículo 5.º de la ley n.º 9.630, de 22 de diciembre de 1936 y por la ley n.º 10.010, de 18 de abril de 1941;
- B) El 20% (veinte por ciento) será destinado a financiar la transformación y bituminización de la Ruta 21 desde el Arroyo Migueltete hasta la Ciudad de Carmelo, y desde esta ciudad a la de Nueva Palmira;
- C) El 10% (diez por ciento) será entregado al Consejo de Enseñanza Secundaria con destino a la creación de becas para estudiantes egresados de los Liceos y Preparatorios del Departamento de Colonia, que continúan sus estudios Preparatorios y Universitarios en Montevideo;
- D) El 10% (diez por ciento) para la Comisión Nacional de Turismo, con destino a obras públicas de interés turístico, situadas en la Ciudad de Carmelo y sus alrededores.
- E) El 10% (diez por ciento) para el Ministerio de Salud Pública con destino a la conservación y ampliación de Centros Asistenciales del Departamento de Colonia.
- F) El 10% (diez por ciento) destinado al Consejo de Enseñanza Primaria y Normal, que engrosará el Fondo de Edificación Escolar, destinado a la construcción de la Escuela n.º 114, y construcción y refacción de otros edificios escolares de la ciudad de Carmelo.
- G) El 20% (veinte por ciento) con destino al Concejo Departamental de Colonia. Una vez amortizada la deuda atendida con cargo al apartado A) dicha suma pasará a engrosar lo percibido por el Concejo Departamental de Colonia.

Art. 6.º — Modifícase el artículo 1.º de la ley n.º 12.512, de 8 de enero de 1958, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 1.º — Facúltase al Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, previo asesoramiento de la Comi-

sión Honoraria de Juegos de Azar, creada por el artículo 3.º de la ley n.º 11.913, de 3 de enero de 1953, a mantener en actividad los Casinos de Atlántida, Punta del Este, San Rafael y Piriápolis, por el período comprendido entre el 1.º de mayo y el 14 de diciembre de cada año, durante los días viernes, sábados, domingos, feriados y vísperas de feriados.”

Art. 7.º — La distribución de las ganancias líquidas obtenidas por los Casinos del Departamento de Maldonado, autorizados en el período establecido por el artículo anterior, se hará de la siguiente manera:

- A) El 20% (veinte por ciento) para el mantenimiento y mejoras de carreteras que están ubicadas en la zona de influencia de los balnearios de Punta del Este, San Rafael y Piriápolis, y para construcción de nuevas rutas.
- B) El 10% (diez por ciento) para el mantenimiento y mejoras de carreteras y caminos en todas las secciones judiciales del Departamento de Maldonado, excluidas las que se refieren en el inciso anterior y para construcción de nuevas rutas.
- C) El 10% (diez por ciento) para la Comisión Nacional de Turismo con destino al fomento del turismo social.
- D) El 10% (diez por ciento) para el Ministerio de Salud Pública con destino a conservación, ampliación y construcción de Centros Asistenciales del Departamento de Maldonado.
- E) El 10% (diez por ciento) para el Consejo de Enseñanza Primaria y Normal para reforzar el rubro de edificación escolar, destinado a la reparación y construcción de edificios escolares del Departamento de Maldonado;
- F) El 10% (diez por ciento) para el Consejo de Enseñanza Secundaria para la construcción de edificios liceales en las localidades de Pan de Azúcar, Aiguá y Piriápolis;
- G) El 10% (diez por ciento) al Concejo Departamental de Maldonado, con destino a realizar obras y mejoras en las zonas balnearias del Departamento de Maldonado;

H) El 20% (veinte por ciento) se entregará al Ministerio de Obras Públicas con destino a conservación y ensanche de las rutas 8, y 9, 10, 101, Interbalnearia, 61 y la carretera Aiguá — San Carlos.

Art. 8.º — El producido de las ganancias del Casino de Atlántida, en el mismo período a que se refiere el artículo anterior, será vertido en un fondo especial del Ministerio de Obras Públicas, destinado a transformación de la Ruta 11.

Art. 9.º — El personal presupuestado de la oficina central de la Comisión Honoraria Asesora y Fiscalizadora de Juegos de Azar, queda comprendido en los beneficios que por concepto de porcentaje perciben los empleados administrativos y de servicio de los Casinos hasta un importe anual equivalente a seis meses de sueldo.

La misma limitación regirá para los funcionarios comprendidos en el artículo 4.º de esta ley.

Art. 10 — Respecto a todo el personal del concesionario o representantes del Municipio o del Ministerio de Salud Pública, del actual Casino de Carmelo, con excepción del Gerente del mismo, que desempeñaron

funciones hasta el 1.º de octubre de 1961, se aplicará lo dispuesto por el artículo 3.º, inciso A), de la Ley n.º 11.913, de 9 de enero de 1953. Hasta tanto no se haya cumplido la norma referida, no se podrá designar otros funcionarios, excepto el Gerente.

Art. 11 — Sustitúyese el artículo 4.º de la ley número 11.913, de 9 de enero de 1953, por el siguiente:

“Artículo 4.º — Para el cumplimiento más eficaz de sus tareas en el aspecto contable, liquidación de porcentajes, inspecciones, arqueos, guarda y registro de documentación, el Tribunal de Cuentas de la República prestará a la Comisión Honoraria la colaboración de Contadores que percibirán los viáticos que fije el Poder Ejecutivo, mientras cumplan dichas funciones.”

Art. 12 — Comuníquese, etc.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 14 de noviembre de 1961.

JUAN C. RAFFO FRAVEGA, Presidente.
— José Pastor Salvañach, Secretario.”

(Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Miércoles, 29 de Noviembre de 1961, pág. 455.)

Em 1962, um decreto fixou limites, sem prejuízo das resoluções então vigentes, quanto às apostas nos Cassinos do Estado em Punta del Este.

(Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, martes, 20 de febrero de 1962.)

Em 1963, um decreto estabeleceu normas, igualmente, quanto aos mínimos e aos máximos das apostas nos Cassinos do Estado em Punta del Este.

(Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 14 de febrero de 1963.)

Em 1964, a Lei n.º 13.314 prorrogou a autorização outorgada ao Poder Ejecutivo para explorar os Cassinos de Punta del Este, San Rafael, Atlántida, Piriápolis, Rivera e Carmelo, determinando a distribuição das utilidades.

MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y PREVISIÓN SOCIAL

LEY N.º 13.314. Se prorroga la autorización otorgada al Poder Ejecutivo para explotar los Casinos de Punta del Este, San Rafael, Atlántida, Piriápolis, Rivera y Carmelo, y se determina la distribución de las utilidades.

Poder Legislativo.

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1.º — Prorrógase hasta el 1.º de diciembre de 1965, la autorización otorgada al Poder Ejecutivo para explotar los Casinos de Punta del Este, San Rafael, Atlántida, Piriápolis, Rivera y Carmelo.

Art. 2.º — La temporada de verano se extenderá desde el 1.º de diciembre hasta el 30 de abril siguiente y la de invierno se extenderá desde el 1.º de mayo hasta el 30 de noviembre de cada año.

Art. 3.º — Las utilidades líquidas que se obtuvieren en la explotación de los Casinos se distribuirán de la siguiente forma:

A) El 20% (veinte por ciento) para la creación de un “Fondo de Previsión” que se destinará a:

1.º) Adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios para la consecución de los fines previstos en esta ley. Para la compra de inmuebles deberá requerirse previamente la opinión de la Comisión Nacional de Turismo.

- 2.º) Reserva para enjugar eventuales pérdidas.
- 3.º) Refuerzo del capital de banca necesario para la explotación del juego y atención de los servicios policiales.
- B) El 40% (cuarenta por ciento) para los Concejos Departamentales donde tenga asiento el Casino, con destino a Obras Públicas. De este producido, el 20% (veinte por ciento) se invertirá en obras en la zona de la ubicación de los Casinos. De lo que reciba el Concejo Departamental de Maldonado por este concepto, se entregará 25% (veinte cinco por ciento) al Concejo Local Autónomo de San Carlos, con el mismo destino.
- C) El 20% (veinte por ciento) a la Comisión Nacional de Turismo a efectos de que lo destine a estimular la industria turística.
- D) El 10% (diez por ciento) al Instituto Nacional de Alimentación con destino a adquisición de comestibles y enseres diversos para los comedores públicos y escolares.
- E) El 4% (cuatro por ciento) con destino al Fondo Especial (Cuenta Tesoro Nacional, Sub-cuenta denominada "Monumentos Históricas").
- F) El 6% (seis por ciento) para la creación del "Fondo de Desarrollo de las Ciencias, las Letras, las Artes y la Cultura", que será administrado por el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- Art. 4.º** — Las disposiciones legales y reglamentarias que no se opongan a la presente ley permanecerán vigentes.
- Art. 5.º** — Comuníquese, publíquese, etc. Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 16 de diciembre de 1964.
- MARTIN R. ECHEGOYEN, Presidente.
— José Pastor Salvañach, Secretario."
- (Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Miércoles, 30 de diciembre de 1964.

JOGOS DE LOTERIA E "QUINIELAS"

(Quinolos: certo jôgo de cartas).

Em 1923, um decreto expedido pelo Conselho Nacional de Administração considerou o jôgo de loteria sujeito a disposições do Código Penal:

MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

DECRETO. Hace saber a la Presidencia de la República que el Consejo Nacional de Administración considera que el juego de lotería de cartones cae bajo las disposiciones del artículo 408 y siguientes del Código Penal.

Ministerio de Instrucción Pública. — Montevideo, Julio 12 de 1923.

Vistos estos antecedentes, relacionados con la comunicación de la Presidencia de la República sobre autorizaciones acordadas por algunas Asambleas Representativas de los Departamentos del interior para el establecimiento de loterías de cartones;

Considerando: Que el juego de lotería de cartones, siendo un juego de azar, cae bajo las disposiciones de los artículos 408 y siguientes del Código Penal;

Considerando: Que no existe ley alguna que autorice a los organismos municipales para conceder esa clase de juego;

Considerando: Que si bien no se tiene conocimiento oficial de que los Gobiernos

locales hayan autorizado el establecimiento de aquel juego, conviene, como medida preventiva, disponer los medios conducentes a su represión.

El Consejo Nacional de Administración

DECRETA:

1.º — Hacer saber a la Presidencia de la República que el Consejo Nacional de Administración considera que el juego de lotería de cartones cae bajo las disposiciones del artículo 408 y siguientes del Código Penal, y, en consecuencia, solicitar de la misma que disponga lo conveniente a fin de que por intermedio de la policía se persiga al referido juego.

2.º — Comunicar, igualmente, a los Gobiernos locales el precedente decreto, a los efectos que correspondan.

3.º — Comuníquese y publíquese. — Por el Consejo: SOSA. — PABLO BLANCO ACEVEDO. — Manuel V. Rodríguez, Secretario."

(Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Lunes 16 de Julio de 1923, pág. 79.)

En 1931, una Mensagem do Poder Executivo solicitou a oficialização do jogo de "quinielas":

MINISTERIO DEL INTERIOB

MENSAJE. Se solicita la oficialización del juego de quinielas.

Poder Ejecutivo.

Presidencia de la República.

Ministerio del Interior.

Montevideo, Junio 1.º de 1931. — Número 1709/931.

Señor Presidente del Consejo Nacional de Administración:

La Presidencia de la República considera oportuno llamar la atención del Consejo Nacional sobre el problema que plantea entre nosotros la extraordinaria difusión del juego de las quinielas.

En todas partes, así en los medios de mayor desahogo económico, como en las clases populares y laboriosas, el juego de las quinielas ha adquirido vasto y vigoroso arraigo. Y son sus agentes, fuera de los profesionales de la actividad, que ya los tiene y en crecido número, gran cantidad de propietarios de casas de comercio, y gran parte del personal de las mismas. Y así es cosa en verdad generalizada que los encargados del aprovisionamiento de los objetos de uso y consumo doméstico que tienen acceso a las casas sean portadores del juego de que se trata.

El mal es ya punto menos que incoercible. Y la policía es impotente para impedirlo y aún reducirlo en las múltiples formas que presenta, con mayor o menor clandestinidad.

Y no es esto sólo. El problema social de esta clase de juego tiene acción directa sobre la organización misma de la policía encargada, por razón de su instituto, de vigilarlo y contrariarlo. Y por elevado que sea el nivel medio de la moralidad y el celo de los funcionarios que la forman no es posible impedir que trasciendan a algunos de ellos influencias disolventes y corruptoras.

La pretensión de luchar de frente y con violencia contra los males extendidos y consolidados ya, en el seno de una sociedad, es casi siempre una pretensión vana.

La lucha contra el alcoholismo, la ley seca en los Estados Unidos, es al respecto una aleccionadora experiencia. Se invierten en la acción, centenares de millones de dólares y, sin embargo, el consumo del

alcohol, y lo que es peor, del alcohol más perjudicial, ha aumentado y promovido formidables organizaciones entregadas a su tráfico ilícito.

La autoridad pública hasta el presente ha luchado con un éxito totalmente adverso.

Frente a la situación esbozada del juego de las quinielas, es del caso pensar si no se imponen otros medios de acción.

Y ya que no sea posible atajar la corriente, como se hace con los ríos que se desbordan, canalizarla y regularizarla, me inclino a pensar que la oficialización de este juego sería la solución en la actualidad.

El juego es una actividad inmoral por los estragos que produce directa o indirectamente, y no por su propia naturaleza. Enerva las energías que reclama el trabajo, y las dirige hacia el ocio engendrador de todos los vicios, y sus resultados fatales son la ruina del jugador y de su familia. No puede, pues, considerarse inmoral aquella solución que lo reglamente con el propósito, siempre logrado, de disminuir los males que causa.

Y si a estas reflexiones se agrega que lo que es pérdida en el juego clandestino, se convertiría en fuente de rentas para el Estado, y la tentación corruptora en acecho de la debilidad moral habría desaparecido, casi por completo, la Presidencia espera serán bien acogidas sus sugerencias por el Consejo Nacional, tan vivamente interesado en esto, bajo muchos respectos.

Hace algún tiempo la Asistencia Pública tuvo en su poder una iniciativa particular, cuya consideración aplazó hasta otra oportunidad. Tal iniciativa, y otras que han de presentarse seguramente, podrían servir de base de estudio y de discusión.

La Presidencia deja la cuestión formulada, y queda a la espera de las soluciones que tengan a bien tomarse, para las cuales ofrece, desde luego, su decidida cooperación.

Saludo al señor Presidente atentamente.
— GABRIEL TERRA. — JOSE ESPALTER."

(Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Jueves 12 de Noviembre de 1931, pág. 276.)

Em 1926, foi expedida uma lei, estabelecendo "castigos para los propietarios o administradores de órganos de la prensa que hagan publicaciones relativas a loterías extranjeras presumibles de facilitar el juego de quinielas".

(Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Jueves, 18 de noviembre de 1926, pág. 360.)

Em 1933 foi sancionada a Lei n.º 8.938. O art. 5.º desta Lei tem o seguinte teor:

"Art. 5.º — Declárase monopolio del Consejo de Salud Pública la explotación del juego de quinielas, pudiendo realizarla en la forma que considere conveniente, con exclusión del arrendamiento.

Art. 6.º — El Consejo de Salud Pública queda autorizado para tomar del producido de la Lotería la suma necesaria para constituir el capital inicial destinado a la explotación del juego de quinielas."

(Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, febrero, 17 de 1933, pág. 389.)

Em 1933, ainda, foi sancionada a Lei n.º 9.098, cujos artigos 2.º, 3.º e 4.º eram do seguinte teor:

"Art. 2.º — Declárase propiedad de la Administración de Salud Pública la explotación de toda clase de apuestas que se relacionen con el juego de la lotería, pudiendo realizarla en la forma que considere conveniente.

Art. 3.º — Autorízase a la Administración de Salud Pública para tomar del producido de la Lotería del Hospital de Caridad la suma necesaria para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, con obligación de dar cuenta.

Art. 4.º — Si la explotación de estos juegos se hiciere por administración directa deberán emplearse preferentemente para todos los cargos que se creen a los funcionarios que tengan cargos destinados a ser suprimidos al vacar.

Se exceptúan de esta disposición los funcionarios técnico-profesionales."

(Diario Oficial, octubre, 3 de 1933, Asamblea Deliberante, continuación de la 57.ª sesión, pág. 28.)

Em 1939 foi publicado o seguinte Decreto:

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

DECRETO. Se dispone el llamado a propuestas para un ensayo de explotación del juego de quinielas.

Ministerio de Salud Pública.

Montevideo, Marzo 10 de 1939.

Visto el expediente relativo a la explotación del juego de quinielas:

Considerando: Que, en virtud de tratarse de un ensayo que persigue la finalidad de arbitrar recursos para Salud Pública, requiere una etapa previa de experimentación que podría realizarse otorgando la explotación a terceros siempre que se obtuvieran los recursos calculados sin las preocupaciones y gastos de una organización nueva;

Que en su consecuencia, y antes de procederse a la aplicación de lo dispuesto en el decreto de 2 de Diciembre de 1938, es conveniente comprobar si existe la posibilidad de que el juego bancado por terceros aporte al Estado los recursos referidos;

Que al efecto el sistema oportunamente aconsejado por la Comisión especial desig-

nada por el Consejo de Salud Pública, consistente en un régimen de patente y porcentaje sobre el monto global del juego, es el que mejor se adapta a las directrices establecidas en el decreto aludido, permitiendo la directa intervención de la Administración Pública en las interioridades del juego a efecto de verificar el contralor del porcentaje que le corresponde;

Que de conformidad con lo informado por la Administración de Lotería el referido sistema de explotación deberá presumiblemente producir utilidades superiores al sistema de simple patente;

Que si las condiciones especificadas en la parte dispositiva de este decreto no se llenarem a efecto de otorgar la explotación a terceros se dará inmediato cumplimiento a lo dispuesto en el decreto de fecha de 2 de Diciembre de 1938 que autorizó el sistema de administración directa,

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros

DECRETA:

Artículo 1.º — El Ministerio de Salud Pública por intermedio de la Administra-

ción de Lotería procederá a llamar por la prensa a los interesados en la explotación particular del juego de quinielas, de conformidad con las disposiciones del presente decreto.

Art. 2.º — Siempre que se solicite al firme una cantidad no menor de cien patentes de agencias de primera categoría, el ensayo de explotación de la quiniela se realizará según el siguiente sistema:

El juego será bancado por los capitalistas que abonen la patente anual de agentes de quinielas, de conformidad con la escala siguiente:

- A) Categoría 1.ª para el Departamento de Montevideo: monto \$ 500.00 los agentes y \$ 60.00 los corredores; categoría 2.ª para los Departamentos del interior: monto \$ 500.00 los agentes y 30.00 los corredores. Esta categoría es aplicable a los agentes que tengan más de quince corredores. Categoría 3.ª: patente de los agentes \$ 300.00 y de los corredores \$ 30.00. Esta categoría es aplicable a los agentes del interior que tengan hasta quince corredores. El pago de las patentes se hará por semestres adelantados, debiendo los agentes de la primera categoría abonar la correspondiente a veinticinco corredores como mínimo, garantizando, en todo caso, la totalidad del pago de la patente anual propia y de sus corredores con los valores afectados en prenda o hipoteca. Del mismo modo los agentes de las dos categorías siguientes abonarán sus patentes y de los corredores que denuncien a su servicio.
- B) El juego será documentado en la forma que determinará la reglamentación respectiva que formulará la Administración de Lotería, y sobre el monto global de las cantidades apostadas los agentes depositarán, conforme a dicha reglamentación y con destino a los recursos de Salud Pública, el cinco por ciento del juego.
- C) Los agentes deberán ofrecer una garantía hipotecaria o prendaria no menor de cinco mil pesos, en resguardo de las obligaciones que la reglamentación del juego les imponga con respecto a terceros y a la propia Administración de Lotería.
- D) Los agentes deberán abonar a sus corredores un porcentaje no menor del diez por ciento del juego que éstos recepcionen.

E) Las agencias (cuyo número se fijará en la reglamentación respectiva) funcionarán en locales habilitados al efecto, a los que tendrán acceso en todo momento los Fiscales e Inspectores del juego dependientes de la Administración de Lotería.

F) La forma, condiciones y modalidades del juego serán únicamente las concretadas en la reglamentación respectiva.

Art. 3.º — Los agentes serán responsables personalmente, ante el apostador, por las apuestas que se formulen directamente o por intermedio de sus respectivos corredores, sin más limitaciones ni descargos que los establecidos en la reglamentación del juego.

Art. 4.º — Dentro del término de quince días, la Administración de Lotería elevará para su aprobación el Reglamento General del Juego, teniendo en cuenta, para su formulación, las disposiciones aplicables del decreto de fecha 2 de Diciembre de 1938, que se mantiene en todo su vigor en lo que no afecta a la naturaleza del presente sistema de ensayo.

Art. 5.º — A los interesados que concurren al llamado que establece el artículo 1.º, se les facilitará todos los reglamentos y detalles del sistema antes especificado, pero los que se interesen por la explotación de la agencia deberán presentar escrito de acuerdo con el formulario que se les entregue y previo cumplimiento que el mismo determine, dentro del término que se fije.

Art. 6.º — Si transcurrido el plazo de presentación de los interesados no se llenara el número de cien agencias de primera categoría a las que quedan asimiladas a este solo efecto las de segunda que denuncien veinticinco corredores, la Administración de Lotería elevará al Ministerio de Salud Pública la nómina de los solicitantes y sus categorías.

Art. 7.º — Si no se obtuviera el número de agentes exigido, se continuarán los procedimientos determinados en el decreto de 2 de Diciembre de 1938 para organizar la explotación directa.

Art. 8.º — Comuníquese, publíquese y pase a los efectos correspondientes a la Contaduría General de la Nación. — BALDOMIR. — JUAN CESAR MUSSIO FOURNIER.

(Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Jueves 23 de Marzo de 1939, pág. 597.)

De 1939 a 1956, uma série de resoluções e de decretos estabeleceram medidas para a regulamentação de loterías e vários outros jogos, conforme se pode ver nos seguintes Diários Oficiais:

1. "Resolución. Se modifican disposiciones del reglamento de la explotación del juego de quinielas."
(D. O. de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Martes, 27 de junio de 1939, pág. 581.)
2. "Resolución. Se modifican disposiciones del Reglamento del Juego de Quinielas."
(D. O. de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Lunes, 28 de agosto de 1939, pág. 480.)
3. "Decreto. Se dan otras normas para la explotación del juego de quinielas, prohibiéndose la transferencia total o parcial de agencias, estableciéndose caducidades, limitándose sorteos, etc."
(D. O. de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Viernes, 21 de junio de 1940, pág. 454.)
4. "Decreto. Se aprueba un nuevo Reglamento General del Juego de Quinielas."
(D. O. de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Jueves, 20 de enero de 1941, pág. 378.)
5. "Decreto. Se modifica el Reglamento General del Juego de Quinielas."
(D. O. de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Jueves, 20 de enero de 1944.)
6. "Resolución. Se da una norma para el Juego de Quinielas, cuando la suma total de la boleta no coincide con las parciales a liquidar."
(D. O. de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Viernes, 17 de setiembre de 1948, pág. 497.)

São deste período as seguintes leis:

- 1) Ley n.º 11.630 (art. 2.º). (Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Miércoles, 24 de enero de 1951, pág. 92.)
- 2) Ley n.º 12.080 (art. 11). (Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Martes, 5 de enero de 1954, pág. 17.)
- 3) Ley n.º 12.276 (art. 27). (Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Viernes, 17 de febrero de 1956, pág. 297.)

Em 1956 foram constituídas as Cooperativas de "Banca Colectiva de Cubierta", com o fim de receber as apostas dos jogos de azar:

MINISTERIO DE HACIENDA

DECRETO. Se constituyen las Cooperativas de Banca Colectiva de Cubierta a los efectos de la recepción de apuestas del juego de quinielas.

Ministerio de Hacienda.

Montevideo, 16 de octubre de 1956.

Visto lo dispuesto por los artículos 61 de la ley número 11.490, de 18 de setiembre de 1950, modificado por los artículos 9.º de la ley 11.924, de 27 de marzo de 1953; 11 de la ley 12.080, de 11 de diciembre de 1953 y sustituido por el artículo 27 de la ley de 10 de febrero de 1956,

El Consejo Nacional de Gobierno

DECRETA:

Artículo 1.º — La recepción de apuestas del juego de quinielas se efectuará por medio de Agentes autorizados organizados en

Cooperativas de Banca Colectiva de Cubierta, que se ajustarán en su organización y funcionamiento a lo dispuesto por la ley n.º 10.761, de 15 de agosto de 1946, y el decreto reglamentario de 5 de marzo de 1948, y por Subagentes y corredores dependientes de los Agentes.

Art. 2.º — Fijase el término de seis meses para la Constitución de las Cooperativas de Banca Colectiva de Cubierta.

Vencido ese término, se cancelará la habilitación a aquellas Agencias que no se hallen organizadas en la forma establecida, con sus estatutos aprobados e inscriptas en el Registro Público de Comercio.

Si por dificultades insalvables alguna Agencia no pudiera concurrir a la integración de una Cooperativa de Banca Colectiva de Cubierta del Departamento en que actúa la Administración Nacional de Lotería, queda facultada para tomar la de-

terminación que contemple el interés de la explotación dando cuenta al Ministerio de Hacienda.

Art. 3.º — Las Cooperativas de Banca Colectiva de Cubierta deberán constituirse con un capital mínimo inicial equivalente a seis veces el monto del promedio de apuestas recepcionadas por sorteo durante el primer semestre del ejercicio 1956.

En caso de producirse disminuciones en dicho capital, deberá efectuarse la restitución correspondiente con anterioridad al primer sorteo siguiente, bajo pena de suspensión de la habilitación para la efectiva recepción de juego.

Art. 4.º — Las Cooperativas de Banca Colectiva de Cubierta deberán tener en todo momento una disponibilidad mínima equivalente al 40% de su capital.

En caso de producirse disminuciones de esa disponibilidad, deberán efectuarse las restituciones correspondientes, dentro del mismo plazo establecido en el artículo anterior, y con la misma sanción en caso de incumplimiento.

Art. 5.º — Fijase en un 25% del capital la garantía que deberán prestar las Cooperativas de Banca Colectiva de Cubierta para el pago de las obligaciones legales del juego de quinielas, la que estará constituida por Valores Públicos Nacionales depositados en la Sección Custodia del Banco de la República, a la orden de la Administración Nacional de Lotería.

Los Agentes deberán prestar una garantía individual, con el mismo carácter y en las mismas condiciones que la establecida en el inciso anterior, de \$ 8.000.00 los de Montevideo, y \$ 5.000 los del Interior. Dicha garantía se hallará sujeta a lo dispuesto en el párrafo 3.º del artículo 63 de la ley 11.490, de 18 de setiembre de 1950, modificada por el artículo 9.º de la ley número 11.924, de 27 de marzo de 1953.

Art. 6.º — Sin perjuicio del cumplimiento de las demás disposiciones que le son aplicables, las Cooperativas de Banca Colectiva de Cubierta deberán realizar el pago del 25% de las ganancias líquidas, correspondientes al Estado, por mes vencido y dentro de los 10 primeros días del mes subsiguiente.

Deberá practicar quincenalmente los días 15 y 30 de cada mes la liquidación del impuesto del 9% a las apuestas y efectuar el pago dentro de los tres días subsiguientes a las fechas mencionadas.

Si en un mes hubiera pérdida, la respectiva Cooperativa de Banca Colectiva de Cubierta deducirá su importe de las utilidades que se produjeran en meses siguientes, pero solamente dentro del mismo ejercicio.

Art. 7.º — Vencido cada ejercicio, se procederá al ajuste del 25% de las utilidades que corresponden al Estado, debiendo realizarse los cobros o restituciones dentro de un plazo de 30 días.

Art. 8.º — Dentro del mismo plazo, la Administración Nacional de Lotería deberá fijar el monto a restituir por las Cooperativas de Banca Colectiva de Cubierta, por el excedente de utilidades del agente calculadas sobre el 7% del monto de apuestas, excedente que deberá ser vertido dentro de los diez días subsiguientes a Rentas Generales.

Art. 9.º — Facúltase a la Administración Nacional de Lotería para elevar el monto de los capitales, disponibilidades efectivas y garantías, establecidos en los artículos 3.º, 4.º y 5.º, cuando las necesidades así lo requieran, dando cuenta al Ministerio de Hacienda.

Art. 10 — La fiscalización y el contralor de las presentes disposiciones estarán a cargo de la Inspección General de Hacienda y de la Administración Nacional de Lotería.

Disposición Transitoria

Art. 11 — Mientras no se organicen las Cooperativas de Banca Colectiva de Cubierta, la actual Asociación de Agentes de Quinielas de Montevideo, así como las demás Bancas y Agencias existentes en el país, deberán dar cumplimiento al presente decreto en lo que se refiere a capital, garantías, disponibilidades efectivas y formas y plazos para efectuar los aportes correspondientes al Estado, dentro de un plazo máximo de 60 días a partir de la fecha de su publicación.

Art. 12 — Comuníquese, publíquese, etc.

Por el Consejo: ZUBIRIA. — LEDO ARROYO TORRES. — Justo José Orozco, Secretario.

(Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Jueves, 1.º de Noviembre de 1956, pág. 225.)

Em 1958, a Lei n.º 12.522 modificou "disposiciones de las leyes 11.490 y 12.499, sobre explotación del juego de quinielas, en lo referente a comisiones, gravámenes de las ganancias de los Agentes y limitación a los aciertos, para aumentar recursos de la Caja de Compensaciones por Desocupación en la Industria Frigorífica y permitir adquirir un edificio a la Administración Nacional de Lotería".

(D. O. de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Jueves, 2 de octubre de 1958, pág. 10.)

As Leis n.ºs 12.950 e 13.318, de 1961 e 1965, respectivamente, trataram, igualmente, do assunto (art. 9.º da primeira lei, e arts. 14, 15, 16 e 17 da segunda).

LEY N.º 12.950

TESORO DE OBRAS PÚBLICAS

Se establecen los recursos para la realización de los planos anuales de inversión.

Poder Legislativo

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

De la Integración del Tesoro de Obras Públicas

Artículo 1.º — El Tesoro de Obras Públicas, creado por el artículo 8.º de la Ley n.º 11.925, de 27 de marzo de 1953, modificado por el artículo 21 de la Ley n.º 12.463, de 5 de diciembre de 1957, quedará integrado con el producido de los siguientes recursos que tendrán carácter permanente:

Art. 9.º — Con los porcentajes de las ganancias líquidas de los Juegos de Azar, destinados a obras públicas de carácter nacional por la Ley n.º 11.913, de 9 de enero de 1953 y modificativas.

LEY N.º 13.318

Art. 14 — Establécese, en sustitución de las disposiciones vigentes, la siguiente distribución del importe de las prescripciones de billetes de lotería:

- A) 45% (cuarenta y cinco por ciento) con destino a los fines previstos en el artículo 11 de la Ley número 9.892, de 1.º de diciembre de 1939.
- B) 45% (cuarenta y cinco por ciento) con destino a los fines previstos en el artículo 5.º de la Ley número 10.709, de 17 de enero de 1946.

C) 10% (diez por ciento) con destino al arrendamiento de equipos mecanizados, adquisición de máquinas de oficina, publicidad y propaganda y mejoramientos de los locales que ocupa la Dirección de Loterías y Quinielas, no pudiendo designarse ni contratarse funcionarios con cargo a este fondo.

Art. 15 — Sustitúyese el inciso A) del artículo 8.º de la Ley n.º 12.081, de 15 de diciembre de 1953, por el siguiente:

A) Un impuesto sobre el importe de los veinte primeros premios y de las aproximaciones que se establezcan en los propios billetes de los sorteos de lotería que realiza la Dirección de Loterías y Quinielas, el que se aplicará de conformidad con la siguiente escala:

De \$ 500.00 a \$ 10.000.00 el 5%.

De \$ 10.000.00 en adelante el 10%.

Art. 16 — El importe de los aciertos de quinielas no reclamados dentro del plazo fijado para su pago, se destinará al fondo de Cultura Física.

Queda a cargo de la Dirección de Loterías y Quinielas el contralor de la entrega por parte de los Agentes, de los importes a que se hace referencia precedentemente. El Poder Ejecutivo reglamentará la forma en que se realizará el contralor y verificación de las entregas de los premios no reclamados.

Art. 17 — Sustitúyense los artículos 337 y 338 de la Ley n.º 13.032, de 7 de diciembre de 1961, por los siguientes textos:

"ARTÍCULO 337 — Fijase en 11.50% (once con cincuenta por ciento) para la Capital y en 12.50% (doce con cincuenta por ciento) para el Interior, la comisión que se deducirá de la venta de billetes, la que se distribuirá de la siguiente forma: el 10.50% (diez con

cincuenta por ciento) y el 11.50% (once con cincuenta por ciento) respectivamente, para los Agentes de la Capital e Interior y el 1% (uno por ciento) para los funcionarios de la Dirección de Loterías y Quinielas. Esta compensación no podrá exceder en cada ejercicio el equivalente al monto anual del sueldo final del escalafón fijado a cada cargo en la planilla. El excedente que pudiera resultar será vertido en Rentas Generales.

Los aumentos a que se refiere este artículo sólo regirán para las ventas de billetes en plaza.

ARTÍCULO 338 — Los revendedores tendrán derecho a una remuneración mínima del 7% (siete por ciento) sobre las ventas, que estará a cargo de los Agentes."

(D. O. de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Miércoles 13 de Enero de 1965, pág. 99.)

O JOGO EM PORTUGAL

Em Portugal a permissão para os jogos de fortuna ou de azar foi restringida em 1948, com o Decreto-Lei n.º 36.889, que extinguiu o Conselho de Administração de Jogos e criou, em sua substituição, o Conselho de Inspeção de Jogos.

DECRETO-LEI N.º 36.889

Reconhecidos os sérios inconvenientes morais da exploração dos jogos de fortuna ou azar, seria do agrado do Governo, em seqüência das medidas repressivas que vêm sendo adotadas, pôr termo ao regime vigente ou, pelo menos, transformá-lo radicalmente, aumentando as restrições e agravando o respectivo condicionamento.

Atende-se, porém, às dificuldades que provocaria a rescisão das concessões adjudicadas ao abrigo do Decreto n.º 14.643, de 3 de Dezembro de 1927, e, por outro lado, pondera-se a circunstância de faltarem apenas dez anos para que elas caduquem normalmente.

Assim, o Governo limita-se a decretar para esse período final um conjunto de providências tendentes a disciplinar melhor a exploração, a sanear o regime de fiscalização e a defender com mais eficiência os interesses do Estado.

A alteração principal consiste em tornar a tributação independente dos lucros diários, cujo apuramento dificilmente se podia conhecer com exatidão. Depois de estudo minucioso do problema, e com base em elementos que merecem confiança, fixam-se as importâncias sobre as quais incidem os impostos a que está sujeita a exploração, libertando-se assim o Estado da situação desairosa de ser interessado nos rendimentos do jogo ou nas vicissitudes dos jogadores, e atribuindo-se-lhe a cobrança de importância muito superior à atual ou à de qualquer época passada. Acaba-se, simultaneamente, com um regime de fiscalização inoperante e desprestigiado.

Quanto ao Conselho de Administração de Jogos, transforma-se em Conselho de Ins-

peção, nome que melhor se adapta à respectiva competência, e criam-se condições para eficácia dos seus poderes.

Aproveita-se o ensejo para esclarecer que as apostas mútuas sobre resultados de competições desportivas não devem estar sujeitas ao regime dos jogos de fortuna ou azar. Na verdade, as suas características são diferentes das dos jogos de azar que se praticam nas salas dos cassinos, em que essencialmente domina o interesse comercial dos empresários. Por outro lado, verifica-se que o exclusivo das corridas de galgos foi concedido inutilmente há mais de quinze anos e não consta que as corridas de cavalos, assim como quaisquer outras competições, para que seja indispensável o estabelecimento de aposta mútua, tenham merecido até agora o interesse dos concessionários da referida exploração de jogos de fortuna ou azar.

Nestes termos:

Usando da faculdade conferida pela 1.ª parte do n.º 2.º do artigo 109 da Constituição, o Governo decreta e eu promulgo, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º — É extinto o Conselho de Administração de Jogos e criado, em sua substituição, o Conselho de Inspeção de Jogos, transitando para este o arquivo do primeiro.

Art. 2.º — O Conselho de Inspeção de Jogos fica imediatamente subordinado ao Ministério do Interior e disporá, para cabal desempenho das funções que lhe são cometidas, de um serviço de inspeção e de uma secretaria privativa.

Art. 3.º — Ao referido Conselho compete exercer, diretamente ou por delegados seus, todas as funções relacionadas com o exer-

cício e exploração do jogo de fortuna ou azar que estavam cometidas ao Conselho de Administração de Jogos.

Art. 4.º — O Conselho de Inspeção de Jogos é constituído por um presidente e dois vogais, todos de livre nomeação do Ministro do Interior.

Parágrafo único — Um dos vogais do Conselho será proposto pelo Ministro das Finanças, de entre os funcionários contabilistas da Inspeção-Geral de Finanças.

Art. 5.º — O quadro do pessoal de inspeção e da secretaria, referido no artigo 2.º, será constituído pelos seguintes funcionários:

a) Inspeção:

1 inspetor

1 subinspetor por cada zona de jogo em funcionamento

b) Secretaria:

1 primeiro-oficial.

Art. 6.º — Os cargos a que alude o artigo antecedente serão exercidos por funcionários dos quadros permanentes do Estado, requisitados pelo Ministro do Interior, por períodos não superiores a dois anos.

§ 1.º — O serviço prestado conta-se, para todos os efeitos, incluindo promoção, aposentação ou reforma, como se o fôsse no quadro permanente a que pertencerem.

§ 2.º — Nos períodos de interrupção do jogo nas zonas temporárias o inspetor e os subinspetores cujos serviços possam ser dispensados pelo Conselho de Inspeção de Jogos prestarão nos quadros permanentes a que pertençam aqueles que lhes forem superiormente designados, tendo direito ao ordenado fixado no quadro anexo ou àquele que lhe competir no seu quadro, se fôr superior, em qualquer caso abonado pelo Conselho.

§ 3.º — Os funcionários requisitados abrem vaga nos quadros de que provêm, mas podem a todo o tempo regressar aos mesmos quadros, se assim o requererem ou por decisão ministerial. Caso não haja vaga, devem ser-lhes abonados pelo Conselho de Inspeção de Jogos os vencimentos a que tiverem direito nos aludidos quadros, até que nêles reingressarem.

§ 4.º — No caso de se extinguir o serviço de inspeção de jogos, e enquanto não haja vacatura nas respectivas classes, serão pagos pelas disponibilidades de dotação de remuneração do pessoal do quadro a que pertencerem ou por verba especialmente inscrita para êsse fim.

Art. 7.º — Ao presidente do Conselho de Inspeção de Jogos compete, em especial, promover a execução das deliberações do Conselho e distribuir pelos vogais, para efeito de estudo e informação, os processos sobre assuntos que não sejam da sua exclusiva competência.

Art. 8.º — Ao vogal proposto pelo Ministro das Finanças compete especialmente:

1.º — Dirigir e fiscalizar superiormente o serviço de inspeção, de acôrdo com a orientação do Conselho;

2.º — Examinar ou fazer examinar, quando julgar conveniente, a escrita das sociedades concessionárias do jogo;

3.º — Apresentar relatório anual acêrca do serviço de inspeção e das condições em que foram cumpridas as obrigações das empresas concessionárias, designadamente em matéria de impostos.

Art. 9.º — Ao inspetor compete desempenhar as funções que lhe forem delegadas pelo Conselho e, especialmente, fiscalizar o serviço dos subinspetores, sobre o qual apresentará relatório e sugestões.

Art. 10 — Compete aos subinspetores:

1.º — Colhêr os elementos que se julguem necessários para conveniente apreciação, por parte do Estado, das condições em que se exerce a exploração, registrando-os nos livros e impressos que forem adotados.

2.º — Verificar o cumprimento do disposto nos artigos 32 a 34 do Decreto n.º 14.643, de 3 de Dezembro de 1927;

3.º — Participar, por escrito, qualquer ocorrência que envolva infração das leis e regulamentos do jogo, ou levantar autos de notícia, devidamente testemunhados;

4.º — Comunicar à secretaria do Conselho todos os assuntos que por êste devam ser apreciados e resolvidos.

Art. 11 — As empresas concessionárias são obrigadas a facultar aos funcionários do serviço de inspeção as informações e elementos que lhes forem solicitados.

Art. 12 — Compete especialmente à secretaria prover ao expediente de todos os assuntos relativos à atividade do Conselho e colligir, registrar e arquivar os elementos enviados pelo pessoal de inspeção.

Art. 13 — O Conselho se reunirá tôdas as vêzes que o presidente o convocar e obrigatoriamente uma vez por mês.

Art. 14 — Aos membros do Conselho de Inspeção de Jogos serão abonadas as gratificações constantes do quadro anexo a êste decreto-lei e que dêle faz parte integrante, gratificações estas acumuláveis com quaisquer remunerações que lhes estejam atribuídas.

Parágrafo único — Para efeito de ajudas de custo é atribuída aos membros do Conselho a categoria C a que se refere o artigo 12 do Decreto-Lei n.º 26.115, de 23 de Novembro de 1935.

Art. 15 — Os funcionários do Conselho de Inspeção de Jogos têm direito aos vencimentos e gratificações referidos no quadro anexo e ao abono de ajudas de custo, segundo a sua categoria, sem limitação do período de duração do serviço.

Art. 16 — Os membros do Conselho de Inspeção de Jogos e os funcionários do serviço de inspeção gozam dos direitos concedidos pelas leis em vigor aos membros e funcionários do Conselho de Administração de Jogos, das prerrogativas constantes dos n.ºs 1.º, 2.º e 3.º do art. 172 do Regulamento da Inspeção-Geral de Finanças, aprovado pelo Decreto n. 32.341, de 30 de outubro de 1942, e têm direito ao transporte de 1.ª classe.

Art. 17 — Tôdas as despesas do Conselho de Inspeção de Jogos serão suportadas exclusivamente pelas empresas concessionárias e distribuídas, em duodécimos, na proporção do respectivo capital e do período de funcionamento do jogo.

§ 1.º — A importância dos duodécimos será entregue na tesouraria da Fazenda Pública do concelho a que pertencer a zona da concessão até ao dia 10 de cada mês, mediante guia passada pelo Conselho de Inspeção de Jogos.

§ 2.º — O produto das entregas a que se refere o parágrafo anterior será contabilizado nas tabelas de rendimentos do Estado, no capítulo "Consignação de receitas", sob a rubrica "Fiscalização do jogo".

Art. 18 — As percentagens previstas nos artigos 46 a 49 do Decreto n.º 14.643, de 3 de dezembro de 1927, para cálculo dos

impostos a pagar pelos concessionários, passam a incidir sobre importâncias fixadas da seguinte forma:

- a) Quanto ao capital em giro — a média dos últimos cinco anos resultante dos respectivos registros;
- b) Quanto aos lucros brutos das bancas — 17 por cento sobre a média do capital em giro a que se refere a alínea anterior;
- c) Quanto à receita cobrada dos pontos nos jogos não bancados — a média verificada nos últimos cinco anos em que forem explorados;
- d) Quanto à receita dos bilhetes de entradas nas salas dos cassinos — o produto de 5 \$ sobre o número médio de entradas apuradas nos últimos dois anos.

§ 1.º — Só será devido imposto pela exploração de jogos não bancados em relação aos meses em que êles se realizarem, e a importância devida será o duodécimo ou o sexto das que se apurarem nos termos da alínea c), respectivamente, nas zonas permanentes e nas temporárias.

§ 2.º — As bases fixadas por êste artigo poderão ser revistas, pelo Governo, quando se verificarem circunstâncias que notoriamente influam nos resultados de exploração do jogo.

Art. 19 — Os impostos a que se refere o artigo anterior serão pagos, em relação a cada mês de funcionamento do jogo, até ao dia 10 do mês seguinte, por meio de guia passada pelo Conselho de Inspeção de Jogos.

Art. 20 — A verba anual fixa prevista no artigo 45, do Decreto n.º 14.643, continuará a ser paga segundo o regime atualmente em vigor.

Art. 21 — As empresas concessionárias são obrigadas a ter os livros de registro que o Conselho de Inspeção de Jogos entenda convenientes para desempenho das funções que lhe cabem.

Parágrafo único — Os livros terão termos de abertura e encerramento, as fôlhas numeradas e rubricadas pelo presidente ou por um vogal do Conselho, e serão escriturados sem atraso.

Art. 22 — As infrações ao disposto no artigo anterior, bem como a recusa do cumprimento da obrigação a que se refere o artigo 11 ou a falta de exatidão das informações ou elementos fornecidos, serão punidas com a multa de 5.000 \$ a 50.000 \$.

Art. 23 — A inexatidão no registro dos elementos a que alude o artigo 21, além de sujeitar a empresa concessionária à multa de 50.000 \$ a 500.000 \$ será considerada, para todos os efeitos, crime previsto no artigo 451 do Código Penal, de que são autores as pessoas que tiverem assinado ou rubricado os respectivos documentos, salvo se fôr provada a sua boa-fé.

Art. 24 — Serão demitidos, pelas empresas concessionárias, os empregados que tentem iludir a vigilância e fiscalização do Estado ou dificultar a sua ação.

§ 1.º — A aplicação do disposto no corpo deste artigo far-se-á mediante decisão do Conselho de Inspeção de Jogos, que será comunicada à empresa concessionária, e da qual não haverá recurso.

§ 2.º — O empregado que fôr demitido nos termos deste artigo não poderá ingressar em qualquer outra empresa concessionária de jogo.

Art. 25 — As infrações ao disposto no presente diploma e no Decreto n.º 14.643, puníveis com multa, serão julgadas pelos tribunais do contencioso das contribuições e impostos. Pelas multas são pessoal e solidariamente responsáveis, quanto ao período da sua gerência, os administradores, diretores ou gerentes das respectivas empresas concessionárias, ainda que estas estejam dissolvidas.

Art. 26 — A falta de pagamento das importâncias, a que aludem os artigos 17 e 20, e dos impostos sobre o jogo nos prazos estabelecidos, importa o relaxe das respectivas dívidas, que se efetuará logo que decorram quinze dias depois de findos aqueles prazos, para o que o primeiro-oficial da secretaria do Conselho de Inspeção de Jogos enviará ao juízo das execuções fiscais do concelho da respectiva zona certidão por ele assinada e autenticada com o selo branco donde constem a importância e proveniência da dívida, data do seu vencimento e designação da empresa devedora.

Parágrafo único — Pelas mesmas dívidas serão pessoal e solidariamente responsáveis os administradores, diretores ou gerentes das empresas concessionárias.

Art. 27 — Compete ao Ministro das Finanças fixar o valor da caução a que se refere o n.º 11 do artigo 20 do Decreto n.º 14.643, de 3 de dezembro de 1927.

Art. 28 — A exploração da aposta mútua, incluindo a relativa a corridas de galgos a que se refere o Decreto n.º 21.966, de 12 de dezembro de 1932, não está sujeita ao regime estabelecido pelo Decreto n.º 14.643, de 3 de dezembro de 1927, e depende de autorização do Ministro do Interior, nos termos dos regulamentos que vierem a ser aprovados.

Art. 29 — (transitório) Enquanto não fôr instalado o Conselho de Inspeção de Jogos, as suas funções serão exercidas pelo Secretário-Geral do Ministério do Interior.

Art. 30 — (transitório) O chefe de secção judicial que atualmente presta serviços na secretaria do Conselho de Administração de Jogos e o tesoureiro da delegação de turismo da Madeira (Decreto-Lei n.º 26.980, de 5 de setembro de 1936) consideram-se providos, independentemente de qualquer formalidade respectivamente, nos lugares de primeiro-oficial da secretaria e representante do Conselho de Inspeção de Jogos na delegação de turismo da Madeira, mantendo-se aplicável ao primeiro o disposto no artigo 2.º, e seu § 1.º, do Decreto n.º 17.274, de 31 de julho de 1929.

Art. 31 — Os encargos a que se der origem este diploma serão satisfeitos, no ano corrente, pelas disponibilidades das verbas dos artigos 20 e 21 do capítulo 2.º do orçamento do Ministério do Interior.

Art. 32 — Este Decreto-Lei entra em vigor em 1.º de junho próximo.

Publique-se e cumpra-se como nele se contém.

Paços do Governo da República, 29 de maio de 1948 — ANTONIO ÓSCAR DE FRAGOSO CARMONA — António de Oliveira Salazar — Augusto Cancellata de Abreu — Manuel Gonçalves Cavaleiro de Ferreira — João Pinto da Costa Leite — Fernando dos Santos Costa — Américo Deus Rodrigues Thomaz — José Caeiro da Matta — José Frederico do Casal Ribeiro Ulrich — Teófilo Duarte — Fernando Andrade Pires de Lima — Daniel Maria Vieira Barbosa — Manuel Gomes de Araújo.

Em 1952, o Decreto-Lei n.º 38.765 deu nova redação ao art. 6.º do Decreto-Lei n.º 36.889, que cria o Conselho de Inspeção de Jogos.

Em 1958, o Decreto-Lei n.º 41.562 promulgou o novo regime para a prática de jogos de fortuna ou azar e regulou certas modalidades afins do jogo de fortuna.

DECRETO-LEI N.º 41.562

Aproxima-se o termo do prazo da concessão das zonas de jogo, estabelecido pelo Decreto n.º 14.643, de 3 de dezembro de 1927.

Dêste modo, há que rever o problema à luz da experiência adquirida no decurso de trinta anos de regulamentação. Ainda desta vez, ponderados os diversos aspectos do problema, se reconhece que ao sistema da proibição absoluta, fonte de constantes infrações, será preferível regulamentar a prática do jogo.

Prevaleceu a noção de que o turismo internacional tem aspectos particulares que não convém desconhecer, sob pena de prejudicarmos o seu benéfico desenvolvimento, muito embora cuidemos de velar por que não seja afetada, por uma atitude de transigência que ultrapasse o objetivo, a austeridade do nosso estilo de vida. Ainda que a atividade do jogo seja moralmente condenável, não se pode optar por um sistema de proibição idêntico àqueles que por toda a parte degeneram na clandestinidade, arrastando, como consequência, o desprestígio da lei.

Admitido o princípio da regulamentação, o regime que se adota acautela a defesa social através de medidas que tendem a, quanto possível, isolar o jogo e a mantê-lo à margem da vida normal de trabalho. Desta preocupação derivam as restrições constantes do presente diploma e que definem concretamente a posição perante o problema.

Assim, por um lado, não foram consideradas no presente diploma as zonas de jogo de Santa Luzia, Curia, Sintra e Praia da Rocha, previstas expressamente no citado Decreto n.º 14.643, e reduz-se o prazo das concessões a vinte e cinco e dez anos, conforme se trate de zonas permanentes ou temporárias.

Por outro lado, limita-se rigorosamente a entrada nas salas de jogo nos cassinos, na medida em que se não trate da frequência de estrangeiros.

Entretanto, aproveita-se o ensejo para regular certas modalidades afins do jogo de fortuna, como as rifas e os sorteios, em que o fator sorte exerce influência capital, sujeitando-as a um regime uniforme de autorização prévia.

Em complemento das disposições adotadas, e com vista a garantir a sua estrita observância, prevêem-se as penalidades aplicáveis às infrações, tanto das empréssas concessionárias como de outras entidades.

Espera-se que o sistema se mostrará eficiente e capaz de salvaguardar os princípios que orientam a regulamentação.

Nestes termos:

Usando da faculdade conferida pela 1.ª parte do n.º 2.º, do artigo 109, da Constituição, o Governo decreta e eu promulgo, para valer como lei, o seguinte:

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 1.º — Denominam-se de fortuna ou azar os jogos cujos resultados são contingentes, por dependerem exclusivamente da sorte.

Art. 2.º — A prática de jogos de fortuna ou azar só é permitida nos cassinos existentes nas zonas de jogo e nas épocas estabelecidas para o seu funcionamento.

Parágrafo único — Sempre que qualquer outra forma de jogo em que, além da sorte, intervenha o cálculo ou perícia do jogador atinja tal incremento público que ponha em perigo os bons costumes, o Ministro do Interior, sob proposta do Conselho de Inspeção de Jogos, poderá tomar as medidas convenientes para reprimir ou restringir a sua prática.

Art. 3.º — Nos cassinos das zonas de jogo só é autorizada a prática dos seguintes jogos de fortuna ou azar:

Boule.

Rolêta.

Banca francesa.

Bacará chemin de fer.

Bacará com dois tabuleiros, de banca limitada.

Bacará com dois tabuleiros, de banca aberta.

Écarté.

Trinta e quarenta.

Parágrafo único — Precedendo parecer do Conselho de Inspeção de Jogos, pode o Ministro do Interior autorizar a prática de outros jogos de fortuna ou azar.

Art. 4.º — Para efeitos de concessão da exploração dos jogos de fortuna ou azar, haverá zonas de jôgo permanente e zonas de jôgo temporário.

§ 1.º — As zonas de jôgo permanente são duas: Estoril e Funchal.

§ 2.º — As zonas de jôgo temporário são três: Figueira da Foz, Espinho e Póvoa de Varzim.

CAPÍTULO II

Das Concessões

Art. 5.º — A concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar, em cada uma das zonas de jôgo, efetuar-se-á em regime de exclusivo, mediante concurso público, a empresas legalmente constituídas sob a forma de sociedades anónimas de responsabilidade limitada, cujo capital não seja inferior a 40.000.000 \$ e a 6.000.000 \$, conforme se trate da zona do Estoril ou de qualquer das outras, ou a entidades de reconhecida solvabilidade que se obriguem a constituir-las no prazo de sessenta dias, a contar da data da adjudicação da concessão.

§ 1.º — A nenhuma empresa poderá ser adjudicada a concessão de mais de uma zona.

§ 2.º — As sociedades já constituídas ou que vierem a constituir-se, nos termos do disposto no corpo deste artigo, ficam sujeitas às leis e tribunais portugueses, e, tanto no conselho de administração como no conselho fiscal das empresas concessionárias, a maioria terá de ser formada por cidadãos portugueses, devendo igualmente ser de nacionalidade portuguesa a pessoa que exercer as funções de direção ou de gerência.

§ 3.º — O exclusivo da exploração de jogos de fortuna ou azar na zona da Figueira da Foz poderá ser concedido sem dependência de concurso público à actual concessionária, Sociedade Figueira-Praia, desde que esta se obrigue:

1.º — A realizar integralmente, até 30 de junho de 1958, o capital exigido no corpo deste artigo;

2.º — A apresentar, até 31 de dezembro de 1958, projeto das obras e plano de reequipamento, para dotar o cassino de instalações mais adequadas e confortáveis, os quais deverão ser executados até 31 de maio de 1960;

3.º — Ao cumprimento das demais obrigações impostas por este diploma e respectivos regulamentos.

Art. 6.º — As empresas concessionárias ficam obrigadas:

1.º — A apresentar, até 31 de dezembro de 1958, projeto das obras e plano do equipamento de que careçam os cassinos, propriedade do Estado, para serem dotados com maior conforto, os quais deverão ser executados até 31 de maio de 1960;

2.º — A efetuar, sempre que forem necessárias, obras de conservação e reparação dos edificios e do seu mobiliário e utensiliagem;

3.º — A promover e organizar, anualmente, exposições, espetáculos e provas desportivas, segundo programa e calendário a acordar com os órgãos locais de turismo, e a colaborar nas iniciativas oficiais que tiverem por objeto fomentar o turismo na área da zona ou na região;

4.º — A constituir na Caixa Geral de Depósitos, Créditos e Previdência, à ordem do Presidente do Conselho de Inspeção de Jogos, antes de iniciada a exploração, um depósito da importância necessária para garantir o pagamento dos encargos prováveis durante um mês e a reforçá-lo no decurso da exploração, de modo a mantê-lo sempre no nível desses encargos.

Art. 7.º — Além do disposto no artigo anterior, as empresas concessionárias ficam ainda obrigadas:

1) A da zona do Estoril

a) A apresentar, até 30 de junho de 1959, projeto de um novo cassino à beira-mar, luxuoso e confortável, de custo não inferior a 25.000 contos, que se obrigará a construir até 31 de dezembro de 1963, ficando desobrigada do cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo anterior;

- b) A apresentar dentro do mesmo prazo projeto de um hotel de valor não inferior a 40.000 contos, para ser construído no concelho de Cascais, até 31 de dezembro de 1963, e explorado por ela ou por um subconcessionário até ao termo da concessão;
- c) A remodelar, ampliar e modernizar o estabelecimento de banhos de mar;
- d) A iluminar, profusamente e em boas condições estéticas, no prazo máximo de um ano, o parque do Estoril e os campos de ténis nele integrados.

2) A da zona do Funchal

A não iniciar a exploração do jogo antes da conclusão das obras a que se refere o n.º 1 do artigo 6.º.

3) A da zona da Figueira da Foz

No caso de não se verificar a hipótese prevista no § 3.º do art. 5.º, a apresentar, até 31 de dezembro de 1958, projeto de reequipamento do edifício que tem tido essa aplicação, de forma a satisfazer às exigências de luxo e conforto, e a executar o projeto aprovado até 31 de dezembro de 1959.

Parágrafo único — Os imóveis e equipamento a que se refere este artigo, com exceção do hotel referido na alínea b e do cassino de Figueira da Foz, reverterão para o Estado no fim dos prazos das concessões.

Art. 8.º — As concessões para as zonas de jogo, permanente e temporário, terminarão, respectivamente, em 31 de dezembro de 1963 e de 1968, qualquer que tenha sido a data da adjudicação.

Art. 9.º — Os contratos de concessão, durante o período da sua vigência, só poderão ser alterados por acórdão entre o Estado e as empresas concessionárias.

Art. 10 — As sociedades a que fôr adjudicado o exclusivo dos jogos de fortuna ou azar é concedido o direito de expropriar por utilidade pública urgente, nos termos da legislação em vigor, os prédios indispensáveis à realização dos seus fins e ao cumprimento das obrigações que assumirem nos termos deste diploma.

Art. 11 — As aquisições dos prédios destinados ao cumprimento das obrigações estabelecidas por este diploma ficam isentas do pagamento de sisa, não sendo, ain-

da, devida contribuição predial pelos que reverterem para o Estado no fim da concessão.

Art. 12 — As sociedades concessionárias ficam obrigadas a segurar contra incêndio, em sociedades nacionais, por importância não inferior à mencionada no inventário, os edifícios e mais valores que pertençam ou devam vir a pertencer ao Estado.

§ 1.º — O valor do seguro será atualizado em conformidade com as alterações que anualmente se dêem no inventário.

§ 2.º — Ao Conselho de Inspeção de Jogos será enviado duplicado das respectivas apólices, emitido pela sociedade ou sociedades seguradoras, e, em devido tempo, os documentos comprovativos do pagamento dos prémios.

Art. 13 — As empresas concessionárias só é permitido transferir para outrem a exploração direta do jogo e o mais que constituir objeto da concessão em casos devidamente justificados e mediante autorização do Conselho de Ministros.

Art. 14 — As empresas concessionárias são obrigadas a ter os livros de escrita e os impressos que o Conselho de Inspeção de Jogos entender convenientes para o desempenho das funções de fiscalização que lhe cabem.

Parágrafo único — Os livros terão termos de abertura e encerramento, as folhas numeradas e rubricadas pelo presidente ou por um vogal do Conselho, e serão escriturados com regularidade.

CAPÍTULO III

Do Jogo

Art. 15 — Nos cassinos das zonas de jogo haverá salas destinadas exclusivamente à prática de jogos de fortuna ou azar, as quais deverão ser localizadas por forma a não se ver do exterior nem das restantes dependências do cassino o que nelas se passa.

Art. 16 — As salas de jogo não podem ter comunicações direta com o exterior, devendo o jogador entrar e sair do cassino pelas portas destinadas a todos os seus frequentadores.

Art. 17 — Nas zonas de jogo permanente, este funcionará, normalmente, em todos os dias do ano, podendo, porém, na zona do Funchal o período ser reduzido a oito meses, mediante autorização do Ministro do Interior.

Art. 18 — Nas zonas de jogo temporário, a exploração dos jogos de fortuna ou azar não poderá, em cada ano, exceder a

seis meses nem ser inferior a quatro meses consecutivos, iniciando-se no dia 1.º de junho, salvo autorização em contrário do Ministro do Interior.

Art. 19 — Em casos de luto nacional ou noutros em que haja impossibilidade manifesta ou justo escândalo público, poderá o Conselho de Inspeção de Jogos autorizar ou ordenar a suspensão do funcionamento das salas de jogo.

Art. 20 — As salas destinadas aos jogos de fortuna ou azar poderão estar abertas desde às 14 horas de um dia até às 2 horas do dia imediato, salvo nos domingos e dias feriados, em que é permitida a tolerância de uma hora no encerramento.

Art. 21 — Não é permitido fazer empréstimos em moeda nacional ou estrangeira ou valores convencionais que as representem dentro do edifício do cassino e seus anexos.

Art. 22 — As empresas concessionárias poderão manter dentro dos estabelecimentos que façam parte da concessão, para uso exclusivo dos seus frequentadores, serviços destinados à compra de cheques de viagem (*traveller's cheques*) e de moedas e notas estrangeiras, por conta de instituição de crédito devidamente autorizada, e, bem assim, à compra de cheques nacionais.

§ 1.º — Os cheques descontados não poderão ser resgatados pelos seus sacadores.

§ 2.º — A troca de moedas estrangeiras far-se-á ao câmbio oficial.

Art. 23 — Só poderão ter acesso às salas de jogos de fortuna ou azar, salvo o disposto no artigo 25, as pessoas munidas de cartão especial, nominativo, cujo preço será fixado pelo Conselho de Inspeção de Jogos, precedendo proposta da empresa concessionária.

Art. 24 — Fica vedada a entrada nas salas de jogos:

1.º — Aos indivíduos de nacionalidade portuguesa com menos de 25 anos de idade e aos de qualquer idade que viverem sob tutela ou curatela;

2.º — Aos menores de 21 anos de outras nacionalidades;

3.º — As mulheres casadas, de nacionalidade portuguesa, que não estejam judicialmente separadas de pessoas e bens, quando se não façam acompanhar de seus maridos, exceto se por eles forem expressamente autorizadas, mediante declaração escrita com assinatura reconhecida por notário;

4.º — Aos militares no ativo e aos que estiverem na reserva prestando serviço;

5.º — Aos funcionários públicos e administrativos e aos empregados dos organismos corporativos, de coordenação económica, de assistência e de previdência, salvo quando exerçam profissão liberal de que auferam maiores proventos ou se achem na situação de licença ilimitada ou aposentados;

6.º — Aos despachantes das alfândegas e seus ajudantes;

7.º — As pessoas que exerçam corretagem por conta própria ou alheia;

8.º — Aos agentes ou comissários que exerçam atividade no comércio ou na indústria;

9.º — Aos empregados comerciais, industriais e de escritório, salvo quando, por declaração da entidade patronal, se verifique não terem a responsabilidade da cobrança ou guarda de valores;

10 — Aos assalariados de quaisquer atividades;

11 — Aos indivíduos em estado de embriaguez ou outro suscetível de provocar escândalo.

§ 1.º — Excetua-se da aplicação deste artigo, podendo entrar nas salas de jogo, mas sem que lhes seja permitido jogar, o governador civil do distrito, o presidente e o vice-presidente da câmara municipal do concelho onde a zona tenha a sua sede, o presidente, vogais e pessoal do quadro dos serviços de inspeção do Conselho de Inspeção de Jogos, e, quando em serviço, os magistrados do Ministério Público, os oficiais e agentes de qualquer Polícia ou da Guarda Nacional Republicana, os funcionários do Secretariado Nacional da Informação, Cultura Popular e Turismo e do

corpo diplomático português e o pessoal da Inspeção do Trabalho.

§ 2.º — A admissão nas salas de jogos dos funcionários a que se refere o parágrafo anterior poderá fazer-se mediante a apresentação de cartão especial, fornecido pelo Conselho de Inspeção de Jogos a requisição dos respectivos organismos, ou pela exibição do cartão de identidade ou documento passado, para esse efeito, pelos respectivos serviços.

§ 3.º — Os membros dos corpos gerentes das empresas concessionárias e os diretores dos cassinos terão livre entrada nas salas de jogo, mas lhes é vedado jogar.

§ 4.º — Poderá o Conselho de Inspeção de Jogos, sempre que haja motivo que o justifique, determinar a proibição permanente de entrada de determinados indivíduos não abrangidos por este artigo.

§ 5.º — Quando haja motivo fundamentado, poderão os funcionários do serviço de inspeção do Conselho de Inspeção de Jogos proibir o acesso à sala de jogos de fortuna ou azar de indivíduos que nela pretendam ingressar.

Art. 25 — O inspetor e os subinspetores do Conselho de Inspeção de Jogos, quando se verificarem circunstâncias especiais, poderão autorizar a entrada nas salas de jogo, a título excepcional e independentemente de quaisquer formalidades, a entidades a quem normalmente está vedado o acesso às mesmas salas, não sendo permitido, no entanto, às mesmas a prática de jogos de azar.

Art. 26 — Todo aquêle que seja encontrado numa sala de jogo com infração das disposições legais, ou que pela sua conduta não deva manter-se lá, será mandado retirar, sob pena de desobediência no caso de a ordem ser dada ou confirmada pelo pessoal do Conselho de Inspeção de Jogos, além do procedimento disciplinar quanto aos funcionários.

CAPITULO IV

Do Arrendamento dos Bens do Estado

Art. 27 — Os edifícios dos cassinos e anexos, com todo o seu mobiliário e utensilagem, existentes em cada uma das zonas de jogo, já integrados no património do Estado, serão arrendados às empresas concessionárias da exploração de jogos de fortuna ou azar.

§ 1.º — O prazo de duração do arrendamento será o mesmo da concessão.

§ 2.º — O contrato de arrendamento dos imóveis que venham a ser substituídos

por outros, para os mesmos fins, caducará logo que os bens a que se referem deixem de estar afetos à exploração do jogo.

§ 3.º — Findo o arrendamento, ainda que em resultado da rescisão do respectivo contrato, regressarão à posse do Estado os bens arrendados, com todas as benfeitorias que lhes tenham sido feitas, sem que por esse fato seja devida à concessionária qualquer indenização.

§ 4.º — Para efeitos do disposto neste artigo, todos os bens arrendados constarão de inventário, em triplicado, sendo remetido um dos exemplares ao Conselho de Inspeção de Jogos e outro à Direcção-Geral da Fazenda Pública, ficando o terceiro em poder da empresa concessionária.

Art. 28 — As empresas às quais fôr adjudicada a concessão do exclusivo de jogo nas zonas do Estoril, Funchal, Espinho e Póvoa de Varzim obrigam-se a pagar ao Estado, por todo o tempo que dure o arrendamento, a renda anual que vier a ser estipulada no respectivo contrato.

§ 1.º — A renda será paga, adiantadamente, em duas prestações iguais, no primeiro dia útil dos meses de julho e janeiro, por meio de guia passada pelo Conselho de Inspeção de Jogos, no Banco de Portugal, como caixa geral do Tesouro.

§ 2.º — Em relação à empresa concessionária da zona do Funchal, a renda será devida a partir do mês em que iniciar a exploração do jogo.

Art. 29 — Quando se verifique a hipótese prevista no § 2.º do artigo 27, proceder-se-á ao reajustamento do preço da renda com base em avaliação feita pela Direcção-Geral da Fazenda Pública.

CAPÍTULO V

Do Regime Tributário

Art. 30 — As empresas concessionárias ficam obrigadas ao pagamento de um imposto especial, liquidado e cobrado nos termos dos artigos seguintes, não sendo delas exigível qualquer outro, geral ou local, nem podendo incidir nenhuma outra tributação sobre o fato ou os lucros do jogo.

Parágrafo único — O imposto especial sobre o jogo constitui receita do Fundo de Turismo, mas da importância recebida de cada zona de jogo a percentagem de 25 por cento será aplicada na realização do plano de obras aprovado pelo Governo e relativo ao desenvolvimento do turismo e à urbanização dessa zona.

Art. 31 — Sobre os jogos bancados incidirá um imposto formado de duas parce-

las, constando a primeira de uma percentagem sobre o capital em giro inicial, a qual é fixada, conforme se trate de bancas de um ou dois tabuleiros, em 1,5 ou 2,4 por cento, para a zona de jôgo do Estoril, e em 1,1 ou 1,8 por cento, para as restantes zonas, e a segunda de 20 por cento sobre os lucros brutos das bancas, exceto na zona de jôgo do Funchal, em que essa percentagem será de 10 por cento no primeiro quinquênio da exploração, 12,5 por cento no segundo, 15 por cento no terceiro e 20 por cento nos últimos, e na zona de jôgo da Figueira da Foz, em que será de 15 por cento no primeiro quinquênio.

Art. 32 — Sobre os jogos não bancados o imposto único é de 20 por cento sobre a receita cobrada dos pontos.

Art. 33 — As percentagens previstas nos artigos anteriores, para cálculo do imposto a pagar pelas concessionárias, incidem sobre as importâncias obtidas pela seguinte forma:

Jogos bancados:

- a) Quanto ao capital em giro inicial — o utilizado no mês anterior, constante dos respectivos registros;
- b) Quanto ao lucro bruto das bancas — pela aplicação das seguintes percentagens sobre o capital em giro inicial a que se refere a alínea a:

Bancas de dois tabuleiros:

Espinho — 17 por cento;
Estoril — 17 por cento;
Figueira da Foz — 10 por cento;
Funchal — 10 por cento;
Póvoa de Varzim — 14 por cento.

Bancas de um tabuleiro:

Espinho — 12 por cento;
Estoril — 12 por cento;
Figueira da Foz — 7 por cento;
Funchal — 7 por cento;
Póvoa de Varzim — 9 por cento.

Jogos não bancados:

Quanto ao apuramento da receita cobrada dos pontos, proceder-se-á pela forma seguinte:

Em cada mesa de jôgo o produto da percentagem que constitui receita da empresa é obrigatoriamente anunciado, em voz alta, pelo pagador, e só será lançado na caixa nela existente para esse fim depois de destacados de cadernetas fornecidas pelo Conselho de Inspeção de Jogos e inutilizados bilhetes que perçam importância igual à anunciada.

Diariamente, por sessão e em relação a cada mesa de jôgo, serão registados em livro próprio, por espécies, o número das cadernetas, a quantidade dos bilhetes inutilizados e a totalidade das importâncias correspondentes.

O somatório das importâncias apuradas pela forma indicada, em cada mesa de jôgo, é o lucro dos jogos não bancados e deve corresponder à totalidade das importâncias lançadas nas caixas respectivas.

Sempre que o julgue conveniente, o funcionário do Conselho em serviço no cassino poderá determinar que a abertura das aludidas caixas e a contagem das importâncias nelas contidas só se façam na sua presença.

Parágrafo único — As bases fixadas por este artigo poderão ser revistas pelo Governo quando se verificarem circunstâncias que notoriamente influam nos resultados da exploração.

Art. 34 — As verbas relativas ao imposto de jôgo serão pagas, em relação a cada mês, até ao dia 10 do mês seguinte, por meio de guia passada pelo Conselho de Inspeção de Jogos.

CAPÍTULO VI

Da Fiscalização do Jôgo

Art. 35 — As empresas concessionárias ficam submetidas à fiscalização do Conselho de Inspeção de Jogos, mantendo à disposição dos seus agentes todos os livros e documentos da contabilidade especial dos jogos, assim como os da contabilidade comercial da empresa.

§ 1.º — O exercício das funções de inspeção e de fiscalização não pode ser prejudicado ou adiado pela ausência ou impedimento dos diretores ou gerentes.

§ 2.º — No caso de a concessionária transferir para outrem a exploração direta do jôgo, a subconcessionária ficará adstrita às obrigações impostas por este artigo.

Art. 36 — Para compensação das despesas do Conselho de Inspeção de Jogos, as empresas concessionárias pagarão ao Estado, em duodécimos, mediante rateio feito na proporção do respectivo capital, a importância total dessas despesas que estiver inscrita no respectivo capítulo do orçamento de despesa do Ministério do Interior.

§ 1.º — A importância dos duodécimos será entregue na tesouraria da Fazenda Pública do concelho a que pertencer a zona

da concessão até ao dia 10 de cada mês, mediante guia passada pelo Conselho de Inspeção de Jogos.

§ 2.º — O produto das entregas a que se refere o parágrafo anterior será contabilizado nas tabelas de rendimentos do Estado, no capítulo "Consignação de receitas", sob a rubrica "Fiscalização de jogos".

Art. 37 — Os autos levantados pelos funcionários dos serviços de inspeção do Conselho de Inspeção de Jogos por transgressão ao presente diploma e seu regulamento farão fé em juízo e valerão como corpo de delito.

CAPÍTULO VII

Das Modalidades Afins do Jogo de Fortuna ou Azar

Art. 38 — As operações oferecidas ao público em que a esperança de ganho reside essencialmente na sorte ficam dependentes de autorização do Ministro do Interior, que fixará, para cada caso, as condições que tiver por convenientes.

§ 1.º — São especialmente abrangidos por este artigo as rifas, tómbolas, sorteios, assim como o funcionamento de máquinas automáticas com atribuição de prémios, os concursos de publicidade ou outros, desde que se verifique a existência de prémios.

§ 2.º — Quando houver emissão de bilhetes, a autorização será sempre condicionada pela proibição da sua venda em estabelecimentos onde se vendam bilhetes de lotaria da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, salvo acôrdo da respectiva mesa, e pela aplicação a fins de assistência ou outros de interesse público do correspondente lucro líquido.

§ 3.º — Sempre que os prémios forem representados em dinheiro ou títulos de crédito ou imóveis, a autorização só poderá ser concedida depois de ouvida a Misericórdia de Lisboa.

§ 4.º — O Ministro do Interior pode delegar nos governadores civis a sua competência para autorizar as operações a que se refere este artigo, com as restrições e condicionamentos que julgue convenientes.

Art. 39 — Não se consideram abrangidos no artigo anterior a instalação e exploração de aparelhos automáticos ou quaisquer dispositivos destinados unicamente à venda de artigos ou produtos quando a importância despendida não exceder o valor comercial dos mesmos.

CAPÍTULO VIII

Das Penalidades

Art. 40 — As empresas concessionárias serão punidas:

- a) pela falta de apresentação em devido tempo dos projetos a que se referem o n.º 1 do art. 6.º, as alíneas a e b do n.º 1 do art. 7.º e o n.º 3 do mesmo artigo, com a multa de 50.000\$;
- b) por cada dia em que forem excedidos os prazos designados para a conclusão dos mesmos projetos das obras a que respeitam e, bem assim, das obras a que se referem as alíneas c e d do n.º 1 do art. 7.º, até o limite de cento e oitenta dias, com a multa de 1.000\$;
- c) pela falta de cumprimento do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º e nos artigos 12, 17 e 18, com a multa de 10.000\$ a 50.000\$;
- d) pela inexatidão ou insuficiência dos lançamentos efetuados nos livros e outros documentos relativos ao registo dos jogos, com a multa de 100.000\$, sem prejuízo da aplicação do artigo 451 do Código Penal às pessoas que de má-fé houverem assinado, rubricado ou omitido as referidas menções;
- e) pela infração do disposto nos artigos 14 e 35 e pela inexatidão das informações prestadas ou nos elementos fornecidos, com multa de 5.000\$ a 50.000\$, independentemente da responsabilidade criminal a que haja lugar;
- f) pela inobservância do horário fixado no artigo 20, com multa de 10.000\$ a 50.000\$;
- g) pela entrada nas salas de jogo de pessoas abrangidas pela proibição constante do art. 24, e por cada uma delas, com multa de 1.000\$.

§ 1.º — No caso de reincidência, as multas serão elevadas ao dobro.

§ 2.º — As multas a que se refere este artigo serão impostas pelo Conselho de Inspeção de Jogos, com recurso para o Ministro do Interior, sem prejuízo da aplicação, pelos tribunais comuns, das sanções individuais a que porventura haja lugar.

§ 3.º — Pelo pagamento das multas são responsáveis as empresas concessionárias e, subsidiariamente, quando se refi-

ram a fatos ocorridos dentro do período da sua gerência, os administradores, diretores ou gerentes das empresas concessionárias, ainda que estas se encontrem dissolvidas.

Art. 41 — As empresas concessionárias ficam sujeitas à rescisão dos contratos de concessão nos seguintes casos:

- 1.º) Quando, sem a competente autorização, transferirem para outrem a exploração do jogo;
- 2.º) Quando se não constituir ou integrar o depósito previsto no n.º 4 do artigo 6.º;
- 3.º) Quando decorrerem mais de cento e oitenta dias de mora nos casos previstos na alínea b do artigo 40;
- 4.º) Quando não cumprirem as obrigações assumidas nos contratos de concessão;
- 5.º) Quando abandonarem sem causa legítima a exploração do jogo.

§ 1.º — Os contratos de arrendamento a que se refere o artigo 27 caducarão com a rescisão das concessões.

§ 2.º — A rescisão das concessões é da competência do Conselho de Ministros.

Art. 42 — As empresas concessionárias não poderão manter ao seu serviço os empregados cuja exclusão fôr pedida pelo Conselho de Inspeção de Jogos por iludirem, dificultarem a ação de fiscalização do Estado ou por infringirem o disposto no artigo 21.

Parágrafo único — Os empregados a que se refere este artigo não poderão ingressar em qualquer outra empresa concessionária de jogo.

Art. 43 — A apresentação do cartão a que se refere o artigo 23 por pessoa diferente do seu titular será punida com a multa de 500\$, elevada ao dobro no caso de reincidência.

Parágrafo único — Tanto ao indivíduo que utilizar o cartão indevidamente como ao seu titular, salvo o caso de não haver da parte deste dolo ou culpa, será proibida por um ano a entrada nas salas de jogo de fortuna ou azar.

Art. 44 — A infração do disposto no artigo 21 e nos §§ 1.º e 2.º do artigo 22 será punida com multa de 500\$ a 5.000\$, revertendo a favor do Fundo de Socorro Social a quantia mutuada.

Art. 45 — Aquêles que infringirem o disposto no artigo 2.º, quer explorando jogos de fortuna ou azar, quer nêles exercendo a sua atividade, serão punidos com prisão

correcional até seis meses e demissão dos seus cargos, se forem funcionários do Estado ou dos corpos administrativos.

Parágrafo único — O dinheiro destinado ao jogo ou obtido através da sua exploração, bem como os utensílios destinados ao serviço de jogo, serão apreendidos e perdidos a favor do Fundo de Socorro Social.

Art. 46 — O dono ou arrendatário do prédio onde sem o seu consentimento se praticar o jogo de fortuna ou azar contra o disposto neste diploma tem o direito de obter a entrega do prédio, mediante a competente ação de despejo e sem que o locatário ou sublocatário possa exigir qualquer indenização por benfeitorias existentes ou por outro título, ainda que haja sido estipulada no contrato.

Art. 47 — As pessoas que forem encontradas praticando clandestinamente jogos de fortuna ou azar, e que não estejam abrangidas pelo artigo 45, serão punidas com a multa de 500\$ e, em caso de reincidência, com prisão correcional até seis meses.

Art. 48 — Os que promoverem, facilitarem ou cooperarem na realização das modalidades a que se refere o artigo 38, sem a devida autorização, serão punidos com multa de 1.000\$ a 50.000\$, elevada ao dobro no caso de reincidência.

§ 1.º — As importâncias angariadas através das operações a que alude este artigo serão apreendidas e perdidas a favor do Fundo de Socorro Social.

§ 2.º — As autoridades administrativas poderão ordenar o encerramento até três meses dos estabelecimentos em que se promovam ou realizem as referidas operações ou modalidades.

Art. 49 — A organização de qualquer modalidade de aposta mútua que não esteja devidamente autorizada é punível com multa de 1.000\$ a 25.000\$, elevada ao dobro no caso de reincidência e perda do dinheiro angariado, nos termos do parágrafo único do artigo 45.

Art. 50 — O produto das multas cominadas neste diploma reverterá para o Fundo de Socorro Social.

CAPÍTULO IX

Do Concurso Para Adjudicação das Concessões

Art. 51 — Em decreto regulamentar serão estabelecidas as condições de adjudicação das concessões e o processo do respectivo concurso, que correrá perante o Conselho de Inspeção de Jogos.

Art. 52 — As atuais concessionárias de exploração de jogos de fortuna ou azar serão preferidas na adjudicação das respectivas zonas, desde que as suas propostas ofereçam vantagens iguais às do concorrente que as oferecer melhores.

Publique-se e cumpra-se como nêles se contém.

Paços do Governo da República, 18 de março de 1958 — FRANCISCO HIGINO CRAVEIRO LOPES — António de Olivei-

ra Salazar — Marcello Caetano — Fernando dos Santos Costa — Joaquim Trigo de Negreiros — João de Matos Antunes Varela — António Manuel Pinto Barbosa — Américo Deus Rodrigues Thomás — Paulo Arsénio Viríssimo Cunha — Eduardo de Arantes e Oliveira — Raul Jorge Rodrigues Ventura — Francisco de Paula Leite Pinto — Ulisses Cruz de Aguiar Cortês — Manuel Gomes de Araújo — Henrique Veiga de Macedo.

De 1958, ainda, dois decretos trataram dos jogos de fortuna ou de azar. O primeiro, Decreto n.º 41.563, estabeleceu as condições de adjudicação nas concessões de exploração de jogos de fortuna ou azar em qualquer das zonas de jôgo; e o segundo, Decreto-Lei n.º 41.797, deu nova redação ao n.º 4 do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 41.562 (jogos de fortuna ou azar).

Regulando a administração e funcionamento dos cassinos das zonas de jôgo, temos o Decreto-Lei n.º 41.812, também de 1958. Este último decreto é o mais recente da legislação portuguesa sobre jogos de fortuna ou azar.

DECRETO N.º 41.812

Usando da faculdade conferida pelo n.º 3 do artigo 109 da Constituição, o Governo decreta e eu promulgo o seguinte:

CAPÍTULO I

Da Direção dos Cassinos

Artigo 1.º — Os cassinos das zonas de jôgo serão geridos por uma direção constituída por dois membros, pelo menos, escolhidos de entre os administradores da empresa por explorar diretamente o jôgo e as demais atividades inerentes à concessão.

§ 1.º — Quando se julgue necessário, poderão ser agregados à direção pessoas estranhas à administração.

§ 2.º — Da direção só poderão fazer parte indivíduos de nacionalidade portuguesa, maiores, no pleno uso dos seus direitos civis e políticos.

§ 3.º — O presidente da direção ou o diretor designado para o substituir nos seus impedimentos deverá residir no concelho onde se acha situado o cassino e aí permanecer durante todo o tempo do seu funcionamento.

Art. 2.º — O serviço de jogos será dirigido por um diretor do cassino ou, precedendo autorização do Ministro do Interior, por um empregado superior da empresa.

Art. 3.º — Os indivíduos que façam parte da direção e aquêles que, nos termos da parte final do artigo anterior, dirija o serviço de jogos não poderão tomar parte,

diretamente ou por interposta pessoa, nos jogos de fortuna ou azar praticados no cassino, nem explorá-los por sua conta, ficando-lhes também vedado participar, por qualquer forma, nos lucros dêsse jôgo, sob pena de serem destituídos das suas funções e lhes ser proibida a entrada nas salas respectivas.

Art. 4.º — A direção do cassino é obrigada a:

- 1) Manter em bom estado de conservação todos os bens afetos à exploração, tendo sempre em consideração as observações e os reparos formulados pelo Conselho de Inspeção de Jogos;
- 2) Informar o Conselho de Inspeção de Jogos, com antecedência de oito dias, pelo menos, de qualquer alteração da hora da abertura da sala de jogos de fortuna ou azar;
- 3) Enviar ao Conselho de Inspeção de Jogos, até ao dia 15 de cada mês, programa completo dos espetáculos a realizar no mês seguinte, para cumprimento do disposto no n.º 3.º do artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 41.562, de 18 de março de 1958, bem como calendário das provas desportivas, a efetuar em igual período, organizadas por si ou em colaboração com outras entidades;

4) Prestar aos funcionários do Conselho de Inspeção de Jogos em serviço na zona as informações e esclarecimentos que por estes lhe sejam solicitados, facultando-lhes prontamente os livros e documentos da contabilidade especial dos jogos que pretendam consultar;

5) Remeter aos serviços de inspeção do Conselho de Inspeção de Jogos:

a) Diariamente:

— Um mapa com indicação dos jogos bancados que funcionaram na véspera, do número das respectivas bancas, do capital em giro inicial e dos reforços efetuados em cada uma, dos lucros ou prejuízos verificados, do número de mesas dos jogos não bancados e das respectivas receitas que hajam sido cobradas dos pontos e das importâncias entregues à assistência local, nos termos do artigo 42 deste regulamento;

— Relação nominativa dos indivíduos a quem tenham sido concedidos cartões de acesso às salas de jogo, nos termos do artigo 22 deste regulamento, com indicação do número de ordem desses cartões;

— Relação dos cartões ou bilhetes de acesso à sala de jogo cuja validade haja sido prorrogada, com indicação do respectivo número e do prazo de validade.

b) Até ao dia 2 de cada mês, e em relação ao mês anterior, um mapa demonstrativo dos resultados da exploração dos jogos de fortuna ou azar, com a indicação do movimento de fichas, dos cheques descontados, das importâncias remetidas à assistência local, das gratificações destinadas ao pessoal e do movimento de identificações;

c) Anualmente, e no primeiro dia de funcionamento das salas de jogo de fortuna ou azar, relação nominal, por categoria, do pessoal que faz parte dos quadros a que se refere o artigo 9.º deste regulamento e dos empregados que, eventualmente, devam prestar serviço naquelas salas, a qual será atualizada logo que se verificar quaisquer alterações.

Art. 5.º — As empresas concessionárias, anualmente e logo após a realização da respectiva assembleia geral, enviarão ao Conselho de Inspeção de Jogos nota discriminativa da constituição dos corpos gerentes e da direção do cassino.

CAPÍTULO II

Do Pessoal dos Cassinos

Art. 6.º — É limitado a 10 por cento o número de cidadãos estrangeiros que as empresas concessionárias poderão admitir ao seu serviço.

Art. 7.º — O recrutamento de pessoal de nacionalidade portuguesa far-se-á de preferência de entre os indivíduos que se achem inscritos nos respectivos sindicatos.

Art. 8.º — Ao pessoal das empresas concessionárias da exploração de jogos de fortuna ou azar é aplicável a legislação de trabalho e previdência social e de abono de família relativa às atividades industriais e comerciais.

Art. 9.º — Os quadros do pessoal que presta serviço nas salas de jogo de fortuna ou azar terão a seguinte constituição:

1) quadro do pessoal adstrito ao funcionamento do jogo:

- a) Chefes de partida;
- b) Fiscais-chefes;
- c) Chefes de banca;
- d) Fiscais de banca;
- e) Pagadores;
- f) Caixas;

Ficheiros fixos;

Ficheiros volantes (maleiros).

2) quadro do pessoal menor;

- a) Porteiros;
- b) Contínuos;
- c) Serventes.

Parágrafo único — É facultativa a inclusão no quadro a que se refere a alínea 1) deste artigo dos lugares de chefes de partida, fiscais-chefes e chefes de banca.

Art. 10 — Nenhum empregado das empresas concessionárias, ainda que prestando serviço fora das salas de jogo, poderá ter a categoria de inspetor ou subinspetor, seguida ou não de qualquer qualificativo.

Art. 11 — Sempre que o julgue conveniente, o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência consultará previamente o Conselho de Inspeção de Jogos sobre a fixação ou alteração do horário de trabalho do pessoal que presta serviço nas salas de jogos de fortuna ou azar, remetendo-lhe nesse caso cópia dos horários aprovados e das alterações que lhes sejam introduzidas.

Art. 12 — Os empregados das salas de jogos de fortuna ou azar são obrigados:

- a) A cumprir, na parte que lhes respeita, as disposições legais;
- b) A exercer as suas funções com a maior disciplina e correção;
- c) A apresentar-se ao serviço decentemente vestidos, com o traje que venha a ser aprovado pelo Conselho de Inspeção de Jogos, sob proposta da respectiva empresa concessionária;
- d) A fornecer aos funcionários do Conselho de Inspeção de Jogos todos os esclarecimentos que possam prestar em razão do seu emprego e que por eles lhes sejam pedidos no exercício de suas funções.

Art. 13 — É permitido ao pessoal das salas de jogos aceitar as gratificações que lhes sejam espontaneamente dadas pelos frequentadores.

Parágrafo único — As gratificações a que se refere o corpo deste artigo são obrigatoriamente, logo após o seu recebimento, deitadas em caixas destinadas a esse fim ou trocadas na caixa pagadora e distribuídas de harmonia com as regras que forem aprovadas pelo Ministério das Corporações.

Art. 14 — Aos empregados das salas de jogos de fortuna ou azar é proibido:

- a) Reter em seu poder, salvo nos casos previstos no artigo 40, fichas de modelo em uso no cassino para a prática de jogos, bem como cheques ou divisas cuja proveniência ou utilização não possam ser justificados pelo funcionamento normal do jogo;
- b) Proceder à marcação antecipada de lugares às mesas de jogo;
- c) Solicitar gratificações;
- d) Ter participação no produto dos jogos ou nos resultados da exploração;
- e) Tomar parte no jogo, diretamente ou por interposta pessoa.

Parágrafo único — Só o diretor de partida poderá aceitar inscrições para reserva de lugares em determinadas mesas de jogo, os quais serão assinalados por meio de cartão com o nome do interessado. A reserva ficará sem efeito se o jogador não tomar o seu lugar um quarto de hora depois do início da partida.

CAPÍTULO III

Da Utilização e Frequência das Salas de Jogos

Art. 15 — As salas de jogos de fortuna ou azar destinam-se exclusivamente à prática de jogos permitidos pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 41.562, de 18 de março de 1958, e dos que vierem a ser autorizados nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, bem como ao exercício das atividades a eles inerentes.

Art. 16 — As empresas concessionárias poderão, precedendo autorização do Conselho de Inspeção de Jogos, ter salas independentes, mas contíguas, para os jogos da boule, bacará e outros, cuja prática venha a ser consentida.

Art. 17 — A direção do cassino poderá reservar o acesso a determinada sala, desde que mantenha em funcionamento, com os mesmos jogos que nela se pratiquem, uma outra destinada à generalidade dos frequentadores.

Art. 18 — As empresas concessionárias manterão durante todo o tempo de funcionamento dos cassinos, junto à entrada das salas onde se pratiquem jogos de fortuna ou azar, serviço devidamente apetrechado e dotado com pessoal competente, destinado à identificação dos indivíduos que a pretendam frequentar e à fiscalização das respectivas entradas.

Art. 19 — A direção do cassino é obrigada a afixar os seguintes avisos, em caracteres legíveis:

- 1) A entrada das salas de jogos de fortuna ou azar, junto do serviço de identificação:
 - a) Indicando as horas normais de abertura e encerramento das mesmas salas;
 - b) Inserindo as disposições do artigo 24 e seus parágrafos do Decreto-Lei n.º 41.562;
 - c) Transcrevendo as disposições do artigo 21, do presente regulamento.

2) Dentro das salas de jôgo:

- a) Dando conhecimento do disposto no artigo 21 do Decreto-Lei n.º 41.562 e da sanção aplicável pelas infrações que se verificarem;
- b) Esclarecendo que é proibido aos empregados do cassino, sob pena de despedimento, fazer marcações antecipadas de lugares às mesas de jogos, salvo os casos previstos no parágrafo único do artigo 14 d'este regulamento, e de que, em princípio, os lugares sentados são reservados aos jogadores presentes no momento em que se inicie a partida;
- c) Lembrando que os cheques descontados não poderão ser resgatados, a fim de evitar que essa operação possa ser considerada como empréstimo, o que sujeitaria a empresa às sanções legais;
- d) Inserindo as disposições do artigo 38 do presente regulamento;
- e) Junto ou sobre cada mesa de jôgo em que o aviso se torne necessário: indicando o número da mesa, o capital em giro inicial e, sob a forma de quadro, o mínimo de apostas e o seu máximo em cada uma das diferentes marcações possíveis.

Art. 20 — A entrada nas salas de jogos de fortuna ou azar só poderá fazer-se, salvo o disposto nos artigos 24, §§ 1.º e 3.º, e 25 do Decreto-Lei n.º 41.562, mediante apresentação pelos interessados de cartão ou bilhete concedido nos termos dos artigos seguintes ou de documento que, para aquêlê efeito, seja considerado equivalente.

Parágrafo único — O acesso de estrangeiros não domiciliados no País às salas onde se pratique a boule poderá efetuar-se também mediante a apresentação de passaporte ou de qualquer outro documento considerado suficiente para a entrada no território nacional.

Art. 21 — Os porteiros das salas de jôgo devem exigir sempre a apresentação, por forma bem visível, do cartão, bilhete ou documento a que se refere o artigo anterior, solicitando também, em casos de justificada dúvida, a exibição do documento que haja servido de base à identificação.

Parágrafo único — A falta de cumprimento do disposto neste artigo será punida pela forma estabelecida no artigo 42 do Decreto-Lei n.º 41.562.

Art. 22 — Os cartões de acesso às salas de jôgo, contendo os elementos referidos nas alíneas a), d) e i) do artigo seguinte, terão em cada ano ou época numeração seguida e a côr que fôr determinada pelo Conselho de Inspeção de Jogos e serão sempre visados pelo funcionário daquele Conselho em serviço no cassino. Só poderão ser concedidos a indivíduos de nacionalidade portuguesa e aos estrangeiros que residam ou permaneçam no País por mais de sessenta dias em cada ano, a seu pedido, depois de haverem feito prova de que não se encontram abrangidos pelo disposto em qualquer dos números do artigo 24 do Decreto-Lei n.º 41.562.

§ 1.º — Quando não se ache de serviço no cassino qualquer funcionário do serviço de inspeção, o acesso às salas de jôgo poderá fazer-se mediante a apresentação de um bilhete provisório, que aos interessados será entregue, sob responsabilidade da empresa concessionária, desde que previamente se hajam cumprido as formalidades exigidas para a passagem do cartão referido no artigo anterior, o qual será enviado no dia imediato ao citado serviço de inspeção para efeitos de visto.

§ 2.º — Os bilhetes a que se refere o parágrafo anterior são agrupados em maços de cinqüenta, com a numeração seguida em cada ano ou época, autenticados com a chancela do funcionário do serviço de inspeção e assinados por um diretor do cassino.

Art. 23 — O pedido para a concessão do cartão de acesso às salas de jôgo far-se-á por escrito, em impresso contendo os elementos a seguir indicados, quando se trate de indivíduos que o pretendam obter pela primeira vez e verbalmente nos outros casos:

- a) Nome completo;
- b) Profissão;
- c) Estado civil;
- d) Data do nascimento;
- e) Nacionalidade;
- f) Filiação;
- g) Documento de identidade;
- h) A residência habitual;
- i) Assinatura do interessado.

§ 1.º — Excetua-se do disposto neste artigo os membros do corpo diplomático e consular e os estrangeiros portadores de

cartão de identidade do Ministério dos Negócios Estrangeiros, devendo, no entanto, o serviço respectivo da empresa concessionária colhêr os elementos de identificação necessários ao preenchimento da ficha de registro de frequentadores.

§ 2.º — Quando se trate de indivíduos abrangidos pelo disposto nos n.ºs 3.º ou 9.º do artigo 24 do Decreto-Lei n.º 41.562, o pedido só poderá ser deferido se fôr acompanhado da declaração respectiva, a qual, em relação aos primeiros, deverá conter a profissão do declarante e, em relação aos segundos, ter a assinatura da entidade patronal reconhecida por notário.

§ 3.º — Quando os indivíduos a que se refere o parágrafo anterior estejam já identificados em qualquer zona de jôgo, é dispensada a junção de nova declaração, desde que juntamente com o pedido seja apresentado o cartão de acesso à sala de jôgo que nessa zona lhe tenha sido concedido, fato êste que se anotarà no impresso a que alude o corpo dêste artigo.

§ 4.º — As declarações a que aludem os n.ºs 3.º e 9.º do artigo 24 do Decreto-Lei n.º 41.562 só são de exigir quando se trate de primeira identificação, mas os funcionários do Conselho de Inspeção de Jogos poderão a todo o tempo determinar que os indivíduos abrangidos pelo disposto no citado n.º 9.º façam prova de que a sua situação profissional não sofreu posteriormente alteração que os impeça de frequentar as salas de jôgo.

Art. 24 — A prova exigida pela parte final do artigo 22 dêste regulamento só poderá fazer-se:

- a) em relação aos nacionais:
Pelo bilhete de identidade passado por qualquer das seções do Arquivo de Identificação ou pelos serviços competentes dos Ministérios do Exército e da Marinha ou por passaporte, quando residam no estrangeiro ou nas províncias ultramarinas.
- b) em relação aos estrangeiros:
Pela autorização de residência, certificado de nacionalidade, cartão diplomático ou qualquer outro documento considerado suficiente para a entrada ou permanência em território nacional.

§ 1.º — Os funcionários a que se refere o n.º 5.º do artigo 24 do Decreto-Lei n.º 41.562, que exerçam profissão liberal, deverão apresentar juntamente com o pedido para a concessão de cartão de acesso às salas de jôgo, e quando se trate de primeira identificação, o conhecimento do

impôsto ou impostos em que se achem coletados.

§ 2.º — Os militares de qualquer arma ou serviço, quando na situação de reserva, são obrigados a declarar, por escrito, que não se encontram prestando serviço.

Art. 25 — O prazo de validade do cartão a que alude o artigo 22 dêste regulamento poderá ser de três, seis ou doze meses, prorrogável, nos dois primeiros casos, até final do ano, mediante pagamento da importância correspondente.

Parágrafo único — O prazo referido no corpo dêste artigo conta-se sempre a partir do dia 1.º do mês em que o cartão é expedido e não pode, em caso algum, ir além de 31 de Dezembro de cada ano.

Art. 26 — Os bilhetes de acesso às salas de jôgo só poderão ser concedidos a estrangeiros cuja permanência no País não exceda sessenta dias, depois de haverem provado a sua identidade pela forma estabelecida na alínea b) do artigo 24 dêste regulamento.

Parágrafo único — Os bilhetes referidos no corpo dêste artigo são de dois modelos, destinando-se um a estrangeiros de passagem e outro aos turistas estrangeiros, os quais se agrupam em maços de cinqüenta, com numeração seguida em cada ano ou época, só sendo válidos quando autenticados com a rubrica do funcionário do Conselho de Inspeção de Jogos em serviço no cassino.

Art. 27 — Os bilhetes de estrangeiros de passagem são constituídos por duas partes — uma para ser entregue ao interessado e a outra, onde se inscreverão os elementos de identificação do titular do bilhete, será remetida, no dia imediato ao da sua passagem, ao serviço de inspeção — e podem ser concedidos por períodos de oito, quinze, trinta e sessenta dias e revalidados por iguais períodos, se os seus titulares voltarem ao País no decurso do ano respectivo, mas o termo da sua validade não deverá ir além de 31 de dezembro.

Art. 28 — Os bilhetes de turistas estrangeiros são válidos para um só dia, registrando-se, em livro próprio, o nome, a idade e a nacionalidade do seu titular, com a indicação do número do respectivo bilhete e do documento que serviu de base à identificação.

Art. 29 — No mesmo ano ou época não poderá ser fornecido a cada pessoa mais que um cartão ou bilhete de admissão às salas de jogos, salvo se se tratar de segundas vias.

Art. 30 — As segundas vias só poderão ser fornecidas pelo funcionário do Conse-

lho de Inspeção de Jogos em serviço na zona, quando solicitadas, por escrito, pelos interessados.

Parágrafo único — Para efeito do disposto neste artigo, organizar-se-á processo sumário do qual conste a petição do interessado, tanto quanto possível fundamentada.

Art. 31 — As segundas vias de bilhetes de estrangeiros de passagem serão concedidas pelo serviço de inspeção do Estado a solicitação verbal dos interessados.

Art. 32 — A direção do cassino tomará as providências adequadas no sentido de serem apreendidos, quando porventura sejam encontrados, os cartões ou bilhetes de que se hajam passado segundas vias.

Parágrafo único — Os cartões ou bilhetes apreendidos por empregados dos cassinos, seja qual for o motivo que justifique a apreensão, serão remetidos ao serviço de inspeção, no dia imediato, com indicação das causas que a determinaram, e, no caso de o indivíduo que o detinha não ser o titular, a identidade do mesmo, tanto quanto possível completa.

Art. 33 — Aos indivíduos que se achem já identificados, mas que aleguem ter-se esquecido do respectivo cartão ou bilhete, poderá o funcionário do Conselho de Inspeção de Jogos, ou, na sua ausência, um diretor do cassino, autorizar-lhe a entrada, se não houver motivo para duvidar da sua idoneidade para o que lhes passará bilhete especial, que será assinado pelo concedente e pelo interessado e remetido, no dia imediato ao de sua utilização, ao serviço de inspeção daquele Conselho.

Art. 34 — Sempre que os funcionários do serviço de inspeção do Conselho de Inspeção de Jogos usem da prerrogativa que lhes concede o § 5.º do artigo 24 do Decreto-Lei n.º 41.562, por sua iniciativa ou a pedido escrito e tanto quanto possível testemunhado da direção do cassino, transmitirão ao mesmo Conselho, no mais curto prazo, os motivos que determinaram sua decisão.

Parágrafo único — Da decisão do funcionário em serviço na zona poderão os interessados e a direção do cassino, sem prejuízo do seu imediato cumprimento, recorrer para o Conselho de Inspeção de Jogos, no prazo de cinco dias.

Art. 35 — A direção do cassino será sempre notificada, pelo respectivo serviço de inspeção, das proibições determinadas pelo Conselho de Inspeção de Jogos, nos termos do § 4.º do artigo 24 do Decreto-Lei n.º 41.562, bem como das que resultem da

aplicação do disposto no parágrafo único do artigo 43 do mesmo diploma.

Art. 36 — O serviço de identificação a que se refere o artigo 18 do presente regulamento organizará e manterá sempre em dia um fichero dos frequentadores das salas de jôgo — portadores de cartões e bilhetes —, bem como dos indivíduos cujo acesso às mesmas salas tenha sido proibido.

CAPÍTULO IV

Dos Jogos

SECÇÃO I

Disposições Gerais

Art. 37 — As salas de jôgo só poderão ser encerradas antes da hora a que se refere o artigo 20 do Decreto-Lei n.º 41.562 nos seguintes casos:

- a) Com autorização ou por determinação do Conselho de Inspeção de Jogos, nos termos do artigo 19 do mesmo decreto-lei;
- b) Quando não haja jogadores na respectiva sala;
- c) Quando se tenham dado três golpes seguidos sem que nenhum dos jogadores presentes haja feito qualquer parada.

Art. 38 — Os jogos só podem ser praticados a dinheiro. As importâncias jogadas serão representadas por fichas fornecidas pelo cassino sob responsabilidade da direção.

Parágrafo único — No bacará e no écarté, as apostas podem fazer-se com dinheiro, mas a sua troca por fichas é obrigatória quando ganhe a banca.

Art. 39 — Os cheques descontados serão diariamente registrados em impresso próprio, com a indicação do banco respectivo, seu número, importância sacada, nome do sacador e, oportunamente, da data do pagamento.

Art. 40 — A troca do dinheiro por fichas só poderá efetuar-se em caixas a esse fim destinadas — caixas vendedoras — ou por intermédio de maleiros, munidos de mala ou caixa contendo uma soma em fichas previamente fixada pela direção do cassino, que lhes será fornecida por uma das citadas caixas.

§ 1.º — Sempre que se torne necessário, os maleiros poderão efetuar na caixa onde a sua mala foi constituída a troca do dinheiro que tenham realizado por fichas de igual valor.

§ 2.º — É obrigatória a existência de conta-corrente entre as caixas vendedoras e os maleiros que nelas se tenham abastecido.

Art. 41 — Nas salas de jôgo haverá uma caixa compradora de fichas, destinada, exclusivamente, à troca, por dinheiro, das fichas na posse dos jogadores, das que hajam sido por êles dadas, a título de gratificação, aos empregados das mesmas salas e daquelas a que alude o artigo 42 d'êste regulamento.

Art. 42 — As importâncias ou fichas encontradas no chão, deixadas sôbre as mesas ou abandonadas no decurso da partida e cujo dono não seja possível determinar serão logo entregues ao diretor das salas de jôgo. As importâncias correspondentes serão remetidas no dia imediato à Misericórdia concelhia ou, na falta desta, à comissão municipal de assistência.

Igual destino será dado às importâncias das paradas em divergência quando, não sendo possível identificar o verdadeiro dono, os litigantes não chegarem a acôrdo até o momento de se iniciar o golpe seguinte.

§ 1.º — O montante das paradas abandonadas é constituído pela importância da aposta inicial, acrescida dos ganhos acumulados até ao momento em que, ao procurar individualizar-se o seu dono, se conclua que, efetivamente, aquelas importâncias estão abandonadas.

§ 2.º — Caso o legítimo proprietário de algumas das importâncias ou fichas encontradas se faça reconhecer e puder provar o seu direito, deverão as mesmas ser-lhe entregues.

§ 3.º — Diariamente, e em relação ao dia anterior, o diretor das salas de jôgo enviará ao serviço de inspeção mapa donde conste:

- a) As importâncias encontradas no chão;
- b) O valor das fichas abandonadas, com a indicação do respectivo local;
- c) A importância das paradas que não foram pagas por divergência verificada entre os jogadores, com a indicação da respectiva banca.

Art. 43 — O capital em giro inicial das bancas não poderá ser inferior a 70.000\$, na zona permanente do Estoril e a 35.000\$ nas restantes zonas, devendo, no entanto, funcionar sempre uma banca, pelo menos, em que aquêle capital não seja inferior, respectivamente, a 140.000\$ e a 70.000\$.

§ 1.º — Excetua-se do disposto neste artigo o capital em giro inicial da boule, cujo mínimo é fixado em 5.000\$.

§ 2.º — Sempre que o volume do jôgo esteja em desproporção com o capital da banca, a que se refere a parte final do corpo d'êste artigo, poderá o Ministro do Interior autorizar a redução d'êsse capital até ao limite mínimo fixado.

Art. 44 — É permitido o funcionamento de bancas de um e de dois tabuleiros, ficando, no entanto, vedada a existência simultânea das duas modalidades na mesma zona.

Art. 45 — O capital em giro inicial estabelecido para a abertura das bancas poderá sofrer os reforços indispensáveis ao seu funcionamento, devendo a importância do primeiro reforço estar, no comêço da partida, dentro de uma caixa numerada, colocada sôbre a banca do número correspondente.

§ 1.º — Os reforços a que êste artigo se refere serão de importância igual à do capital em giro inicial das bancas a que se destinam e devem, antes de entrar em circulação, ser estendidos sôbre a mesa e contados pelo pagador, que anunciará em voz alta a importância respectiva.

§ 2.º — Cada banca terá uma caderneta de reforços, com o número que lhe corresponde, com original e duplicado, onde serão lançados todos os reforços que nela se efetuem. O duplicado será destacado do livro, ficando sôbre a banca.

§ 3.º — É facultativa a utilização do reforço existente nas bancas, bem como a efetivação de novos reforços, salvo se o valor das fichas existentes na banca fôr insuficiente para pagamento integral das importâncias que os jogadores hajam ganho.

§ 4.º — As bancas cujo encerramento haja sido motivado por insuficiência de capital não poderão voltar a funcionar no decurso da sessão, ainda que o diretor da sala de jôgo se proponha reforçá-las.

Art. 46 — O capital em giro inicial de cada banca deve ser constituído por uma coleção de fichas de vários valores em quantidade tal que torne dispensável, tanto quanto possível, a realização de trocos durante o seu funcionamento.

Art. 47 — Diariamente, antes da abertura das salas de jôgo, o respectivo diretor comunicará ao serviço de inspeção o número de bancas a funcionar em cada uma dessas salas, bem como o respectivo capital em giro inicial.

Parágrafo único — Sempre que os jogadores presentes nas salas de jôgo não te-

nham as condições de comodidade indispensáveis à prática deste, poderá o funcionário em serviço de inspeção permitir ou ordenar a abertura das bancas que forem consideradas necessárias.

Art. 48 — Os caixas compradores deverão ter sempre em cofre, no início de cada sessão, numerário disponível correspondente à totalidade do capital em giro inicial das bancas cujo funcionamento tenha sido previsto para esse dia, na sala respectiva.

Parágrafo único — Quando se verifique a hipótese prevista no parágrafo único do artigo anterior, a direção do cassino é obrigada a reforçar o caixa comprador com importância igual à do capital em giro inicial do número de bancas cujo funcionamento se haja permitido ou determinado.

Art. 49 — O Conselho de Inspeção de Jogos, sob proposta da direção do cassino, fixará o valor mínimo de aposta em cada modalidade de jogo, o qual não poderá ser inferior a 10\$ na zona permanente do Estoril e a 5\$ nas restantes zonas, exceto em relação à boule, que será de 1\$.

§ 1.º — O valor das apostas será múltiplo de 10 ou do mínimo estabelecido de harmonia com o disposto no corpo deste artigo, conforme se trate de chances simples, dúzias e colunas ou dos "ases" na banca francesa.

§ 2.º — A direção do cassino poderá, no decorrer do ano ou da época, elevar, com a concordância do Conselho de Inspeção de Jogos, os mínimos que hajam sido fixados, desde que aumente proporcionalmente os máximos e o capital em giro inicial das respectivas bancas.

Art. 50 — O máximo de aposta será fixado por forma que a importância a pagar pela banca, acrescida do valor da aposta, não exceda 11 por cento do respectivo capital em giro inicial.

§ 1.º — O máximo a que alude o corpo deste artigo aplica-se a cada jogador e em relação a cada uma das marcações que seja possível efetuar, não podendo a direção do cassino fixar um máximo para o conjunto de apostas pertencentes a jogadores diferentes.

§ 2.º — O disposto no corpo deste artigo não é aplicável ao bacará nem ao écarté.

Art. 51 — Sempre que haja em funcionamento mais que uma banca francesa ou rolêta ou mais que uma mesa de boule ou de trinta e quarenta e a partida tenha perdido a sua animação em algumas delas, o diretor das salas de jogo, de acordo

com o funcionário do Conselho de Inspeção de Jogos em serviço no cassino, poderá determinar o encerramento das que julgue conveniente, desde que fiquem abertas as necessárias para que os jogadores presentes possam continuar a partida em condições de comodidade.

Parágrafo único — Salvo o disposto no § 4.º do artigo 45 deste regulamento, nenhuma banca francesa, rolêta ou mesa de boule poderá ser encerrada sem que o pagador, com tempo suficiente, anuncie em voz alta que vão ser dados os três últimos golpes.

Art. 52 — Os dados que seja necessário utilizar na prática de jogos de azar deverão obedecer às seguintes condições:

- a) Ser transparentes;
- b) O comprimento das arestas não ser superior a 15 mm nem inferior a 12 mm;
- c) A soma das pintas de cada duas faces opostas ser igual a sete;
- d) As pintas terem todas o mesmo diâmetro;
- e) Estar perfeitamente equilibrados.

Parágrafo único — Os dados, em grupos de três e num máximo de doze, deverão ser conservados em caixas numeradas e interiormente almofadadas e observados periodicamente, para verificação dos requisitos exigidos pelas alíneas b), d) e e) deste artigo.

Art. 53 — Sempre que o funcionário do serviço de inspeção tenha fundadas suspeitas de que os dados se acham viciados ou que essa suspeita seja levantada por qualquer jogador, deverá proceder à imediata apreensão e cuidadosa embalagem dos mesmos dados, a qual selará perante duas testemunhas, remetendo-a seguidamente ao Conselho de Inspeção de Jogos, para efeito de exame.

Parágrafo único — A direção do cassino será responsável pelo pagamento das despesas resultantes do exame a que se refere o corpo deste artigo, salvo se, tendo o mesmo sido efetuado a pedido de qualquer jogador, se verificar ter sido infundada a reclamação. Neste caso, o pagamento das aludidas despesas é da responsabilidade do reclamante.

Art. 54 — O lançamento dos dados far-se-á para determinada área da mesa, pista ou arena — sobre a qual não poderá incidir luz direta —, observando-se as seguintes regras:

- 1.^a — Os dados são deitados conjuntamente para a pista, depois de lançados para dentro de um copo de cabedal, de forma a rolaem bem sobre ela.
- 2.^a — Quando se verifique não terem sido lançados para dentro do copo todos os dados necessários ao jôgo, o golpe será considerado nulo.
- 3.^a — Se algum dos dados, ao ser atirado sobre a pista, ficar retido no copo, o golpe será válido, devendo anunciar-se os pontos dos dados saídos, aos quais se juntarão os da-quele, depois de feito o seu lançamento.
- 4.^a — Se um ou mais dados, ao efetuar-se o lançamento, saírem da pista, o golpe será válido, devendo anunciar-se os pontos dos que nela ficaram, retirando-se éstos de forma a não lhes alterar a posição em que caíram e deitando-se de novo os restantes, cujos pontos se adicionam aos já anunciados.
- 5.^a — Se algum dos dados cair no chão, o golpe é nulo, devendo o "jôgo de dados" ser substituído por outro.
- 6.^a — Se algum dos dados ficar dentro da pista com uma quina viva voltada para cima, o golpe só será válido se a perpendicular levantada de um dos extremos da quina oposta não passar pela daquela. Nesta hipótese contam-se os pontos da face cortada pela referida perpendicular.
- 7.^a — Se algum dado, ao cair na pista, bater em objeto estranho à mesma, o golpe será nulo.
- 8.^a — Se os dados, ao caírem na pista, ficarem uns sobre os outros, o golpe será válido e contar-se-ão os pontos das faces que ficaram voltadas para cima. Para esse efeito tirar-se-á o dado que estiver na parte superior para se contarem os pontos do que ficou de baixo, e assim sucessivamente.
- 9.^a — Os dados não poderão ser levantados da pista sem que tenham parado de rolar e seja possível ver com nitidez os pontos de cada um.

10.^a — Se, decidido o golpe, o pagador levantar os dados da pista sem anunciar o ponto, o golpe será válido, ganhando os jogadores que tenham apostado na chance correspondente à do ponto saído, não perdendo nenhum dos outros.

Art. 55 — As cartas dos baralhos a utilizar nos jogos de azar não poderão ter o indicativo do seu valor e deverão ser bem impressas, sem defeito ou sinais que possam identificá-las.

Art. 56 — Os dados e baralhos de cartas para a prática de jogos de azar serão guardados num armário ou cofre destinado unicamente a esse fim, colocado numa sala em que tais jogos se pratiquem, com o seguinte dístico em caracteres bem legíveis: "Depósito de dados e de cartas."

§ 1.^o — Os "jogos de dados" e os baralhos de cartas, novos ou usados, deverão ser conservados no armário ou cofre a que alude o corpo deste artigo, só podendo dali ser retirados com conhecimento do funcionário do Conselho de Inspeção de Jogos em serviço no cassino na ocasião em que se torne necessário utilizá-los ou para o efeito de se proceder à sua verificação e calibragem.

§ 2.^o — A direção do cassino organizará e manterá sempre em dia conta-corrente dos dados e baralhos existentes no armário ou cofre destinado à sua guarda, cuja exatidão poderá ser verificada pelos funcionários do serviço de inspeção sempre que o julguem conveniente.

Art. 57 — Os pagadores não poderão ser substituídos durante o horário de trabalho fixado ou antes de esgotadas as cartas no respectivo distribuidor — *sabot* —, a não ser por motivo de doença ou outro de força maior.

Art. 58 — Antes de se iniciar qualquer jôgo de cartas deverão as mesmas ser estendidas sobre a mesa com as figuras voltadas para cima, a fim de poder verificar-se que a sua colocação em cada baralho está feita seguidamente de "ás" a "rei".

§ 1.^o — As cartas, com as figuras voltadas para baixo, serão baralhadas num só monte pelo pagador, com os dedos afastados, depois do que se juntarão sem se levantarem da mesa nem se lhes alterar a ordem em que ficaram.

§ 2.^o — No decurso da partida, esgotadas as cartas no respectivo distribuidor, o pagador, antes de começar a baralhá-las de novo, deverá separar as que têm as figuras voltadas para cima das restantes, formando dois montes, que seguidamente

juntará, voltando o primeiro sobre o segundo. Só depois de efetuada esta operação baralhará as cartas, pela forma indicada no parágrafo anterior.

Art. 59 — No bacará e no trinta e quarenta, as cartas, depois de baralhadas, cortadas e de colocada a carta vermelha que indicará o fim da partida, serão medidas num distribuidor — *sabot* — construído por forma que elas desçam automaticamente até ao orifício de saída e do qual só possam ser retiradas uma a uma.

§ 1.º — Os *sabots* serão numerados, inventariados e guardados no cofre ou armário a que alude o artigo 56 deste regulamento.

§ 2.º — O diretor das salas de jogo, ou o seu substituto legal, fará a distribuição dos *sabots* pelas várias mesas, por forma que nenhum deles seja utilizado exclusivamente numa mesa.

Art. 60 — Só será permitido extrair cartas do *sabot* depois de, feitas as apostas, o pagador ter anunciado em voz alta: "Jogo feito; nada mais."

Parágrafo único — As cartas que sejam extraídas do *sabot* com inobservância do disposto no corpo deste artigo não poderão, sob nenhum pretexto, ser nêles reintegradas, devendo deitar-se no recipiente destinado às cartas já jogadas.

Art. 61 — No fim de cada sessão, as cartas devem ser cuidadosamente examinadas, a fim de se verificar se os baralhos estão completos ou se algumas delas estão defeituosas ou contêm marcas que as tornem impraticáveis para o jogo, e, se o resultado do exame for negativo, serão arrumadas segundo a ordem referida no artigo 58 deste regulamento. Caso contrário, o diretor das salas de jogo dará imediato conhecimento do fato ao funcionário do Conselho de Inspeção de Jogos em serviço no cassino, fornecendo-lhe todas as indicações que possam ser úteis à averiguação da fraude, quando esta seja de presumir.

Parágrafo único — Os dados ou baralhos defeituosos ou incompletos ficarão em poder do serviço de inspeção, a fim de serem oportunamente inutilizados ou destruídos.

Art. 62 — Os tabuleiros e mesas a utilizar na prática dos jogos de azar serão de modelo a aprovar pelo Conselho de Inspeção de Jogos.

SECÇÃO II

Regras Especiais

"Boule"

Art. 63 — Na *boule* só será permitida a utilização de aparelhos com nove números.

Art. 64 — Cada mesa disposta em tórno do aparelho da *boule* receberá um número de ordem, se for constituída por um só tabuleiro. Caso contrário, êsse número será atribuído a cada tabuleiro servido por seu pagador.

Parágrafo único — O fiscal não deverá colocar-se ao lado do pagador, que lança a bola, mas na sua frente, sempre que a disposição das mesas o permita.

Art. 65 — Na *boule* serão apenas permitidas apostas nas chances simples (encarnado, preto, par e ímpar) e em pleno, correspondendo o prêmio, respectivamente, a uma e a sete vezes o valor da parada, continuando esta a pertencer ao jogador.

Banca francesa

Art. 66 — O material da banca francesa será constituído por jogos de três dados — ternos de dados —, um copo de cabedal e um tubo recurvado (córneo), também de cabedal, ligeiramente afunilado e estriado interiormente, colocado num suporte metálico.

Art. 67 — Na banca francesa os jogadores poderão apostar:

- 1 — Nos "ases", em que a soma das pintas dos três dados é 3;
- 2 — No "pequeno", em que a soma das pintas dos três dados é 5, 6 ou 7;
- 3 — No "grande", em que a soma das pintas dos três dados é 14, 15 ou 16.

§ 1.º — Além das apostas referidas no corpo deste artigo, serão admitidas paradas sobre o risco que delimita o "pequeno" na sua parte inferior e sobre o que separa êste do "grande". As primeiras jogam no "pequeno" e as segundas no "grande" e representam metade do valor das fichas apostadas, o qual não poderá ser inferior nem superior, respectivamente, ao dobro do mínimo ou do máximo estabelecidos.

§ 2.º — Não serão admitidas apostas que dêem lugar ao pagamento de frações inferiores a 10\$, nem se consideram as importâncias que excedam o limite máximo fixado.

Art. 68 — As apostas feitas pelos jogadores corresponderão os seguintes prêmios: nos "ases", sessenta e uma vezes o valor

da parada; nas outras chances, importância igual à da aposta, ficando esta, em qualquer dos casos, a pertencer ao jogador.

Rolêta

Art. 69 — Só é permitida a utilização de roletas com trinta e seis números e um zero.

O material da rolêta compõe-se de um cilindro de madeira com 56 cm de diâmetro, no interior do qual se encontra um prato móvel assente sobre um pivô ou rolamento de esferas. Este prato, cuja parte superior apresenta superfície lisa ligeiramente côncava, é dividido em trinta e sete pequenos compartimentos, separados por parede metálica bem fixada. A cada número, inscrito alternadamente sobre fundo encarnado e preto, e ao zero, que não terá nenhuma destas côres, corresponde um dos aludidos compartimentos.

Art. 70 — O lançamento da bola far-se-á alternada e obrigatoriamente da esquerda para a direita e da direita para a esquerda, girando o prato da rolêta em sentido contrário ao da bola.

§ 1.º — Se cair alguma ficha no prato da rolêta durante o movimento da bola, o pagador deverá parar o jogo, anunciando em voz alta: "Golpe nulo", e lançá-la de novo depois de, retirada a ficha, ter colocado a bola no compartimento correspondente ao número saído no golpe anterior.

§ 2.º — Enquanto a força centrífuga retiver a bola na ranhura onde gira, os jogadores poderão continuar a fazer as suas marcações, mas logo que o pagador se aperceba de que, por ter perdido velocidade, ela está prestes a cair no prato da rolêta, pronunciará a frase: "Nada mais." A partir deste momento não serão permitidas novas marcações nem a alteração das já feitas.

§ 3.º — Quando a bola estiver definitivamente parada num dos trinta e sete compartimentos, o pagador anunciará em voz alta o número e a côr da chance simples correspondente e indicará ostensivamente com a raqueta o número saído.

Art. 71 — Decidido o golpe, o pagador recolherá as fichas respeitantes às apostas que hajam perdido e pagará as paradas que tenham ganho pela ordem seguinte: colunas e dúzias, chances simples, linhas, ruas, quadros, cavalos e, em último lugar, os plenos.

§ 1.º — Sempre que o mesmo jogador tenha feito mais que uma marcação, o pagamento poderá fazer-se simultaneamente, separando-se, no entanto, as fichas correspondentes ao prêmio de cada marcação.

§ 2.º — Quando por qualquer motivo o pagador desmarque as fichas respeitantes às apostas que hajam ganho, reconstituírem-se as marcações de harmonia com as indicações dadas pelos jogadores, se não fôr possível ao fiscal da banca fazê-lo com segurança.

Art. 72 — Na rolêta, as apostas poderão fazer-se:

1) Nas chances múltiplas:

- a) Num número (pleno)
- b) Em dois números (cavalo)
- c) Em três números (rua)
- d) Em quatro números (quadro)
- e) Em seis números (linha)
- f) Em doze números (dúzia ou coluna)
- g) Em vinte e quatro números (cavalo de dúzia ou de coluna)

2) Nas chances simples:

- a) No par (números pares)
- b) No ímpar (números ímpares)
- c) No menor (números de 1 a 18)
- d) No maior (números de 19 a 36)
- e) No encarnado (números encarnados)
- f) No preto (números pretos).

Art. 73 — Ao jogador que ganhe ficará a pertencer a importância da parada, correspondendo-lhe os seguintes prêmios:

- a) Pleno — trinta e cinco vezes o seu valor;
- b) Cavalo — dezessete vezes o seu valor;
- c) Rua — onze vezes o seu valor;
- d) Quadro — oito vezes o seu valor;
- e) Linha — cinco vezes o seu valor;
- f) Dúzia ou coluna — duas vezes o seu valor;
- g) Cavalo de dúzia ou de coluna — metade do seu valor.

Trinta e quarenta

Art. 74 — O trinta e quarenta joga-se com seis baralhos de cinquenta e duas cartas, sendo obrigatória a utilização de cartas novas no começo de cada partida.

Art. 75 — Cortadas as cartas, o pagador contará, em voz alta, a partir da última, cinco cartas, colocando logo a seguir à quin-

ta uma carta vermelha, que, no decurso do jôgo, e logo que apareça, marcará o térmo da partida e anulará o golpe.

Art. 76 — Os jogadores só poderão fazer uso das seguintes combinações:

- 1) Encarnado ou prêto;
- 2) Côr ou contracor.

Art. 77 — O prêmio correspondente a qualquer das marcações a que alude o artigo anterior será de importância igual à da aposta, a qual fica a pertencer aos jogadores.

Parágrafo único — Quando fôr de 31 a soma do valor das cartas nas duas linhas (refait), perderão tôdas as apostas feitas pelos jogadores.

Bacará "chemin de fer"

Art. 78 — O bacará *chemin de fer* jogase com seis baralhos de cinqüenta e duas cartas, três de uma côr e três de outra.

Parágrafo único — Os baralhos poderão ser utilizados em mais de uma sessão, devendo, no entanto, ser substituídos por outros novos logo que o seu estado de conservação não seja perfeito.

Art. 79 — O térmo da partida será indicado por uma carta vermelha, colocada logo a seguir à sétima, a contar do fim. Tirada aquela carta e decidido o golpe, nenhum outro poderá ser dado sem que as cartas sejam baralhadas de nôvo.

Art. 80 — As bancas não poderão ser de capital inferior a 200 \$, não havendo limite máximo para as mesmas.

Parágrafo único — Quando as apostas feitas pelos jogadores não atinjam a importância que o banqueiro tiver em jôgo, o montante da banca seguinte, se o golpe se decidir a seu favor, será igual ao dôbro daquelas apostas, depois de deduzida a percentagem a que alude o artigo 104. O excedente será retirado do monte.

Art. 81 — O banqueiro, sempre que ganhe o lance, tem a faculdade de passar a mão, a qual pertencerá ao jogador mais próximo, colocado à sua direita.

§ 1.º — O jogador que tomar a mão é obrigado a pôr em jôgo importância igual à levantada pelo que detinha a banca. Não havendo quem queira tomar nessas condições, deverá a mesma ser posta em leilão e atribuída àquele que se proponha fazê-la com capital mais elevado.

§ 2.º — O jogador que tenha passado a banca não pode retomá-la.

Art. 82 — É proibido aos banqueiros associar outros parceiros ao seu jôgo.

Art. 83 — Terminado o sabot, na continuação da partida, a mão pertencerá ao banqueiro que haja dado o último golpe da partida anterior, se o tiver ganho, ou passará para o jogador colocado imediatamente à sua direita, se o tiver perdido.

Parágrafo único — Se o banqueiro continuar com a mão, poderá manter ou reduzir o valor da banca.

Art. 84 — Os jogadores a quem forem distribuídas as cartas deverão observar as seguintes regras:

- a) Não pedir carta quando o ponto fôr 6 ou 7;
- b) Pedir carta quando o ponto fôr inferior a 5;
- c) Abater o jôgo quando o ponto fôr 8 ou 9.

Parágrafo único — O jogador que não observe as regras constantes do corpo deste artigo será obrigado a reembolsar os restantes das importâncias que hajam perdido nesse golpe.

Bacará de dois tabuleiros

Art. 85 — O bacará de dois tabuleiros é jogado com quatro baralhos de cinqüenta e duas cartas, sendo dois de uma côr e dois de outra, para a banca limitada, e com seis baralhos, com igual número de cartas, três de uma côr e três de outra, para a banca aberta.

Parágrafo único — No bacará a que alude o corpo deste artigo é obrigatório o uso de cartas novas em cada sessão.

Art. 86 — No bacará de dois tabuleiros, os jogadores são obrigados a observar as regras estabelecidas no artigo 84 deste regulamento.

Art. 87 — O térmo da partida será assinalado por uma carta vermelha colocada logo a seguir à décima, a contar do fim. Tirada essa carta e decidido o golpe já iniciado, nenhum outro poderá ser dado sem que as cartas sejam de nôvo baralhadas.

Art. 88 — O capital mínimo da banca não poderá ser inferior a 70.000 \$ e o seu máximo será livremente fixado pela direção do cassino.

Parágrafo único — O impôsto de jôgo no bacará de banca limitada incidirá sobre o capital em giro inicial da respectiva banca e no de banca aberta sobre a percentagem

cobrada pela empresa concessionária, nos termos dos artigos 104 e 107 do presente regulamento.

Art. 89 — O bacará de banca aberta só poderá ser praticado em cada cassino numa única mesa e o seu funcionamento é limitado a duas sessões por dia.

Art. 90 — É proibido dar o exclusivo da exploração do bacará de banca aberta. Qualquer pessoa poderá ser banqueiro, desde que, antecipadamente, deposite na caixa da própria banca uma importância em numerário suficiente para pagamento das apostas feitas pelos jogadores.

Parágrafo único — Em caso de concorrência, a adjudicação da banca será tirada à sorte.

Art. 91 — Sempre que o capital da banca no bacará de banca aberta não comporte já o pagamento das apostas feitas pelos jogadores, deverá o banqueiro reforçá-lo com importância igual àquela com que iniciou a partida. Se o não fizer, anular-se-ão aquelas apostas, devendo a banca ser adjudicada a outro jogador.

“ÉCARTE”

Art. 92 — No écarté utilizam-se três baralhos de trinta e duas cartas. Cada um destes baralhos terá côr diferente e será empregado alternadamente pelos jogadores.

Parágrafo único — É obrigatório o emprego de cartas novas em cada sessão.

Art. 93 — O montante das apostas feitas pelos jogadores não poderá ser inferior a 200\$.

Art. 94 — Só poderão tomar parte no jogo écarté as pessoas que previamente se tenham munido de uma ficha, que lhes será fornecida pelo diretor de partida e da qual deverá constar o número de ordem, a data e o número da sessão.

Parágrafo único — Os jogadores que pretendam dar ou receber cartas deverão solicitar a sua inscrição para esse efeito a um dos empregados que faça serviço na respectiva mesa.

Art. 95 — No começo de cada sessão proceder-se-á à chamada, pela ordem de inscrição, dos números das fichas a que alude o artigo anterior, prosseguindo essa chamada até que se obtenha resposta de dois dos jogadores inscritos. O primeiro dará as cartas e o segundo recebê-las-á.

Parágrafo único — No fim de cada partida e sempre que o jogador perca ou re-

nuncie às cartas proceder-se-á à sua substituição pela forma indicada no corpo deste artigo.

Art. 96 — Em cada mesa de jogo prestarão serviço dois empregados, que terão a seu cargo: um, baralhar as cartas, fazer as inscrições a que alude o parágrafo único do artigo 94 e proceder à chamada dos jogadores; o outro, contabilizar as paradas, cobrar a percentagem a que alude o artigo 105 deste regulamento, destacar e inutilizar os bilhetes correspondentes à totalidade das importâncias destinadas a constituir receita da empresa e pagar aos jogadores que tenham ganho.

Art. 97 — Antes de iniciada a partida, as pessoas que desejem tomar parte no jogo deverão indicar, ao empregado que tenha a seu cargo a contabilização das paradas, o jogador sobre o qual pretendem fazer as suas apostas e apresentar-lhe, ao mesmo tempo, a ficha a que alude o artigo 94.

§ 1.º — O empregado, à medida que for recebendo as paradas, registrá-las-á, anotando à frente de cada uma o número da ficha do jogador respectivo, em caderno a esse fim destinado, em cuja capa se inscreverá o número da mesa e a data em que o mesmo começou a ser utilizado.

Diariamente, antes de iniciado o jogo e no seguimento das operações da sessão anterior, será posta a data do dia.

§ 2.º — As paradas serão reunidas em cada lado num só monte. Se os montes forem de valor desigual, o empregado igualá-los-á, restituindo o excedente aos últimos jogadores inscritos que tenham apostado desse lado.

§ 3.º — Além dos elementos a que se refere o § 1.º deste artigo, o empregado deverá registrar no respectivo caderno os seguintes:

- 1 — O número do golpe (série ininterrupta de números por sessão);
- 2 — O total das paradas existentes de cada lado ou, tratando-se de jogo bancado, o montante dessas paradas;
- 3 — O montante da percentagem cobrada nos termos do artigo 105, bem como o número dos bilhetes destacados e inutilizados, correspondentes ao valor dessa percentagem.

§ 4.º — A fim de não atrasar o andamento da partida, o registro dos elementos a que alude o parágrafo anterior só

será feito depois de terem sido dadas as cartas.

Art. 98 — No *écarté* bancado, em que um só jogador, ao qual a banca é adjudicada pela forma e nas condições estabelecidas para o bacará de banca aberta, joga contra todos os outros, são aplicáveis os artigos precedentes, salvo o disposto no parágrafo único do artigo 95, que se aplica apenas ao jogador que recebe as cartas.

Parágrafo único — Se a totalidade das apostas fôr superior ao capital da banca, os jogadores poderão apostar do lado do banqueiro, procedendo-se, para igualar os montes, pela forma indicada no § 2.º do artigo anterior.

Art. 99 — O banqueiro poderá reconstituir uma só vez o capital da banca, desde que efetue o pagamento da importância resultante da aplicação da percentagem estabelecida no artigo 105 deste regulamento. Se o capital da banca voltar a esgotar-se, esta será obrigatoriamente posta em leilão.

SECÇÃO III

Regras a observar na utilização de cadernetas e na cobrança das importâncias a pagar pelos pontos nos jogos de cartas

Art. 100 — Para os efeitos do disposto no art. 33 do Decreto-Lei n.º 41.562, haverá bilhetes de três valores e cores diferentes — 10 \$, rosa; 50 \$, encarnado, e 100 \$, verde-claro —, numerados seguidamente, por espécies, de 1 a 100.000, e agrupados em cadernetas de duzentos.

Parágrafo único — O Ministro do Interior poderá autorizar a adoção de bilhetes de 500\$, de cor violeta-claro, quando o seu uso se torne necessário.

Art. 101 — As cadernetas a que se refere o artigo anterior, em cujas capas se inscreverão o número do primeiro bilhete e o da mesa de jogo em que as mesmas deverão ser utilizadas, serão entregues ao diretor das salas de jogo pelo funcionário do serviço de inspeção, mediante recibo por aquêle assinado, à medida que forem sendo necessários.

Parágrafo único — O diretor das salas de jogo poderá requisitar de uma só vez as cadernetas que julgue necessárias para um período de trinta dias, não devendo em caso algum esperar que as mesmas se esgotem para fazer nova requisição.

Art. 102 — Em cada mesa de jogo não poderão ser utilizadas simultaneamente mais de três cadernetas com valores diferentes.

Parágrafo único — Em cada sessão, antes do início do respectivo jogo e logo após o seu termo, o diretor das salas de jogo ou o seu substituto legal deverá pôr, por forma bem legível e por meio de carimbo a tinta de óleo, a data desse dia no talão do primeiro bilhete a utilizar e no último destacado de cada uma das cadernetas a que se refere o corpo deste artigo.

Art. 103 — Os bilhetes correspondentes à importância da percentagem que constitua receita da empresa serão destacados, em cada golpe ganho pelo banqueiro, pelo pagador ou por um fiscal, observando-se as seguintes regras:

- 1*) Anunciada aquela importância, colocam-se, junto do recipiente onde devem ser metidas, as fichas respectivas.
- 2*) Destacam-se das cadernetas bilhetes que perfaçam importância igual à anunciada, os quais se põem sobre a mesa.
- 3*) Deitam-se ostensivamente no recipiente as fichas que se separaram.
- 4*) Antes de se iniciar outro golpe, inutilizam-se os bilhetes destacados.

§ 1.º — O produto da percentagem a que este artigo se refere é, em cada golpe, obrigatoriamente metido no respectivo recipiente antes de as paradas ganhas pelo banqueiro serem incorporadas na importância que o pagador detém por conta daquele.

§ 2.º — Os recipientes a que alude este artigo terão o mesmo número da mesa em que estão colocados.

Art. 104 — As percentagens a cobrar dos jogadores em cada golpe ganho pelo banqueiro são as seguintes:

- 1 — Bacará *chemin de fer* — 5 por cento.
- 2 — Bacará de banca aberta — 1,25 por cento.

Art. 105 — No *écarté*, a percentagem a cobrar dos jogadores em cada golpe por estes ganho é fixada em 5 por cento, a qual incidirá sobre o montante das paradas.

No *écarté* bancado, a percentagem de 5 por cento incidirá não só sobre o capital da banca, mas ainda sobre as paradas feitas pelos jogadores que ganhem, seja qual fôr o lado em que tenham apontado.

Art. 106 — O montante das percentagens fixadas nos artigos 104 e 105 será arredondado para 10 ou para o mais próximo múl-

tipo de 10. Sempre que aquêle montante seja múltiplo de 5, o arredondamento far-se-á para a dezena imediatamente anterior.

Parágrafo único — Não é permitida a cobrança de percentagens diferentes das fixadas no corpo d'êste artigo nem a aplicação de qualquer penalidade pecuniária além da prevista no parágrafo único do artigo 84.

Art. 107 — No bacará de banca aberta a percentagem de 1,25 incidirá sôbre:

- a) O montante total das paradas feitas pelos jogadores sempre que o banqueiro ganhe nos dois tabuleiros.
- b) A diferença entre o montante das paradas existentes no tabuleiro em que o banqueiro tenha ganho e das que hajam sido feitas sôbre o tabuleiro em que o mesmo tenha perdido, quando o segundo fôr inferior ao primeiro.
- c) O montante das paradas existentes num tabuleiro, quando o banqueiro tenha ganho nesse tabuleiro e empatado no outro.

§ 1.º — Logo que as cartas sejam abatidas, o pagador contará o montante das paradas feitas em cada um dos tabuleiros, anunciando-o em voz alta pela forma seguinte:

- a) 1.º tabuleiro — ganha ou perde x escudos, ou empata.
- 2.º tabuleiro — ganha ou perde x escudos, ou empata.
- b) Quando o banqueiro ganhe nos dois tabuleiros, a importância a anunciar será a do montante total das paradas.
- c) Quando êle ganhe num tabuleiro e perca no outro, anunciará a diferença entre o montante das paradas feitas nos dois tabuleiros, se o existente naquele em que o banqueiro perde fôr inferior ao daquele em que ganhe.

§ 2.º — Dado cumprimento ao disposto no corpo d'êste artigo, o pagador anunciará a importância que constitui receita da empresa, depois do que serão inutilizados os bilhetes correspondentes, pela forma indicada no artigo 103 d'êste regulamento.

Art. 108 — A contagem das fichas contidas nos recipientes a que alude o artigo 103

será feita sob vigilância e responsabilidade do diretor das salas de jôgo ou do seu substituto legal.

As importâncias correspondentes às fichas existentes em cada recipiente serão registradas separadamente no mapa respectivo, fazendo-se na coluna destinada a observações a seguinte menção, seguida da assinatura do individuo que tenha presido à contagem: "Conferido; exato."

CAPÍTULO V

Contabilidade Especial dos Jogos

Art. 109 — Para a contabilidade especial dos jogos as empresas concessionárias são obrigadas a ter os seguintes livros e impressos, cujos modelos serão aprovados pelo Conselho de Inspeção de Jogos:

- 1 — Livro de registro diário do movimento das bancas.
- 2 — Mapa para registro dos cheques descontados.
- 3 — Mapa do movimento das caixas vendedoras.
- 4 — Mapa do movimento das caixas compradoras.
- 5 — Conta-corrente com os ficheiros volantes.
- 6 — Conta-corrente dos dados, baralhos de cartas e sabot.
- 7 — Cadernetas de reforços.
- 8 — Caderno para registro das apostas no écarté.

§ 1.º — Todos os impressos a que êste artigo se refere serão numerados e rubricados pelo funcionário do Conselho de Inspeção de Jogos em serviço no cassino.

§ 2.º — Nos livros e impressos referidos no corpo d'êste artigo não podem fazer-se emendas ou rasuras. Os erros de lançamento serão retificados a tinta encarnada e ressalvados por um diretor.

CAPÍTULO VI

Disposições Finais

Art. 110 — Tôdas as dúvidas que surgirem na interpretação ou execução do presente regulamento serão resolvidas pelo Ministro do Interior, ouvido o Conselho de

Inspeção de Jogos, ou, tratando-se de disposições do capítulo II, pelo Ministro das Corporações e Previdência Social.

Publique-se e cumpra-se como nêle se contém.

Paços do Governo da República, 9 de agosto de 1958 — AMÉRICO DEUS RODRIGUES THOMAS. — António de Oliveira Salazar. — Joaquim Trigo de Negreiros. — Henrique Veiga de Macedo.

Legislação Brasileira Sôbre Jogos de Azar

No Brasil, o Decreto-Lei n.º 9.215, de 30 de abril de 1946, proibiu "a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional".

Restabelecendo a vigência do art. 50 e seus parágrafos da Lei das Contravenções Penais — Decreto-Lei n.º 3.688, de 2 de outubro de 1941 —, revogou os Decretos-Leis números 241, de 4 de fevereiro de 1938; 5.089, de 15 de dezembro de 1942, e 5.192, de 14 de janeiro de 1943.

O Decreto-Lei n.º 9.251, de 11 de maio de 1946, dispôs "sôbre a situação dos empregados dispensados em consequência do Decreto-Lei n.º 9.215, de 30 de abril de 1946".

**DECRETO-LEI N.º 241
DE 4 DE FEVEREIRO DE 1938**

Dispõe sôbre o impôsto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos cassinos-balneários, e dá outras providências.

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

Art. 1.º — O impôsto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos cassinos-balneários, a que se referem as instruções de 4 de março de 1935, da antiga Diretoria-Geral da Fazenda Municipal, e o disposto no n.º 80 do Decreto Legislativo Municipal n.º 122, de 14 de novembro de 1936, é, para cada um dêles, desdobrado em duas partes: a primeira, fixa para cada trimestre do ano, a segunda proporcional ao número de mesas de jôgo em funcionamento.

§ 1.º — A primeira parte do impôsto é fixada em 9, 10, 11 e 12 contos de réis diários, respectivamente, nos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º trimestres do ano.

§ 2.º — A segunda parte do impôsto é calculada à razão de 250\$000 por mesa de jôgo que funcionar em cada sessão diária.

§ 3.º — No impôsto acima está incluída a taxa de serviços municipais, sujeito, entretanto, ainda, o cassino ao pagamento do impôsto de licença para localização de estabelecimento.

Art. 2.º — Da renda líquida apurada, depois de deduzidos os encargos da Inspetoria de Fiscalização e a quota de um tço da renda bruta a título de licença especial de funcionamento, será deduzida a percentagem de 10%, que competirá à Polícia Civil do Distrito Federal, podendo o prefeito utilizar-se, a seu critério, da de 20% para subvenções a instituições de assistência social e fomento do turismo.

Art. 3.º — A fiscalização da fiel observância da arrecadação dos impostos devidos, bem como das prescrições e instruções regulando o funcionamento dos cassinos, será exercida pelo pessoal da Inspetoria Fiscal de Diversões e Jogos em Cassinos-balneários, superintendida por um inspetor-geral, cujo quadro, e respectivos vencimentos, compreenderá:

- 1 inspetor-geral, com vencimento, anual, de 33:000\$000
- 4 inspetores, com vencimento, anual, cada um, de 30:000\$000
- 12 fiscais, com vencimento anual, cada um, de 21:600\$000

Parágrafo único — Como auxiliares de administração haverá ainda o seguinte pessoal, com a composição e vencimentos seguintes:

- 2 amanuenses, com vencimento anual, cada um, de 12:000\$000
- 1 datilógrafo, com vencimento anual de 9:000\$000
- 1 servente, com vencimento anual de 5:400\$000

Art. 4.º — O pessoal da Inspetoria será nomeado pelo Prefeito.

Parágrafo único — O cargo de inspetor-geral será provido, em comissão, por livre escolha do Prefeito.

Art. 5.º — Os serventuários da atual Inspetoria-Geral do Jôgo, que não forem aproveitados nos quadros a que se refere o art. 3.º desta Lei, mas reunirem condições de idoneidade, capacidade e mais qualidades necessárias à admissão aos cargos

públicos, serão mantidos, enquanto bem servirem, a juízo do Prefeito, sob o regime de contrato, após feita a revisão dos títulos respectivos, podendo ingressar, segundo as suas aptidões, nos quadros das repartições da Prefeitura em que estiverem servindo ou vierem a servir.

Parágrafo único — Ao pessoal contratado, sem exercício em qualquer repartição, será abonado, mensalmente, o estipêndio correspondente à metade dos vencimentos dos respectivos contratos.

Art. 6.º — As vagas que ocorrerem no quadro da extinta Inspetoria-Geral do Jôgo serão suprimidas até atingir o número fixado nos quadros desta Lei, para cada categoria, sendo, daí em diante, providas, as de fiscal-chefe, por fiscais, e as demais por pessoas idôneas, sempre a juízo do Prefeito.

§ 1.º — As substituições interinas, nos quadros efetivos, far-se-ão obedecendo à seguinte ordem: a de inspetor, por fiscal, a de fiscal por fiscal excedente do quadro efetivo, ou, no caso de não haver serventário dessa categoria excedente do quadro efetivo, por pessoa idônea designada, em qualquer caso, pelo Secretário-Geral de Finanças.

§ 2.º — Será observado, no provimento efetivo dos cargos dos quadros ora criados, o mesmo critério adotado para as substituições interinas, cabendo ao Prefeito a expedição dos atos respectivos.

Art. 7.º — Fica subordinada à Secretaria-Geral de Finanças a Inspetoria Fiscal de Diversões e Jogos em Cassinos-balneários, cabendo recurso ao Secretário-Geral de Finanças das decisões proferidas pelo inspetor-geral.

Art. 8.º — O Prefeito baixará, dentro em 30 dias, instruções para a execução deste decreto.

Art. 9.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 4 de fevereiro de 1938, 117.º da Independência e 50.º da República.

GETÚLIO VARGAS
Francisco Campos

(D.O. — Seção I — 5-2-38 — Pág. 2.342)

DECRETO-LEI N.º 5.089 DE 15 DE DEZEMBRO DE 1942

Dispõe sobre a aplicação do Decreto-Lei n.º 241, de 4 de fevereiro de 1938, e dá outras providências.

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

Art. 1.º — O disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 241, de 4 de fevereiro de 1938,

e no Decreto n.º 7.418, de 7 de dezembro de 1942, baixado pelo Prefeito do Distrito Federal, aplica-se aos estabelecimentos licenciados nos Estados e instalados em estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas, salvo na parte relativa a impostos e taxas e ao serviço de fiscalização.

Art. 2.º — Para o fim previsto no artigo anterior consideram-se estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas as localidades que como tais sejam reconhecidas por despacho do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, ouvida, em cada caso, a Divisão de Turismo do Departamento de Imprensa e Propaganda.

Art. 3.º — Caberá ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, ouvida a Divisão de Turismo do Departamento de Imprensa e Propaganda, aprovar os impostos e taxas criados em cada localidade para serem cobrados dos estabelecimentos mencionados no art. 1.º desta Lei e fixar, para cada região, o prazo de interrupção de que trata o art. 7.º do citado Decreto n.º 7.418, de 7 de dezembro de 1942, o qual, todavia, não será inferior a sessenta dias.

Art. 4.º — Todas as licenças e concessões dadas com fundamento nesta Lei serão a título precário, podendo ser cassadas a qualquer momento.

Art. 5.º — A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 1942; 121.º da Independência e 54.º da República.

GETÚLIO VARGAS
Alexandre Marcondes Filho

(D.O. — Seção I — 17-12-42 — Pág. 18.276)

DECRETO-LEI N.º 5.192 DE 14 DE JANEIRO DE 1943

Modifica o art. 3.º do Decreto-Lei n.º 5.089, de 15 de dezembro de 1942

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

Art. 1.º — O art. 3.º do Decreto-Lei ... n.º 5.089, de 15 de dezembro de 1942, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3.º** — Caberá ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, ouvida a Divisão de Turismo do Departamento de Imprensa e Propaganda:

a) aprovar os impostos e taxas criados em cada localidade para serem cobrados dos estabelecimentos mencionados no art. 1.º desta Lei;

- b) fixar, para cada região, o prazo de interrupção, de que trata o art. 37 do citado Decreto n.º 7.418, de 7 de dezembro de 1942, o qual, todavia, não será inferior a sessenta dias;
- c) aprovar o horário de funcionamento dos citados estabelecimentos, o preço do ingresso, o valor mínimo das apostas e a importância mínima para a aquisição de fichas.

Parágrafo único — Ao despacho do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, dispondo sobre a matéria de que trata este artigo, procederá, sempre, proposta fundamentada do Governo do Estado e parecer do Departamento Administrativo respectivo."

Art. 2.º — A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 1943, 122.º da Independência e 55.º da República.

GETÚLIO VARGAS
Alexandre Marcondes Filho

(D.O. de 16-1-43 — Seção I — Pág. 641)

**DECRETO-LEI N.º 9.215
DE 30 DE ABRIL DE 1946**

Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional.

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

Considerando que a repressão aos jogos de azar é um imperativo da consciência universal;

Considerando que a legislação penal de todos os povos cultos contém preceitos tendentes a esse fim;

Considerando que a tradição moral jurídica e religiosa do povo brasileiro é contrária à prática e à exploração dos jogos de azar;

Considerando que, das exceções abertas à lei geral, decorreram abusos nocivos à moral e aos bons costumes;

Considerando que as licenças e concessões para a prática e exploração de jogos de azar na Capital Federal e nas estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas foram dadas a título precário, podendo ser cassadas a qualquer momento,

DECRETA:

Art. 1.º — Fica restaurada em todo o território nacional a vigência do art. 50 e seus parágrafos da Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei n.º 3.688, de 2 de outubro de 1941).

Art. 2.º — Esta Lei revoga os Decretos-Leis n.º 241, de 4 de fevereiro de 1938, n.º 5.089, de 15 de dezembro de 1942, e n.º 5.192, de 14 de janeiro de 1943, e disposições em contrário.

Art. 3.º — Ficam declaradas nulas e sem efeito todas as licenças, concessões ou autorizações dadas pelas autoridades federais, estaduais ou municipais, com fundamento nas leis ora revogadas, ou que, de qualquer forma, contenham autorização em contrário ao disposto no art. 50 e seus parágrafos da Lei das Contravenções Penais.

Art. 4.º — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, em 30 de abril de 1946; 125.º da Independência e 58.º da República.

EURICO G. DUTRA
Carlos Coimbra da Luz
Jorge Dodsworth Martins
P. Góes Monteiro
João Neves da Fontoura
Gastão Vidigal
Luiz Augusto da Silva Vieira
Carlos de Souza Duarte
Ernesto de Souza Campos
Octacílio Negrão de Lima
Armando Trompowsky

(Publicado no Diário Oficial de 30-4-46)

**DECRETO-LEI N.º 3.688
DE 3 DE OUTUBRO DE 1941**

Lei das Contravenções Penais

JOGO DE AZAR

Art. 50 — Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem êle:

PENA — Prisão simples, de três meses a um ano, e multa, de dois a quinze contos de réis, estendendo-se os efeitos da condenação à perda dos móveis e objetos de decoração do local.

§ 1.º — A pena é aumentada de um terço, se existe entre os empregados ou participa do jogo pessoa menor de dezoito anos.

§ 2.º — Incorre na pena de multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis, quem é encontrado a participar do jogo, como ponteiro ou apostador.

§ 3.º — Consideram-se jogos de azar:

- a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte;
- b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas;
- c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.

§ 4.º — Equiparam-se, para os efeitos penais, a lugar acessível ao público:

- a) a casa particular em que se realizam jogos de azar, quando deles habitualmente participam pessoas que não sejam da família de quem a ocupa;
- b) o hotel ou casa de habitação coletiva, a cujos hóspedes e moradores se proporciona jogo de azar;
- c) a sede ou dependência de sociedade ou associação, em que se realiza jogo de azar;
- d) o estabelecimento destinado à exploração de jogo de azar, ainda que se dissimule esse destino.

(D.O. — Seção I — 13-10-41 — Pág. 19.698)

Entrou em vigor no dia 1.º de janeiro de 1942.

**DECRETO-LEI N.º 9.251
DE 11 DE MAIO DE 1946**

Dispõe sobre a situação dos empregados dispensados em consequência do Decreto-Lei n.º 9.215, de 30 de abril de 1946.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, e

Considerando que a permissão dos jogos de azar em estabelecimentos de diversões foi concedida a "título precário";

Considerando que não se tratava de atividade de natureza social útil e de exercício normalmente admitido, mas apenas de atividade tolerada;

Considerando que os que a ela se dedicavam como empresários ou seus empregados, pelo fato mesmo desse exercício, se sujeitaram aos riscos dessa precariedade;

Considerando que a indenização devida a empregados pelo fato da paralisação do trabalho motivada por ato governamental, e que incumbe ao Governo responsável, não deve, no caso, pesar sobre cofres públicos, dadas as circunstâncias acima indicadas;

Considerando, contudo, que é de equidade sejam amparados os empregados dos referidos estabelecimentos, que ficarão provisoriamente sem ocupação, até que se possam readaptar a outros misteres;

Considerando finalmente que os proventos proporcionados às empresas que usufruíram das concessões referidas autorizam a que lhes sejam atribuído o encargo desse amparo, desde que não devem pesar apenas sobre os empregados as consequências do fechamento, decreta:

Art. 1.º — Não se aplica aos empregados dos estabelecimentos a que se refere o Decreto-Lei n.º 9.215, de 30 de abril de 1946, os quais, em virtude da cessação do jogo, hajam sido dispensados, o disposto no art. 486 da Consolidação das Leis do Trabalho, assistindo-lhes, porém, haver dos respectivos empregadores uma indenização nos termos dos arts. 478 e 497 dessa Consolidação.

Art. 2.º — O aproveitamento ou transferência de empregados a que se refere o presente Decreto-Lei, em empresas ligadas na forma do § 2.º do art. 2.º da Consolidação das Leis do Trabalho, far-se-á sem qualquer prejuízo para seus direitos.

Art. 3.º — O presente Decreto-Lei entrará em vigor à data de sua publicação, aplicando-se retroativamente aos casos de ruptura de contrato de trabalho, decorrente dos efeitos do Decreto-Lei n.º 9.215, de 30 de abril de 1946.

Rio de Janeiro, 11 de maio de 1946; 125.º da Independência e 58.º da República.

EURICO G. DUTRA
Octacílio Negrão de Lima
Carlos Coimbra da Luz

(D.O. de 13-5-46)

DELEGAÇÃO

LEGISLATIVA

Leyla Castello Branco Rangel

Introdução

A delegação legislativa foi, é e será sempre tema de debates e controvérsias. Nesta pesquisa, apenas registramos aspectos do problema na evolução constitucional do Brasil.

Para melhor apreciação das teses compiladas, iniciamos o estudo com uma análise da teoria de Montesquieu e a separação de Podêres.

A recente reforma dos dispositivos constitucionais referentes ao Poder Legislativo não consagra a delegação legislativa ao Poder Executivo. É, entretanto, adotada a delegação interna *corporis*, assunto que abordamos no capítulo final dêste trabalho.

I — SEPARAÇÃO DE PODÉRES

O traço histórico do livro de Montesquieu, cuja teoria dos Três Podéres veio influenciar, em sua essência, o Direito Constitucional Moderno, reside na condenação do despotismo e na defesa da liberdade.

Dizia Montesquieu em "Do Espírito das Leis" — Livro XI, Capítulo VI:

"Da Constituição da Inglaterra

Existem em cada Estado três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil.

Pela primeira, o príncipe ou o magistrado cria as leis para um tempo determinado ou para sempre, e corrige ou revoga aquelas que já se acham feitas.

Pela segunda, determina a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, evita as invasões.

Pela terceira, pune os crimes ou julga as questões dos particulares. Chamar-se-á, a esta última, o poder de julgar e, à outra, simplesmente, o poder executivo do Estado.

A liberdade política, num cidadão, é essa tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua própria segurança; e, para que se possua essa liberdade, é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer a um outro.

Quando numa só pessoa, ou num mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo se acha reunido ao poder executivo, não poderá existir a liberdade, porque se poderá temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado criem leis tirânicas, para executá-las tirânicamente.

Não existirá também liberdade, quando o poder de julgar não se achar separado do poder legislativo e do executivo. Se o poder executivo estiver unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, porque o juiz seria o legislador. E se estiver unido ao poder executivo, o juiz poderá ter a força de um opressor.

Tudo então pereceria, se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou o do povo, exercesse estes três podéres: o de criar as leis, o

de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as questões dos particulares.

Estes três podéres deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como em virtude do movimento necessário das coisas, éles são obrigados a seguir, serão também forçados a seguir de comum acôrdo."

Em "A Divisão de Podéres do Quadro Político da Burguesia", Victor Nunes Leal (1) ressalta:

"Como observa SAMPAY, muito influenciou o pensamento de MONTESQUIEU a obra do Visconde de BOLINGBROKE (1734, 1735, 1738), que completava a teoria da divisão de podéres de JOHN LOCKE. Para LOCKE os podéres não deviam equilibrar-se em pé de igualdade: o legislativo teria preponderância sobre o executivo. BOLINGBROKE construiu, entretanto, uma doutrina do equilíbrio de podéres. É de se ver, portanto, que ésses dois pensamentos — a divisão de podéres e o equilíbrio de podéres — dariam a MONTESQUIEU a chave da sua obra, da sua construção doutrinária. (2)

Segundo ESMEIN, um clássico da teoria do estado, o princípio da separação dos podéres "supõe necessariamente o governo representativo; e, reduzido à sua mais simples expressão, consiste nesta idéja: que os atributos da soberania considerados como verdadeiramente distintos devem ser delegados pela nação a titulares diversos e independentes uns dos outros".

A teoria de Montesquieu foi acolhida pela Constituição dos Estados Unidos com as mais francas demonstrações de aplauso, declaran-

(1) *Cinco Estudos* — ed. 1955.

(2) Arturo Enrique Sampay, *La Crisis del Estado de Derecho Liberal-burgués*, B. Aires, 1942, págs. 75 e 76. "Segundo Bolingbroke, conseguir-se-á um governo livre, se a Inglaterra recorrer a um equilíbrio de podéres entre o Monarca e seus súditos... É necessário chegar-se até Montesquieu, que resume, completa e sistematiza Locke e Bolingbroke, para se encontrar a verdadeira fórmula da moderna teoria da separação dos podéres, concretizados, depois, como peça principal do Estado de Direito liberal-burgués". (pág. 76). — Nota do autor citado.

do Madison que nenhuma verdade política tem maior valor intrínseco, porquanto "a acumulação de todos os poderes — legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos, seja de um, de alguns ou de muitos, seja por transmissão hereditária, por nomeação ou eleição, pode ser, com razão, considerada a verdadeira definição de tirania" (3). "Sem a separação de poderes não há senão despotismo" — afirmava Lameth na Constituinte Francesa. (4)

"O princípio da separação dos poderes políticos constitui uma das bases do direito constitucional moderno e, dentro do sentido que hoje se lhe atribui, representa não somente uma das condições de existência da liberdade, como também uma conquista da técnica de governo" (5).

A separação de poderes começou, na história dos povos, com as reivindicações liberais — afirma Sampaio Dória, aduzindo (6):

"Por toda parte, em todos os tempos, o absolutismo sempre estiolou em germe a capacidade adquirível de se governar o povo por si mesmo, para reduzi-lo a manada de alimárias. Mas, como, no homem, ainda o mais desgraçado, sob as cinzas da degradação a que o reduzem, não se apagam os vestígios da centelha, que lhe vem da origem, só se conforma a criatura humana com a sujeição que a deprime, quando e enquanto não puder reagir. Os povos mais viris foram atacando o poder ilimitado dos reis, e reclamando para si uma participação, cada vez maior, na estatuição das leis."

Já Oswaldo Trigueiro (7) escreve:

"No direito constitucional brasileiro a crise que analisamos (delegação de poderes) é mais ampla e de efeitos mais prejudiciais. Em matéria de separação de poderes, nosso constitucionalismo é ortodoxo, e tanto o direito positivo como a doutrina dominante se apegam à ilusão de que, em meados do século XX, câmaras numerosas e multipartidárias ainda possam exercer o monopólio da elaboração das leis. Aferramo-nos a Montesquieu, como se ele fosse o revelador de um dogma imutável e fechamos os olhos à revisão crítica que já afastou como inteiramente inútil uma teoria que Marcel de La Bigne de Villeneuve ("La fin du principe de séparation des pouvoirs" — pág. 127) qualifica de mal construída, mal denominada, pior inter-

pretada, e considera mesmo uma manifestação da crise do senso comum.

Preferimos não atentar para o fato de que Montesquieu esteve na Inglaterra em 1729, quando ali havia Parlamento, mas não ainda o parlamentarismo, e que a Inglaterra é exatamente o país em que nunca existiu separação de poderes no sentido em que hoje empregamos esta expressão que, de resto, nem sequer se encontra no famoso "De l'Esprit des Lois". Ali o poder se deslocou gradualmente da Coroa para a Câmara dos Comuns até o ponto do primado absoluto do Parlamento, no século XIX.

Os escritores modernos estão convencidos de que a celebridade da doutrina é devida a uma distorção das idéias de Montesquieu — prossegue o autor, escrevendo: "Segundo Barthélemy ("Traité de Droit Constitutionnel" — pág. 142) o princípio foi exagerado pelo espírito lógico e deformado pelo espírito jurídico.

A separação de poderes já não tem sentido diante da realidade constitucional contemporânea, de onde podemos indagar como Villeneuve: pois que ninguém, mesmo entre os que fingem defendê-la, acredita mais na exatidão nem na validade da teoria de Montesquieu, por que não ter a coragem de dizê-lo? É o que já se faz por toda parte, principalmente na Europa Ocidental, onde dela restam apenas algumas aparências, e na Grã-Bretanha, onde a flexibilidade do direito constitucional nunca respeitou, ou procurou realizar, na prática, a idéia da separação. Montesquieu tornou-se, hoje, propriedade exclusiva do presidencialismo, isto é, do constitucionalismo dominante no continente americano. Mesmo neste, todavia, dada a ocorrência das revoluções e dos períodos de emergência, a separação, fora dos Estados Unidos, tem tido experiência episódica e intermitente, certo como é que, nas repúblicas latinas, o grosso da legislação tem

(3) "Debates in the Federal Convention of 1787" — pág. 337 — apud Eduardo Espinola, *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* — 1952 — 1.º volume — pág. 264.

(4) "Les origines de la France contemporaine" — Taine — apud Carlos Maximiliano, *Comentário à Constituição Brasileira* — 1923 — pág. 263.

(5) Themistocles Brandão Cavalcanti — "O princípio da separação dos poderes e suas modernas aplicações" — *Cinco Estudos* — 1955 — pág. 1.

(6) A. de Sampaio Dória — *Direito Constitucional* — Volume I — Tomo I — 4.ª edição — 1958 — pág. 271.

(7) Oswaldo Trigueiro — *Revista Brasileira de Estudos Políticos* — vol. 7.º.

emanado dos presidentes, das juntas militares, dos chefes de governos provisórios."

E Victor Nunes Leal (8) comenta:

"Nos dias de hoje, mesmo sem falar naqueles exemplos extremos de concentração de poder, que encontramos nos Estados fascistas, na União Soviética e nos países que lhe imitaram o exemplo, podemos dizer que a teoria da divisão de poderes é uma construção doutrinária superada. Ela já não corresponde, nem atende às necessidades modernas da salvaguarda das liberdades humanas, que foi a sua finalidade histórica, a serviço do progresso da burguesia. E assim ocorre, porque vivemos num período profundamente crítico, numa época de contundentes reivindicações sociais. (...) A teoria da divisão dos poderes está, pois, condenada no mundo contemporâneo." "Mas — ressalta o autor — ela nasceu para atender a um reclamo profundo da consciência humana que é a proteção das liberdades do homem e do cidadão. O problema, pois, que se arma nos dias de hoje é o de se descobrir uma nova técnica de proteção das liberdades humanas."

Francisco Sá Filho (9) assinala que a crítica ao princípio de separação de poderes surge logo após a sua formulação e se prolonga até aos nossos dias, enumerando alguns de seus opositores. Não nos deteremos nestes debates, hoje superados e nem nos alongaremos em maiores considerações sobre as origens da teoria que o autor de "Relações entre os poderes do Estado" faz remontar a Aristóteles (10). Damos razão a Castro Nunes (11) que afirmou:

"Sou dos que não fazem córo com os críticos negativistas do velho dogma liberal, esquecidos de que sem ele não seria possível conceber qualquer Estado na teoria constitucional ou no plano das garantias políticas e judiciárias. O que é preciso, entretanto, é não perder de vista o sentido filosófico do princípio que é, na realidade, o ponto de partida de qualquer construção política que se pretenda realizar sem sair daquelas coordenadas, mas comportando maior plasticidade, no interesse superior do bem público."

Ouçamos, ainda, a lição de Sampaio Dória (12) ao distinguir função e poder:

"Nem mesmo pelas causas que as geram, se pode confundir distribuição de funções com separação de poderes. Uma, a

razão por que se separam; e outra, a por que se distribuem.

Distribuem-se as funções públicas, segundo suas espécies, para que sejam exercidas com menor dispêndio de forças e maior eficiência prática, com menos desacertos nas deliberações e mais a tempo e a hora nas aplicações.

Os poderes, porém, se separam, para melhor garantia da liberdade.

Pode haver função sem poder, e nunca poder sem função.

Função é a faculdade e o ato de proceder dentro das leis.

Poder é, além de função, a faculdade de operar por delegação direta da soberania. Não faculdade soberana de ação, nem, como se exprimia Robespierre, "as diversas partes essenciais e constitutivas da soberania". Poder não é soberania em si. Mas delegação direta da soberania. Enquanto os órgãos sejam hierarquizados, não há poder. Quando se alcançam a poderes, a hierarquização desaparece.

É possível, mesmo, para respeito da Constituição, oporem-se às vezes uns aos outros. A norma é serem independentes entre si, sem quebra de harmonia e de mútua colaboração, que lhes cumprem.

Mas o traço específico do poder é a capacidade de opor-se a outro poder.

Enquanto apenas função, não há, no jogo dos órgãos do Estado, garantias da liberdade. Só quando poderes, é que a garantia surge e se afirma contra os excessos do executivo, do legislativo, e, até, do próprio judiciário." E, adiante, afirma o mesmo autor: "Certo, os atritos podem surgir, embora haja, para cada um, solução legal. A independência sem soberania não exclui a cooperação e harmonia entre os poderes. Assinalamos, em primeiro lugar, que, onde não

(8) Victor Nunes Leal — in *Cinco Estudos* — ed. 1955.

(9) Francisco Sá Filho — "Relações entre os poderes do Estado" (Leituras de Direito Constitucional) — 1959.

(10) Aristóteles — *Política* — "Todas as constituições têm três elementos... Um delibera sobre os negócios públicos; o segundo concorre à magistratura, tratando de matéria sobre que exerce autoridade, bem como do modo de elegê-la, e o terceiro corresponde ao poder judicante" — *apud* Francisco Sá Filho — op. cit. — pág. 13.

(11) Castro Nunes — "Delegação de poderes" — *Revista Forense* — Volume 137 — 1951 — pág. 5.

(12) Sampaio Dória — op. cit. — págs. 272 e 286.

houver separação de poderes, haverá hierarquização deles ao arbítrio do poder executivo, ou, às vezes, ao do legislativo. E, a consequência dessa hierarquização é, quase sempre, a tirania, a supressão da liberdade, e o opróbrio da vida."

"... The three groupings of the powers of government are inherent in the governments of all civilized countries", acentuava Shotwell, citado por Francisco Sá Filho.

Mas a independência dos poderes não os configura como vasos estanques. Já em Montesquieu se esboçava a transformação do conceito de separação no de colaboração dos poderes.

Victor Nunes Leal, analisando a teoria dos três poderes, assim se expressa: (13)

"Vemos, assim, na primeira parte da formulação da sua doutrina, coerência lógica: uma função para cada órgão, cada órgão incumbido de uma função. O desenvolvimento lógico desta primeira formulação levaria ao monopólio de cada função por parte de cada órgão. O órgão legislativo, assim, teria o monopólio da função legislativa. E, como fazer leis (estabelecer as normas de conduta dos cidadãos e normas de ação para o próprio estado) é a função mais importante, a consequência fatal seria o predomínio do poder legislativo, se a doutrina fosse desenvolvida nas suas consequências lógicas. Passou, porém, MONTESQUIEU, na segunda parte do capítulo a que nos referimos, a desenvolver uma doutrina que está em contradição com a da primeira parte; com efeito, o que fez ele, em seguida, foi enunciar a concepção dos freios e contrapesos, doutrina segundo a qual não deveria cada função ser totalmente confiada a cada órgão, mas as diferentes funções do estado deveriam ser distribuídas de tal modo que os diversos órgãos participassem, em medida variável, do exercício daquelas funções, para que cada um pudesse impedir os eventuais abusos dos outros.

.....

 É este sistema de freios e contrapesos se destinava a garantir a liberdade política. Na frase de MONTESQUIEU, "a liberdade política não se encontra senão nos governos moderados. Mas não existe sempre em todos os estados moderados; ela só existe onde não se abusa do poder... Para que se não possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição

das coisas, o poder detenha o poder". (Le pouvoir arrête le pouvoir.)

Esta é a mais conhecida formulação de MONTESQUIEU, porque neste passo ele exprimiu, em poucas palavras, toda a concepção dos freios e contrapesos.

Doutrina logicamente inconciliável com a concepção da divisão de poderes, mas historicamente adaptada ao papel que tinha a desempenhar. E isso justifica o seu prestígio, explica por que foi ele erigido em oráculo do estado liberal."

Necker ensinara, depois de vitoriosa na França a doutrina de Montesquieu:

"São os laços, mais do que os contrapesos, as proporções mais do que as distâncias, as conveniências mais do que a vigilância, que contribuem para a harmonia dos governos." (14)

João Barbalho, comentando a Constituição Brasileira de 1891, declarava:

"Três grandes necessidades na governação dos povos — a legislatura, a administração, a justiça, que são outras tantas funções da soberania ou poder supremo da nação. Funções distintas requerem órgãos também, quanto possível, distintos. (...) Mas a divisão orgânica dos poderes não os insula; eles mantêm relações recíprocas, auxiliam-se e corrigem-se." Após enumerar o que denomina "expedientes e combinações (usados pela Constituição de 91), interessando e fazendo penetrar-se de certo modo a ação de uns no movimento funcional dos outros poderes", acentuava: "Estes diversos modos de interferência dos órgãos de uns nos outros poderes, quer quanto ao pessoal, quer quanto ao funcionamento, sem quebra da independência de cada um, estabelece entre eles relações e influência muito salutares, aproximando-os, dando-lhes a consciência de que são colaboradores e não rivais e, sem conflito, servindo de recíproco corretivo e contrapêso." (15)

Eduardo Espinola assim considera a questão: (16)

"Com a divisão dos poderes (considerada a substância e não o conceito político de poder estatal) o que se pretende é atribuir a entidades diferentes, que se designaram como órgãos, as funções típicas inerentes ao poder estatal. (...)

(13) Victor Nunes Leal — op. cit.

(14) *apud* Carlos Maximiliano - op. cit. pág. 267.

(15) João Barbalho — "Comentários" — pág. 48.

(16) Eduardo Espinola — op. cit. págs. 264 e 267.

Cumpra não perder de vista que o Poder do Estado é uno e indivisível; que a fórmula clássica — divisão ou separação dos poderes — tem um sentido especial, referindo-se, não à sua origem ou fonte de atribuições, mas ao desenvolvimento e sua substância e aos órgãos distintos que exercem funções diferentes, tipicamente definidas.

Mas, precisamente porque é uno o Poder Estatal, existe íntima correlação entre todas as suas manifestações, o que torna inadmissível o isolamento daqueles órgãos, um dos outros, fechando-se cada qual na esfera de suas atribuições.

(...) A independência dos poderes se entende no sentido de não ser nenhum deles subordinado aos outros, podendo plenamente, sem influência estranha e sem obstáculo, exercer as funções próprias traçadas na Constituição."

Amaro Cavalcanti definiu:

"Poderes independentes, nos termos da Constituição Federal (de 46) quer dizer — poderes que deliberam e agem, em esferas determinadas, por autoridade própria (*ex propria auctoritate*), não reconhecendo um superior entre si. Poderes harmônicos, quer dizer, por sua vez: poderes que se entendem, se auxiliam, que colaboram para um mesmo fim." (17) "Esses colaboram não repugna à própria concepção de Montesquieu; este não usou o verbo "colaborar", mas sim "marchar de acôrdo" (*aller de concert*), o que vem a dar no mesmo." (18)

Observa Marshall que "há funções de difícil classificação, funções que, analítica ou historicamente, são atribuídas a um ou outro dos poderes ou se acrescentam a mais de um. Evidentemente, cada qual tem sua competência privativa, definida nos mandamentos constitucionais; mas essa privatividade não os exclui de participarem das funções dos demais. Esse entrelaçamento ou ingerência recíproca, também constitucionalmente disciplinado, enfatiza a colaboração, que deve presidir às relações entre os poderes do Estado." (19)

"Não há, nem nunca houve, perfeita simetria entre os órgãos e as funções — frisa Pontes de Miranda (20), acrescentando: "Bem que princípios a priori pretendessem e pretendam que a regra jurídica há de ser feita pelo órgão legislativo, que a execução caiba ao órgão executivo e a função de julgar ao órgão judiciário, o que se vê, na vida real e

no direito positivo, ainda onde se parta da separação dos poderes, é competirem: ao Poder Legislativo atos e, pois, funções, que são executivas e, às vezes, judiciárias; ao Poder Executivo, a edição de regras jurídicas e a prática de atos que valem julgamento; e ao Poder Judiciário, atos puramente administrativos, tais como nomeações, concessões de licenças, demissões, bem como a colaboração quotidiana e eficiente, na elaboração das regras jurídicas, ao lado daquelas que são formuladas pelo Poder Legislativo ou daquelas que partem do Poder Executivo, ou, ainda, ao lado da criação costumeira."

"A tendência manifesta é para um regime mais flexível, com recurso a soluções técnicas, que permitam fortalecer cada um dos poderes em sua competência específica, mas permitindo que, também no exercício dessa competência, cada um dos poderes se utilize da colaboração de pelo menos outro poder" — afirma Themistocles Cavalcanti, aduzindo: (21) "Um dos aspectos interessantes da separação dos poderes e uma demonstração de que o sistema funciona com uma certa flexibilidade é a atribuição conferida ao Poder Executivo de vetar as leis elaboradas pelo Poder Legislativo.

Tanto quanto o veto, também a iniciativa constitui uma intervenção do Presidente da República no processo legislativo, de momento que um certo número de leis só podem ser elaboradas mediante uma provocação do Chefe do Poder Executivo (...). O mesmo poder-se-ia dizer, talvez da própria sanção, quando ela completa o processo legislativo, mas no caso do veto a interferência é mais direta, porque permite ao Chefe do Poder Executivo opor uma objeção e, eventualmente aceita, a aprovação do projeto de lei. (...) Essas observações servem para mostrar as reservas que devem ser opostas a uma teoria extremada da separação dos poderes e que fere uma realidade política e econômica."

(17) Amaro Cavalcanti — *Regime Federativo e República Federal* — pág. 209 — apud Alcino Pinto Falcão — *Constituição Anotada* — volume I — 1956 — pág. 119.

(18) Maurice Hauriou — apud Alcino Pinto Falcão — op. cit. pág. 120.

(19) Francisco Sá Filho — op. cit. pág. 41.

(20) Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição de 1946* — 3.ª edição — 1960 — Tomo II — pág. 364.

(21) Themistocles Brandão Cavalcanti — op. cit.

O que observaremos, nas linhas que se seguem, é que a preocupação de Montesquieu, que correspondia e corresponde à preocupação de todos, é o aspecto crítico da tendência de hipertrofia do Poder Executivo. Eis a que se apegam os opositores da delegação legislativa.

II — SEPARAÇÃO DOS PODERES E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DO BRASIL

Constituição do Império

A primeira Constituição do Brasil consagrou o princípio da separação dos poderes, assim dispondo:

Art. 9.º — A divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece.

Art. 10 — Os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.

Art. 11 — Os representantes da Nação brasileira são o Imperador e a Assembléa-Geral.

Art. 12 — Todos esses poderes no Império do Brasil são delegações da Nação."

Acentua Pontes de Miranda (22) que "a despeito de serem quatro os poderes, ao tempo do Império do Brasil, foi durante o período imperial que se deu a aprendizagem brasileira dos três poderes. O que o Parlamento conseguira o Congresso Nacional ainda não conseguiu. Algo se passou como se o Poder Moderador (monárquico) se houvesse somado ao Poder Executivo, fletindo o Poder Legislativo."

João Barbalho, nos "Comentários à Constituição de 1891", dizia que a criação do Poder Moderador na Carta do Império era "meramente arbitrária, sem apoio nos princípios, se não tinha por fim a supremacia do elemento monárquico e o sacrifício da democracia, entregando ao imperante hereditário e perpétuo a chave da organização política de que ficava sendo o único árbitro — era uma concepção que acusava a dificuldade do problema da constituição orgânica dos poderes divisos e contrapostos; mas não o resolvia e em nada aproveitava, desde que este fiscal dos outros poderes ficava sem fiscalização. *Qui custodiet custodem?* Para sufragá-la procurava-se apoio na velha máxima inglesa, segundo a qual o rei não pode fazer mal (*the king can do no wrong*), máxima

contrária à natureza humana e solenemente desmentida pela história. Porquanto dos reis vinham para os povos muitos males, foi que começaram a fazer-se Constituições políticas."

Pimenta Bueno (23), comentando a Constituição do Império do Brasil (art. 9.º) assim se manifesta:

"Quando se reflete sobre o fundo do preceito, sobre a força das expressões deste artigo constitucional, não é possível deixar de admirar a extensão de suas vistas, a alta compreensão e o vigor de sua sabedoria!

Na infância das sociedades, ou antes da sua civilização, os Poderes Políticos em vez de divididos são confundidos e concentrados em uma mesma individualidade, e conseqüentemente entregues ao impulso, e porventura desvarios de uma só vontade, por isso mesmo que em tal caso ela é ilimitada, absoluta, competente.

Os males que daí resultam são patentes e terríveis em suas conseqüências; a sociedade em tôdas as suas relações pende do arbítrio.

Pelo que respeita a garantias individuais é óbvio que nem uma existe, e nem pode existir *contra a vontade ou contra o abuso de uma onipotência*, que por seu próprio excesso torna-se irracional; aniquila-se tôda a possibilidade de limites, de equilíbrio, de fiscalização, ou contenção política. Não podendo desde então haver governo livre, não pode haver também liberdades públicas nem individuais; o homem é escravo, os seus caracteres morais e intelectuais são degradados ou comprimidos. A única garantia eventual ou precária é a da virtude pessoal do governante quando bem informada.

Em relação à administração pública, a sociedade necessariamente sofre, todos os interesses se ressentem. Não prevalecem os talentos, as luzes, as virtudes em seu impulso, sem as afeições pessoais, a desteridade dos validos (...)

Daí se manifesta claramente a necessidade essencial da divisão do poder, necessidade que uma civilização adulta trata logo de satisfazer. Essa divisão é que verdadeiramente distingue e classifica as diversas formas dos governos, que estrema os que são absolutos dos que são

(22) Pontes de Miranda — op. cit. — pág. 348.

(23) Pimenta Bueno — *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império* — 1958 — pág. 31.

livres, que enfim opera a distinção real dos diferentes interesses e serviços da sociedade. Sem ela o despotismo necessariamente deverá prevalecer, pois que, para o poder não abusar, é preciso que seja dividido e limitado, é preciso que o poder contenha o poder.

Entretanto, para que a divisão dos poderes ministre seus benéficos resultados, é de mister que seja real, que prevaleça não só de direito como de fato, que seja uma realidade e não somente nominal, que seja efetiva e não apenas uma idealidade apenas escrita. É essencial que seja respeitada e fielmente observada, que cada poder efetivamente se contenha em sua órbita, que reciprocamente zele de suas atribuições, não tolerando a invasão e o despójo de sua competência constitucional. Observar praticamente a sábia disposição do art. 9.º da lei fundamental é o grande desideratum, é a vida real do sistema constitucional.

Quanto mais exata fôr essa observância, mais seguras e amplas serão as liberdades brasileiras, e mais regular e bem ordenada a administração nacional; marcharemos então para a prosperidade; haverá crenças, espírito nacional e entusiasmo."

Entretanto, ressalta Pimenta Bueno,

"a par de sua independência e distinta separação, devem todos os poderes concorrer pelo modo o mais harmonioso para o grande fim social. Sem o concurso uníssono de suas vistas e esforços jamais será possível que o maquinismo político e administrativo funcione proveitosamente.

A divisão dos poderes não é certamente instituída para gerar o choque, e o conflito não se distingue para que sejam rivais, ou hostis, sim para melhor garantir o destino, e fim social, para que em justo equilíbrio trabalhem e cooperem, auxiliem-se e conspiram pelo modo o mais esclarecido em prol do bem ser comum."

Ferrenho opositor da delegação legislativa, Pimenta Bueno, após discorrer sobre os princípios do Direito que a tornam ilegítima e nociva, considerando que um mandatário ou procurador não pode subdelegar a comissão que lhe foi confiada, senão quando os seus constituintes ou mandantes deram-lhe para isso poder expresso e especial, detém-se no

que denomina "contradição d'este abuso com artigos expressos da Constituição", afirmando:

"O art. 9.º, em sua elevada e luminosa compreensão, declara e ensina que a divisão dos poderes não só é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, mas também o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece. Declara, portanto, que se os brasileiros querem ser livres, se querem que a Constituição seja uma realidade, e não uma decepção, respeitem e façam respeitar essa verdade soberana; se querem o governo absoluto, a escravidão, confundam e acumulem os poderes. Esta divisão, ou separação tão formal e imperiosamente exigida, não é puramente nominal, intelectual ou imaterial; é sim a separação real, efetiva e eficaz; é a proibição fundamental de que os agentes do poder executivo, os ministros, possam jamais ser, como tais, legisladores. A divisão puramente intelectual, essa existe também nos governos absolutos; o poder de legislar é e será sempre distinto do poder de executar as leis, são entidades morais de natureza diversa; sua acumulação, ou depósito nas mãos dos mesmos, ou de diversos agentes, é que opera a concentração ou separação que caracteriza realmente as diversas espécies de governos. Essa acumulação contraria pois formalmente o art. 9.º e põe, como êle adverte, em perigo os direitos dos cidadãos e as garantias das liberdades públicas."

Não obstante a interpretação de Pimenta Bueno, houve, na vigência da Constituição imperial, diversas delegações legislativas, conforme observaremos nas linhas que se seguem.

Constituição de 1891

Os três poderes aparecem no Brasil no art. 15 da Constituição publicada pelo Decreto 510, de 22 de junho de 1890: "São órgãos da soberania nacional os poderes legislativo, executivo e judiciário, harmônicos e independentes entre si." Os mesmos termos são reproduzidos em artigo de igual número na Constituição publicada pelo Decreto 914-A, de 23 de outubro de 1890, através do qual é submetida pelo Governo Provisório ao Congresso Constituinte. E prevalece, também no art. 15, da Constituição Federal de 1891.

Na Constituinte de 1891, em sessão de 24-8-1891, dizia Aristides Lobo:

“Uma das causas que mais desmoralizaram os parlamentos da monarquia foi o princípio funesto das delegações legislativas. Essas Câmaras julgavam-se quites com os seus deveres, decretando leis demasiadamente sucintas, resumidas em magros textos, deixando aos regulamentos do executivo a ampliação do seu pensamento e de suas disposições. É desse passado que vimos, mas que precisa ser abandonado. Outro deve ser o molde da legislação republicana. É melhor que ela seja desenvolvida e prolixa, do que imprevidente... Em uma palavra, os legisladores têm o dever de guardar inteiro o depósito das atribuições que lhes são conferidas. Nós estamos aqui para fazer as leis e não para mandar fazê-las.”

Mas, a propósito da delegação legislativa, embora conferisse a cada um dos poderes as suas respectivas competências, a Constituição de 91 foi omissa.

“Na Constituição de 1891 não havia regra escrita que negasse tal possibilidade (delegação legislativa). Desde os primeiros anos após a promulgação dela, que se considerou implícita ou, pelo menos, revelável a regra da inconstitucionalidade das delegações legislativas. Os exemplos que se poderiam citar são muitos, no sentido de que não valeriam tais atos do Poder Executivo lançados antes da aprovação do Poder Legislativo, que assim se despiria da função de legislar, entregue, por ele mesmo, a outrem” — afirma Pontes de Miranda (24).

Castro Nunes (25), criticando o § 2.º do art. 36 da Constituição vigente e julgando impraticável a proibição irremovível e peremptória da delegação de poderes, julga:

“Melhor fôra não explicitá-la, como fazia mais sãbiamente a primeira Constituição republicana, ainda que pressuposta a proibição — e assim sempre se entendeu — como decorrência natural da separação.

Ficaria assim aos intérpretes oficiais da Constituição acomodar o princípio às necessidades práticas, no rumo das indicações da doutrina e da experiência de outros povos. Evitar-se-ia o que está ocorrendo e terá de ocorrer — a contradição manifesta e chocante entre as práticas admitidas e o texto constitucional no seu enunciado literal.” E acrescenta: “Ao proclamar-se a República, já

vinha do Império a prática das delegações legislativas com a condenação de Fimenta Bueno. E continuaram, sob a forma, tantas vezes admitida, de verdadeiras “leis em branco”, meras autorizações dadas ao Executivo, no quadro estreito de meia dúzia de disposições de base, para a reforma de serviços públicos. O Supremo Tribunal, se algumas vezes as impugnou, outras, em maior número, placitou-as, podendo-se afirmar que foi essa jurisprudência dominante e que já em nossos dias, sob a atual Constituição, viria a reafirmar-se em julgado (Habeas Corpus n.º 30.355 — acórdão de 26-7-48).” (26)

João Barbalho, comentando a primeira Constituição republicana (27) afirmava: “É pertinente também observar que a Constituição não permite a nenhum dos Poderes o arbítrio de delegar a outro o exercício de qualquer de suas atribuições. Quando, por exceção, alguma destas precisa ser exercida por Poder diverso (a Constituição não o esqueceu), disposição especial há a esse respeito, como, v.g., no caso da declaração de sítio (art. 80, § 1.º). Sendo os Poderes criados pela Constituição divisos e cada um com esfera sua, se se lhes deixasse o arbítrio de delegar funções uns aos outros, a separação dos Poderes seria uma garantia anulável ao sabor dos que os exercessem.” Transcreve João Barbalho trecho de um parecer que preferira, em Comissão do Senado (n.º 246, de 11 de dezembro de 1894), a propósito de uma autorização do Poder legislativo ao executivo para reforma de repartição, no qual se lê: “A experiência tem demonstrado que as Câmaras Legislativas devem evitar estas autorizações dadas ao Governo para reforma de repartições; pois, em regra, nesses atos, se transgridem os termos da delegação, por mais terminantes e restritos que eles sejam e as reformas se fazem não só com esse excesso, mas também com o de despesas, como se verificou com a dos telégrafos.” Após acentuar que as delegações “não se compadecem com a Constituição”, conclui: “Finalmente, as autorizações para reformas, conforme a prática o tem demonstrado, dão margem a novas infrações da Constituição; os regulamentos expedidos por delegação legislativa não raro contêm disposições inconstitucionais. E porque em regra tais regulamentos entram logo em execução por não dependerem, como se tem entendido, de aprovação do Congresso, ou enquanto esta

(24) Pontes de Miranda — op. cit. — pág. 352.

(25) Castro Nunes — op. cit.

(26) Sobre o acórdão citado discorreremos a seguir.

(27) João Barbalho — Comentários — pág. 49.

não se dá, as cláusulas contrárias a preceitos constitucionais entram desembaraçadamente em execução."

Rui Barbosa (28) esclarece:

"Tocando essa competência (a autoridade legislativa) à legislatura da União *privativamente*, como estabelece na proposição inicial do art. 35 o texto constitucional, claro está resultar desse próprio texto que a atribuição assim cometida ao legislativo federal é indelegável, pois o caráter de *privatividade* exclui, pela significação mesma do termo, a possibilidade legal de concorrência, colaboração ou partilha no exercício de função privativa, e, não sendo lícito dividi-la, *por cooperação*, muito menos o será transferi-la *por delegação*, de um a outro poder.

Porque na cooperação, o poder competente retém sempre uma porção da autoridade repartida, como cooperador, e na delegação a autoridade se traslada inteira ao delegado.

A própria letra dessa cláusula constitucional opõe-se logo, manifesta e irresistivelmente, às delegações da autoridade legislativa. Mas, quando os mesmos textos da Constituição não bradassem contra tais abdições de competência exclusiva do Congresso Nacional, um obstáculo ainda mais poderoso as vedava: a essência do nosso regime constitucional — que é, por natureza e substância, diversamente do parlamentar, um sistema de atribuições precisas, limitadas e intransferíveis entre os poderes, nos quais a soberania nacional tem os seus órgãos ordinários de ação.

Mas, ainda no regime parlamentar, onde o governo, aliás, é uma comissão do parlamento, por este, real, senão ostensivamente, nomeada, o sentimento jurídico do sistema condena as delegações, propriamente tais, do poder legislativo."

Discursando na sessão de 5 de agosto de 1905 (29), dizia o Senador Rui Barbosa, a propósito do Decreto Legislativo n.º 149, de 18-7-1893, que dava em seu artigo 3.º ao Supremo Tribunal Militar a incumbência de "estabelecer a forma processual militar, enquanto a matéria não for resolvida em lei", ser o processo militar matéria de lei e portanto da competência privativa do Congresso. E indagava:

"Tem um poder político, na rigidez do sistema das Constituições escritas, o direito de repartir a sua competência com

outro? Ordinariamente, o beneficiado nesses empréstimos, nessas divisões, nessas renúncias, é o Executivo. A costumeira, se bem que autorizada com exemplos respeitáveis, não se recomenda como boa praxe, visto que a Constituição nitidamente separa da função de legislar a de regular, cometendo cada uma, como privativa, a um só poder. Mas as duas, verdade seja, não se podem considerar substancialmente distintas e rigorosamente delimitáveis. Do regular ao legislar, do legislar ao regular nem sempre são claras as raízes. (...) Entre as duas competências medeia uma zona de fronteira indecisa, mista, por ventura comum, em que ora as leis regulamentam, ora os regulamentos legislam.

O que, porém, absolutamente nunca se confundirá, senão abolindo noções elementares no direito constitucional, é a atribuição de legislar, ou a de regular, com a de julgar. Foi, entretanto, o que obrou o Congresso, fazendo essa delegação ao Supremo Tribunal Militar. Foi o que o Supremo Tribunal Militar aventurou, condescendendo no uso dessa delegação. Aqui está como os poderes públicos, nesta terra, cumprem os seus deveres. Que faz o legislador, quando confere a um tribunal a missão de legislar?

Reforma, no mais substancial dos seus princípios, na delimitação dos poderes entre a legislatura e a magistratura, a Constituição da República, assume amplas faculdades constituintes, anarquiza o regime.

De onde vêm ao legislador as suas prerrogativas? Da Constituição, que as enumera, as define, as circunscreve. Como êle, os outros dois poderes têm, igualmente, a sua competência taxada na lei fundamental.

Desta deriva, para cada um dos três, a autoridade que exercita. Logo, dessa autoridade nenhum deles se pode aliviar em outro. Se aos tribunais fosse lícito legislar por outorga do Congresso, lícito seria ao Congresso julgar, por outorga dos tribunais. Admitis que o Congresso profira sentenças? Não. Como admitirdes, então, que um tribunal promulgue leis?"

De acordo com esta interpretação, o Senador Rui Barbosa considerava inválida,

(28) Rui Barbosa — *Comentários à Constituição Federal Brasileira* — coligidos e ordenados por Homero Pires — 1932 — 1.º volume — pág. 411.

(29) *Anais do Senado* — Sessões de 1-7 a 31-8 de 1905 — vol. 11.

inexistente a "lei" do processo criminal para as forças de mar e terra decorrente do Regulamento de 6-7-1895 do Supremo Tribunal Militar.

O Professor Miguel Reale, em Conferência pronunciada na Universidade de Brasília (30), lembrando que três são as colocações possíveis no plano das normas constitucionais da delegação legislativa (31), acentua que a primeira é a ocorrida no Estatuto político de 1891 — omissão. Nesta hipótese — frisa — "após natural vacilação, veio preponderar a tese da compatibilidade do processo de habilitação legislativa, conforme, na primeira República, foi lúcidamente defendido por Rui Barbosa, tão injustamente acusado de ideologia abstrata pelos que conhecem o seu pensamento pela rama. Ensinava Rui em parecer inserto na "Revista Forense", vol. VI, págs. 35 e seguintes, reportando-se à prática vigorante já no regime do Império: "Se bem que entre nós vários teoristas do regime imperial, inspirando-se no exemplo da Inglaterra, hoje por ela mesmo refugado, e na ficção incientífica da separação absoluta dos poderes, orgânicamente inconciliável com a fisiologia do princípio parlamentar, averbassem de inconstitucionais as delegações legislativas, o certo é que os grandes expositores do direito administrativo em sua mais alta expressão atual bem têm comprovado juridicamente a legalidade, e que, sob o Império no Brasil, o uso da *faculdade regulamentar delegada, pela sua continuidade e pela sua amplitude, constitui um verdadeiro direito consuetudinário* (os grifos são do Conferencista) cuja autoridade só negará quem desconhecer a verdade, já agora elementar na ciência política, de que as Constituições escritas, ainda quando presumam da rigidez inculcada no tocante à americana, são dominadas, amoldadas e transformadas pelas Constituições não escritas, que a evolução da vida real lhes impõe."

A interpretação dada pelo Professor Miguel Reale ao período supra induz-nos a incluir aqui, para melhor compreensão da posição assumida por Rui Barbosa, quase a íntegra do seu parecer, dele suprimindo apenas aquelas considerações que escapam à finalidade do presente estudo.

Rui Barbosa — Razões: "Vitaliciedade de Funcionário Público. Extensão e limites da ação regulamentar do Poder Executivo":

"— A lei, alega a apelante, "é elemento essencial ao aparecimento de um direito". Um regulamento, pois, não pode criar direitos; que, se o pudesse, "bem pequena diferença, quase nenhuma ha-

veria entre a lei e o regulamento". Ora, a vitaliciedade não só é um direito, mas ainda "uma derrogação do direito comum". Logo, conclui, o texto regulamentar por nós invocado "é como se não existisse"; visto como "já pela constituição do Império, art. 102, n.º XII, os regulamentos eram expedidos "unicamente" (é a apelante quem sublinha), "unicamente para prover à boa e fiel execução das leis".

Consigna a apelante entre aspas essas palavras, ao mesmo passo que invoca a *Constituição do Império, art. 102, n.º XII*, inculcando-as assim por textuais no código fundamental da monarquia. Ora, nem na Constituição imperial, art. 102, n.º XII, nem no lugar correspondente da Constituição republicana (art. 48, 1.º) se nos depara o advérbio "unicamente", aspado e grifado pela apelante com o intuito manifesto de circunscrever, mediante uma disposição literal dos textos constitucionais, a faculdade regulamentar do poder executivo aos regulamentos ditos de execução.

Para chegar a esta noção inexata, era preciso alterar, como se alterou com a interpolação daquele vocábulo, a fórmula constitucional.

A nossa primeira Constituição, no art. 102, n.º XII, atribuía ao imperador a competência de "expedir os decretos, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis".

Esse texto, porém, não faz mais que enunciar um princípio comum às Constituições contemporâneas.

A italiana estabelece: "Il re fa i decreti ed i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne." (Art. 6.º) A belga estatui: "Le droit fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution." (Art. 67.)

Em França a lei constitucional de 25 de fevereiro de 1875, art. 3, assento da matéria, se limita a dizer que o Presidente da República vela e assegura a execução das leis: "Il en surveille et en assure l'exécution."

(30) Conferência pronunciada a 1-9-63 no Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo

(31) A segunda colocação — a Constituição expressamente proíbe a delegação, como a Carta Maior vigente e a de 1934 (art. 3.º, § 1.º); a terceira colocação — a Constituição expressamente prevê e disciplina o instituto.

No império da Alemanha a Constituição em vigor (16 de abril de 1870) determina que "o imperador promulga e publica as leis, e vela pela sua execução". (Art. 17. Daresté: *Les Const. modern.*, v. 1, p. 140.) Segundo a Constituição prussiana, art. 45, "o rei ordena a publicação das leis e expede os regulamentos necessários à sua execução".

Consulte-se, porém, a teoria, a jurisprudência, a história constitucional, em todos esses países, e verificar-se-á que, praticamente, em cada um deles, o texto da lei fundamental recebeu da interpretação limites bem diversos daqueles que a estreita linguagem dos textos lhes parecia traçar.

Comentando, por exemplo, a fórmula italiana, observa uma das maiores autoridades constitucionais: "La locuzione non è esatta, imperocché oltre ai decreti ed ai regolamenti, che occorrono per la esecuzione di leggi determinate, è mestieri farne altri per necessità di stato. Il contenuto del governo e dell'amministrazione non si esaurisce nella pura esecuzione della legge". (Contuzzi: *Tratt. di diritto costit.*, p. 405-6.)

GNEIST, o grande mestre, na sua grande obra de direito administrativo, divide as manifestações da atribuição regulamentar em três ramos: decretos independentes, em que o poder executivo obra sobre si nos vários domínios constitucionais da administração pública, ainda não ocupados pela legislação; decretos executivos, cujo objeto é a aplicação de normas gerais, enunciadas nas leis; decretos autorizados por deliberação legislativa especial. (*L'amministr. e il dirit. amministr. inglese. Trad. ital.*, v. I, p. 125.)

Na Inglaterra, cujo organismo administrativo serve de termo às deduções do sábio professor alemão, durante a maior parte do século transato, como nos tempos anteriores, as leis tinham o mais acentuado caráter regulamentar. O campo reservado nos demais países à ação regulamentar do governo era ali dominado quase exclusivamente pelos atos legislativos. Nos últimos quarenta anos, porém, se abriu ao poder executivo ampla esfera de atividade nesse terreno, mediante cláusulas de autorização, que habilitam a coroa a prover e inovar por decreto em assuntos até então cometidos privativamente à alçada tradicional da lei. Entraram assim em uso corrente no Reino Unido, que dantes quase as

desconhecia, as três espécies de regulamentos em voga no continente: os regulamentos independentes; os regulamentos de execução; os regulamentos delegados. (Cammeo, *Primo Tratt. Compl. di Dir. Amministrat. di Orlando*. V. III, p. 121.) Mas foi sobretudo na última dessas três classes de regulamentos que essa mudança nos costumes e instituições britânicas assumiu um desenvolvimento "surpreendentemente vasto", autorizando o parlamento à rainha a promulgar atos da feição mais caracteristicamente legislativa com relação ao comércio, ao direito de propriedade, à liberdade individual, reformando leis aduaneiras, reorganizando o almirantado, instituindo, estendendo, reforçando com poderes cada vez mais consideráveis a polícia da higiene. (Gneist, *loc. cit.*, p. 127-8.)

Desde que na própria Inglaterra essa elasticidade já se reconhece ao poder administrativo, bem se poderá calcular até onde vai ela em França, onde as sóas restrições unânimes observadas a tal respeito são as que definiu Macarel: "Os regulamentos não podem nem criar poderes públicos, nem autorizar impostos, nem estabelecer penas, nem danar aos direitos públicos dos cidadãos, nem estatuir-lhes, como quer que seja, sobre os direitos privados, senão para desenvolver os princípios, cujas conseqüências lhes confiar a lei." (*Cours de dr. administr.*, v. I, p. 50 — Raiga: *Le pouv. réglém. du président de la républ.*, p. 72-85.) Isso quanto aos regulamentos espontaneamente expedidos pelo governo em virtude da sua autoridade. Além desses, temos ali os chamados "regulamentos de administração pública", a saber, os em que o chefe do Estado obra por autorização, delegação ou prescrição do legislador.

Aí, contra os votos dissidentes de alguns publicistas notáveis, como Esmelin e Berthélemy (*Revue Pol. et Parlém.*, jan., fevr. e ag. de 1894), a doutrina geral, ainda não abalada, é que os regulamentos, assumindo fisionomia legislativa, constituindo uma legislação secundária, não estão submetidos às barreiras ordinárias do poder regulamentar. (Macarel, *tom. I*, p. 52 — Batbie: *Dr. publ. e adm.*, *tom. III*, p. 67 e seg. — Ancoc: *Confér.*, *tom. I*, 3.^a ed., p. 124 — Ducrocq: *Cours*, *tom. I*, p. 85 — Laferrrière: *Juridict. Administr.*, *tom. II*, p. 11, 434 e segs. — Raiga: *Op. cit.*, p. 144-77.) Em última análise, um só limite se lhes põe: o de não violar as leis, e respeitar os direitos adquiridos. (Orlando, *loc. cit.*, p. 123.)

Não há monarquia de tradições mais liberais que a belga, e, contudo, ali também se admite que o rei atue, "suprindo a ação do legislador", quando este lhe delegar expressamente. (Giron: Le droit admin, de la Belgiq., tom. I, p. 93.)

Note-se: não advogamos opinião nossa; cingimo-nos a registrar fatos de notoriedade irrefragável. Em presença dêles, na praxe de tôdas as monarquias conhecidas, a noção, elementar a tôdas as Constituições, de que os regulamentos se formulam para executar unicamente as leis, ficou reduzida a "uma ficção". (Fuzier-Hermann: La séparat. des pouvoirs, p. 313.) Contra todos os esforços da teoria jurídica, o princípio das delegações re-emerge sempre "como regra consuetudinária, que surge naturalmente, quando as circunstâncias a impõem". (Raiga, op. cit., p. 156.)

Não é tudo. Um escritor de primeira ordem, num livro cheio de brilhantes pontos de vista e intuições de largo descortino, acaba de formular-lhe a teoria jurídica em considerações dignas de estudo: "No que se chama *delegação*", diz êle, "delegação não há, se quisermos significar por êsse vocábulo que, em certa e determinada espécie, transmitisse ao chefe do Estado o parlamento um poder privativo dêste. Isto fóra de todo impossível. O que houve foi um acôrdo entre o govêrno e o parlamento, ao fixarem a sua maneira de colaboração, ao estabelecer de uma regra geral. Êsse acôrdo não é inconstitucional, pois o que a Constituição exige é só a colaboração, e essa colaboração subsiste. Quando, em uma palavra, uma lei formal incumbe ao presidente da república, e êste o aceita, lavar um regulamento de administração pública, o que aí temos é a consagração expressa de um pacto quanto ao modo como se terá de efetuar a colaboração entre os dois órgãos. Assim, nos próprios assuntos em que a decisão costuma tocar ao parlamento, incumbindo ao presidente só a promulgação, é a forma da colaboração o que se altera, e mui constitucionalmente. Ainda nessas matérias se poderá entregar a deliberação ao chefe do Estado, mantendo o parlamento o seu ascendente. Colaboram destarte sempre os dois, nem a Constituição rígida, nem a lei de competência se infringem, e não há delegação. (Léon Duguît: Etud. de droit publ., tom. II, p. 344-5.)

Mas, valha, ou não, a teoria explicativa do illustre professor, certo é que as mesmas Constituições rígidas, ainda no país que delas nos oferece o exemplar mais

eminente, não se lograram subtrair a essa espécie de necessidade, prevalectente hoje em tôda a parte, sob cuja força, cada vez maior, têm os parlamentos descarregado tamanha parte da sua tarefa no poder executivo. Os que no Brasil costumam profligar (e dêste número somos nós) êsse desvio do rigor constitucional apóiam a sua crítica na opinião dos constitucionalistas americanos. (Cooley: Constit. Limitations, p. 137 — J. Barbalho: Const. Fed. Bras., p. 50.) Mas, se entre nós se conhecesse o direito administrativo daquela república, veríamos que êle registra e não condena a prática, também conhecida nos Estados Unidos, das delegações legislativas. O mestre na matéria, ali, é Goodnow cuja lição, a propósito dos poderes administrativos, transcreveremos: "Principal among them is the ordinance power which innumerable instances Congress has delegated to the president, and which the president may exercise as a result of such a delegation

The acts by means of which the president perform his duties are either of a general or a special character. Those of a general character are either regulations or instructions, the difference between them being that the former bind both the officials of the government and the citizens as a result of the fact that Congress has delegated to the President the power to issue them."

(Frank J. Goodnow: Comparative Administrative Law. New York, 1893 — vol. 1, p. 72, 28, 29.)

Noutro lugar, ainda:

"It has already been shown that ordinances" (decretos) "may be classified as independent, supplementary, and delegated; and that, while, in monarchical governments, the executive has the right of supplementary and in some cases of independent ordinance, in the United States the executive has simply the right of delegated ordinance." (96, v. II, p. 110, 11.)

De modo que, enquanto os teóricos brasileiros supomos estar com o modelo americano, enfeitando os regulamentos delegados, ao passo que admitimos como irrepreensíveis os regulamentos independentes e os de execução, nos Estados Unidos o que rege, como se acaba de ver, é o princípio diametralmente oposto, desconhecendo-se ali os regulamentos quer de execução (supplementary) quer de ação própria do govêrno (independent), e

admitindo-se exclusivamente os regulamentos delegados (delegated ordinances).

Outra autoridade americana das mais abalizadas, o autor dos *Essays on Government*, livro dos mais notáveis na literatura política americana, testemunha, numa obra mais recente, o mesmo fato: "In America the authority to make regulations is delegated by the legislature cautiously, and apart from such an express delegation no officer of the government has power to issue any ordinances with the force of law."

(A. Lawrence Lowell: *Governments and parties in continental Europe*. Boston, 1896, vol. I, p. 45.)

Aí está como a nossa inexperiência do regime atual confunde e inverte a imagem do modelo, que tem em mira copiar. Habitados, sob a monarquia, ao uso, pelo governo, desses três gêneros de regulamentos, onde cuidamos imitar o tipo anglo-americano é no fazer precisamente o contrário do que ele representa.

Aliás, como os Estados Unidos oferecem à nossa escolha, juntamente, a teoria constitucional e a teoria administrativa, entre si opostas, não nos parece que os nossos juriconsultos adotem o roteiro menos seguro, optando pela primeira, conquanto lhe duvidemos da força para resistir à torrente vitoriosa dos fatos conspirados hoje em aliviar os parlamentos do excesso de sua tarefa, quinhoando cada vez mais largamente a administração na obra legislativa.

Como quer, porém, que se opine sobre a questão no que entende com o sistema republicano, é impossível deixar de considerá-la resolvida quanto às constituições parlamentares, cuja universalidade, assim na teoria, como na prática, e ainda entre os exemplares mais liberais, como o belga, de que já nos ocupamos, autoriza amplamente os regulamentos delegados. "Em todos os países", diz Goodnow, "in all countries, the heads of the various executive departments and the various local authorities have the right of delegated ordinance". (Op. cit., v. II, p. 111.)

Neste ponto se insere o período transcrito pelo Professor Miguel Reale.

"Na organização mesma do nosso direito privado tiveram grande parte esses atos da administração por mandato do parlamento. Para a do nosso direito público a contribuição deles foi, naturalmente, ainda mais desenvolvida. E, se olharmos em particular a das nossas instituições administrativas, nos certificaremos de que deve a existência em sua maior extensão a essa espécie de atos. De sorte que, se lhes contestássemos a validade, em nome de uma doutrina abstrata, de que os fatos vão zombando no mundo inteiro, daríamos em terra com a construção do nosso direito administrativo quase toda."

"No Brasil — ensina Nelson de Sousa Sampaio (32) — as controvérsias sobre delegação legislativa vêm desde o Império, cuja Carta constitucional, moldada no sistema da separação de poderes, a proibia implicitamente. Rui Barbosa reconheceu, entretanto, que a Constituição escrita foi, nesse ponto, alterada, criando "um verdadeiro direito consuetudinário". Verdade é que, no conhecido trecho (33) de Rui, não há rigor de terminologia, pois, enquanto alude inicialmente a "delegações legislativas", acaba afirmando que, sob o Império, se consagrou, no Brasil, "o uso da faculdade regulamentar (grifo de Nelson de Sousa Sampaio) delegada."

Seabra Fagundes (34), defendendo a delegação legislativa, afirma:

"Nós mesmos já utilizamos as delegações repetidas vezes, sob a Carta Magna de 1891, que não as instituiu, mas também não as vedava em texto expresso. Rui Barbosa, que pessoalmente se opunha à delegação legislativa, reconhecia, no entanto, o inelutável da sua prática aqui, e mesmo nos Estados Unidos, mediante o eufemismo dos regulamentos delegados." (35)

(32) Nelson de Sousa Sampaio — "Delegação legislativa e reforma constitucional" — *Revista Forense* — volume 186 — 1956 — pág. 17.

(33) O autor citado refere-se ao Parecer de Rui Barbosa acima transcrito.

(34) Seabra Fagundes — "Reformas Essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras" — *Revista Forense* — volume 163 — 1956 — pág. 13.

(35) O autor refere-se ao parecer de Rui Barbosa acima transcrito.

Na qualidade de Relator do *Habeas corpus* n.º 30.355 (36), diz o Ministro Castro Nunes:

“A proibição das delegações legislativas é um velho tema muito debatido entre nós, como alhures. E daí, dêssees antecedentes conhecidos, que datam do Império, se vê desde logo que a atual Cons-

tituição (a de 1946) não inaugurou o princípio proibitivo, que sempre se teve por implícito, porque decorrente dos poderes separados e demarcados nas suas funções. O que se fêz agora, como, aliás, também em 34, foi apenas explicitar uma proibição implícita que já se inseria no

- (36) *Revista Forense* — volume 137 — 1951 — pág. 522. (O *habeas corpus* n.º 30.355 teve o seguinte acórdão: “A vedação de delegações deriva do princípio da harmonia e independência dos poderes. Mas sua aplicação rigorosa é tão difícil que ela jamais ocorreu. — Se a Constituição, implícita ou explicitamente, declara que o Poder Legislativo não pode delegar suas atribuições, lança uma proibição a ser observada em linha de princípio, sem excluir, todavia, certas medidas a serem adotadas pelo órgão executor no tocante a fatos ou operações de natureza técnica, dos quais dependerá a incidência ou aplicação mesma da lei. — A Constituição vigente permite ampla intervenção do poder estatal na ordem econômica. Se a Constituição manda que se reprima qualquer lucro ilícito, imodesto, exagerado, naturalmente não se pode compreender que, em seu mecanismo, um dos seus dispositivos torne inútil e ineficaz a proibição.)

No Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 12.977 (São Paulo) — publicado no *Diário da Justiça* de 5-6-64, Apenso, pág. 302 —, o Ministro Victor Nunes Leal (Relator) proferiu voto em que, analisando os artigos 22 e 27 da Lei de Tarifas (Lei n.º 3.244, de 14-8-57), pondera: “... A Lei de Tarifas no art. 27 não confere ao Conselho poderes de deliberação exclusiva, nos casos do art. 22, porque sujeita as suas resoluções à homologação do Ministro da Fazenda. O Ministro da Fazenda, auxiliar direto do Chefe do Executivo, é quem dá eficácia e executoriedade às resoluções do Conselho, elevando ou reduzindo as tarifas.

Foi, precisamente, repito, para facultar a adoção da tarifa flexível e a instituição de órgão da natureza do Conselho de Política Aduaneira, que o constituinte inscreveu, no art. 141 § 34 da Constituição, a ressalva a que já nos referimos.

Alega-se que esse dispositivo contém dois princípios condicionantes da cobrança tributária — o da legalidade e o da anualidade — e que só o segundo foi dispensado para a tarifa aduaneira, ou seja, o princípio da prévia autorização orçamentária. O outro princípio, pelo qual, segundo essa interpretação, a tarifa teria de ser diretamente fixada na lei, não foi pôsto de lado, porque, do contrário, estaria violada outra norma constitucional (art. 36 § 2.º), que veda as delegações de poder.

Admita-se, para argumentar, que a ressalva da tarifa aduaneira só se refere ao princípio da autorização orçamentária. Segue-se daí que o aumento da tarifa, nos termos em que o determina a Lei n.º 3.244, de 1957, traduz delegação do poder legislativo? A resposta negativa se impõe. Não nos poderíamos apoiar em melhor paradigma que o dos Estados Unidos, porque lá também vigora, no ensinamento dos seus maiores constitucionalistas, a vedação das delegações legislativas. E naquele país funciona normalmente, com atribuições que se comparam às do nosso Conselho de Política Aduaneira, a “United States Tariff

Commission”, criada em 1916 e modificada por leis posteriores.”

Em abono de sua tese o Relator discorre sobre decisões da Corte Suprema norte-americana. Refere-se aos votos proferidos no Supremo Tribunal Federal pelos Srs. Castro Nunes e Orosimbo Nonato, no julgamento do *habeas corpus* n.º 30.355 (anteriormente citado), e aduz:

“Apreciando, em outro caso, o mesmo problema, escreveu o eminente Ministro Lafayette de Andrada, com apoio do Tribunal (Arq. Jud. 89-288): “Uma das formas mais claras de intervenção no domínio econômico é justamente a fixação de preços, visando aos altos propósitos da defesa social no campo da economia. (...) O decreto de 1942 não é inconstitucional... o executivo pode tomar providências que completam aquelas de que foi incumbido: a fixação dos preços é uma delas.”

Conclui o Sr. Ministro Victor Nunes Leal: “Essa argumentação é de todo aplicável ao caso dos autos, onde não se pode invocar o art. 36 § 2.º da Constituição, interpretado rigidamente, para impedir que a União exerça sua competência constitucional de regular o comércio externo. Também não pode ser invocado para anular a tarifa, que se tem revelado, nas circunstâncias atuais, medida realmente eficaz para proteção dos altos interesses da economia nacional, não obstante a controvérsia teórica em que se afligem os economistas.

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a doutrina destes julgados, na questão do zoneamento urbano, a propósito de lei da Municipalidade de São Paulo, que deu ampla competência ao Prefeito, nessa matéria, observados os pressupostos estabelecidos na própria lei. (R. E. 5.972, de 17 de maio de 1962 — *Diário da Justiça* de 25-7-63, pág. 404; Embargos — *Diário da Justiça* de 14-11-63, pág. 1.165.) Ao ser julgado este processo, no Tribunal de Justiça de São Paulo, o ilustre Desembargador Bandeira de Melo proferiu notável voto sobre o tema, que é inesgotável, da delegação de poder.”

O Parecer do Relator foi aprovado por unanimidade, sendo negado provimento ao Recurso.

Vide ainda: Agravo de Petição em Mandado de Segurança n.º 19.434 — São Paulo — “Interpretação do art. 36 da Constituição Federal — Constitucionalidade do art. 3.º da Lei n.º 3.244, de 14-8-57 — Não é possível ao Poder Legislativo, estatuinto sobre providências de ordem econômica, descer a minudências e alcançar fenômenos mutáveis por sua própria natureza.” (“Jurídica” — *Revista do Instituto do Açúcar e do Alcool* — n.º 81, pág. 244.)

Agravo de Petição em Mandado de Segurança n.º 17.374 — São Paulo — “Delegação de poderes. Hipótese em que não se configura. Fixação do valor de taxa portuária instituída por lei — Decreto-Lei n.º 8.439, de 1945” (“Jurídica”, n.º 84, pág. 94.)

texto da primeira Carta republicana, art. 79, quando aí se declarava não poder o cidadão investido nas funções de um dos poderes da União exercer as de outro.

A proibição existe, pois, em razão da separação dos poderes do Estado e da discriminação constitucional das atribuições cometidas a cada um deles. Também nos Estados Unidos não existe proibição expressa na Constituição. Mas todos os expostradores têm-na por subentendida no sistema, tão certo é que a proclamação do princípio contrário levaria à negação mesma dos poderes separados."

E adiante:

"Se a Constituição, implícita ou explicitamente, declara que o Poder Legislativo não pode delegar suas atribuições, lança uma proibição a ser observada em linha de princípio, sem excluir, todavia, certas medidas a serem adotadas pelo órgão executor no tocante a fatos ou operações de natureza técnica, dos quais dependerá a incidência ou aplicação mesma da lei."

E acrescenta:

"O eminente Francisco Campos, na justificação da solução adotada no Estatuto de 37, baseou-se nos antecedentes americanos, na expansão do poder regulamentar atribuído à Coroa na Inglaterra parlamentarista e em antecedentes nossos, que datam do Império, para mostrar que, na realidade, nada se inovava, apenas se traduzia, no corpo da Constituição, uma prática adotada e admitida nos Estados Unidos e entre nós.

Eis que, porque me parece que o problema não se apresenta em termos diversos daqueles em que se apresentava a controvérsia, ao tempo da Constituição de 91, quando, aliás, passaram imunes à censura judicial autorizações legislativas em termos tão amplos, no tocante a reformas de serviços públicos, que a lei saía por inteiro das retortas do Poder Executivo."

"As Constituições de 1824 e 1891, embora estruturando regimes tão diversos, haviam atribuído a função legislativa precipuamente ao Parlamento (Assembléa-Geral, no Império, e Congresso Nacional, na República). Ao Chefe de Estado competia colaborar na tarefa legislativa através da sanção e do veto, mas o órgão essencialmente legislativo era o

parlamento" — ensina Victor Nunes Leal⁽³⁷⁾, aduzindo: "A prática das delegações legislativas, tanto no regime imperial como no republicano, temperava esse monopólio das câmaras, embora combatida por muitas vozes autorizadas como ofensiva do princípio da separação de poderes." E ainda Victor Nunes Leal quem afirma⁽³⁸⁾: "No Império e na Primeira República, foi assunto de árduas controvérsias, mas a nossa prática política aceitou e tolerou o uso das delegações legislativas. A este respeito tem sido vacilante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ora declara que tal delegação é inconstitucional, ora se manifesta em sentido contrário. Como quer que seja, em nenhum outro país se terá talvez mais abusado da delegação de poderes do que entre nós. Semelhante prática era já freqüente no Império, merecendo formal condenação de Pimenta Bueno. Na República, as mais importantes reformas têm sido feitas pelo Executivo, em virtude de autorização legislativa. Pode-se dizer, sem exageração, escreve Cândido de Oliveira, que cada lei anual de orçamento é um compêndio de transferências da faculdade legislativa."⁽³⁹⁾

Sob a Primeira República a proibição da delegação legislativa, embora continuasse implícita, existia, conforme vimos. Não são poucas, contudo, as autorizações do Congresso em que se podem descobrir verdadeiras delegações. Carlos Maximiliano⁽⁴⁰⁾, embora afirmando ser contrária aos princípios clássicos de Direito Público a delegação do poder legislativo feita pelo Congresso ao Chefe do Estado, assinala: "das próprias palavras dos publicistas que verberam o abuso das delegações legislativas, conclui-se que em todos os países são elas usadas em larga escala. É que acima das teorias, dos preceitos rígidos, dos textos veneráveis, estão os fatos incoercíveis e fatais." Lembra-nos que, das quatro reformas do ensino superior e secundário promulgadas depois da República, até 1915 (1892, 1901, 1911 e 1915), só a primeira não nasceu de "delegação do Poder Legislativo." Acrescenta que a de 1901 foi julgada nula pelo Supremo Tribunal Federal, não por esse motivo, mas porque sua autorização fôra dada sob condição do referendium do Con-

(37) Victor Nunes Leal — *Problemas de Direito Público* — 1.ª edição — 1960 — "Lei e Regulamento" — pág. 58.

(38) Victor Nunes Leal — op. cit. — "Delegações Legislativas" — pág. 92.

(39) Araújo Castro — *Manual da Constituição Brasileira* — Rio, 1918, pág. 104 — citado por Victor Nunes Leal — op. cit. supra.

(40) Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira* — 1923 — 2.ª edição — pág. 273.

gresso, a fim de que a reforma entrasse em vigor, e tal condição não foi cumprida.

Na sugestão de emenda aos arts. 67, 68 e 69 da Constituição de 46 (41) Hermes Lima afirma: "Na vigência da Constituição de 91, as delegações foram constantes e numerosas. Delegações são, pois, prática tradicional do direito público brasileiro." E aduz: "Verdade é que na Constituição de 1891 não havia dispositivo algum proibindo taxativamente as delegações. Mas o princípio segundo o qual as atribuições dos poderes não se confundem e que cada qual deles age em sua esfera própria, esse princípio não sofria contestação alguma. Não era mister dizer-se que um Poder não delega atribuições a outro para que a regra de ouro da independência e harmonia entre eles funcionasse na plenitude de suas conseqüências."

O relator enumera uma série de exemplos de delegações na vigência da nossa primeira Carta republicana:

Em 1892, autorizou-se o Executivo a expedir o regulamento para a cobrança do imposto de consumo de fumo, com a faculdade de estabelecer multa aos infratores. Autorizado ficou, também, o Governo, no orçamento desse mesmo ano, a rever as tarifas aduaneiras, as do imposto de docas e das armazenagens. No orçamento de 1894, recebeu o Governo autorização para rever as tarifas das alfândegas e organizar uma tabela geral e outra mínima, aplicáveis a diversos países estrangeiros.

Pela Lei n.º 21, de 20 de novembro de 1894, autorizou-se o Governo a consolidar as leis referentes à justiça federal e processo federal, do que resultou o Código de Processo Civil e Criminal (Decreto n.º 3.084, de 1898).

Na Lei de Meios de 1898, autorizou-se o Poder Executivo a reorganizar a Secretaria da Justiça e Negócios Interiores, fixando-se os vencimentos do pessoal; a rever as tabelas de gratificações das diversas classes da Armada; a reorganizar o Conselho Naval.

Pelo orçamento de 1899, autorizou-se o Executivo a rever a reforma do ensino secundário; a reformar a Repartição Geral de Polícia; a equiparar os vencimentos dos empregados das Faculdades de Direito de São Paulo e de Recife e da Faculdade de Medicina do Rio.

Em 1900, autorizou-se o Executivo a rever as tabelas de vencimento do pessoal docente e administrativo da Escola Naval; a rever os regulamentos das Faculdades de Medicina e Escola Politécnica, adotando o que mais conveniente julgasse ao ensino.

Novas autorizações em 1901: rever o Código baixado com o Decreto n.º 1.159, de 3 de dezembro de 1892, de modo a compreender as

disposições comuns a todos os estabelecimentos de ensino superior e secundário; reformar o quadro do pessoal das Repartições da Fazenda.

Em 1902, a Lei n.º 917, de 29 de dezembro, autorizava o Executivo a reorganizar a Polícia do Distrito Federal e a criar uma ou mais Colônias Correccionais.

No orçamento de 1903, apareceu a autorização para reorganizar a Biblioteca Nacional. No de 1904, a autorização para reorganizar os serviços e repartições a cargo do Ministério da Viação.

Em 1905, foi o Presidente da República autorizado a reorganizar todo o ensino militar, podendo fazer alterações de verba que julgasse aconselhável; a reorganizar as Caixas Econômicas.

Não cessam as autorizações nos orçamentos que se seguem. No de 1907, autorizou-se o Executivo a modificar as taxas dos direitos de importação ou isentar de taxas as mercadorias estrangeiras que pudessem competir com os similares produzidos no País.

Pela Lei n.º 1.617, de 30 de dezembro de 1906, habilitou-se o Governo a organizar as bases do Código Rural e Florestal e as de Mineração e Águas da República, que deveriam, depois, ser submetidas à aprovação do Congresso.

Nos termos da Lei n.º 2.221, de 30 de dezembro de 1909, autorizou-se o Governo a organizar o Código de Legislação Aduaneira, sujeitando-o à aprovação do Congresso; a modificar a organização da justiça local do Distrito Federal.

Em 1912, recebeu o Governo autorização para reorganizar a Procuradoria da República no Distrito Federal. Em 1913, o Governo foi autorizado a rever e modificar o regulamento de custas judiciárias. Em 1915, as autorizações foram, entre outras, para reformar a administração do Território do Acre e para reorganizar o Ministério da Agricultura.

Em 1917, houve a autorização para reformar a Justiça Civil e Criminal do Território do Acre e para organizar a reforma dos montepios civil e militar.

Em 1923, ocorreu a autorização para reformar a justiça local do Distrito Federal, o que se concretizou no Decreto n.º 16.273, de 20 de dezembro de 1923, de autoria de João Luís Alves.

Fruto de delegação legislativa (Decreto n.º 4.577, de 5 de setembro de 1922) é o estabe-

(41) Reforma Constitucional — Sugestões apresentadas ao Ministro Nereu Ramos pela Comissão Especial de Juristas, constituída em março de 1956 — *Imprensa Nacional* — 1956 — pág. 28 (Elaboração Legislativa — Anteprojeto de Emenda Constitucional — "Dá nova redação aos arts. 67, 68 e 69 da Constituição" — Relator: Sr. Hermes Lima.)

lecimento da condenação condicional (Decreto n.º 16.588, de 6 de setembro de 1924). Oriundo de delegação, embora disfarçando-se como texto consolidador de leis sobre assistência e proteção à infância, é o Código de Menores (Decreto n.º 17.943-A, de 12 de outubro de 1922).

Constituição de 1934

Na Constituição de 1934 é proibida expressamente a delegação de poderes, assim dispondo o art. 3.º e seus parágrafos:

Art. 3.º — São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.

§ 1.º — É vedado aos Poderes constitucionais delegar as suas atribuições.

§ 2.º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro."

"Na Constituição de 34 proibiu-se, de modo inofismável, a delegação legislativa" — diz Pontes de Miranda (42), comentando:

"Tivemos, portanto, no texto, confissão do desespero diante do gravíssimo tema. Em todo caso, reconhecamos que o legislador constituinte adotara a fórmula radical e simplista por sugestão do seu propósito de evitar o que ocorrera durante a vigência da Constituição de 1891: a absorção da função legislativa e do próprio poder pelo Presidente da República e pelos Governadores dos Estados-membros."

E este propósito foi além, aduz aquêle jurista:

"Além do princípio do art. 3.º, § 1.º, a Constituição de 1934 continha o do art. 91, II, que atribuía ao Senado Federal o exame, em confronto com as respectivas leis, dos regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, suspendendo a execução dos dispositivos ilegais (não os chamou inconstitucionais, noção que aparecia no art. 179) e do art. 91, IV, que lhe facultava a suspensão, no todo ou em parte, da execução dos regulamentos declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário. Na atribuição do art. 91, III, havia apenas direito de propor."

Eduardo Espínola (43) escreve:

"O legislador de 1934, impressionado pela facilidade com que, entre nós, o Poder Legislativo delegava, a todo o propósito, suas atribuições ao Executivo, provocando numerosas contestações levadas ao Supremo Tribunal, julgou necessário estabelecer no texto constitucional a proibição expressa das delegações."

E objeta:

"Mas, precisamente por este tempo, se fazia sentir em todos os países do globo, um movimento intenso em favor do fortalecimento do Poder Executivo, cujas atribuições se alargaram desmedidamente com a autorização para expedir decretos-leis. O golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 foi motivado, entre outras causas, pela dificuldade, em que se via o Poder Executivo, de obter medidas legislativas adequadas, com a urgência precisa, ante os acontecimentos subversivos da ordem pública, que ameaçavam as nossas instituições. Daí a Constituição de 1937, que deu uma preponderância insólita ao Presidente da República, atribuindo-lhe francamente funções legislativas e conduziu à ditadura."

Oliveira Vianna (44), refutando parecer emitido pelo Professor Waldemar Ferreira sobre o projeto da Justiça do Trabalho, considerado por este jurista infringente do art. 3.º da Constituição (de 1934) por "prover os órgãos da Justiça do Trabalho de um poder legislativo", afirma:

"O princípio proibitivo do art. 3.º há de ser interpretado sem rigores absolutos, sem ortodoxismos exagerados, com o sentido relativo com que tem sido e está sendo interpretado e aplicado nos países da maior cultura constitucional e política.

Não se compreende, realmente, que nos ponhamos a entender e a executar com o duro e inconsciente automatismo de bonecos mecânicos (a "mechanical jurisprudence", de Pound) uma regra de direito constitucional, que, em todos os outros países onde ela também vigora, tem sido entendida e executada sempre com as limitações, as transigências, as derrogações — em suma, com a flexibilidade e o senso de adaptação impostos pelas conveniências da administração pública e pelos imperativos de interesse

(42) Pontes de Miranda — op. cit. págs. 352 e 354.

(43) Eduardo Espínola — op. cit. pág. 275.

(44) Oliveira Vianna — "O problema da delegação de poder" — Revista Forense — vol. 72 — 1937 — pág. 221.

coletivo. Desconhecer este sentido relativo do princípio da indelegabilidade da função legislativa é mostrar desconhecer o direito constitucional e administrativo nas suas expressões mais características e recentes.

Eis aqui uma afirmativa segura e fundada: o fato da delegação do poder legislativo é, hoje, um fato geral, mesmo nos países de Constituições rígidas e onde o princípio da indelegabilidade é acolhido.

(...) O que a experiência dos mais velhos tem verificado é que este princípio, mesmo quando é consagrado explicita e taxativamente nos textos constitucionais, não pode ter uma aplicação muito rigorosa, sob pena de tornar impossível a administração da coisa pública. O mandamento proibitivo quebra-se em face dos próprios imperativos da prática administrativa. Cria-se o dilema: ou há delegação, ou não há administração possível."

Victor Nunes Leal (45) partidário da delegação legislativa, respondendo à alegação de que a delegação acarretaria a hipertrofia do executivo, beneficiário de tais autorizações e de que o Parlamento abdicaria de sua prerrogativa fundamental, que é fazer as leis, razões pelas quais só seria a delegação permitida em regimes autoritários, declara:

"O raciocínio não é, porém, completamente verdadeiro, porque consiste em tomar a parte pelo todo, o acidental pelo essencial. As delegações legislativas, sobretudo as delegações amplas, nunca foram causa ou fundamento da hipertrofia do executivo. Ou são efeito dessa hipertrofia, ou não passam de um dos muitos meios através dos quais se manifestam os fatores sociais e políticos que conduzem aos regimes autoritários. Quando um Parlamento se serve da delegação legislativa para agigantar o executivo, renunciando simultaneamente às suas próprias prerrogativas, é que as condições gerais da vida política chegaram a um ponto deplorável. Com ou sem a possibilidade das delegações, não faltarão, em tal hipótese, os meios adequados a favorecer as ambições absolutistas do executivo.

Nossa história recente é bem ilustrativa a esse respeito. Foi na plena vigência da Constituição de 34 que o Parlamento votou a lei de segurança nacional, aprovou as emendas constitucionais, criou o Tribunal de Segurança e permitiu a decretação do estado de guerra em todo o território nacional, armando, assim, o Presidente de todos os recursos que lhe permitiram desfechar o golpe de estado de 10 de novembro. A proibição das delegações legislativas, consagrada na Constituição de 1934, não impediu que se encontrassem os caminhos adequados ao livre trânsito das idéias autoritárias."

Se bem que a Constituição de 1937 permitisse a delegação legislativa, não nos deteremos na apreciação daquela Carta, porquanto é evidente que não existindo Congresso não há como se falar em delegação...

Vivemos, então, em pleno regime dos decretos-leis!

Constituição de 1946

A Constituição de 46 veda, expressamente, a delegação de poderes.

Dispõe o seu art. 36:

"Art. 36 — São Podêres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1.º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

§ 2.º — É vedado a qualquer dos Podêres delegar atribuições."

Constituinte

Na Assembléia Constituinte, em sessão de 16 de agosto de 1946, foi rejeitada a emenda do Sr. Carlos Prestes, propondo a supressão do art. 6.º do projeto, correspondente ao 36 do projeto revisto (46) e, consequentemente, declarada prejudicada a emenda do Sr. Jurandir Pires, substitutiva, que dispunha: "O poder supremo da Nação é exercido pelo Congresso Nacional."

Mantida a redação do art. 36, passou-se à votação da emenda do Sr. Mathias Olimpio: "É vedado aos poderes delegar suas atribuições." O representante da U.D.N. do Piauí havia subscrito, com outros constituintes, re-

(45) Victor Nunes Leal — op. cit. — pág. 92.

(46) *Anais da Assembléia Constituinte — 1946* — volume XXI — págs. 284, 294 e seguintes — Ata da 130.ª Sessão, em 16-8-46.

querimento de destaque para votação do § 2.º do art. 6.º do projeto primitivo, com aquela proibição, assim justificando seu pedido:

"A razão do requerimento de destaque está em que, segundo a Constituição de 1891, elaborada pelo grande Rui, essa delegação de poderes foi omitida. A prática, entretanto, demonstrou que ela foi praticada, tanto assim que vimos nos orçamentos repetidas e freqüentes delegações de atribuições, com a criação de lugares, de órgãos e repartições, dando, muitas vezes, motivo a que o Poder Judiciário se manifestasse contrário a tais delegações, que êle achava só deviam prevalecer quando aprovadas pelo Congresso. Para evitar o inconveniente, a Constituição de 1934 proibiu terminantemente a delegação de atribuições. Acontece, porém, que o projeto primitivo consignou expressamente a proibição. O nóvo, entretanto, omitiu o dispositivo." (Em apoio manifestaram-se, apartando o orador, os Srs. Tavares do Amaral e Prado Kelly.)

Em nome da Comissão de Constituição, o Sr. Agamemnon Magalhães, justificou a supressão do princípio que vedava a delegação de poderes:

"Tal é a complexidade dos problemas do Estado, tamanho o progresso técnico, social e industrial, que o Estado é solicitado, em todos os setores da vida nacional, para exercer suas funções normativas. Não é possível, repito, dentro desse sistema estanque de independência dos poderes, que o governo ou os poderes públicos realizem suas funções."

Após afirmar que o Congresso norte-americano, com a sanção da Suprema Córte, conseguiu conciliar o princípio da unidade de jurisdição com as necessidades de governo, ressaltou:

"Em face dessa jurisprudência, dessa prática, fazemos uma Constituição, em 1946, com a experiência presidencialista no Brasil e a dos fatos contemporâneos que sacodem o Estado moderno em todas as direções, com essa experiência — repito — manter um regime com o velho princípio de Montesquieu, seria negar a realidade da vida do Estado na sua agudeza e nos seus contrastes. Seria, como disse João Mangabeira, esquecer e não aprender."

E adiante:

"Pode a Constituição romper princípio proibindo a delegação de funções. No entanto, essas delegações se farão pelo império dos acontecimentos e das circunstâncias. Por que, votando uma Constituição que deve ser o instrumento de vida e sobretudo de governo, fugimos a essa realidade? Será pelo medo de que o Congresso abdique de suas funções? Não se justifica êsse receio porque, mesmo com a supressão do dispositivo que veda a delegação para que o Poder Executivo exerça as funções do Congresso, baixando decretos-leis, será preciso que a Constituição expressamente autorize o Congresso a dar essa delegação. Além disso, quando se fala em delegação de atribuições, é evidente que não se cogita senão daquela necessária ao exercício do próprio poder. Nem o Legislativo poderá exercer sua função, se lhe faltarem peritos e técnicos para o estudo do assunto. Neste caso, êle comete a tal comissão o poder normativo."

E acrescentou:

"Era preciso determinação especial para que o Congresso delegasse suas funções legislativas plenas ao Poder Executivo. Não se cogita dessa delegação, mas da circunstância de, não podendo qualquer destes órgãos exercer as funções que a Constituição lhes outorga, ou que as necessidades do Estado moderno exigem, poderem socorrer-se de peritos e comissões especiais com funções normativas."

E concluiu o Sr. Agamemnon Magalhães, respondendo a aparte do Sr. Euzébio Rocha, que alegava não haver necessidade de delegação de poderes e bastar a criação de órgãos do Estado:

"É, porém, preciso que a Constituição não o vede, porque, se vedar, amanhã se irrogarão de inconstitucionais tôdas essas comissões."

O orador, em seu pronunciamento, recebeu numerosos apartes. O Sr. Hermes Lima considerou não ser possível, hoje, em regime ou governo algum, a existência de delimitação inflexível de competência, salientando que ninguém pode governar sem funções delegadas. Julgava, ainda, que "a delegação de funções é feita pelo Legislativo com limitação da matéria, ficando a êsse poder a faculdade de dar essa delegação, quando julgar oportuno. Agora, se há Legislativo capaz de delegar tudo ao Executivo, êle o fará com ou sem Constituição que o permita." Em oposição, manifestaram-se o Sr. Gurgel do

Amaral, frisando que "presidencialismo mais delegação de poderes resulta em hipertrofia do executivo", o Sr. Aloísio de Carvalho, considerando possível a tese sustentada pelo Sr. Agamemnon Magalhães no sistema parlamentar, mas advertindo para o perigo da delegação no sistema presidencialista, e ainda os Srs. João Amazonas, Prado Kelly e Paulo Sarasate.

O Sr. Barreto Pinto, após declarar a relevância da matéria, defendeu a emenda. Levantou questão de ordem alegando que o projeto não era substitutivo, mas revisto de acordo com as emendas apresentadas. Eliminou-se o parágrafo sem existir emenda nesse sentido e o parágrafo foi aprovado em primeiro turno. Tendo o Sr. Nereu Ramos advertido que havia emenda mandando suprimir, o Sr. Prado Kelly deu o número: 2.282, do Sr. Barbosa Lima Sobrinho.

O Sr. Prado Kelly, depois de salientar que a votação da matéria dividiu a Comissão de Constituição, declarou:

"Devo dizer mesmo que a circunstância de não constar da Constituição futura o parágrafo 2.º do projeto, não chegava às conseqüências que S. Ex.^a figurou no seu discurso (o orador dirigia-se ao Sr. Agamemnon Magalhães, referindo-se à oração supratranscrita) e isso porque a Carta Imperial de 1824 não tinha dispositivo que vedasse a delegação de atribuições; entretanto, o Visconde de Uruguai, traduzindo a opinião dos publicistas do Império, sustentava que a nenhum poder era dado delegar suas prerrogativas.

Na República, a Constituição de 1891 não continha dispositivo semelhante e Rui Barbosa defendeu, com a doutrina americana, a teoria de que as atribuições de poder eram indelegáveis. (...) ... no nosso regime não era necessário que figurasse este princípio na Constituição para que tivesse de ser respeitado."

E ainda dirigindo-se ao Sr. Agamemnon Magalhães:

(...) "Entretanto deseja que se consagre a possibilidade de os poderes públicos delegarem atribuições, e do Poder Legislativo delegar ao Executivo a feitura das leis. Se essa é a inteligência que se quer dar ao texto, é indispensável que a Assembléia vote pela emenda do Sr. Mathias Olímpio, restabelecendo o § 2.º do artigo 6.º do antigo projeto."

O Sr. Barbosa Lima apresentou os motivos que o levaram a pleitear a supressão do § 2.º, resumindo os seus argumentos com uma citação de Carlos Maximiliano: "a delegação de poderes é prática em desacordo com os princípios abstratos do direito constitucional, porém inveterada nos costumes públicos de todos os povos cultos". O Sr. Gurgel do Amaral, aparteando, lembrou que o próprio orador declarara que João Barbalho se insurgira veementemente contra semelhante delegação, entendendo que eram atentados contra o princípio de separação dos poderes, e frisou preferir ficar com João Barbalho. Prosseguindo, o Sr. Barbosa Lima admitiu a delegação de poderes como exceção e quando as necessidades o exigirem, preferindo limitar a faculdade, como constava do final da sua emenda, promovendo as condições em que deve ser dada a delegação. (47) Após haver o Sr. Hermes Lima aplaudido a emenda Barbosa Lima Sobrinho, o Sr. Eduardo Duvivier observou que quando o Executivo carece de uma lei, a tem fatalmente. Frisou não admitir que estejam a fazer uma Constituição particularista e discriminar com o máximo cuidado as atribuições, para depois permitir que essas atribuições sejam suprimidas por delegação.

Posta em votação, foi aprovada a emenda Mathias Olímpio e restabelecido o § 2.º.

Lúcio Bittencourt, (48) emitindo parecer sobre a constitucionalidade do tabelamento de gêneros pela Comissão Central de Preços e julgando-o infringente do § 2.º do art. 36 da Constituição vigente, tece as seguintes considerações:

"Os constituintes de 1946, desconhecendo o desenvolvimento da doutrina, fazendo tábua rasa das exigências do Estado moderno e intoxicados pela ânsia de condenar os princípios norteadores da Carta

(47) O Sr. Barbosa Lima refere-se à sua emenda, que diz:

"O Poder Legislativo poderá autorizar o Executivo a legislar, observadas as seguintes condições:

Estrita observância das bases gerais da lei, tal como vêm determinadas pelo Poder Legislativo;

Nenhum aumento de despesa pública;

Parágrafo único — O Poder Legislativo poderá avocar a seu exame os decretos promulgados por meio de delegações de poderes, para verificar se obedeceram rigorosamente aos limites e condições da delegação."

(48) C. A. Lúcio Bittencourt — "Inconstitucionalidade do tabelamento de gêneros pela Comissão Central de Preços" — Parecer — Revista Forense — volume 117 — 1948 — pág. 378.

Observação: o habeas corpus 30.355 impetrado pelo Dr. Lúcio Bittencourt em favor do Sr. Alfredo Cardoso Alves foi denegado unanimemente. Vide pag. ... deste artigo.

Constitucional de 1937, não trepidaram em fazer retrogradar o nosso direito público de cerca de dois séculos, impressionados, ainda hoje, pela dramática advertência de MONTESQUIEU: tout se-rail perdu...

"Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux ou des nobles ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs."

Pouco lhes importou a crítica universal à doutrina do filósofo francês. Na própria França comprovou-se, por três vezes, o absurdo dessa doutrina, que anula, destrói e subverte a autoridade do Estado, como se vê das expressões cantantes de Marcel Waline:

"L'atteinte aux droits primordiaux de l'individu, voilà quel est, aux yeux de MONTESQUIEU, le pire mal que l'Etat puisse apporter, et il n'hésite pas, sous l'empire de cette véritable obsession des droits de l'individu, à préconizer un régime de séparation des pouvoirs qui est absurde, qui est, l'histoire constitutionnelle française devait le démonstrer à trois reprises par la suite, nécessairement destructrice de l'autorité étatique." (Marcel Waline, "L'Individualisme et le droit", 1945, pág. 324.)

O princípio — como salienta BENNET MUNRO — jamais ganhou pé na Europa, never gained any hold in Europe ("The Governments of Europe", 1927, pág. 47) e, apesar de ter encontrado abrigo em constituições estaduais americanas, jamais foi de fato obedecido nos próprios Estados Unidos, segundo informa FRITZ STIER SOMLO.

Este último autor, em seu magistral estudo intitulado "Die Dreiteilung der Gewalt", evidenciou, de modo inconfundível, que a doutrina da separação apresenta erros fundamentais, e apesar de quanto se tem escrito sobre o assunto e da propagação a seu respeito, a separação dos poderes não é encontrada em nenhum país do mundo, constituindo, quando muito, um ideal inatingível.

Não se diga, porém, que os Constituintes de 1946 não foram esclarecidos sobre a gravidade do preceito que incorporaram ao Estatuto Político, pois, ao se discutir o assunto, pelo menos duas vezes autorizadas se ergueram para demons-

trar, com muita propriedade, a inconveniência da disposição. (49)

Apesar de advertidos sobre a evolução da doutrina e cientes dos exemplos que lhes foram presentes, os Constituintes adotaram os preceitos rígidos que se encontram na Carta Política e que, constituindo a manifestação primária e soberana da vontade do povo, devem ser acatados e cumpridos, até que, evidenciada, na prática, a sua grave inconveniência, volte o Poder Constituinte a se manifestar sobre a tese, emendando o preceito vigente."

Hermes Lima, (50) defensor da delegação legislativa na Constituinte de 46, analisando o espírito da Carta Magna vigente, assim se expressou em conferência pronunciada em 1952:

"A Constituinte de 1946 visou, antes de tudo, à restauração do regime constitucional, de um regime de garantias que poderíamos chamar de "Estado de Direito". Incorporou-se, assim, à posição ideológica de que era mister retomar a tradição republicana, o regime democrático, a Federação, e, finalmente, a independência do Judiciário, com as modificações, correções e reajustamentos que a nossa tradição republicana já experimentara através da Carta de 1934.

Foi precisamente a experiência de 1934 que serviu de ponto de apoio ao trabalho e à elaboração constitucional da Assembléia Constituinte de 1946. O Estado Novo foi considerado um hiato, um episódio que não teria deixado saudades.

Nos debates da Grande Comissão Constitucional, a experiência estadonovista nunca foi citada, jamais foi lembrada; de maneira que a Assembléia de 1946 objetivou o reatamento dos laços da tradição republicana representativa vinda de 91, e corrigida em 1934.

(49) O Sr. Lúcio Bittencourt referia-se, neste ponto, aos Srs. Agamenon Magalhães e Hermes Lima, cujas atuações na Assembléia Constituinte já registramos.

(50) Hermes Lima — "Espírito da Constituição de 1946" — Conferência pronunciada no auditório da Fundação Getúlio Vargas, D. F., em 14-8-52 — publicada em Estudos sobre a Constituição Brasileira — Instituto de Direito Público e Ciência Política — 1954 — pág. 14.

É oportuno salientar nada haver mais parecido com a Constituição de 1934 que a Carta de 1946. Nas linhas fundamentais do espírito político que imperou na elaboração dessas Constituições, elas são praticamente idênticas. Tanto a Constituinte de 34, como a de 46, foram Assembléias preocupadas sobretudo em impedir que um Executivo avassalador, de tendências discricionárias, dominasse a cena pública.

O problema que a tradição republicana brasileira apresentava, o problema político por excelência, que essa tradição oferecia à Assembléia Constituinte de 1934, era domar, conter o Executivo, constituir poderes capazes de evitar os excessos do Executivo, que impedissem o Executivo de cavalgar os outros Poderes.

Duas Assembléias — a de 34 e a de 46 — esforçaram-se, portanto, para delimitar, de maneira mais precisa possível, a esfera de discricionabilidade do poder. Diligenciaram para corrigir êsses e outros abusos da nossa política constitucional presidencialista, é fácil demonstrar. Os dispositivos sobre a elaboração e fiscalização do Orçamento atestam essa tendência de maneira muito clara. Ela é, também, atestada pelos dispositivos sobre o estado de sítio, que na Constituição de 1946 mais minuciosos se tornam. Todos os grandes problemas da organização constitucional brasileira da Primeira República, cujo ciclo se findou em 1930, receberam, nas Cartas de 34 e 46, um tratamento, por assim dizer, especializado. Autonomia dos Estados, intervenção, sistema representativo, estrutura da Justiça, estado de sítio, são questões que passam a ser objeto de um conjunto de dispositivos pelos quais se observa, antes de tudo, o empenho do legislador em prever e impedir os abusos do poder, ou, mais exatamente — do Poder Executivo.

A preocupação de domar, de conter o Executivo, evitando seus excessos e impedindo que saísse do leito legal em que a sua atuação se devia manter, essa preocupação apresenta, na Constituição de 1946, refinamentos técnicos muito interessantes. Como exemplo, pode ser citada a proibição da delegação de poderes.

Argumentáramos na Constituinte a favor da delegação de poderes, lembrando a experiência político-administrativa de vários países, inclusive dos Estados Unidos. Argumentamos em vão. Retorquiam que, entre nós, é tão avassaladora a influência do Executivo, que favorecê-la com portas mais abertas redundaria na total asfixia dos outros Poderes, e, de modo especial, do Poder Legislativo.”

Victor Nunes Leal (51) comenta:

“A gigantesca produção legislativa do Estado Nôvo, toda ela emanada do Chefe de Estado, deve ter influído muito para se ter adotado a solução oposta, de impedir que o Governo legisle, mesmo por via de delegação. Mas, se assim é, estar-se-á cometendo o erro de confundir coisas diversas. No Estado Nôvo, o Governo era a única agência legislativa, pois não havia parlamento que estabelecesse as diretrizes da legislação ou pudesse revogar as leis em que o Executivo fizesse mau uso da autorização recebida.”

Parlamentarismo

Pela Emenda Constitucional n.º 4, de 1961, adotou-se o sistema parlamentar de Governo que teve, entretanto, curta duração, rejeitado que foi em consulta plebiscitária e revogado pela Emenda Constitucional n.º 6, de 1963.

O art. 22 da Emenda Constitucional n.º 4 dispunha:

“Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de Governo, ora instituído, mediante leis votadas nas duas Casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros.

Parágrafo único — A legislação delegada poderá ser admitida por lei votada na forma dêste artigo.”

A Lei Complementar ao Ato Adicional, de 17 de julho de 1962 (D.O. 17-7-62, retificada no D. O. de 24-7-62), complementa a organização do sistema parlamentar de Governo e estabelece outras disposições. Diz o seu art. 1.º:

“Os Poderes Legislativo e Executivo separados, funcionam, entre si, em regime de colaboração e são, relativamente ao Poder Judiciário, independentes e harmônicos”.

(51) Victor Nunes Leal — op. cit. — “Delegação Legislativa” — pág. 98.

O Capítulo VIII desta Lei Complementar dispõe:

"Da legislação Delegada

Art. 28 — O Presidente do Conselho de Ministros pode solicitar ao Congresso Nacional delegação de poderes para legislar.

Art. 29 — Do pedido de delegação devem constar os seguintes elementos:

- a) o conteúdo, o objeto e o alcance da delegação;
- b) o fundamento jurídico da lei projetada;
- c) a estimativa da despesa que possa advir e a indicação dos recursos para satisfazê-la.

Parágrafo único — O pedido será apreciado em cada casa do Congresso por uma comissão especial.

Art. 30 — A delegação deverá ser dada por decreto legislativo aprovado por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional.

Art. 31 — Do decreto legislativo referido no artigo anterior constarão os limites e condições da delegação.

Art. 32 — Com fundamento em que a delegação tenha sido excedida, qualquer congressista, dentro dos dez dias seguintes ao da publicação da lei, pode propor que esta seja total ou parcialmente revogada.

Parágrafo único — Se a lei for publicada no intervalo das sessões legislativas, o prazo previsto neste artigo começará a contar-se do dia em que se reunir o Congresso Nacional.

Art. 33 — O projeto de revogação será sujeito a uma só discussão, terá regime de urgência, considerar-se-á aprovado se obtiver maioria simples na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e poderá ser votado total ou parcialmente.

Art. 34 — Não podem ser objeto de delegação a criação de tributos, a autorização de emissões de curso forçado e as matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional.

Art. 35 — A delegação para legislar deverá ser utilizada, sob pena de caducidade, dentro do prazo de trinta dias, a contar da data da publicação do decreto legislativo que a conceder.

Art. 36 — Será adotada pelo Presidente da República a seguinte fórmula para promulgação da lei delegada: "Faço saber que, no uso da delegação constante do decreto legislativo n.º ..., decreto a seguinte lei."

Art. 37 — Sem prejuízo da iniciativa referida no art. 67, e seus parágrafos, da Constituição, e no art. 18, Inciso I, do Ato Adicional, será arquivado o projeto de revogação (artigo 33), nos seguintes casos:

- a) se, pelo voto de dois terços da comissão especial da casa do Congresso em que houver sido apresentado, for considerado improcedente;
- b) se não for aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal dentro de quarenta dias da data de sua apresentação.

Art. 38 — Salvo disposição em contrário do decreto legislativo que conceder a delegação, a lei delegada deverá entrar em vigor em prazo não superior a quarenta e cinco dias."

O Decreto Legislativo n.º 8, de 1962, "delega ao Poder Executivo poderes para legislar sobre os cargos de Ministros Extraordinários" (D.O. 28-8-62); o Decreto Legislativo n.º 9, de 1962, "delega ao Poder Executivo poderes para prorrogar e alterar a legislação vigente de intervenção no domínio econômico promulgada para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo do povo, de modo a adaptá-la às necessidades atuais do País, bem como para suprimir, reestruturar ou agrupar as entidades que, atual, direta ou indiretamente, sejam responsáveis pela política de abastecimento, preços e assistência alimentar do País, e estabelece os limites e condições da delegação" (D.O. 28-8-62); O Decreto Legislativo n.º 11, de 1962, "delega ao Poder Executivo poderes para decretar lei criando um fundo de natureza contábil, denominado Fundo Federal Agropecuário (FFAP), e estabelece os limites e condições da delegação" (D.O. 14-9-62).

Em consequência destas delegações, tivemos as Leis Delegadas:

- n.º 1, de 25 de setembro de 1962 — "Cria cargos de Ministros Extraordinários e dá outras providências" (D.O. 26-9-62);
- n.º 2, de 26 de setembro de 1962 — "Altera a Lei n.º 1.506, de 19 de dezembro de 1951, dando-lhe nova redação e adota providências" (D.O. 27-9-62; ret. D.O. 27-10-62);

- n.º 3, de 26 de setembro de 1962 — “Altera dispositivos do Decreto n.º 1.102, de 21 de novembro de 1903, e dá outras providências” (D.O. 27-9-62; ret. D.O. 2-10-62);
- n.º 4, de 26 de setembro de 1962 — “Dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo” (D.O. 27-9-62; ret. D.O. 2-10-62);
- n.º 5, de 26 de setembro de 1962 — “Organiza a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) e dá outras providências” (D.O. 27-9-62; ret. D.O. 2-10-62);
- n.º 6, de 26 de setembro de 1962 — “Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e dá outras providências” (D.O. 27-9-62; ret. D.O. 2-10-62);
- n.º 7, de 26 de setembro de 1962 — “Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Armazenamento, e dá outras providências” (D.O. 27-9-62; ret. D.O. 2-10-62);
- n.º 8, de 11 de outubro de 1962 — “Cria o Fundo Federal Agropecuário (FFAP) no Ministério da Agricultura e dá outras providências” (D.O. 12-10-62; ret. D.O. 16-10-62);
- n.º 9, de 11 de outubro de 1962 — “Reorganiza o Ministério da Agricultura e dá outras providências” (D.O. 12-10-62; ret. D.O. 16-10-62; rep. — D.O. 3-1-63; ret. D.O. 9-1-63);
- n.º 10, de 11 de outubro de 1962 — “Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e dá outras providências” (D.O. 12-10-62);
- n.º 11, de 11 de outubro de 1962 — “Cria a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) e dá outras providências” (D.O. 12-10-62; ret. D.O. 16-10-62).

Ato Institucional n.º 2

Na vigência do Ato Institucional n.º 2, poderá o Presidente da República baixar decretos-leis, sobre matéria de segurança nacional, ou, decretado o recesso parlamentar, sobre todas as matérias previstas na Constituição e na lei orgânica.

Dispõe o Ato Institucional n.º 2:

Art. 30 — O Presidente da República poderá baixar atos complementares ao presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional.

Art. 31 — A decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras dos Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em “estado de sítio” ou fora dêle.

Parágrafo único — Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar mediante decretos-leis, em todas as matérias previstas na Constituição e na lei orgânica.

Art. 33 — O presente Ato Institucional vigora desde a sua publicação até 15 de março de 1967, revogadas as disposições constitucionais ou legais em contrário. Brasília, 27 de outubro de 1965; 144.º da Independência e 77.º da República.

H. Castello Branco — **Juracy Montenegro Magalhães** — **Paulo Bosisio** — **Arthur da Costa e Silva** — **Vasco Leitão da Cunha** — **Eduardo Gomes.**”

(D. O. de 27-11-65, pág. 11.019.)

III — O PROBLEMA DA DELEGAÇÃO LEGISLATIVA

Poderíamos registrar um sem-número de argumentos pró ou contra a delegação legislativa, analisando a questão apenas em nosso País.

Esta compilação seria, entretanto, fastidiosa.

Com as citações já feitas e com as que ora apresentamos, acreditamos dar uma idéia geral das posições assumidas na defesa ou condenação das delegações.

“Depois do interregno do Estado Novo, que já sabemos como regulou amplamente a faculdade de delegação legislativa (de que jamais teve ensejo de usar), a Constituição de 1946 reiterou a vedação” — escreve Nelson de Souza Sampaio⁽⁵²⁾, sublinhando:

“O § 2.º do art. 36 da Constituição vigente já nasceu, porém, conhecendo opositores. Na Constituinte, AGAMEMNON MAGALHÃES, HERMES LIMA e BARBOSA LIMA defenderam, como necessárias, as delegações legislativas. Desde então, tem crescido o número de críticos desse dispositivo. A faculdade da delegação legislativa acabou convertendo-se num anseio de muitos. Primeiramente aconselhada por juristas, passou em seguida a ser advogada por políticos, tanto

(52) Nelson de Souza Sampaio — op. cit. — pág. 17.

da oposição como do Governo. Como é de hábito entre nós em tais movimentos, vários passaram a encarar a medida como *solucionadora* de muitos de nossos magnos problemas políticos e administrativos.

A emenda constitucional, que pretendeu instituir o Governo colegiado no Brasil, não teve dúvida em admitir a delegação legislativa em seu art. 13: "O Conselho Federal, fixados pelo Congresso Nacional os critérios gerais da política legislativa a ser regulada, poderá expedir decretos com força de lei". O parágrafo único volta a dar curso à expressão *decretos-leis*. Em 1955, o Deputado Carlos Lacerda advogou um "regime de exceção", de caráter provisório, que se deveria instituir, ao que parece, por uma delegação do Legislativo para que o Governo fizesse as reformas institucionais reclamadas, segundo aquêle parlamentar, pelas circunstâncias. Cremos que o autor da idéia não pensou bem nas dificuldades da fórmula, cujos limites seriam, por outro lado, demasiadamente amplos. Além disso, tal delegação, para ser legítima, exigiria reforma constitucional. É claro que seria mais fácil convencer o Congresso a fazer as reformas aconselhadas do que persuadi-lo a delegar a outro poder essa atribuição. Se o Congresso não queria fazê-las por si, muito menos se disporia a permitir que o Executivo as fizesse.

No ano seguinte, mal inaugurado o novo período presidencial, o Ministro da Justiça de então, o Sr. Nereu Ramos, em entrevista coletiva de 26-3-1956, pôs na ordem do dia a questão da reforma constitucional, incluindo entre os assuntos o da delegação legislativa. Ato contínuo, o titular da pasta da Justiça designou uma Comissão de eminentes juristas a fim de elaborar as sugestões da reforma pretendida.

Mas, ao contrário do que seria de esperar, por êsses precedentes, a Comissão não sentiu necessidade de tocar no tão comentado § 2.º do art. 36 da nossa Constituição. É que, com grande habilidade e prudência, a Comissão somente adotou a delegação interna, do modelo italiano referido, que não entra em conflito com o citado dispositivo.

Creemos que não é conveniente avançar mais, nas condições atuais de nossa vida política, do que fez o anteprojeto de reforma dos arts. 67, 68 e 69 da Constituição, de que foi relator o Prof.

Hermes Lima. O mais pode ser alcançado com outras duas medidas: a *abreviação da elaboração legislativa*, objeto principal da emenda dos mencionados artigos, e a *ampliação da função regulamentar*, o que não colide, como já sabemos, com o § 2.º do art. 36.

Tal maneira de ver parece-nos tanto mais razoável quanto, na verdade, o Governo jamais se viu condenado à inação por inércia do Congresso. As leis mais urgentes para a intervenção na vida econômica não têm sido negadas ao Governo. Se o Congresso, que praticamente funciona durante todo o ano, se tem recusado a votar certas leis, algumas delas muito relevantes, as razões são de ordem política e não desapareceriam com a possibilidade da delegação. Supor o contrário seria imaginar que a maioria parlamentar que se recusa a aprovar certos projetos de lei concordaria em entregar a sua feitura a outro poder. Tal hipótese só se realizaria em relação às medidas financeiras impopulares — e não são essas que constituem os projetos atualmente enalhados no Congresso."

O anteprojeto de reforma da Constituição, apresentado pela Comissão de Juristas designada pelo Sr. Nereu Ramos, dava nova redação aos arts. 67, 68 e 69 da Carta Magna, dispondo nos §§ 6.º e 7.º do art. 67:

"§ 6.º — O Congresso Nacional poderá autorizar o Poder Executivo a elaborar projeto definitivo de lei dentro dos limites e diretrizes que estabelecer. Dentro de 60 dias, se outro prazo não houver sido fixado, o Presidente da República enviará ao Presidente do Senado o projeto resultante da autorização, sob pena de caducidade. Nos 30 dias seguintes, em sessão conjunta, o Congresso o aprovará ou rejeitará por maioria de votos, presente a maioria de seus membros, não podendo emendá-lo. Se o não fizer dentro desse prazo, considerar-se-á aprovado, e o Presidente da República imediatamente o promulgará como lei.

§ 7.º — A autorização não poderá versar sobre matéria eleitoral, orçamentária, minas, riquezas do subsolo e *quedas d'água ou ratificação de tratados*."

O Sr. Hermes Lima, Relator da Comissão no tocante à elaboração legislativa, justifica amplamente as alterações preconizadas, dizendo:

“.....
A fórmula sugerida pela Comissão o que, acima de tudo, visa é abrir nova modalidade efetiva de colaboração entre Executivo e Legislativo. Pensa a Comissão haver colimado esse objetivo determinando o contróle final do Legislativo sobre os projetos definitivos de lei elaborados pelo Executivo. A fórmula tem ainda a virtude de fazer que a cooperação entre os dois Podêres se processe até a solução final dada pelo voto soberano do Legislativo.

Pelo exame acurado do problema, convencida está a Comissão que o dispositivo sugerido à competência e sabedoria dos nossos legisladores entrosa a experiência e o aparelhamento do Governo com as atribuições específicas e soberanas do Congresso.

Nos limites da fórmula lembrada, não há como vislumbrar inconstitucionalidade decorrente da delegação de atribuições. A atribuição própria, intransferível, do Congresso, é votar as leis. Ele pode separar os dois tempos — fazer a lei e votar a lei — sem se despojar de sua atribuição específica, soberana, que é a de pronunciar a palavra final decisiva.

Não está, portanto, o Congresso delegando atribuições ao autorizar o Executivo a elaborar projeto definitivo de lei dentro de limites e diretrizes por ele determinadas, porque com ele permanece o privilégio que lhe é próprio, de convertê-lo ou não em diploma legal. A colaboração prevista não implica, pois, em que o Congresso se despoje de prerrogativas exclusivas suas, ao mesmo tempo que associa o Executivo à obra legiferante. O problema aqui é de autorização, não de delegação.

.....
.....
A autorização ao Executivo para elaborar projetos definitivos de lei não abrangerá matéria eleitoral, orçamentária, minas, riquezas do subsolo e quedas d'água. Entendeu a Comissão que a matéria desses tópicos não deveria ser retirada do processo normal do debate legislativo, não devendo, portanto, constituir objeto de autorizações.

Vários são os defensores da delegação legislativa.

Ao estudarmos o problema da delegação de poderes na Constituição de 1891, tivemos oportunidade de mencionar a posição assumida por Carlos Maximiliano (53) que aqui ampliaremos. Diz aquêlê jurista:

“Contrária aos princípios clássicos de Direito Público é a delegação de poder legislativo feita pelo Congresso ao Chefe de Estado. Na vida animal um órgão não transmite a outro as suas funções. Não se admite o subestabelecimento do mandato político; o do particular, aliás, precisa ser expressamente autorizado pelo mandante.

O eleitor não delega poderes ao seu representante; indica o homem que deve exercer funções preestabelecidas pelo código fundamental. Demais, transmitindo a outrem a tarefa que lhe é própria, desmoraliza-se o Legislativo, confessa a sua impotência, a própria incapacidade.”

Porém, adiante, Carlos Maximiliano escreve:

“Das próprias palavras dos publicistas que verberam o abuso das delegações legislativas, conclui-se que em todos os países são elas usadas em larga escala. É que acima das teorias, dos preceitos rígidos, dos textos veneráveis, estão os fatos incoercíveis e fatais.

A engrenagem complicada dos Parlamentos, a lentidão e a falta de orientação dos seus trabalhos levam o desânimo ao espírito dos que desejam que aquelas corporações produzam obra sistemática e de vulto. Em regra, a delegação é consequência tardia e desesperada de um projeto de lei necessária, que se arrasta durante meses ou anos pelas Câmaras, retardado pela obstrução ou pela falta de “quorum” para as votações e desfigurado por emendas nocivas e contraditórias.

Por atenderem menos a doutrinas abstratas do que à realidade inelutável, os italianos, suíços e alemães, embora reconhecendo serem as delegações contrárias aos princípios do Direito Público, aceitam-nas e justificam-nas como necessidade prática.

(53) Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira de 1891* - 1923, pág. 273.

Entendem que se não opera uma renúncia de funções, porque o Congresso autoriza o Presidente a elaborar um decreto e estabelece os moldes em que será vazado o trabalho do Executivo. Limita-se, portanto, a incumbir do desempenho de parte de sua tarefa uma entidade mais apta para produzi-la nos termos das instruções recebidas. Logo, a gênese jurídica da lei encontra-se ainda na vontade do poder constitucionalmente competente. Carlos Maximiliano cita, em abono deste entendimento, Criscuoli — "La delegazione del Potere Legislativo nel Moderno Costituzionalismo" — Arndt e Silvestro Graziano "Il Sindacato Costituzionale" — 1914."

Ressalta ainda Carlos Maximiliano:

"A delegação de poderes é prática em desacôrdo com os princípios abstratos do Direito Constitucional, porém inveterada nos costumes públicos de todos os povos cultos. Isto mesmo afirmou, por outras palavras, Rui Barbosa e repetiu Alfredo Valladão. Combatida pela doutrina, vinga, todavia, prestigiada pelo consenso universal."

Themistocles Brandão Cavalcanti (54), estudando o princípio da separação dos poderes e suas modernas aplicações, escreve:

"Entre nós o princípio foi levado a extremos e a proibição de delegação legislativa está expressa no próprio texto constitucional. As conseqüências dessa proibição, entretanto, são as mais graves, porque sendo ela a negação de uma realidade, numerosas são as fórmulas oblíquas por meio das quais o preceito é desrespeitado.

A experiência moderna, com o acréscimo da intervenção do Estado em todos os setores, pela exigência de uma multiplicação do poder normativo, torna o Poder Legislativo de todo ineficaz para realizar toda a sua tarefa, e, principalmente, quando se trata de matéria técnica que escapa aos conhecimentos da média dos elementos que integram o Poder Legislativo.

Nos Estados Unidos, a função delegada é uma realidade e todos estão convencidos ali de que nem a assessoria técnica continuada aos membros da Câmara consegue torná-la apta a realizar uma tarefa legislativa à altura das necessidades do Estado.

A verdade é que a delegação legislativa não importa em renúncia a uma faculdade inerente ao poder competente, mas num processo de descentralização para um órgão mais capaz tecnicamente de realizar essa difícil tarefa."

Bilac Pinto (55) sustenta:

"A delegação legislativa, que era formalmente interdita nos regimes demo-liberais puros, passou a ser, por força das novas funções do Estado intervencionista, o processo mais apto a atender aos reclamos de uma regulamentação numerosa, complexa e rica em detalhes técnicos."

Castro Nunes (56), julgando impraticável a proibição irremovível e peremptória do § 2.º do art. 36, afirma:

"Vários fatores concorrem para a legitimação, aqui como em toda parte, da legislação delegada. Um deles, a inaptidão dos corpos legislativos, numerosos ou heterogêneos e divididos pelo espírito partidário, para a elaboração de certas leis que exigem preparo técnico e alta ponderação; outro, a lentidão dos métodos legislativos que não comportam a readaptação da lei a circunstâncias novas e imprevistas em pontos de detalhe. Outro ainda, o caráter predominantemente econômico ou administrativo de certas leis, a serem completas pelo Governo, com melhores e mais seguros elementos de informação."

Luiz Gonzaga do Nascimento Silva (57), manifestando-se favorável à delegação legislativa, cita em abono de sua tese o conceito de Louis Jaffe ("An Essay on Delegation of Legislative Power" — in "Columbia Law Review" — 1947):

"Delegation of power of administration is the dynamo of the modern social service state."

Argumentando que nos dias de hoje a legislação é eminentemente técnica, emaranhando-se em detalhes, que muitas vezes anulam a orientação geral, cita o mesmo monografista norte-americano: "Conflict over detail may be more intense and meaningful than conflict over basic policy" e ainda "It

(54) Themistocles Brandão Cavalcanti — op. cit. pág. 12.

(55) Bilac Pinto — "Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública" — pág. 103 (apud Castro Nunes — op. cit.).

(56) Castro Nunes — op. cit. — pág. 8.

(57) Luiz Gonzaga do Nascimento Silva — "A delegação de poderes legislativos na jurisprudência norte-americana" — Revista Forense — volume 128 — 1949 — pág. 25.

may be a sufficient reason for delegation that the legislative can agree on general policy but not on the details". Em apoio, Jaffe cita Comer ("Legislative Functions of National Administrative Authorities" — 1927) e Stamp ("Recent tendencies toward the devolution of legislative functions to the administration"), o primeiro enumerando como vantagens da delegação: 1) melhor conhecimento de que a norma se ajustará às necessidades; 2) rapidez; 3) flexibilidade; 4) melhor continuidade, valor técnico e mais longa vigência das normas legais e 5) maior tempo deixado ao Parlamento para fixar as orientações gerais, as normas políticas. E o segundo, aceitando as mesmas vantagens e acentuando que o interesse político não cria oposição à adoção de princípios gerais, mas obstrui a legislação de detalhes."

Seabra Fagundes, em conferência pronunciada, em 1955, (58) assinala:

"Essencial é empreender a reforma do direito vigente no sentido de aparelhar a União para o exercício mais eficiente da função legislativa. É esse talvez o ponto mais relevante a encarar, porque a sua solução significa preliminar decisiva para muitas outras soluções.

O emperramento dos parlamentos, a impossibilidade material do desempenho, por parte deles, da intensa elaboração legislativa que os dias atuais exigem, sem uma cooperação ampla do Executivo ou sem que adotem uma nova técnica de legislar, é um fenômeno hoje em dia universal. Pelo que não há exagero em dizer-se, com Oswaldo Trigueiro, prefaciando "O Processo Legislativo na Europa Ocidental", de Langrod, que a crise da democracia é, sobretudo, uma crise do Poder Legislativo. Estando nas assembleias de representantes do povo o mais precioso fator da vida democrática, pelo debate dos problemas gerais e pelo controle político do Poder Executivo, verifica-se, no entanto, que elas não têm condições para legislar com rapidez e eficiência.

A multiplicidade das matérias a pedirem legislação, a numerosa composição dos plenários parlamentares, a insuficiência dos escolhidos para a representação política, no concernente a tarefas que exigem conhecimento especializado, tudo se soma tornando menos eficazes o ritmo e a qualidade do trabalho do Poder Legislativo. Os projetos de lei se atrasam na sua marcha, enquanto os fatos se sucedem e multiplicam à revelia de disciplinação eficiente. A falta de legislação trava-se o Estado como fator de ação e

progresso. É manifesto o seu descompasso com a celeridade das atividades privadas. As leis surgem tardias, mal redigidas, contraditórias, privadas da sistematização indispensável a uma aplicação conveniente aos fatos. Com isso armam-se os adversários das instituições livres de um pretexto para a catequese das massas aos governos ditatoriais.

Algo se impõe fazer no sentido de remediar tal situação. Já permitindo delegar a função legiferante, já emprestando novo ritmo ao trabalho legislativo do Congresso. O preceito do art. 36, § 2.º, da Constituição, que veda, *peremptoriamente*, qualquer delegação de poderes, é exato em relação ao poder que julga, cuja delegação nenhum povo admite, porém, contrasta com a realidade dos nossos dias e mesmo histórica, no concernente à elaboração legislativa.

A ação do Poder Executivo na feitura de leis tem sido admitida por todos os povos. A delegação é mais comum sob o regime parlamentar, porém nada impede, porque tudo é uma questão de criação do legislador-constituente, que, convido à prática do regime presidencial, sob este seja ela admitida. No campo das instituições políticas o que vale primordialmente é a funcionalidade, é a eficiência, é a utilidade das fórmulas na sua transplantação à realidade ambiente e não a harmonia das regras com modelos teóricos."

Francisco Sá Filho (59) comenta:

"Certo é que a ação tardigrada dos Parlamentos deixa de atender, por vezes, aos reclamos multiformes da trepidante atualidade, notadamente nas suas manifestações econômicas e financeiras. Dai, a votação de leis, pelas quais o próprio Parlamento, num gesto de confissão da sua insuficiência, habilita o Governo a tomar determinadas medidas, que podem interferir com a legislação em vigor. Sói a lei preestabelecer prazos e condições, admitir providências provisórias ou permanentes, como exigir a ulterior ratificação legislativa.

(58) Seabra Fagundes — "Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras" — Conferência pronunciada no Serviço de Documentação do MJNI, em 26-10-55 — *Revista Forense* — vol. 163 — 1956 — pág. 9.

(59) Francisco Sá Filho — *op. cit.*

Ao consignar tais autorizações, o legislador não confere ao Executivo a faculdade de agir ou não, mas lhe atribui o poder de fazê-lo, de que ele não poderá abrir mão. Não se trata de simples autorização facultativa, e sim de habilitação para agir, obrigatoriamente.

Melhor será, pois, denominar tais leis, de leis de habilitação, ou ainda leis de poderes, evitando juntar a esses, o epíteto ditatorial, que costuma acompanhá-los.

Em estudo magistral, SEABRA FAGUNDES demonstrou que a crise do Legislativo tinha de ser conjurada, ou permitindo-se a delegação da função legiferante ou emprestando-se novo ritmo aos trabalhos parlamentares. O mandamento constitucional contrasta com a realidade de nossos dias e de nossa história, no concernente à elaboração das leis.

A conciliação dessas necessidades com o respeito aos princípios democráticos, poderia assentar nestas ou em outras bases mais simples e práticas:

- 1 — restringir as matérias, como penas e tributos, em que é vedada a delegação do poder legislativo;
- 2 — com essa ressalva, admitir autorização ao Executivo para adotar determinadas providências, dentro de certos limites, ou emprestar a natureza regulamentar a leis existentes, tornando-as alteráveis por decreto;
- 3 — submeter os decretos autorizados à aprovação do Congresso, que deverá deliberar dentro de prazo preestabelecido, sob pena de serem promulgados, para se tornarem obrigatórios.

Por essa fórmula se aproveitaria, de modo mais democrático, o sistema das leis-quadros e da deslegalização, em fecundo processo de colaboração dos poderes."

O Professor Luiz Navarro de Britto (60), julgando imprescindível reconhecer constitucionalmente ao Poder Executivo a liderança na legislação, escreve, ao discorrer sobre a

delegação de poderes; em sentido restrito, ou seja, a transferência pelo Congresso de atribuições legislativas ao Governo:

"... Mas, como os Estados Unidos, outros países continuam também fiéis ao princípio da não-delegação, sem conseguirem, entretanto, escapar ao imperativo dos fatos. A Bélgica, citada por Campion e Lidderdale, é um destes exemplos. Na Argentina, comenta Dionísio Petriella: "O Poder Executivo tem ditado verdadeiros decretos-leis... reconhecidos válidos pela doutrina e jurisprudência."

"No Brasil — prossegue o professor da Universidade da Bahia — a desobediência ao princípio já se incorporou à história política. Desde o Império, Pimenta Bueno e João Barbalho criticaram, com rudeza, a prática da "subdelegação" de poderes e "a ampliação do poder regulamentar". Na Primeira República e apesar dos reclamos de Rui Barbosa, ela continuou sendo utilizada, notadamente através de autorizações orçamentárias para a criação de empregos e serviços públicos.

Por isso, as Constituições de 34 (art. 3.º § 3.º) e de 46 (§ 2.º do art. 36) quiseram, como sua irmã francesa da IV República, impedir e prevenir estas situações extra legais, com o impedimento explícito da delegação consignado nos seus textos. Mas, a vida da Segunda, assim como da Terceira Repúblicas brasileiras demonstraram, sempre, a extrema flexibilidade destas normas proibitivas. Entre os casos mais surpreendentes lembre-se a criação, por decreto, da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

Em 1957, a Lei n.º 3.244 outorgou ao Conselho de Política Aduaneira a faculdade de alterar alíquotas do imposto de importação e modificar a nomenclatura das tarifas. As Comissões de Salário-Mínimo exercem ainda hoje autêntica função legiferante. E a lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional transferiu para os Conselhos de Educação e para os Conselhos Universitários matéria tradicionalmente legislativa. Além disso, o próprio Supremo Tribunal Federal já consagrou a teoria e a prática da delegação de poderes. Isto ocorreu no Recurso Extraordinário 12.639, no qual foi relator o Ministro Lafaiete de Andrada, bem como no Recurso Criminal número

(60) Luiz Navarro de Britto — "Legislação e Poder Executivo" — artigo publicado no *Correio Braziliense* — de 3-10-65.

13.523, ambos de 1948, dêste último sendo relator o Ministro Barros Barreto.

Não há portanto exagêro em repetir com o Professor Hermes Lima que a delegação de poderes é “uma prática tradicional do direito público brasileiro.”

As tentativas de sua efetiva “racionalização”, porém, têm sido infelizes. De uma vez (1956) foi abortada, de outra morreu ainda muito criança (Lei Complementar).”

Carlos Medeiros Silva (61), registrando que a Constituição vigente, ao dotar o Poder Executivo dos meios e instrumentos necessários ao desempenho de seu papel no mecanismo do regime, o fez com a preocupação de evitar abusos e usurpações, considera que a “Carta Magna cometeu, entretanto, êrro grave ao proibir o exercício de poderes legislativos delegados”. E afixa:

“A delegação de poderes é uma prática indispensável na época contemporânea. Na Inglaterra e nos Estados Unidos, segundo o testemunho de Carleton Kemp Allen (Law and Orders) e de James Hart (The Ordinance Making Powers of the President) e de outros autores de nota, é por meio dêste expediente que o Congresso e o Executivo conjugam os seus esforços para atender à grande massa de assuntos que reclamam soluções legais.

A função do governo se confunde cada vez mais com a legislação, o que levou R. Capitant a afirmar: “Governar não é mais agir dentro do quadro das leis existentes; governar é dirigir a própria legislação; governar é uma palavra, é legislar”.

O Poder Executivo é de fato o ponto nuclear da organização política e administrativa do Estado (Castro Nunes, O Poder Executivo na Evolução política do Brasil in “Revista Forense”, vol. 74, pág. 14; A. Moitinho Doria, O Poder Executivo na futura Constituição in “Revista” citada, vol. 103, pág. 428).

Vedando a delegação, a Constituição vigente veio cercear a ação do Executivo, no momento em que ela é reclamada pronta e eficazmente.

Castro Nunes, em trabalho recente, afirmou que tal proibição constitucional é um fenômeno de “marginalismo político”, do alheamento das realidades com que se legisla não para o país a que se destinam as leis, mas em abstrato, fora, inteiramente fora das circunstâncias concretas que teriam de ditar as soluções (Revista de Direito Administrativo, vol. 25, pág. 3).

A atribuição de exercer delegações é, a meu ver, uma grave lacuna que, mais cedo ou mais tarde teremos que preencher, para que o Poder Executivo possa desempenhar cabalmente a sua missão.”

Nelson de Sousa Sampaio (62), entretanto, não concorda com Carlos Medeiros Silva, quando êste alega ter a Constituição cometido grave êrro ao proibir o exercício de poderes legislativos delegados. E argumenta:

“Não houve tal gravidade, pois a Constituição apenas reproduziu a proibição de 1934 e explicitou o que sempre esteve implícito em nossa história constitucional, com exceção do parêntese do Estado Nôvo. Concordamos com Castro Nunes em que “fôra melhor não explicitá-la” porque assim o aplicador ficaria mais à vontade para realizar uma “construção” judicial ampliadora dos contornos da função regulamentar. Mas, conforme vimos, nem a letra nem o espírito do dispositivo impede tal construção, como não a tem impedido, nos Estados Unidos, o princípio da não-delegação legislativa. Quando muito, o preceito poderá tornar mais lenta tal construção, mas, uma vez inscrita a proibição, talvez seja pior, por enquanto, retirá-la.”

Oswaldo Trigueiro (63), em conferência pronunciada na Universidade de Brasília, a 18 de agosto do corrente ano, defendendo a delegação legislativa “sem a qual — frisou — não haverá salvação”, afirmou que “o Congresso Nacional está praticamente incapacitado para o exercício da tarefa legislativa no sentido clássico, isto é, a tarefa de elaborar as grandes leis reguladoras da vida política e da ordem econômica e social do País. A maioria das leis votadas anualmente inclui-se na categoria das leis meramente formais. São atos através dos quais o Congresso desempenha atribuições constitucionais de controle financeiro ou político, porém que não compreendiam textos jurídicos normativos”. Exemplificou o conferencista com os atos de 1957, concluindo que “apesar

(61) Carlos Medeiros Silva — “As atribuições Constitucionais do Poder Executivo” — Conferência pronunciada em 29-10-52, em curso de administração pública promovido pela Fundação Getúlio Vargas — Publicada na Revista de Direito Administrativo — Volume XXXI — 1953 — pág. 9.

(62) Nelson de Sousa Sampaio — op. cit. — pág. 18.

(63) Oswaldo Trigueiro — A problemática atual do Poder Legislativo — Conferência pronunciada no Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo — Universidade de Brasília — em 18-8-65. Taquigrafada pela Diretoria de Registro Taquigráfico da Câmara dos Deputados.

de trabalhar intensamente durante onze e mesmo doze meses por ano, às vezes realizando três sessões diárias, a produção propriamente legislativa do Congresso é insignificante. Ele vota poucas leis e as poucas que vota, pelos defeitos do processo legislativo, não são, evidentemente, da melhor qualidade."

Se bem que a quantidade de leis não tenha maior significação e já acentuara Rippert (64) que o excesso dessas é um sintoma de declínio do direito — apontando a sabedoria romana: "plurimae leges, pessima respublica" —, julgamos necessário, neste ponto de nosso trabalho, em resposta à recente crítica do ilustre Procurador-Geral da República, oferecer um quadro demonstrativo da tarefa legislativa. O Congresso Nacional aprovou o seguinte número de leis, de 1934 a 1.º de setembro de 1965:

1934 — 15; 1935 — 161; 1936 — 207;
1937 — 220; 1946 — 12; 1947 — 197;
1948 — 402; 1949 — 447; 1950 — 221;
1951 — 292; 1952 — 301; 1953 — 357;
1954 — 231; 1955 — 321; 1956 — 391;
1957 — 276; 1958 — 154; 1959 — 205;
1960 — 148; 1961 — 185; 1962 — 157;
1963 — 124; 1964 — 278; 1965 — 171 (até
1.º de setembro).

Se é verdade que muitas destas são apenas leis de caráter formal, inúmeras leis materiais e de imensa importância foram votadas pelo Congresso Nacional, umas de iniciativa dos próprios parlamentares, outras originadas do Executivo, mas merecendo, muitas vezes, estas últimas, substitutivos, emendas outras, aperfeiçoamentos, enfim.

E quanto à qualidade, melhor será darmos a palavra ao Deputado Ernani Sátiro, que, na fase dos debates da conferência supra-mencionada, declarou:

"Entendo que o eminente conferencista colocou o problema em termos muito extremos. E poderei citar muitos exemplos de perigo em que incorreríamos com essa delegação nos termos pretendidos. Do mesmo modo como recebemos com inteira compreensão, com compreensão democrática, aquilo que, na conferência, possa implicar em crítica ao Congresso — mesmo porque essa crítica foi a mais elevada — devolvemos também essa crítica ao Executivo. Somos testemunhas, muitas vezes, de certos projetos remetidos pelo Executivo, verdadeiros monstros, de onde extraímos as coisas mais estúpidas. E também se trata de atitude impes-

soal; não só neste, mas em outro governo qualquer. Sei qual tem sido o trabalho da liderança do governo, muitas vezes até particularmente devolvendo projetos a alguns ministérios, onde, outras vezes, esses projetos são elaborados por pessoas sem a menor experiência, sem a menor competência; e em alguns casos, que não são nem legisladores, porque até agrônomos, porque até eletricitistas têm feito projetos de lei neste Brasil. Imagine-se o que acontecerá se for concedida essa delegação em termos amplos; se ao invés de serem essas proposições remetidas ao Congresso Nacional, forem, desde logo, através de delegação, transformados em lei."

Convém assinalar que o conferencista, em resposta ao Presidente da UDN, afirmou:

"Na crítica à nossa legislação originada do Executivo, eu seria talvez mais severo do que o Deputado Ernani Sátiro. Dou-lhe inteira razão, porque o trabalho de elaboração de regulamentos e redação de projetos de lei, na área executiva, sempre foi um trabalho de inferior qualidade."

IV — LIMITAÇÕES DA DELEGAÇÃO LEGISLATIVA

Os próprios defensores da delegação legislativa acentuam a necessidade de sua limitação, argumentando que, assim, não haverá a tão temida hipertrofia do Poder Executivo e conseqüente "esvaziamento" do Legislativo.

Carlos Maximiliano (65) afirma:

"O Executivo deve manter-se dentro dos limites da autorização legislativa que em regra é invocada no texto do decreto, embora esta especificação não seja essencial.

Uma vez feito uso da delegação, desaparece esta, e não pode o Presidente retocar sequer a própria obra sem novo assentimento expresso do Congresso Nacional.

Ninguém admite que se use com frequência de um processo excepcional de legislar e, aqueles mesmos que o aceitam em tese, preferem que o decreto seja referendado pelo Parlamento, de modo global. Verifica-se, apenas, uma colaboração eficaz por parte do Executivo."

(64) G. Rippert — *Le déclin du droit* — apud Francisco Sá Filho — op. cit. pág. 230.

(65) Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira* — 1891 - 1923 — pág. 275.

É ainda Carlos Maximiliano que, comentando a Constituição de 1946 (66), declara:

"A causa do combate às delegações residia no receio de ampliar o arbítrio do Executivo, aumentando os perigos para a liberdade e o patrimônio dos cidadãos; fixados, porém, os limites da autorização e expedido o decreto respectivo, resultaria, ao contrário, restringido, o campo da atividade discricionária do Presidente e dos Ministros."

Themistocles Brandão Cavalcanti (67) escreve:

"Para que seja eficaz a delegação, mantendo o poder delegante a maior soma de poderes, é preciso não somente que essa delegação seja expressa, que ela estabeleça as diretrizes políticas, como os standards jurídicos, técnicos e científicos a que deve obedecer quem exerce a função delegada.

É preciso ainda mais que o poder delegante fiscalize a execução da delegação, conservando os meios de controle e de correção, para evitar que o órgão delegado abuse ou desvirtua a delegação concedida.

(...) É muito preferível reconhecer ao Poder Legislativo o monopólio da política legislativa, nela se incluindo também o poder de delegar a execução dessa função normativa, nos termos e nos limites por ele traçados, do que admitir a prática condenável do exercício pelo Poder Executivo de uma função regulamentar que transcende dos limites próprios dessa função.

Não é possível desconhecer a realidade, estabelecendo sistemas puramente abstratos e que não atendem à experiência e às necessidades da vida política e administrativa.

Foi por isso, certamente, que os países da Europa enveredaram francamente pelo regime da delegação legislativa e os Estados Unidos conseguiram superar as dificuldades surgidas na administração do Presidente Roosevelt, para admitir, já agora, a legitimidade dessa delegação.

É bem verdade que o exercício da delegação, justamente porque é contrário ao princípio básico da separação dos poderes, em sua expressão pura e ideológica, por isso mesmo, deve ficar cercado de precauções que evitem a eliminação de uma das tarefas fundamentais do Poder Legislativo.

Essas precauções devem consistir primeiramente na determinação dos limites da função delegada. Esses limites se destinam a evitar que o Poder Executivo, a quem deve ser outorgada a função legislativa, por via de delegação, não possa tomar medidas e providências restritivas dos direitos individuais não previstas no ato delegado.

Deve também a Câmara definir os critérios gerais a serem observados no cumprimento da delegação, sob pena de renunciar à parte substantiva, isto é, a que se refere ao conteúdo jurídico e por vezes até mesmo técnico, da norma a ser elaborada.

A outra condição consiste em fiscalizar a maneira de executar essa norma, estabelecendo um controle eficaz, de natureza política, contra a hipertrofia do poder que exerce a delegação, muitas vezes tentando se transformar em órgão legislativo.

A Inglaterra, diante da intensidade de seu processo de nacionalização e do exercício da delegação de poderes, atribuiu a comissões especiais do Parlamento a vigilância no setor normativo como mesmo administrativo, quanto ao uso dos recursos provenientes do poder econômico."

Frisa ainda Themistocles Cavalcanti:

"A delegação legislativa exige, entretanto, uma contraprestação que é o aumento do controle político, administrativo e econômico dos atos praticados pelo Poder Executivo."

Seabra Fagundes (68) considera:

"A delegação indiscriminada e plena não se justifica. É perigosa, podendo conduzir a um amesquinamento do papel do órgão legiferante, como regulador do equilíbrio do regime. Desde, porém, que se limite o seu conteúdo (se for apenas para a complementação de lei de diretrizes gerais, já elaborada pelo Congresso), ou se deixe condicionado o trabalho do Executivo à ratificação, ou veto global pelo Parlamento, concilia as necessidades do processo de legislar com a preservação da autoridade do Poder Legislativo. Com esses limites só desandarão em prática abusiva se o Congresso mesmo quiser abdicar de sua relevante missão político-constitucional."

(66) Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira — 1946* — volume I — 5.ª edição — pág. 411.

(67) Themistocles B. Cavalcanti — op. cit. — pág. 12.

(68) Seabra Fagundes — op. cit. — pág. 14.

Luiz Gonzaga do Nascimento Silva (69), defendendo a delegação legislativa, diz:

"Nem se procure defender a indelegabilidade em nome da democracia. Bastaria a ampla adoção da delegação por países como os Estados Unidos e a Inglaterra para afastar qualquer dúvida de que não se trata de uma solução anti-democrática. Ao contrário, o que se visa é deixar ao Parlamento maior tempo para fixar a orientação política geral, para dar os lineamentos basilares. Por outro lado, já vimos que a delegação deve ser limitada: o órgão delegante é que fixa os limites dentro dos quais há de agir o delegado. Inválida é a delegação irrestrita, diz a jurisprudência pacífica e uniforme dos Estados Unidos. Assim, não há renúncia do Parlamento a suas atribuições, e sim delegação parcial, conservando ele o controle da matéria. Mais ainda: com a elaboração já sofrida pelo instituto da delegação nos Estados Unidos, está ela ainda submetida a exame do Poder Judiciário, que anulará, e, vimos, o tem anulado, as delegações sem limites razoáveis."

Victor Nunes Leal (70) afirma estar convencido de que a proibição absoluta das delegações legislativas não consulta melhor os interesses da boa condução dos negócios públicos, escrevendo:

"É certo que as Constituições dos chamados Estados fortes consagram a regra da permissão das delegações legislativas. Mas também as democracias se utilizam deste expediente e é engano supor-se que essa medida parcial traduzisse, em si mesma, toda a técnica de construção do executivo arbitrário. Nem era esta, em matéria legislativa, a principal arma do autoritarismo, a qual consistia, não em permitir que o executivo fizesse leis mediante autorização expressa e determinada do Parlamento, mas em permitir que fizesse leis por si mesmo, sem necessidade de qualquer autorização do legislativo."

E acrescenta:

"Se considerarmos que o próprio texto constitucional poderia traçar limitações às delegações legislativas, impedindo que fossem dadas autorizações em branco e exigindo sempre que a lei de delegação contivesse os princípios básicos da regulamentação autorizada, os possíveis rejeitos ficam reduzidos a proporções bem menores. Mesmo na ausência de limita-

ções constitucionais, se o Congresso resiste em conceder delegações genéricas, se não se curva servilmente diante do Executivo, se considera a si mesmo emanção da vontade soberana do povo, nada terá que temer."

V — DELEGAÇÃO INTERNA

A reforma do Congresso Nacional, ora em execução, vem responder às críticas acerbas formuladas ao Poder Legislativo, principalmente por aqueles que o julgam incapacitado para a tarefa legislativa.

O Sr. Josaphat Marinho, Relator da Comissão Mista de Senadores e Deputados designada para o estudo das medidas referentes à reforma do Congresso Nacional, acentuando que "não é na estrutura do Poder Legislativo, mas no seu funcionamento, que assentam as origens das deficiências apuradas", apresentou diversas sugestões para a solução do problema, aprovadas pela unanimidade da Comissão (71).

Com exceção dos arts. 5.º, 6.º e 9.º do anteprojeto de reforma constitucional elaborado por este Grupo de Trabalho, cuja matéria foi regulada pelo Ato Institucional n.º 2, as demais inovações à Carta Magna sugeridas pela Comissão Mista constam do Projeto de Emenda Constitucional n.º 7, de 1965 (CN), enviado ao Congresso pelo Poder Executivo.

A reforma tem por objetivos precípuos:

- eficiência e celeridade do trabalho legislativo;
- aperfeiçoamento da técnica legislativa;
- e fortalecimento da ação do Congresso, inclusive para maior coordenação com os outros poderes.

Dentre as diversas medidas propostas, inclui-se a delegação interna, já adotada no Parlamento Italiano.

O Projeto de Emenda à Constituição n.º 7, de 1965 (CN), reproduz em seu art. 5.º, § 5.º, a sugestão da Comissão Mista, nos seguintes termos:

"Art. 5.º — Acrescentem-se ao art. 67 da Constituição os parágrafos seguintes:

"§ 5.º — A Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderão deferir a comissões especiais, organizadas com ob-

(69) Luiz Gonzaga do Nascimento Silva — op. cit. — pág. 25.

(70) Victor Nunes Leal — op. cit. pág. 92.

(71) Vide em *Revista de Informação Legislativa* — n.º 7 — setembro de 1965 — pág. 3 — artigo do Senador Josaphat Marinho.

servância do disposto no parágrafo único do art. 40, a elaboração e a votação de projetos definitivos de lei. Publicado o projeto definitivo, é facultado à maioria dos membros da Comissão ou a um quarto da respectiva Câmara, no prazo de cinco dias, solicitar que a proposição seja submetida à deliberação do Plenário.

§ 6.º — Não poderá ser objeto da autorização prevista no parágrafo anterior os projetos sobre:

- I — atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, assim como os de competência privativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;
- II — organização dos juízos e tribunais e garantias da magistratura;
- III — nacionalidade, cidadania e direito eleitoral;
- IV — matéria orçamentária;
- V — minas, riquezas do subsolo e quedas-d'água;
- VI — estado de sítio." (*)

Como justificação, escreve o Senador Josaphat Marinho:

"Ainda com o intuito de facilitar a elaboração legislativa, é facultado à Câmara e ao Senado deferir a comissões especiais o preparo e a votação de projetos definitivos de lei. Ao contrário do regime italiano (Constituição, art. 72), somente se admite a delegação interna a comissões especiais, e, como nele previsto, se resguarda o poder do Plenário de deliberação final sobre o projeto. Além disso, excluem-se da concessão autorizada aquelas matérias que, por sua relevância e gravidade, somente devem ser decididas pela própria corporação legislativa.

Adotado o sistema de prazos e a delegação interna, considerou-se desnecessária a delegação legislativa ao Poder Executivo." (Os grifos são nossos.)

I — A delegação interna na Itália

Dispõe a Constituição Italiana em seu art. 72:

"Art. 72 — Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per id disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni. La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi."

Determina o "Regolamento della Camera dei Deputati":

"Art. 40 — Le Commissioni permanenti o speciali, possono essere investite dal Presidente della Camera della discussione e

(*) A Emenda Constitucional n.º 17, de 1965, promulgada a 26 de novembro de 1965, dispõe, em seu art. 6.º:

"Os parágrafos do art. 67 da Constituição passam a ter a seguinte redação:

.....
 § 5.º — A Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderão delegar poderes a comissões especiais, organizadas com observância do disposto no parágrafo único do art. 40, para discussão e votação de projetos de lei. O texto do projeto aprovado será publicado e considerado como adotado pela Câmara respectiva, salvo se, no prazo de 5 (cinco) dias, a maioria dos membros da Comissão ou 1/5 (um quinto) da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua apreciação pelo Plenário.

§ 6.º — Não poderão ser objeto da autorização prevista no § 5.º os projetos sobre:

- I — atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, assim como os de competência privativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;
- II — organização dos juízos e tribunais e garantias da magistratura;
- III — nacionalidade, cidadania e direito eleitoral;
- IV — matéria orçamentária;
- V — minas, riquezas do subsolo e quedas-d'água;
- VI — estado de sítio.

....."

approvazione di un disegno di legge, salvo opposizione della Camera stessa all'atto dell'annuncio, che sarà dato nelle 48 ore successive alla presentazione.

Durante i periodi di aggiornamento il Presidente comunica la sua deliberazione ai singoli deputati almeno otto giorni prima della data di convocazione della Commissione competente.

La Commissione si riunisce in sede legislativa, con l'intervento dei Ministri. Udito il relatore nominato dal suo presidente, essa procede alla discussione e approvazione del disegno di legge secondo le norme del presente Regolamento, fatta eccezione per quelle riguardanti gli emendamenti di cui all'articolo 86, commi primo, secondo e terzo.

Per richiedere la verifica del numero legale o la votazione nominale è necessario il numero di quattro deputati, per lo scrutinio segreto di cinque.

Delle sedute della Commissione è redatto, oltre al processo verbale, un resoconto stenografico.

Ogni deputato, previa comunicazione al Presidente della Camera, può partecipare, in sede legislativa, a sedute di Commissioni diverse da quella alla quale appartiene, senza voto deliberativo.

Quando il disegno di legge importa un aumento dell'onere finanziario dello Stato, è necessario che la Commissione bilancio esprima il suo parere scritto e motivato, nei termini di cui all'articolo 31, terzo comma.

Nel caso che la Commissione competente non ritenga di aderire al parere della Commissione bilancio, e questa insista, a giudizio del Presidente della Camera o si procederà a Commissioni riunite per l'esame degli articoli concernente le "conseguenze finanziarie", ovvero sarà deferito all'esame dell'Assemblea l'intero disegno di legge.

La procedura di cui ai due commi precedenti viene seguita per i pareri che la Commissione Affari costituzionali deve esprimere in materia di rapporti di pubblico impiego.

La norma di cui all'ottavo comma del presente articolo si applica anche in ogni altro caso in cui una Commissione chiamata a dare parere ad altra Commissione affermi la propria competenza ad esaminare il provvedimento.

Il Presidente della Camera dà notizia all'Assemblea dei disegni di legge approvati dalle Commissioni in sede legislativa.

In ogni caso, fino al momento dell'approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera se il Governo o un decimo dei deputati o un quinto della Commissione lo richiedono.

Il presente articolo non si applica ai disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi, nonché ai progetti in materia tributaria.

Art. 41 — Un Bollettino delle Commissioni è pubblicato periodicamente a cura del Segretariato Generale della Camera. Esso contiene tutte le notizie relative all'attività delle Commissioni permanenti e speciali, in sede legislativa e in sede referente.

Art. 85 — La Camera può decidere, previa approvazione dei criteri informativi della legge, di deferire, in caso di urgenza, alla competente Commissione permanente la formulazione definitiva degli articoli di un disegno di legge, riservando all'Assemblea l'approvazione senza dichiarazioni di voto dei singoli articoli, nonché l'approvazione finale del disegno di legge con dichiarazioni di voto.

In tal caso, ogni deputato anche non appartenente alla Commissione, avrà il diritto di presentare a questa emendamenti e di partecipare ai lavori per la loro discussione."

O Senador Alexandre Marcondes Filho, em Relatório apresentado à Comissão Diretora do Senado Federal (72), registra, a propósito do Parlamento italiano:

"... pode qualquer das Câmaras distribuir projetos às suas comissões para pronunciamento definitivo em nome da própria Câmara.

Ao fazer a distribuição dos projetos — a qual é anunciada em Plenário — o Presidente esclarece o caráter em que a faz, se a fim de dar parecer para pronunciamento da Câmara, se para deliberação definitiva. Nas 48 horas que se seguirem a essa comunicação, qualquer deputado tem o direito de reclamar contra a distribuição feita neste último caráter. Em tal caso, o projeto, ao invés

(72) Alexandre Marcondes Filho — *Alguns Parla-mentos Estrangeiros* — D. A. S. P. — 1958 — págs. 130 e 136.

de ser objeto de deliberação definitiva da Comissão, vem a Plenário com o parecer dela. Se a distribuição é feita em período de interrupção dos trabalhos da Câmara, dela o Presidente dá conhecimento a cada deputado com a antecedência de, pelo menos, oito dias da convocação da Comissão competente.

Quando funcionam com poderes legislativos, para deliberar em definitivo pela Câmara, as Comissões se reúnem com a participação dos Ministros. Ouvido o relator designado pelo Presidente, procede-se à discussão e votação do projeto. Das reuniões se fazem duas atas — uma sintética e uma por extenso, constante do registro estenográfico. Qualquer deputado pode tomar parte no debate que se travar, mesmo que não pertença à Comissão, mas sem voto. Se o projeto tem disposições que aumentem despesa ou reduzam receita, é necessário o pronunciamento da Comissão de Finanças, por escrito. Se a Comissão encarregada do estudo da matéria não concordar com o pronunciamento da de Finanças e esta

nêle insistir, o Presidente da Câmara decide se as duas devem reunir-se em conjunto para deliberar em definitivo, ou se o caso deve ser afeto ao plenário.

Nas reuniões das Comissões, para requerer votação nominal ou verificação de votação, são necessários quatro deputados; para escrutínio secreto, cinco. Terminado, com a aprovação final, o estudo do projeto distribuído a uma Comissão para sobre ele deliberar em definitivo, o Presidente da Câmara dá conhecimento ao plenário desta da aprovação. Até o momento da votação definitiva na Comissão, é lícito ao Governo requerer seja o projeto submetido ao Plenário da Câmara. Igual faculdade é prevista para um décimo dos deputados e para um quinto dos membros da Comissão."

A título ilustrativo, o então Vice-Presidente do Senado Federal apresenta em seu Relatório a estatística dos projetos e das propostas de lei apreciadas pela Câmara dos Deputados da Itália no quadriênio 48—51:

	1948	1949	1950	1951	Total
A) Pelo Plenário	162	215	241	210	828
B) Pelas Comissões	52	232	391	320	995
(em caráter deliberativo)					
	214	447	632	530	1.823

O trabalho das Comissões nesse período foi o seguinte:

	1948	1949	1950	1951	Total
Em caráter opinativo	211	457	452	322	1.442
Em caráter deliberativo	52	232	391	320	995
	263	689	843	642	2.437

O Professor Georges Langrod (73), da Faculdade de Direito da Universidade de Sarre, que esteve no Brasil em missão da UNESCO, escreveu, a pedido do Instituto de Direito Público e Ciência Política, um estudo sobre o processo legislativo na Europa Ocidental, particularmente na França, na Itália e na Alemanha, no qual, após analisar os dispositivos constitucionais e regimentais que regem a transferência dos poderes de deliberação aos organismos internos das duas Câmaras, no Parlamento italiano, declara:

"Essas disposições foram adotadas pelas Câmaras, a despeito de uma oposição ferrenha, que pretendia que tal renúncia

à missão essencial do Parlamento, em favor das Comissões, constituísse uma mutilação grave do plano de princípios que as vantagens puramente técnicas não podem compensar. Segundo se pretende, este processo é previsto para a adoção das leis de menos importância e com elevado grau de especialização técnica; contudo, essa limitação permanece vaga, arrisca prolongar o debate inicial em sessão plenária, na ocasião da autorização da transferência de po-

(73) Georges Langrod — *O Processo Legislativo na Europa Ocidental* — Instituto de Direito Público e Ciência Política — Fundação Getúlio Vargas — 1954 — pag. 101.

dêres legislativos, em vez de apressá-la como é o intento da Constituição. Mas as considerações de ordem técnica lograram vencer; trata-se, aí, com efeito, de uma reforma audaciosa e corajosa, rompendo com as tradições parlamentares, mas salvaguardando os princípios e permitindo evitar o recurso às delegações legislativas em favor do governo.

Assim, cogita-se de encontrar um remédio eficaz contra a decadência legislativa do Parlamento, um modo de canalizar a "elefantíase" legislativa moderna, juntando-se essa forma nova de "descentralização interna" às descentralizações legislativas "externas" possíveis (em favor do governo, das regiões, de todo o corpo eleitoral); cria-se um conjunto de variantes elásticas, permitindo o descongestionamento, tanto quanto a aceleração, do processo legislativo. Tanto mais importante aparece a composição proporcional das Comissões em relação aos grupos políticos, refletindo a composição de toda a Câmara.

O recurso ao processo de transferência do poder de adoção de textos às Comissões constitui, desde 1948, prática corrente das Câmaras parlamentares italianas. Com efeito, segundo estatística do Departamento de Estudos Legislativos do Senado italiano, entre maio de 1948 e 1.º de janeiro de 1953, os dados comparativos se apresentam da seguinte maneira:

- na Câmara dos Deputados, dos 2.343 projetos de lei, 523 foram adotados em sessão plenária e 1.820 pelas Comissões;
- no Senado, dos 2.273 projetos de lei, 604 foram adotados em sessão plenária e 1.669 pelas Comissões.

Essa proporção nos demonstra a importância do processo simplificado, em relação ao processo do tipo clássico, e a transposição efetuada entre o processo considerado como "normal" e aquele que — embora parecendo "anormal" — se converteu em regra.

Além disso, independentemente do processo acima mencionado, encontramos outras modificações técnicas tendentes aos mesmos fins e que consistem num aumento das atribuições legislativas das Comissões. De um lado, é oportuno indicar a possibilidade resultante da disposição do art. 72, alínea 3, da Constituição, e do art. 26, alínea 1, do Regulamento do Senado, ou seja, a transferência para a Comissão apenas de deliberações, re-

servando-se à Câmara a adoção final do texto apenas com declarações de voto (ut supra), processo que pode sempre ser reclamado, tanto na Câmara como no Senado, em relação a todos os projetos transferidos às Comissões para deliberação. Por outro lado, o regulamento da Câmara dos Deputados (art. 85) autoriza esta última, em caso de urgência, a incumbir uma comissão permanente qualquer, da formulação definitiva dos artigos do projeto de lei, cujos critérios gerais são fixados; a Câmara não se reserva, nesse caso, senão a aprovação de artigos particulares sem deliberações de voto, como a aprovação final do conjunto do texto com declarações de voto. Este processo é praticamente aplicado também pelo Senado, embora o regulamento deste último ainda não haja previsto essa possibilidade de maneira formal."

O Sr. Nelson Cândido Motta, estudando a crise do Estado (74), escreve:

"O problema da inflação legislativa assume na Itália os mesmos contornos que nos outros países. A Constituição de 1948, entretanto, institui um mecanismo engenhoso, que está aprovando satisfatoriamente.

Admitindo a delegação de poderes — por prazos certos, para fins determinados e em caráter excepcional —, a Constituição adotou um sistema simples e original que permite à Assembléia fazer votar um grande número de leis no âmbito restrito das Comissões permanentes. Salvo aquelas proposições de natureza constitucional, e as que disponham sobre matéria eleitoral, aprovação de orçamento ou questões tributárias, todas as demais podem ser distribuídas, para discussão e votação, aos órgãos técnicos, ressalvado ao Governo, a 10% dos deputados ou 20% dos membros de cada Comissão, o direito de requerer a vinda do projeto a plenário para tramitação normal.

Os resultados dessa prática foram os melhores possíveis. O Parlamento italiano vota em média anualmente 485 leis, das quais mais de 2/3 são votadas nas Comissões. F. Goguel, num trabalho que publicou na Revue Française de Science Politique (n.º IV, pág. 337), informa que a tendência acusada pela Assembléia italiana é de prestigiar cada vez mais o

(74) Nelson Cândido Motta — "A crise do Estado" — *Jornal do Brasil* — 12-9-65 — Caderno Especial — pág. 5.

sistema de delegação comissionária, pelo qual o Parlamento, conservando sua plena soberania legislativa, consagra a parte maior do tempo, nas discussões do plenário, aos projetos mais importantes. Essa modalidade de atuação legislativa assegurou ao Parlamento italiano um excepcional rendimento e permitiu-lhe usinar com rapidez e eficiência as ferramentas necessárias à ordenação da vida nacional."

O Professor Giuseppe Bettiol, Deputado e ex-Secretário de Estado da Itália, em conferência pronunciada na Universidade de Brasília (75), falando sobre a problemática do Poder Legislativo em sua pátria, após tecer considerações sobre o sistema bicameral italiano e o processo de urgência, deve-se na apreciação da delegação interna:

"Outro sistema — e aqui me permito chamar a atenção dos senhores por tratar-se, acho, de sistema novo e original —, no entanto, que deu resultados positivos é o da aprovação das leis por parte das comissões em "sede deliberante", como dizem, porque temos comissões com três tarefas: aquelas que preparam a discussão de um projeto de lei para a Assembléia, outras que têm o dever ou a tarefa deliberante, como se fossem um parlamento, e também tarefas de crítica.

Ora, o sistema que deu resultados positivos foi exatamente aquele da aprovação das leis por parte das comissões em "sede deliberante" ou com a atribuição de deliberar, sem aprovação final por parte da Câmara, ou com sua aprovação, mas apenas com declaração de voto, depois da discussão em comissão e da votação dos artigos. Trata-se, portanto, creio eu, de uma novidade que introduzimos na Constituição, exatamente para evitar a perda de tempo precioso na Assembléia, onde os Deputados são muito mais levados, por evidentes razões eleitorais, a prolongar os respectivos discursos, além de termos razoáveis, para demonstrar aos eleitores que são grandes oradores, grandes políticos e sensíveis às exigências sociais."

Depois de criticar o excesso de oratória no Parlamento italiano, dividido em oito partidos, com grupos radicais, o Professor Bettiol acrescentou:

"A forma de aprovação das leis por parte das comissões, na proporção dos grupos parlamentares, é muito importante. Essa forma de aprovação pelas comissões

não pode estender-se a todas as leis por evidentes razões de garantia. Tratam-se de leis que têm importância menor. A Constituição, expressamente, exclui o fato de que tal processo parlamentar possa ser aplicado a projetos de lei de matéria constitucional e eleitoral e também em relação às delegações legislativas, autorizações e ratificação de contratos internacionais, autorizações de orçamento e consultivo. Nesses quatro casos, de jeito algum o projeto de lei pode ser aprovado pelas comissões. É exigido para tais projetos a aprovação das Câmaras, o sistema bicameral. Mas em cada caso — isso é importante — a lei que se encontra numa comissão pode ser remetida à Assembléia no fim das discussões, da votação, quando o Governo pede, ou 1/10 dos componentes da Câmara.

Esse sistema das comissões, não só para instruir os processos, mas, também, deliberante, deu resultados positivos, porque milhares de leis foram aprovadas rapidamente através desse processo. Podemos, portanto, dizer que a maior parte dos projetos de lei chega hoje à aprovação por causa desse processo. Se não se tivesse cogitado de um procedimento ou de um processo parlamentar como esse, a atividade legislativa teria ficado completamente bloqueada, dado o enorme número de projetos de lei. São 3.500 proposições de leis parlamentares. Com a lentidão do processo parlamentar anterior, não teria sido possível aprová-las."

Na fase de debates, que se seguiu à conferência, respondendo a uma pergunta, esclareceu o Professor Bettiol:

"O Presidente da Câmara é quem deverá verificar se uma determinada lei, pela sua natureza, deve ir a determinada Comissão, reunida em função de referendo ou em função deliberante. É a determinação do Presidente que funciona nesse sentido. Isto depende dos que cercam o Presidente, pois são ouvidos os chefes dos grupos. O Presidente não trabalha sozinho, mas assistido pela Assembléia dos chefes de grupos políticos que são convocados pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Então, nessa reunião se

(75) Giuseppe Bettiol — *A problemática do Poder Legislativo na Itália* — Conferência pronunciada, em 17-9-65, no Seminário, sobre a Reforma do Poder Legislativo — Universidade de Brasília. Taquigrafada pela Diretoria de Registro Taquigráfico de Debates da Câmara dos Deputados.

examinam as questões fundamentais relativas à política ou às leis em discussão no Parlamento. Por exemplo: uma lei de reforma agrária poderia muito bem ir a uma Comissão, em função deliberante. Mas uma lei de reforma agrária tem interesses muito vitais, nacionais. Então pergunta-se: como é que o Parlamento pode desistir do exame dessa lei, que tem caráter nacional, e enviá-la a essa Comissão, que é uma parte apenas do Parlamento?

Assim, uma lei de reforma agrária vai diretamente à Assembléia, depois de passar por uma Comissão apenas com função de referência e não deliberante. Uma lei de contrato agrário, porém, pode ir a uma Comissão que tenha caráter de deliberação, e ao Parlamento é reservado apenas o direito de aprovar, sem discussão, numa sessão da Assembléia, para a declaração de voto.

Essas leis de contrato agrário são discutidas na Comissão com função deliberante, artigo por artigo aprovado. Então, a Assembléia aprova apenas pelo voto; não discute mais. Outro caso: uma lei de matéria de prorrogação de aluguéis, por exemplo, agrícola. Vão todos para as Comissões. Têm um caráter particular.

Segundo a importância de uma lei, o Presidente, nos períodos de reunião, de acordo com os chefes de grupos, submete à discussão, para decidir se deve ser enviada à Comissão de referência ou à Comissão em função deliberante. Depois apresenta a lei à Câmara para votação, dando, assim, à Câmara, a última palavra. O ponto fundamental é este: um décimo de Deputados pode sempre requerer a vinda, a plenário, de lei que se acha em Comissão deliberante. Assim também esse poder cabe a 1/5 dos membros da Comissão ou ao governo."

II — Sugestão para adoção da delegação interna no Brasil

(Comissão de Juristas nomeada pelo Ministro Nereu Ramos, em 1956)

A Comissão Especial de Juristas, constituída em março de 1956 pelo então Ministro da Justiça, Dr. Nereu Ramos, apresentou anteprojeto de emenda constitucional que,

no tocante à elaboração legislativa, acrescenta parágrafos ao art. 67, dispondo no § 8.º: (76)

"§ 8.º — A Câmara ou o Senado poderão deferir a comissões, por um terço da totalidade de seus membros, a elaboração de projetos definitivos de lei, à exceção dos que tratem da matéria já referida no parágrafo anterior e autorização legislativa. Publicado o projeto, dentro de cinco dias, um quarto de qualquer das Casas do Congresso poderá solicitar ao respectivo Presidente que o projeto da Comissão seja submetido à deliberação do plenário, que, entretanto, não poderá emendá-lo."

O Relator da matéria, Professor Hermes Lima, assim justifica a medida:

"A sugestão de permitir à Câmara e ao Senado o deferimento a comissões da elaboração de projetos definitivos de lei inspirou-se na Constituição italiana.

É mais um recurso a ser pôsto a serviço da elaboração legislativa. Parece que tal recurso permitirá ao Congresso melhor distribuição interna de seu trabalho, aumentando-lhe o rendimento."

Nelson de Sousa Sampaio (77) comenta:

"No anteprojeto, a delegação às Comissões para que elaborem projetos definitivos de lei é conferida por um terço da Câmara ou do Senado. Julgamos que tal faculdade deveria ser deferida, pela maioria absoluta de qualquer das Casas do Congresso, e não por uma minoria, ainda que se ressalve a um quarto dos deputados ou dos senadores o direito de pedir que o projeto suba à deliberação do plenário."

Rosah Russomano de Mendonça Lima, em conferência pronunciada na Faculdade de Direito de Pelotas, em 1956, sobre a reforma constitucional proposta pela Comissão de Juristas nomeada pelo Ministro Nereu Ramos (78), assim se expressou:

"Os múltiplos assuntos a serem resolvidos por lei; a morosidade dos debates em plenário, retardando o processo legislativo e perturbando os trabalhos do legislador; a precariedade de meios com

(76) *Reforma Constitucional* — op. loc. cit. págs. 22 e 32.

(77) Nelson de Sousa Sampaio — op. loc. cit. pág. 19.

(78) Rosah Russomano de Mendonça Lima — "Os Poderes Executivo e Legislativo em face da Reforma Constitucional" — *Revista Forense* — volume 168 — 1956 — pág. 454.

que luta o órgão legislativo fizeram com que voltássemos os olhos para o exemplo condensado na Constituição italiana de 1948.

Esta encerra uma modalidade interessante, pois que transmite às Comissões que integram o órgão legislativo competência para elaboração de projetos de lei. Estes serão definitivos, sem necessitar submeter-se à apreciação do plenário, salvo se em um determinado quorum da Câmara ou da Comissão, ou se o próprio governo solicitar o pronunciamento da totalidade da Câmara.

Ora, essa modalidade veio influenciar em nosso meio e, assim, o Projeto de Reforma Constitucional defere às Comissões competência para elaborar projetos de lei definitivos, projetos que, à semelhança do que sucede na Itália, só se submeterão à apreciação do plenário se um certo quorum — um quarto de qualquer das Casas do Congresso — a requisitar expressamente.

Ao mesmo, porém, não poderão ser acrescentadas emendas. E, naturalmente, sobre certos assuntos que, por sua natureza e peculiaridade, exijam o pronunciamento do plenário, requeiram uma tramitação normal no seio do Poder Legislativo, sobre tais assuntos não se estenderá a competência das Comissões. Tal é, v. g., o que sucede no relativo à matéria eleitoral, à elaboração orçamentária, às minas, às riquezas do subsolo. No entanto, a acolhida, em nosso Estado, do exemplo da Itália, por si só, não resolveria as dificuldades de nossa elaboração legislativa.

Infelizmente, é fato comprovado que, salvo as exceções que confirmam a regra, o Poder Legislativo está longe de ser integrado por cidadãos que se encontrem à altura das importantes funções que irão desempenhar.

(...) Isto, porquanto, desgraçadamente, os partidos políticos, ao selecionar os nomes que devam compor as chapas respectivas, antes de compulsar as verdadeiras qualidades de cada indivíduo, sob os prismas intelectual, moral, técnico, de ação, compulsam as suas possibilidades eleitorais, elevando-se, assim, às culminâncias de legislador, numa sucessão de lamentáveis erros, pessoas incompetentes, se bem que probas e com louvável intento de acertar.

Em face dessa realidade, a alteração do processo legislativo, preconizada pelo projeto de Reforma, no sentido de defe-

rir determinada competência às Comissões, não poderia, per si, solucionar o problema.

Sendo as Comissões um reflexo da Câmara a que pertencem, não podem deixar de ressentir-se dos mesmos defeitos, das mesmas falhas, das mesmas precariedades que viciam esta. Impossível, pois, quase se torna a tarefa de constituir Comissões, pelo sistema de representação proporcional, em que todos os seus membros, ou, ao menos, uma confortadora maioria, contem com os resultados imprescindíveis ao cabal desempenho da função legislativa.

De mais a mais, agregam-se, há largas datas, argumentos contra as Comissões, visualizadas, já, sob outro prisma. Afirma-se, assim, que, sendo corpos menos numerosos, são, correlatamente, mais possíveis de sofrer a pressão de interesses particulares, que nem de leve se articularem com os interesses da coletividade, e que visem, apenas, a beneficiar este ou aquele cidadão.

Nem outro é o raciocínio de Woodrow Wilson, em sua obra "O Governo pelo Congresso", quando mostra, transparentemente, que a desconfiança do eleitor para com o Poder Legislativo se avoluma e autoriza "com o que lhe consta de corrupto poder exercido por certos indivíduos sobre as Comissões, a fim de acomodar a ação legislativa a seus interesses. Como não poderiam manobrar os seus planos na vasta arena da Câmara inteira, recorrem às Comissões, onde encontram quantidades manipuláveis. E quem se apodera da Comissão, praticamente, se apodera de toda a Câmara. Não resolvendo, pois, o sistema das Comissões, em face das exigências da técnica legislativa; podendo ser ainda alvo de tão incisivos ataques, no âmbito moral, evidentemente, a competência a elas deferida para elaborar projetos de lei traz em si a vantagem de apressar o processo legislativo, de tornar menos assoberbado o trabalho do legislador, de descongestionar as vias legislativas; mas, nem sequer pode acenar com a esperança de que a elaboração da lei atinja, enfim, o aperfeiçoamento com que têm sonhado juristas, filósofos, sociólogos, e que simboliza o velocino de ouro dos ideais democráticos modernos, porque se, em verdade, na assertiva de Pontes de Miranda "quem faz a lei é que é o mestre da vida social", também, em verdade, a crise da democracia hodierna se cinge, visceralmente, a uma crise do Poder Legislativo."

III — O problema na atualidade

O Deputado Afonso Arinos Filho (79) comenta:

“Dada a complexidade crescente das necessidades legislativas em nossos dias, quando o Estado interfere cada vez mais nos diferentes campos da atividade humana, inclusive o científico e o tecnológico, os Congressos, compostos menos por indivíduos altamente especializados do que de homens habituados a uma visão política dos problemas nacionais, tendem a se converter, de órgãos de elaboração legislativa, em grandes centros de debates, no dizer daquele paradigma de parlamentar que foi Winston Churchill.

Caberia, perfeitamente, dentro da reforma projetada, estabelecer formas pelas quais o estudo e a aprovação de determinados projetos poderiam, em certos casos, ser atribuídos às Comissões, especiais ou mesmo permanentes, que sobre os mesmos decidiriam em caráter definitivo. A composição das comissões às quais se delegasse essa competência deveria respeitar a proporcionalidade dos grupos partidários. Não se retirariam, entretanto, da deliberação do plenário, os projetos sobre matéria constitucional ou eleitoral, nem os referentes à delegação de poderes, ratificação de tratados e concessão de créditos. Em qualquer caso, porém, essa delegação poderia ser retirada, bastando para isso que o Governo, um décimo da Câmara ou um quinto da Comissão avocassem para o plenário qualquer projeto em andamento.

Tais sugestões, explicitadas em estudo realizado anos atrás pelo atual Procurador-Geral da República, Dr. Oswaldo Trigueiro, apóiam-se na experiência italiana, retirando-se da discussão em plenário certa classe de leis, como, por exemplo, as de Direito Privado, de Processo, de Reformas Administrativas, planos de natureza técnica etc., que teriam toda a sua elaboração processada no seio das Comissões. Apenas, para cumprimento do art. 42 da Constituição Federal, segundo o qual “em cada uma das Comissões, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros”, os projetos assim elaborados teriam a aprovação final do plenário, mas em votação global, sem discussão e sem mais emendas.”

Miguel Reale (80) considera que a delegação “interna corporis” constitui uma das mais bem sucedidas inovações do Direito constitucional italiano, chamando a atenção sobre a presença na Comissão com sede legislativa do Ministro de Estado interessado. “É que, em se tratando de delegação interna, o estudo da matéria é feito nas Comissões especiais, possibilitada, e até às vezes exigida, a participação do Ministro de Estado interessado. Esta participação do Executivo, muito embora peculiar ao regime parlamentar, poderia ser facultada no regime presidencialista, pois avançamos no sentido do reconhecimento de que a função legislativa exige o mais íntimo contato entre o Executivo e o Legislativo, durante o período destinado ao exame de aperfeiçoamento dos projetos. É preciso abandonar a falsa noção, abstrata para o plano da ação legislativa concreta, de que uma vez enviado um projeto, só possa haver “ingerência parlamentar” mediante a ação do Líder do Governo e seus pares”. (...) “Tudo aconselha, muito embora se trate de regime presidencial, seja facultada a participação do Ministro interessado ou de Subsecretário do Ministério aos estudos das Comissões.”

E frisa o Professor Miguel Reale:

“É preciso não esquecer que a delegação interna deve obedecer a determinados pressupostos e critérios de prudência, a saber:

- a) ser só admissível, por exemplo, mediante decisão do Presidente da Câmara ou do Senado, ou, então, por deliberação do respectivo plenário;
- b) até a sua aprovação definitiva, o Governo, ou um certo número de membros de cada Casa do Congresso ou de cada Comissão interessada, poderá decidir que o assunto seja discutido e votado pelo plenário;
- c) excluir-se desse procedimento determinados tipos de projetos de leis, pelo menos no que se refere à dispensa de sua aprovação pelo plenário — pode haver discussão na Comissão —, sendo esta sempre necessária, por exemplo, em matéria atinente aos direitos fundamentais, ou às destinadas a conceder **habilitação legislativa**.”

(79) Deputado Afonso Arinos Filho — declarações distribuídas à imprensa pelo Serviço de Divulgação da Câmara dos Deputados, em 1965.

(80) Miguel Reale — “Elaboração Legislativa” — conferência citada.

E diz mais:

"Entendem alguns tratadistas, como Balladore Pallieri, que o processamento ora examinado só será aconselhável nos casos de pequena monta, argumentando com o texto da Constituição italiana que dele exclui, expressamente, os projetos relativos à matéria constitucional, eleitoral, delegação legislativa, à homologação de tratados internacionais ou à aprovação do orçamento.

Segundo o mesmo autor, finalidade de procedimento especial seria a de desafogar o plenário do exame de matérias de pequeno alcance ou para a qual já prevaleçam critérios consagrados. Penso, todavia, que tal entendimento, que não tem prevalecido na prática, empobrece em demasia as vantagens da delegação interna, que deve ser adotada toda vez que, a critério dos Presidentes das Câmaras, se imponham não só a celeridade, como também a natureza eminentemente técnica do assunto.

Caso típico — assinala — seria o da elaboração dos Códigos — Código Civil, Código Comercial e assim por diante. Talvez seja melhor, nestes casos de caracterizado cunho científico-especializado, exigir-se a constituição de Comissões próprias. Trata-se, porém, de questões mais pertinentes a Regulamento do que a texto constitucional, no qual bastará ficar consagrado o princípio de maneira precisa."

Quanto à crítica feita sobre a constituição das Comissões, argumenta o Professor Miguel Reale:

"As peculiaridades do meio brasileiro estão a exigir — e o mesmo já se pode dizer quanto ao país do qual o procedimento é originário — um abrandamento no princípio da representação proporcional na composição das Comissões.

Não me parece razoável que, por um princípio de micrometria eleitoral, se deva conferir a partidos com insignificante número de representantes o direito de participar de Comissões Técnicas, improvisando-se competências."

Machado Paupério (81) escreve:

"A delegação às comissões não é, a rigor, verdadeira delegação, no sentido técnico da expressão. Mas foi processo consentâneo com as exigências do tempo.

Tais comissões são integradas dentro do espírito do sistema proporcional, traduzindo, assim, de modo mais ou menos perfeito, a vontade popular. Outrossim, por sua constituição, são passíveis de celeridade em seus trabalhos."

Após referir-se aos resultados obtidos na Itália, afirma:

"Estamos, aqui, diante de uma nova técnica processual, através da transferência dos poderes de deliberação aos organismos internos das próprias Câmaras. (...) De qualquer maneira, porém, o sistema italiano é amplamente discutido, mesmo na Itália. Na mesa redonda realizada em Paris, em julho de 1954, debateram-se também, em larga escala, tais divergências.

Seria o caso de examinar-se a possibilidade e a oportunidade de sua implantação no Brasil.

Não nos parece, entre nós, aconselhável tal sistema. Os projetos governamentais exigem técnicos competentes e experimentados e estes, via de regra, não se encontram nas comissões parlamentares ou, pelo menos, são representados por número excessivamente reduzido.

Os próprios parlamentares reconhecem a verdade de tal assertiva. O eminente José Augusto, por exemplo, não esconde a realidade nesse particular, dizendo que as comissões parlamentares são constituídas não em virtude da competência técnica, mas em razão exclusiva de meros critérios partidários (v. "Estudos Constitucionais" — "Poder Legislativo" — publicação do Instituto de Direito Público e Ciência Política, Rio, 1956, pág. 90)."

(81) Machado Paupério — "Delegação de Poderes" — *Revista Brasileira de Estudos Políticos* — n.º 14 — julho de 1962 — pág. 83.

Em discurso pronunciado da tribuna do Senado, em 1.º de setembro de 1965, o Senador José Guionard ⁽⁸²⁾ manifestou-se contrário à delegação interna, assim se expressando:

"Preconiza-se também, nos meios em que se discute academicamente os males do Legislativo e os meios de corrigi-los, a necessidade de "delegação interna", isto é, dentro da própria Casa Legislativa, do Plenário para as Comissões. É figurino adotado na Itália, que se quer transplantar para cá...

Com a "delegação interna" o Plenário deixa de votar algumas leis, saídas das Comissões já como definitivamente aprovadas pela Casa. Seria, dizem, um meio de evitar a demora na tramitação das leis e de desafogar o Plenário.

O remédio, porém, é inadequado, porque o mal que se destina a corrigir não é dos plenários. Quem conheça, na intimidade, o funcionamento das Casas do Congresso brasileiro não poderá afirmar que a grande demora dos projetos corra por conta dos plenários.

Basta examinar as pautas. Raramente, um projeto demora no Plenário do Senado. A grande demora se passa nas Comissões, principalmente por falta de comparecimento dos seus membros, o que é grave, ou de assessoramento, o que é triste!"

E, adiante, aduziu o orador:

"A delegação interna ainda irá agravar mais a situação das Comissões, aumentando-lhes as responsabilidades.

Há, porém, um aspecto que não pode ser esquecido.

As Comissões não são, necessariamente, constituídas de técnicos nos assuntos a que se destinam. Isso porque as Casas Legislativas também não são recrutadas pelo critério técnico. Dificilmente se pode constituir uma Comissão de Saúde só de médicos; uma Comissão de Transportes só de engenheiros; uma Comissão de Economia só de economistas; uma Comissão de Segurança só de oficiais do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

Sr. Presidente, pelo que estou informando, a legislação saída de uma Comissão em termos definitivos, em parte alguma, é tão fácil assim — apenas quando se trata de projeto votado por um "quorum" significativo de cada comissão ou mesmo por unanimidade.

Como é, então, que se vai delegar a uma Comissão o encargo de deliberar em definitivo, sem que ela esteja suficientemente preparada?

As Comissões deliberam por maioria, podendo tomar parte nas deliberações, na ausência dos titulares, os suplentes. Numa Comissão de cinco membros, três são suficientes para deliberar, podendo a reunião realizar-se com um titular e dois suplentes. Nesse caso, estaria a Comissão deliberando com três elementos, em substituição ao plenário de sessenta e seis Senadores, não sendo, sequer, a deliberação da maioria dos titulares da Comissão."

E concluiu o Senador José Guionard:

"Há que se considerar, finalmente, os grupos de pressão. A existência deles não pode ser ignorada. Todos quantos pertencem a uma Casa Legislativa sabem como seus elementos são assíduos nos corredores e nas salas, sempre que há matérias de seu interesse em estudo. Sabem todos como, às vezes, atropelam os legisladores com as suas postulações. E os há de toda a procedência: os do Executivo, sobretudo, ultimamente, os dos grupos econômicos, os dos grupos financeiros, os estudantes, os funcionários, os religiosos...

Acreditou-se que a transferência da capital para o planalto nos libertasse de sua presença. Pura ilusão. Eles aí estão, talvez mais atuantes, porque, vindo para cá somente com a finalidade de acompanhar os projetos de seu interesse, não tendo outra coisa a fazer, passam o dia no Congresso, querendo forçar situações, vencer prazos, saltar por cima de normas regimentais e até influir na redação do vencido, não raro para melhor atendimento dos seus interesses.

Com a delegação interna, essa pressão se fará sentir sobre menor número e, por conseguinte, será muito mais perturbadora.

Dizendo assim, não desejamos contestar o direito das partes a exercerem tal pressão. O Congressista tem que pagar à Democracia esse ônus que muitas vezes redundam, é preciso ressaltar, em estímulos, esclarecimentos e, portanto, dentro de certos limites, em verdadeira cooperação dos eleitores com os eleitos!"

(82) D. C. N. — B. II — 2-9-65 — pág. 2.913.

O VOTO DO ANALFABETO FACE ÀS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS DO BRASIL

Rogério Costa Rodrigues

*Pesquisador do Serviço de
Informação Legislativa*

Nossas Constituições da fase republicana têm sido constantes ao incluir o analfabeto no elenco dos que não podem alistar-se eleitores. Assim determinou o § 1.º do art. 70 em 24 de fevereiro de 1891:

“Art. 70 — São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1.º — Não podem alistar-se eleitores para eleições federais ou para as dos Estados:

- I — os mendigos;*
- II — os analfabetos;*
- III — as praças de pré, excetuando os alunos das escolas militares de ensino superior;*
- IV — os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações, ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto, que importe a renúncia da liberdade individual.*

§ 2.º — São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.”

Em 1934 a Carta Magna de 16 de julho diminuía a lista dos que não podiam votar:

“Art. 108 — São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei.

Parágrafo único — Não se podem alistar eleitores:

- a) os que não saibam ler e escrever;*
- b) as praças de pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial;*
- c) os mendigos;*
- d) os que estiverem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos.”*

Em 10 de novembro de 1937:

“Art. 117 — São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei.

Parágrafo único — Não podem alistar-se eleitores:

- a) os analfabetos;*
- b) os militares em serviço ativo;*
- c) os mendigos;*
- d) os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.”*

Ainda durante o Estado Nôvo, a Lei Constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945, alterando o art. 117 da Carta de 1937, retira da Lei Maior a proibição de alistamento eleitoral do iletrado, ao determinar que o mencionado dispositivo passava a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 117 — São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei e estiverem no gozo dos direitos políticos.

Os militares em serviço ativo, salvo os oficiais, não podem ser eleitores.”

Significa isto que, apesar de continuar impedido de votar — graças às expressões “que se alistarem na forma da lei” —, o analfabeto não era, então, objeto especial de determinação constitucional.

José Duarte (1) em seus Comentários à Constituição Brasileira de 1946 transcreve o texto do anteprojeto estudado na Assembléa Constituinte, enunciando em seguida os principais pontos abordados pelo legislador no tocante ao voto do analfabeto.

ANTEPROJETO

I — O parágrafo único do art. 3.º é a fonte do atual dispositivo. Estabelecia-se: "Não podem alistar-se eleitores: a) os que não saibam ler e escrever; b) os que não falem a língua nacional; c) os militares em serviço ativo, salvo os oficiais, os aspirantes a oficiais e os alunos das escolas militares de ensino superior; d) os que estejam, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos."

II — Na Comissão Constitucional, Caires de Brito inicia o debate, apresentando emenda supressiva da letra a, e diz que a matéria é controvertida e tem dado margem a muita discussão, tôdas as vêzes em que se reúne uma Constituinte no Brasil. Foi vencido na Subcomissão. Somos um país de percentagem elevada de analfabetos, a favor dos quais, com raras exceções, bem poucos homens públicos têm saído a campo. Entretanto, quando, aqui mesmo, procuramos uma maneira de computar os votos para os deputados, os analfabetos foram convocados, sob o nome dos habitantes do Brasil. Nem se diga que é impossível o voto dos analfabetos, porque, em país vizinho, no Urugual, a técnica e a ciência encontraram meios de fazer com que os homens que não têm a felicidade de saber ler possam votar. Acha que chegou o momento de fazer coisa nova nesse assunto. Acrescenta que, quando não pese o argumento da justiça, pesa, ainda, e depois disso, a necessidade de trazermos êsses homens para o convívio dos alfabetizados. Só o simples fato de comparecer a uma mesa eleitoral e sentir-se humilhado por não saber assinar o nome, tendo de recorrer a processo especial, o estimula a alfabetizar-se.

Mário Masagão se opõe à inovação pretendida pela emenda, e a Subcomissão não lhe aceitou a sugestão, não só pelas razões que, sempre, levaram o legislador a considerar o analfabeto um cidadão de capacidade política diminuída, em consequência de sua própria ignorância, como porque o sistema do voto secreto, em gabinete indevassável, que provou bem em todo o Brasil, em matéria eleitoral, é incompatível com a manifestação do analfabeto, que não pode escolher entre cédulas, porque não é capaz de distingui-las.

Além disso, o analfabeto seria eleitor vacilante, iludível, ficaria sujeito a burlas de tôda espécie, de que, nem sempre, o alfabetizado se exime. O analfabeto pode ser inteligente, mas é ignorante, porque desconhece, não tem noção a respeito do progresso da transmissão do pensamento pela palavra escrita, fundamental em tôda sociedade civilizada.

A letra a foi aprovada e rejeitada a emenda supressiva. Há emenda aditiva de Ferreira de Sousa, que manda acrescentar "correntemente" depois das palavras "ler e escrever".

O seu autor a justifica: "Coloca-se em campo diametralmente oposto ao de Caires de Brito, quando êste defende o voto do analfabeto, e entende que só devem votar os que saibam ler e escrever bem.

Se usa o advérbio "correntemente", é porque a Constituição não dá normas para serem observadas ou obedecidas pelo próprio individuo nas suas relações com outros ou nas suas pretensões. Limita o arbítrio do legislador. O homem que deve votar precisa saber ler e escrever bem para que possa manifestar o seu voto. A emenda pretende que o legislador não facilite de tal forma o alistamento e o voto a ponto de permitir que o semi-analfabeto vote. Se dermos o direito do voto sem a restrição a que a emenda visa, pode acontecer o que se viu na lei eleitoral, sob cuja vigência se processaram as eleições de 2 de dezembro; ou o legislador dá ao analfabeto o direito do voto, ou exige o que a emenda alvitra."

Artur Bernardes concorda com Ferreira de Souza e Hermes Lima, considerando a emenda absurda, porque, para saber ler e escrever correntemente, seria necessário que o eleitor fizesse quatro ou cinco anos de escola primária. A maioria dos brasileiros não poderia gozar do direito do voto.

Também se manifesta contra a emenda Adroaldo de Mesquita, e, em votação, é ela rejeitada.

O texto da Constituição de 18 de setembro de 1946 determina:

"Art. 131 — São eleitores os brasileiros maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei.

Art. 132 — Não podem alistar-se eleitores:

I — os analfabetos;

II — os que não saibam exprimir-se na língua nacional;

(1) Vide José Duarte — "Constituição Brasileira de 1946, Exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembléa Constituinte", 2.º volume, pág. 490.

III — os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

Parágrafo único — Também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior."

Assim se manifestam os principais comentadores da Carta Magna em vigor:

"Certos regimes admitem o voto do analfabeto e, também, os dos soldados e dos marinheiros. Mas esses regimes — pondera Alcino Pinto Falcão (2) — comunistas, por sua vez, não admitem a pluralidade partidária e outros adinículos liberais, como se sabe. E a lei da compensação."

"Pode o analfabeto ser opulento e altivo; falta-lhe, entretanto, o meio de acompanhar atentamente a marcha dos negócios — pondera Carlos Maximiliano (3) — e até o de verificar a exatidão da cédula fornecida por outra pessoa e por ele deposita na urna eleitoral. Negam-lhe a prerrogativa do voto, mas em caráter provisório. Procure ele os mestres, freqüente escolas gratuitas e terá adquirido a plenitude dos direitos de cidadão, sem o perigo de se tornar o ludíbrio dos galopins eleitorais, ansiosos por lhe inverterem o sufrágio. O dispositivo ainda oferece a vantagem de construir um estímulo para o combate ao analfabetismo."

Em "O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira" (4) observa Ivair Nogueira Itagiba:

"O exercício do voto requer consciência e independência. Estas condições não existem nos analfabetos, embora um grande número revele inteligência, compreensão, vontade e decisão. Mas o não saber ler e escrever coloca o eleitor em situação deplorável. Passa ele a depender de quem lhe indique a cédula de sua preferência. Não escapará das trapaças dos cabos eleitorais e o voto que venha a depositar na urna poderá não exprimir a sua vontade.

"João Barbalho registra que a exclusão dos analfabetos lhes não cria obstáculo invencível ao exercício do voto. Vale por mera suspensão dêle, pois os processos fáceis do ensino primário em pouco tempo lhes darão possibilidades de se alistar. A vedação do sufrágio ao ile-

trado é maneira indireta de promover o desenvolvimento da instrução.

"Não se argumente com o exemplo da Argentina, que consente no voto dos iletrados. A percentagem de analfabetos ali é de 16%, ao passo que no Brasil é superior a 50%. Imagine-se se os analfabetos brasileiros votassem! Acertadamente a Constituição os afastou da capacidade eleitoral ativa e passiva: não podem votar nem ser votados."

Para Themistocles Brandão Cavalcanti (5), "a não extensão do sufrágio aos analfabetos, isto é, àqueles que não sabem ler nem escrever, é uma limitação justa, porque tais indivíduos, segundo se supõe, não têm o grau mais elementar de cultura e preparo, indispensáveis para discernir em matéria política e escolher conscientemente os seus representantes. Stuart Mill aconselha uma prova pública, no momento da inscrição, que obrigue o eleitor a copiar uma frase em um livro e a fazer uma regra de três.

As instruções para o alistamento eleitoral baixadas pela Resolução n.º 809, de 6 de junho de 1946, não exigem a prova de matemática, mas, em seu art. 24, admitem a prova de que o eleitor é analfabeto quando se verificar que o mesmo, ao receber o seu título, não sabe assinar o nome. A inscrição ou qualificação devem ser canceladas, feita a prova positiva.

A Constituição de 1934, em seu art. 108, preferiu dizer "os que não saibam ler nem escrever". A fórmula é preferível e não dá lugar a dúvidas sobre o conceito do analfabetismo. Vemos, entretanto, que exprime a mesma coisa — o analfabeto é aquele que não sabe ler nem escrever.

A questão do voto do analfabeto tem sido discutida — continua Themistocles Cavalcanti — sem, entretanto, exame prévio da repercussão da modificação sobre a estrutura política, principalmente no âmbito nacional. Esses problemas não podem ter solução epidérmica e temperamental.

A única concessão seria possível na área municipal, onde o voto se materializa na pessoa física que o eleitor conhece. Ainda aqui, o voto do analfabeto precisa ser coberto por precauções especiais."

(2) *Constituição Anotada*, vol. II, pág. 36.

(3) *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. III, pág. 22.

(4) Vol. I, pág. 569.

(5) *A Constituição Federal Comentada*, vol. III, pág. 29.

Se a nossa doutrina aceita pacificamente a não-extensão do voto ao analfabeto, o mesmo não ocorre com relação à manifestação do pensamento de muitos intelectuais brasileiros. Entre eles encontra-se Antônio Callado (6):

"O Brasil é um País que pode ser governado por analfabetos que não sejam eleitos por analfabetos. Para impedir o analfabeto de votar existe um breve exame de leitura e escrita. Para impedir-lo de governar não existe nada.

"Há uma certa simplificação no que aí fica escrito porque não existe, ocupando cargo eletivo, nenhum cidadão que realmente não saiba escrever o nome. Mas é uma verdade que o Brasil ainda mantém iletrada metade de sua população, sem direito ao voto, devido a governos tão analfabetos, que fazem da pasta de Educação, invariavelmente, um prêmio de consolação de partidos políticos ou Estados menos aquinhoados. A função educacional, que devia ser a primeira, é a última. A Constituição Federal de 1946 mente desde o art. 1.º, em que diz que "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido". Devia dizer que emana de metade do povo. Em alguns Estados, como o Piauí, emana de um quinto do povo, porque o resto não sabe ler. Quando declara no art. 132 que não podem alistar-se eleitores os analfabetos, está punindo a vítima e não o criminoso. Isto se compreenderia como punição de uma minoria debílide congênita ou que se recusasse a aprender a ler. Mas quando o povo não tem escolas nem professores, por que trancá-lo nesse jardim zoológico do art. 132?"

Na vigência da Constituição de 1946 foram apresentadas as seguintes propostas no Congresso Nacional, visando a alterar o art. 132 da Carta Magna, a fim de conceder o direito de voto ao iletrado:

1) PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 15, DE 1957 (7)

(DO SR. ARMANDO FALCAO)

Substitui o atual art. 132 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil.

O Congresso Nacional aprova a seguinte emenda à Constituição:

Artigo único — Fica substituído o atual art. 132 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil pelo seguinte:

"Art. 132 — Não podem alistar-se eleitores:

I — os que não saibam exprimir-se na língua nacional;

II — os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

§ 1.º — Também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais ou subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior.

§ 2.º — A lei disporá sobre a forma pela qual possam os analfabetos alistar-se eleitores e exercer o direito de voto."

Câmara dos Deputados, em 23 de agosto de 1957. — Armando Falção — Flôres da Cunha — Ari Pitombo — Pereira da Silva — Pereira Diniz — Costa Rodrigues — Menezes Pimentel — Napoleão Fontenele — Benedito Vaz — João Machado — Sergio Magalhães — Mendonça Braga — Airton Telles — Badaró Júnior — Augusto Viana — José Guimarães — Paulo Freire — Chalbaud Biscainha — Tactano de Mello — Donato Marques — Moura Santos — Daniel Dipp — Curi Fernandes — Freitas Dimiz — Vittorino Corrêa — França Campos — Aurélio Vianna — Nelson Omega — Amauri Pedrosa — Fonseca e Silva — Rubens Bernardo — José Guimard — Josué de Souza — Luiz Braga Muniz — José Müller — Mário Palmério — Vieira de Alencar — Felix Valois — Dias Araújo — Eduardo Catalão — Augusto de Gregório — Paulo Bentes — Atilio Fontoura — Campos Vergal — Aziz Maron — Antunes de Oliveira (com restrição) — Moreira da Rocha — José Armand — Ariano de Mato — e mais 57 assinaturas.

Justificação

O problema do analfabetismo no Brasil ainda por muitos anos permanecerá sem solução. Os esforços dos governos que se sucedem são impotentes para resolvê-lo em prazo curto. A extensão do território, as dificuldades de comunicação, a deficiência de recursos financeiros, o crescimento da população e uma série de outros fatores correlatos fazem com que se torne longínqua a possibilidade de alfabetizar, rapidamente, a maioria do povo.

Sabe-se que cerca de setenta por cento dos brasileiros ainda são analfabetos. E é também notório que uma invencível morosidade caracteriza o processo de transformação daqueles patricios em indivíduos alfabetizados.

Ser analfabeto, entretanto, não significa ser incapaz. O discernimento não está subordinado à circunstância de saber ler e escrever. Na zona rural brasileira a regra é o

(6) *Tempo de Arraes*, pág., 123.

(7) *Diário do Congresso Nacional* (Seção I) de 28 de agosto de 1957, pág. 6.560, 3.º col.

analfabetismo. Nela, porém, é comum encontrar o indivíduo atuante, operoso e seguro, que sabe o que quer. Nas cidades, o analfabeto participa normalmente da vida coletiva, oferecendo, como o homem do campo, a sua contribuição valiosa e indispensável ao progresso comum.

O analfabeto é um cidadão brasileiro para todos os efeitos. Paga impostos, é convocado para o serviço militar, é chefe de família, pertence a partidos políticos, integra associações de classe, participa de campanhas eleitorais, é proprietário, é comerciante, é agricultor, é industrial. Mas há uma discriminação injusta: não pode ser eleitor. Se o filho alfabetizado fôr candidato, o pai analfabeto está proibido de ajudá-lo a vencer.

O analfabeto tem os ônus da cidadania. Não pode ter, todavia, uma de suas prerrogativas ou faculdades essenciais, o que, mais do que injusto, é iníquo e odioso.

O voto no Brasil é universal. Introduziu-se, no entanto, uma cunha no sistema para impedir que o analfabeto vote.

Todos são iguais perante a lei. O analfabeto, contudo, é um proscrito, impedido de escolher os que legislam e governam.

Todo poder emana do povo. Mas atualmente só trinta por cento do povo manda. O resto, a maioria, os setenta por cento, não vota, não escolhe, não elege, não pode ter vida cívica plena. Sofre, porém, tanto quanto os demais, ou até mais do que eles, as conseqüências dos erros e falhas dos governantes e legisladores mal escolhidos.

A democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Mas povo é massa, é maioria, é participação global e não restrição reacionária e descabida.

Urge acabar com o preconceito intolerável que se criou no Brasil contra o analfabeto. Incorporá-lo à vida política da Nação é um imperativo da consciência democrática. Não se concebe que continue à margem da realidade política nacional a maior parte do povo brasileiro.

Convém assinalar, desde logo, que a fraude, quem a concebe e manipula são os letrados. O morto que continua votando, o vivo que vota duas e mais vezes, noutras palavras: o voto-fantasma e o voto múltiplo são frutos de outras causas, entre as quais figuram, principalmente, a falta de aparelhamento, de organização, de fiscalização dos órgãos competentes.

Relativamente à influência do dinheiro nas eleições, torna-se ela uma evidência quando o analfabeto não é eleitor. Quem faz política nos Estados e não no asfalto do

Rio de Janeiro sabe que o subórno e a corrupção eleitorais resultam da ação desprimorosa de indivíduos que, sabendo ler e escrever, não possuem, entretanto, o escrúpulo, o sentimento cívico e a honestidade de muitos analfabetos.

Obstinar-se alguém em só querer no Brasil o voto de qualidade é assumir atitude impatriótica e antidemocrática. É uma definição de mentalidade e de estado de espírito.

De um lado ficarão os que não têm medo do povo. Do outro, colocados nas tôrres de marfim das suas teorias antipopulares, se acastelarão os falsos democratas, para quem o voto da lavadeira é uma degradação.

Entrego esta emenda ao exame e deliberação do Congresso Nacional, que, por certo, vai encará-la com o patriotismo que inspira suas decisões.

Câmara dos Deputados, em 23 de agosto de 1957. — *Armando Falcão*.

2) PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 2, DE 1959 (8)

Altera os arts. 132 e 138 da Constituição Federal (Alistamento Eleitoral).

(DO SR. RUY RAMOS)

O Congresso Nacional aprova a seguinte emenda à Constituição:

Art. 1.º — Os arts. 132 e 138 da Constituição Federal passarão a ter a seguinte redação:

“Art. 132 — Não podem alistar-se eleitores:

I — os que não saibam exprimir-se na língua nacional;

II — os que estejam privados temporária ou definitivamente dos direitos políticos.

§ 1.º — A Lei eleitoral estabelecerá a forma pela qual os analfabetos possam alistar-se eleitores e exercer o direito de voto.

§ 2.º — Fica também assegurado o direito de voto às praças de pré.

Art. 138 — São inelegíveis os inalistáveis e os mencionados no § 1.º do artigo 132.”

Ruy Ramos — Ivette Vargas — José Jofily — Adalberto Vale — Fernando Ferrari — César Prieto — Clemens Sampaio — Clóvis Mota — Rezende Monteiro — Paulo

(8) Publicado no Diário do Congresso Nacional (Seção I) de 7 de maio de 1959 — pág. 1.903, 1.ª e 2.ª cols.

Lauro — Giordano Alves — Batista Ramos — Oswaldo Lima Filho — Jorge de Lima — Ary Pitombo — Aloysio Nonô — Maia Neto — Eloy Dutra — Seixas Dória — Paulo Minicarone — Victor Issler — Temperani Pereira — Tarso Dutra — Emlval Caiado — Oscar Passos — Lino Braun — Pedro Vidigal — Ortiz Monteiro — Osmar Cunha — Último de Carvalho — Daniel Dipp — Elias Adaimé — Euclides Wicar — Josué de Castro — Francisco Monte — Lamartine Távora — José Raimundo — Rubens Berardo — Souto Maior — Waldir de Mello — Ramon de Oliveira — Rubens Rangel — Breno Silveira — Bocayuva Cunha — Aarão Steinhilber — Ribeiro Gomes — Manoel Almeida — Geraldo Vasconcelos — Wagner Estelita — Aluisio Rocha — Alamo Borges — Arno Arnt — Geraldo Carvalho — Silvio Braga — Celso Brant — Miguel Bahury — Fernando Sant'Anna — Floriceno Paixão — Brígido Tinoco — Gabriel Hermes — Ferreira Martins — Antônio Fraga — Croacy de Oliveira — Abelardo Jurema — Doutel de Andrade — Aurélio Vianna — Hélio Cabral — Geraldo Guedes — Domingos Vellasco — Régis Pacheco — Gileno di Carli — Nelson Carneiro — Munhoz da Rocha — José da Silveira — Petronio Fernal — Almino Affonso — San Thiago Dantas — Salvador Losacco — Sergio Magalhães — Cláudio Freitas.

3) PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 27, DE 1961 (9)

Revoga o item I e o parágrafo único do item III do art. 132, que dispõem sobre alistamento eleitoral dos analfabetos e das praças de pré.

(DO SR. FERNANDO FERRARI e outros)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — São revogados o item I e o parágrafo único do item III do art. 132, da Constituição Federal.

Art. 2.º — Esta emenda entrará em vigor na data de sua promulgação.

Sala das Sessões, novembro de 1961 —
Fernando Ferrari.

Justificação

1. Já afirmou, outro dia, o primeiro signatário da presente emenda que chegou o instante de se buscar a "verdade eleitoral", mas que esta não seria encontrada sem a aprovação, pelo Senado, do seu projeto de lei que estabelece a cédula única oficial de votação, entregando-se ao povo instrumento hábil e realmente democrático, através do qual possa manifestar suas preferências.

Hoje, reafirma, com a mesma consciência de responsabilidade, que a aludida "verdade" será uma miragem apenas, se o legislador não libertar os iletrados brasileiros das pelas que os amarram distantes das urnas.

Os signatários desta emenda, voltados para os superiores interesses da Nação e para a consolidação do processo democrático, não crêem que o regime e a ordem social se salvem sem a participação total do povo válido no processo eleitoral. Convencem-se estes, após um exame medido e responsável da situação, sem dúvida uma das mais críticas de toda a nossa história republicana, de que somente o povo, desde suas camadas mais humildes, inspirado e consciente, poderá encontrar o caminho das grandes soluções nacionais.

2. Como está presente na memória de todos, o regime passou por fases difíceis que o abalaram nos próprios fundamentos. Dos choques e das incompreensões, fatos positivos surgiram, como a falência da Constituição de 1946 e a fragilidade do Ato Adicional em vigor. Este, brotado do ventre da crise, do imprevisto, da malícia de uns e do medo de outros — em que pese à intenção sincera de alguns idealistas, transformou-se em remédio artificial, incapaz de cicatrizar feridas e de atender aos reclamos da ordem social.

Já durante os debates sobre o projeto de reforma constitucional, o primeiro signatário desta emenda teve oportunidade de destacar, ao lhe negar seu voto, a instabilidade da providência proposta e o artifício que a mesma representaria.

Com efeito, dias depois já contemplávamos o fruto do regime espúrio advogado pela maioria parlamentar: um governo duplo e fraco — quando o momento brasileiro está a exigir, mais do que em nenhum outro, disciplina, firmeza, planejamento, austeridade e incomum capacidade de trabalho de seus governantes. O mal não está, propriamente, bem o sabemos, na dualidade de governo, isto é, um Primeiro-Ministro e um Presidente, presos ao círculo de giz de sua limitação — mas na franqueza de ambos. Basta dizer-se que, até hoje, não se fixaram as linhas da competência de um e de outro!

Assistimos a um fato contristador da vida democrática brasileira: um Primeiro-Ministro prisioneiro do Presidente, e este com o poder quase absoluto de nomear, transformar num ditador, sob a responsabilidade do Congresso.

(9) Publicado no *Diário do Congresso Nacional* (Seção I) de 1.º de dezembro de 1961, pág. 10.301, 4.ª col.

Com efeito, os atos de repercussão social e política positivos, porém escassos, no atual governo são creditados à conta do Presidente, através de uma das máquinas publicitárias mais poderosas de toda a história republicana. As omissões, a ausência de medidas de base, os erros, enfim, que se multiplicam, são, de outro lado, debitados ao Congresso. Enquanto isso, maliciosamente, nas entrelinhas dos jornais, nos gabinetes, direta ou indiretamente, o Sr. Presidente ou seus auxiliares apregoam a “impossibilidade” de fazerem mais por estarem “com as mãos atadas” pelo Conselho e pelo Congresso!

Até quando o regime suportará este jogo de cena de malícia governamental? Até quando o povo brasileiro, vergastado pelos erros acumulados, resistirá impassível a esse estado de coisas?

3. Ao menos — é o que reclamamos — exigem os mais rudimentares princípios de ordem democrática que ele, o povo, fonte de soberania, seja ouvido sobre as diretrizes políticas a serem traçadas por suas lideranças. E nesta audiência ampla, que se processará a 3 de outubro próximo, devem estar presentes os analfabetos, como os soldados. Que os distingue dos demais cidadãos? Por acaso são culpados, os primeiros, de não terem tido oportunidade de aprender as letras do Brasil? Por acaso deixam os segundos de participar de nossa comunidade política pelo fato de estarem convocados, sob a disciplina e a hierarquia militar, para servirem nossas Forças Armadas? O problema já tem sido amplamente discutido. Não comportaria, mesmo, mais palavras. Nunca, entretanto, é demais repetir-se que vivemos sob uma democracia nominal, pois a maior parte da Nação, não alfabetizada, perdida nos campos e nas cidades, não participa das grandes decisões brasileiras.

É certo que os signatários, com tal iniciativa, desejam a consolidação do regime democrático, em consonância com os mais nobres interesses da comunidade nacional, mas asseguram, de outro lado, que não se defende o regime nem se aperfeiçoa a ordem democrática aniquilando os direitos políticos de milhões de brasileiros que trabalham honestamente, criam filhos, pagam impostos e sonham com uma Pátria nova, com mais luz e mais pão para todos.

4. Está na consciência de todos, principalmente dos líderes mais responsáveis, que as atuais estruturas constitucionais contrastam, em muitos pontos, com os anseios populares. O art. 132 é um exemplo. Artigo de tremenda pobreza jurídica e de mesquinha inspiração política. Presidiram-no, bem o sabemos, interesses de uma ordem liberal burguesa.

Hoje, os supremos interesses da comunidade devem ser presididos por inspirações da ordem social. Há quinze anos está em vigor tal dispositivo! A resistir, não se sabe por que milagre, aos impactos mais agudos da ordem social. Ora, como se sabe, dita Constituição de 1946 foi elaborada sob pressões da ordem liberal política. Já não reflete, não pode refletir, as aspirações da ordem social presente. Já por isso sustentamos a necessidade urgente de reformá-la, não só neste, como em outros pontos básicos, mais sintonizantes com as aspirações populares.

No Estado moderno é a ordem social que o legislador tem de atender de maneira prioritária. Principalmente se levarmos em conta que o maior papel do poder político da atualidade é o de conter os excessos do poder econômico e o de assegurar os direitos fundamentais do homem: os da existência física e os de sua liberdade mental. Entre os primeiros estão os de comer, morar, vestir; entre os últimos os de educar-se, o de ser livre, para livremente buscar o seu pão e a sua última profissão. E como recolherem-se os ecos da “força social”, sem ouvir os vinte milhões de iletrados adultos que povoam o Brasil?

5. Vivemos o momento dos sopros renovadores, que trazem, por causas compreensíveis, estímulo e esperança a um povo simples e bravo, embora com motivos de sobra para descreer. Esta renovação só poderá advir com a abertura de novas urnas — presentes os iletrados, de métodos mais democráticos da coleta de tendências populares (cédula única e limitação de gastos), que permitam a emersão de novos líderes, recrutados em todas as categorias profissionais.

Ninguém mais nega que chegou o instante das medidas políticas de profundidade, embora muitos não as defendam com a precisão recomendada pelo diálogo do processo democrático.

Os trabalhistas renovadores, através deste convite e desta sugestão que fazem às demais agremiações representadas no nosso Parlamento, assumem a responsabilidade de defender tal medida, convencidos de que, com isto, prestam relevante serviço à Nação.

6. Poucos países no mundo não permitem o voto do analfabeto. Não chegam a uma dúzia! Entre estes está o Brasil, conhecido como a Nação do humanismo, da fraternidade! Precisamos dizer mais?

Justiça!

Sala das Sessões, novembro de 1961. —
Fernando Ferrari.

Apenas a segunda das três propostas logrou, até o presente momento, ser votada em Plenário. Posta em votação em 9 de junho de 1965, foi, entretanto, rejeitada por 186 votos contrários e 54 favoráveis (10). Não se manifestaram as Comissões Especiais designadas para estudar as duas outras proposições.

Na vigência do Ato Institucional o Sr. Presidente da República enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda à Constituição, que entre outras matérias propunha nova redação ao art. 132 da Constituição Federal, facultando o alistamento de eleitores analfabetos com vistas ao exercício do voto em caráter não obrigatório, limitado, porém, às eleições municipais.

PROJETO DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO

N.º 3, DE 1964 (11)

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto Constitucional:

.....
 Art. 5.º — Substitua-se o art. 132 da Constituição pelo seguinte:

“Art. 132 — Não podem alistar-se eleitores os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

§ 1.º — É facultado o alistamento do analfabeto, limitado, porém, o exercício do voto, também sem caráter obrigatório, às eleições municipais, mediante processo idôneo determinado em lei.

§ 2.º — São alistáveis os militares, desde que sejam oficiais, guardas-marinhas, subtenentes ou suboficiais, sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.”

Art. 6.º — Será o seguinte o art. 138 da Constituição:

“Art. 138 — São inelegíveis os inalistáveis e os mencionados no parágrafo primeiro do art. 132.”

Justificação

.....
 Finalmente, a emenda cuida do problema do sufrágio, ampliando a área dos que podem votar e dos que podem ser votados.

Envolve-se, aí, uma reivindicação que tem algumas vezes assumido caráter explosivo, pelo tom demagógico em que se manifesta.

Cumpra depurá-la dessas interferências mal-sãs, para que se obtenham as soluções naturais, inspiradas pelo interesse nacional, pelas razões do bem comum e pela honesta aplicação do princípio democrático.

O analfabeto, que permanece nesse estágio em virtude das omissões e deficiências da ação estatal, precisa ser integrado na comunidade nacional, pelo reconhecimento de sua condição humana. Eis aí, sem dúvida, um problema de educação, que se resolverá ao longo de um programa a ser cumprido com tenacidade. Nada, porém, impede que, desde já, se reconheça que a coerência com o princípio da universalidade do sufrágio nos deve levar a alargar o mais possível o exercício desse direito. Ninguém contesta que, em nossos dias, pelas novas técnicas de comunicação e da convivência, o analfabeto já se informa, já tem consciência de colaborar na existência coletiva, pelo seu trabalho, e já pode participar da vida cívica. Apenas se lhe permite a participação facultativa e limitada ao âmbito do seu convívio mais próximo, porque se presume que lhe falem elementos para o juízo cívico em dimensões mais amplas. Mas assim, por essa participação discreta, se promove a sua integração no exercício da cidadania, atendendo-se aos conselhos da prudência, enquanto não se elimina a inferioridade de sua condição. Trata-se, como se vê dos termos da emenda, de experiência cautelosa, que corresponde a anseio antigo, vindo de muitos setores da opinião nacional; mas, ainda assim, a tentativa se faz sem maiores riscos, pela limitação, ao mínimo, das condições em que o direito de sufrágio, no caso, se vai exercer. Acresce considerar que a concessão feita tende a restringir-se cada vez mais, pelo progresso que hão de ter os programas de educação elementar, destinados a eliminar ou a reduzir o analfabetismo.

.....
 H. CASTELLO BRANCO.

Durante a discussão e a votação do Projeto de Emenda Constitucional n.º 3, de 1964, no Congresso Nacional, foram inúmeras as vozes que se fizeram ouvir no sentido de que a outorga do direito de voto ao analfabeto é muito menos importante para a vida nacional do que a efetiva realização de um intenso programa de erradicação do analfabetismo no País.

(10) Ver *Diário do Congresso Nacional* de 10 de junho de 1965, pág. 4.217.

(11) Publicado no *D. C. N.* (C. N.) de 25 de junho de 1964, pág. 244.

Sustentaram os defensores da medida proposta pelo Presidente da República a sua contribuição para o fortalecimento do regime democrático, cujo fundamento jurídico encontra-se na vontade popular, tendo afirmado o Deputado Humberto Lucena que "não é possível que, num País de extensão continental, como o Brasil, com uma população de perto de oitenta milhões de habitantes, apenas cerca de quinze ou dezesseis milhões decidam sobre os seus destinos políticos".

Frisando que os opositores à iniciativa usam em combate à extensão do voto ao iletrado os mesmos argumentos apresentados no Império contra quem então pretendia levar o direito de voto a uma área mais ampla, que não se limitasse aos pagadores de impostos, as mesmas contraditas que mais tarde foram opostas à manifestação feminina através das urnas, comentou o Deputado Ulysses Guimarães que, apesar de universal na letra da Lei Maior brasileira, o voto, na verdade, circunscreve-se, dada a proibição do alistamento do analfabeto, a menos de 20% da população total do País, não se realizando efetivamente no Brasil a representatividade, seiva, esteio e princípio fundamental em toda instituição política democrática.

Contrário à inclusão do iletrado no corpo eleitoral brasileiro, opinou o Sr. Aliomar Baleeiro sobre a imaturidade intelectual desse elemento face ao exercício de função tão relevante. A esse argumento pode-se cotejar o pensamento do Deputado Derville Allegretti, que da tribuna afirmou não constituir no País a consciência política um privilégio dos que sabem ler e escrever, porquanto é grande o número de eleitores que votam "ao sabor de interesses de grupos, de coronéis, de cabos eleitorais, que lhes pagam para isso". Quanto à alegada imaturidade do analfabeto, argumentaram diversos oradores que, através das modernas conquistas da técnica e dos processos lícitos de propaganda política, o iletrado já pode desfrutar do índice de politização indispensável para o exercício do voto. Também foi alegado no Congresso Nacional que inexistia disparidade cultural entre o analfabeto, impedido de votar, e aquele eleitor que sabe apenas desenhar o próprio nome, fato que se observa em larga escala, até mesmo nos núcleos urbanos de mais elevado grau de civilização em solo brasileiro.

Criticando a argumentação de periculosidade de crescimento de um eleitorado de tendência subversiva, como decorrência da outorga do direito de voto ao iletrado, afirmou o Deputado Humberto Lucena que tal receio não procede, porquanto o analfabeto,

salvo o estabelecido em certas regiões da agro-indústria, constitui, via de regra, elemento de tendência conservadora.

Também mencionado em favor da proposição do Executivo foi o detrimento do poderio daqueles que, sem vocação democrática, se valem do domínio econômico-social, visto que a iniciativa teria como conseqüências o considerável aumento do número de colégios eleitorais no interior do País e a decorrente maior complexidade que passaria a envolver a negociação ilegal de votos, dado o número elevado de virtuais eleitores.

Ainda abordando as práticas proibidas pela lei, em revide à alegação de que o voto do analfabeto implicaria em despesas exorbitantes a serem enfrentadas pelos candidatos, lembrou o Deputado Humberto Lucena que grande parte dos recursos mobilizados por políticos e respectivas agremiações destina-se a atender a despesas que legalmente devem estar a cargo da Justiça Eleitoral, tais como alistamento e transporte e refeições de eleitores em dia de pleito.

Abordando outro aspecto da realidade política brasileira, o representante paraibano observou que a matéria constante do art. 5.º da proposta acarretaria uma benéfica assistência por parte de grupos políticos, preocupados com resultados eleitorais, a um grande número de famílias que, em decorrência do analfabetismo geral de seus elementos e conseqüente incapacidade para o voto, estão constantemente marginalizadas dos interesses desses elementos.

Em outro plano, os debates abordaram os exemplos de numerosas nações que há muito estenderam o voto ao analfabeto. Os excelentes resultados dessa prática foram, de certa forma, contestados em relação a sua viabilidade no Brasil, tendo diversos congressistas feito presentes dados estatísticos de analfabetismo no País em cotejo com as cifras minoritárias incidentes nas nações mencionadas. O Deputado Brito Velho, contrário à medida, classificou-a como "hoto-cuda", explicando: impressiona aos que facilmente se deixam sugerir com fatos que ocorrem fora do País.

Dos pontos mais relevantes entre os discutidos no Congresso Nacional está a impropriedade jurídica da distinção de capacidade política entre letrados e analfabetos no regime constitucional vigente, dada a inexistência de tal disparidade perante a legislação civil e a responsabilidade penal, tendo o Deputado Teófilo de Andrade salientado que a proibição do alistamento eleitoral do analfabeto está em contradição com

a amplitude que envolve o direito de voto no Brasil, tão extensa, que, dispondo sobre a idade mínima para o seu exercício, a própria Carta Magna fixa-a abaixo daquela prevista para a plena capacidade civil.

Outro impasse para a outorga do direito de voto ao iletrado, segundo os oponentes à medida, encontra-se no fato de que a sua aprovação engendrará grandes dificuldades para a Justiça Eleitoral, que se veria face à problemática tarefa de criar expediente diverso do dispensado ao eleitor letrado e que, todavia, também garantisse, com exatidão, a lisura da manifestação da vontade do votante incapacitado de ler e escrever. A tal questão responderam os defensores do voto do analfabeto, com o pensamento dirigido ao princípio a ser alterado na Constituição, que a questão poderia ser solucionada através da prática do voto do iletrado por meio dos processos que o legislador ordinário viesse a julgar mais convenientes.

A proposição governamental motivou além das questões pertinentes ao princípio do voto do analfabeto pontos de vista diversos mesmo entre os que aceitavam a inovação. Geraram controvérsias dois pontos básicos do art. 5.º do Projeto de Emenda Constitucional n.º 3, de 1964; o *voto facultativo* e o *voto limitado a determinados pleitos* e nesse plano outra divergência — eleições municipais ou majoritárias.

Quanto à não-obrigatoriedade do voto do analfabeto, levantou-se o Deputado Clodomir Millet contrário à divergência de tratamentos que pretendia a mensagem do Presidente da República entre os eleitores aptos a ler e escrever e os que não podem fazê-lo, tendo ponderado: "Se permitirmos o alistamento no caso do analfabeto, estaremos, inclusive, contra o que se faz em relação às outras classes que são admitidas a votar, as quais, por isso, têm o dever de votar sob as penas da lei. Então, vamos gastar dinheiro e tempo, perder energia, permitindo o alistamento do analfabeto, que, amanhã, pode resolver não votar." Também contrário ao caráter facultativo do voto do iletrado, indaga o Deputado Antônio Feliciano "se o voto é um dever, por que se dá o dever ao alfabetizado e se inscreve a possibilidade do não-exercício desse dever ao analfabeto?"

Quanto à limitação do exercício do voto a determinados pleitos, esclareceu o Deputado Batista Ramos que o sufrágio do analfabeto na medida proposta pelo Presidente da República é concessão mínima e não corresponde aos interesses da Nação e aos desejos do povo.

Justificando a Emenda n.º 28, pela qual sugeria a supressão do parágrafo 1.º do art. 5.º da proposta do Executivo de toda a parte que se segue às palavras: "É facultado o alistamento do analfabeto", o Deputado Cid Carvalho esclarecia: "Entende o Partido Trabalhista Brasileiro que o analfabeto deve participar não somente das eleições municipais, como também das estaduais e federais, como aliás já se verificou neste País até 1882 e hoje está consagrado em quase todas as nações. O analfabeto sofreria apenas uma restrição: a de ser inelegível."

Vários oradores, como o Deputado Teófilo de Andrade, mostraram-se favoráveis aos termos do proposto pelo Marechal Castello Branco, demonstrando interesse por uma experiência com o voto do analfabeto em âmbito municipal, dado o fácil acesso aos problemas, idéias e pessoas do ambiente em que vive. Contra esse ponto de vista, o Deputado Batista Ramos afirmou que o analfabeto não tem tão-somente capacidade para escolher prefeitos e vereadores, tendo salientado a importância dos instrumentos da moderna propaganda, suficientes para esclarecer qualquer cidadão face às eleições, por meio do rádio, da televisão, dos comícios e dos "slogans".

Em defesa do municipalismo e, portanto, contra o voto do iletrado no âmbito proposto pelo Executivo, indagou o Deputado Antônio Feliciano: "Onde está a bandeira do municipalismo, desfraldada com tanta veemência, diante deste ultraje que se quer fazer aos municípios brasileiros, permitindo que eles se constituam pela força da ignorância e do analfabetismo?"

Aceitando a limitação do exercício do voto do analfabeto às eleições municipais e o seu caráter não-obrigatório, julgam, entretanto, os senhores Plínio Lemos, Paulo Sarasate e Rondon Pacheco (que, entre outros, subcreveram a Emenda n.º 26) que a regra constitucional deve ser o não-alistamento do iletrado e a exceção deve ser a faculdade estatuída em lei ordinária, que estabelecerá condições para forçar a alfabetização, como a proibição do exercício do voto por parte do eleitor que permanecer incapaz de ler e escrever no momento em que se realizar um outro pleito. Acentuam os autores da proposta que a lei ordinária deve ser promulgada até doze meses antes do pleito, prazo suficiente para que não se tumultuem as eleições.

Mostrando-se contrário à fixação do princípio do voto do analfabeto limitado à esfera municipal na Carta Magna, dado o ca-

ráter experimental outorgado à medida, aconselhou o Deputado Clodomir Millet a retirada da proibição de alistamento eleitoral do iletrado do texto constitucional, deixando à legislação ordinária a regulamentação da matéria, a exemplo do procedimento do art. 4.º da Lei Eleitoral, que estabelece sobre o alistamento de inválidos, maiores de setenta anos, pessoas que se encontrem fora do País e mulheres que não exercem profissão lucrativa.

Os senhores Humberto Lucena, Martins Rodrigues e Ranieri Mazzilli, autores da Emenda n.º 30, aceitam a limitação do voto do analfabeto, porém em sentido diverso do proposto pelo Presidente da República. Defendem a tese de que a faculdade de alistamento por parte do iletrado deve limitar-se não às eleições municipais, porém às majoritárias.

Finalmente houve quem pretendesse prudente conceder o direito de voto ao analfabeto dentro das limitações propostas pelo Poder Executivo, desde que fosse elevada para vinte e cinco anos a idade mínima para a capacitação eleitoral do iletrado. Argumentam os autores da Emenda n.º 17, Srs. Arnaldo Nogueira, Ivan Luz, Wanderley Dantas e outros, que, sendo o fato biológico o determinante da aquisição da capacidade política, aquela idade poderá propiciar a maturidade do iletrado, suprimindo, de certa forma, os inconvenientes que julgam presentes no Projeto de Emenda Constitucional enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República.

Foi aprovada em primeiro turno em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e Senado Federal, realizada em 16 de julho de 1964, a Emenda n.º 22, de autoria dos senhores Martins Rodrigues, Ranieri Mazzilli, José Esteves e outros senhores congressistas, que estabelece: "É facultado o alistamento ao analfabeto, limitado, porém, o exercício do voto sem caráter obrigatório às eleições municipais, mediante processo regulado em lei." Momentos antes da votação, falando para uma questão de ordem, o líder do Governo na Câmara dos Deputados, Sr. Pedro Aleixo, sugeriu a aprovação em primeiro turno da emenda em tela, pois assim procedendo, e facilitando os trabalhos de Plenário, ficariam prejudicadas as demais emendas pertinentes à matéria, que de outro modo teriam também de ser votadas nos termos regimentais, o que acarretaria perda de tempo. Lembrou o parlamentar mineiro que aqueles que se situassem radicalmente contra o voto do analfabeto poderiam derrotá-lo na votação de segundo turno. Tal orien-

tação explica a aceitação da proposta na primeira deliberação por 251 contra 109 votos. Em segundo turno (sessão de 22 de julho de 1964), posta em votação nos termos aprovados anteriormente, a emenda foi aprovada no Senado Federal por 37 contra 14 votos, tendo sido, entretanto, prejudicada por não obter na Câmara dos Deputados a maioria absoluta exigida pelo parágrafo único do art. 3.º do Ato Institucional de 9 de abril de 1964. Votaram, então, na Câmara dos Deputados da seguinte forma: 201 favoráveis e 127 contrários. Permanece inalterada na Constituição Federal de 1946 a proibição do alistamento eleitoral de analfabetos.

—•••—

SUBSÍDIOS AO ESTUDO DA ATUAL CONJUNTURA DO ANALFABETISMO NO BRASIL

I — O Serviço de Informação Legislativa recebeu do Sr. Péricles Madureira de Pinho, Diretor-Executivo do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação e Cultura, um detalhado relato sobre a alfabetização de adultos no País, cuja transcrição julgamos extremamente oportuna.

ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS NO BRASIL

Desde 1947, o Governo Federal, através do Ministério da Educação e Cultura (M.E.C.), empreende uma ação efetiva em favor da alfabetização de adultos.

HISTÓRICO DOS ESFORÇOS EMPREEN-
DIDOS PARA A LUTA CONTRA O ANAL-
FABETISMO DOS ADULTOS, COM AVA-
LIAÇÃO DOS RESULTADOS:

A — AS ORGANIZAÇÕES NACIONAIS

CAMPANHA DE EDUCAÇÃO DE ADOLESCENTES E ADULTOS ANALFABETOS

1. ORIGENS E FINALIDADES

O resultado do recenseamento de 1940 mostrou que, entre os 42 milhões de habitantes do Brasil, havia 13.300.000 analfabetos com mais de 15 anos.

Devido à extensão do problema, criou-se no M.E.C., em 1947, o Serviço de Educação de Adultos (S.E.A.).

Os recursos necessários tinham sido previstos pelo Decreto nº 4.958, de 14-11-1942,

que criou o Fundo Nacional do Ensino Primário, e pelo Decreto nº 19.513, de 25-8-1945, que determinou a percentagem de 25% do Fundo a ser empregado para a educação de adultos.

O plano da campanha compreendia um vasto plano educacional para ser executado em todo o País, e apresentava dois diferentes aspectos:

- a) a criação de cursos para adolescentes e adultos analfabetos nas zonas urbanas e, sobretudo, nas zonas rurais;
- b) o apêlo a todos os que se interessassem pelo problema da cultura popular, para trabalhar juntamente com o Ministério ou individualmente em organismos privados e em associações diversas. O serviço criado se encarregaria da coordenação do trabalho e os ajudaria, na medida das possibilidades, a atingir um objetivo comum.

Como o Brasil é uma república federativa, deveriam ser assinados acórdos pelo Governo Federal, de um lado, e pelo Governo de cada Estado, de outro, a fim de que os recursos obtidos fôsem aplicados em cada Unidade da Federação, segundo suas necessidades e sem restringir sua autonomia.

O S.E.A. do Departamento Nacional de Educação, organismo do M.E.C., seria responsável:

- a) pela execução dos acórdos assinados;
- b) pela distribuição dos auxílios financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Territórios;
- c) pela preparação, impressão e distribuição do material didático necessário à educação dos adultos;

d) pela orientação pedagógica dos cursos e pela difusão dos meios e objetivos concernentes ao serviço.

2. RECURSOS DO S.E.A.

	Cr\$
1947.....	31.889.487,50
1948.....	47.483.730,30
1949.....	55.649.173,80
1950.....	53.920.935,30
1951.....	52.573.899,80
1952.....	73.144.191,50
1953.....	53.759.039,70
1954.....	46.119.028,60
1955.....	49.538.859,00
1956.....	52.185.534,50
1957.....	53.273.000,00
1958.....	78.047.000,00
1959.....	107.622.000,00
1960.....	168.858.080,00
1961.....	210.000.000,00

3. OS CURSOS DE ALFABETIZAÇÃO

Os cursos organizados pelo S.E.A. tinham duração de dois anos, compreendendo duas horas, no mínimo, de estudos por dia, durante dois períodos de 7 meses cada.

O Governo Federal concedia uma ajuda financeira para a criação dos cursos, e cada Estado, por sua vez, seria responsável por seu funcionamento.

O contrôle, sob o ponto de vista escolar e financeiro, se fazia conjuntamente, para assegurar a boa execução dos acórdos estabelecidos.

O quadro seguinte dará uma idéia do desenvolvimento do serviço, demonstrando a estreita ligação entre o número de cursos criados e a ajuda financeira concedida.

Anos	Número de Cursos	Número de Alunos	Nº de Alunos Aprovados	Ajuda Financeira Concedida
1947	10.416	314.400	128.524	24.318.900,00
1948	14.359	451.628	190.568	35.093.150,00
1949	15.212	472.515	217.230	36.954.319,00
1950	16.402	475.079	223.947	40.177.900,00
1951	16.978	495.352	240.320	41.571.950,00
1952	16.996	481.352	233.439	41.140.200,00
1953	16.996	441.100	216.184	29.743.000,00
1954	15.300	357.945	182.444	32.130.000,00
1955	9.687	250.333	132.672	28.585.550,00
1956	11.196	249.068	124.078	32.075.400,00
1957	5.903	127.747	70.708	26.108.250,00
1958	12.312	105.375	55.747	57.544.655,00
1959	5.661	103.409	62.590	46.717.312,80
1960	6.340	67.737	43.596	81.890.500,00
1961	6.236	14.483	9.194	71.309.000,00

4. CENTROS DE INICIAÇÃO PROFISSIONAL

1. Organização

Devido ao número muito elevado de adolescentes entre os analfabetos, seria preciso dar-lhes uma formação para o trabalho.

Conseqüentemente, criaram-se, a partir de 1951, centros de iniciação profissional com as seguintes oficinas:

- a) para os homens: sapataria, carpintaria, encadernação, ferraria, mosaico, fabricação de tijolos, trabalhos em madeira e outros;
- b) para as mulheres: costura, cozinha, bordado, tricô e crochê.

Estabeleceram-se 15% dos cursos para as zonas rurais.

2. Dados estatísticos:

Anos	Ajuda Financeira Concedida	Número de Cursos	Número de Alunos	N.º de Alunos Aprovados
1951	2.329.450,00	160	3.752	—
1952	2.881.250,00	201	4.575	11
1953	5.900.000,00	348	10.016	2.412
1954	5.900.000,00	360	10.208	3.778
1955	6.000.000,00	411	11.913	4.183
1956	6.500.000,00	328	8.965	2.709
1957	6.780.000,00	231	7.367	1.767
1958	7.800.000,00	189	5.428	1.890
1959	8.280.000,00	216	5.486	2.015
1960	17.280.000,00	219	4.998	2.646
1961	16.965.000,00	309	6.325	3.192

5. MATERIAL DIDÁTICO

O setor encarregado de preparar e distribuir material didático publicou guias de leitura, uma série de educação de base e material audiovisual.

Campanha Nacional de Educação Rural

Esta Campanha, ligada ao M.E.C., criada em 1952, tinha por finalidade:

1. estudar e analisar a vida rural brasileira;
2. dar cursos de formação aos que trabalham na educação de base;
3. orientar as instituições públicas ou particulares destinadas às zonas rurais;
4. empregar métodos e técnicas próprios ao meio rural e contribuir assim para a organização da comunidade em bases mais eficazes, sob o ponto de vista social, educacional e moral.

Para atingir tais objetivos organizaram-se missões rurais, construíram-se centros sociais nas diferentes comunidades. Estabeleceram-se centros para a formação de professores e de líderes rurais, de técnicos, educadores de base; criaram-se também centros de educação audiovisual.

Cada missão rural compreendia, inicialmente, um agrônomo, um assistente social, um médico e também técnicos de nível médio que se ocupavam de vários trabalhos nas

pequenas cidades, enquanto que os primeiros se encarregavam da supervisão. Segundo as regiões a que atendiam, tais missões podiam ter a duração de 2 a 5 anos.

A missão, fora de seu âmbito, criou, em cada sede do departamento da região, um centro social, cujo número era de 51 em 1956: Alagoas, 3; Rio Grande do Norte, 15; Pernambuco, 3; Bahia, 24; São Paulo, 6.

Nesses centros realizaram-se 25 cursos de formação para 1.700 professores rurais.

Para a criação de centros audiovisuais foi assinado um acordo pela Campanha, de um lado, e pela "United States Operation Missions—Brasil", que permitiu a construção de 4 centros em cada uma das seguintes cidades: Curitiba, Salvador, Porto Alegre e Vitória.

Campanha Nacional para a Extinção do Analfabetismo

Criada em 1958 pelo M.E.C., a Campanha se destinou a executar um projeto-piloto, que permitiria conhecer melhor os métodos e processos a serem adotados para a extinção do analfabetismo.

O projeto deveria ser realizado em uma localidade de cada região do País, no total de 5.

A experiência mostrou que, como o projeto-piloto, a Campanha não deveria transfor-

mar-se em plano nacional, mas contentar-se em fornecer pontos de referência ao nível do ensino primário para que a ação do Ministério da Educação e Cultura, no plano departamental e regional, pudesse completar-se convenientemente.

Mobilização Geral Contra o Analfabetismo

Pelo Decreto nº 51.222, de 22-8-1961, foi criada a Mobilização Geral contra o Analfabetismo, sob a orientação do M.E.C., que reuniu as várias Campanhas pelas quais era responsável, tais como: Educação de Adolescentes e Adultos, Educação Rural e Extinção do Analfabetismo, e outras, como a Campanha de Construção Escolar e a Campanha de Merenda Escolar.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Extinção das Campanhas

Em 20-12-1961 foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que descentralizou os serviços educacionais e criou fundos especiais para o ensino primário, médio e superior.

A lei estabeleceu que o Plano Nacional de Educação deveria ser elaborado pelo Conselho Federal de Educação, a fim de que os recursos federais fossem distribuídos às Unidades da Federação, para cumprimento das metas educacionais.

A existência de todas as Campanhas acima citadas não mais se justificaria; assim, o Governo Federal, pelo Dec. nº 51.867, de 26-3-1963, extinguiu-as.

Todas as responsabilidades relativas à aplicação dos recursos previstos no Plano Nacional de Educação foram transferidas para as Unidades da Federação, segundo o espírito da lei.

O M.E.C., seguindo as normas fixadas pelo Plano Nacional de Educação, aprovadas pelo Conselho, estabeleceu com os Estados convênios onde se encontram as cláusulas relativas à aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário para a criação de cursos de alfabetização e de integração cultural e social, destinados a adolescentes e adultos.

O Fundo Nacional do Ensino Primário, criado pela Lei de Diretrizes e Bases, determina os objetivos de ordem quantitativa e qualitativa a serem atingidos até 1970.

Entre 1962 e 1964 a situação política e administrativa criou dificuldades que impediram a aplicação total do princípio de descentralização da Lei de Diretrizes e Bases.

Por outro lado, o M.E.C., no início de 1964, ensaiou o emprego de programas expe-

rimentais de alfabetização, empregando meios audiovisuais e utilizando palavras pertencentes ao vocabulário usual da população adulta, conhecido depois de uma pesquisa preliminar em cada região onde se aplicaria este método.

A primeira experiência, feita em Angicos, no Rio Grande do Norte, serviu de base; entretanto, este programa teve duração efêmera.

Realizações Atuais no Plano Federal

A fim de completar a obtenção dos recursos necessários para o desenvolvimento do ensino primário obrigatório (7 a 11 anos), cujo *deficit* efetivo, em 1960, elevou-se a 43%, e que é a fonte do analfabetismo, foi instituído pela Lei nº 4.440, de 27-10-1964, o salário-educação, contribuição obrigatória pela qual todas as empresas industriais, comerciais e agrícolas cooperarão financeiramente, através de um sistema de compensação e distribuição equilibrada entre elas, para as despesas com o ensino primário que será oferecido aos filhos de seus empregados.

Das contribuições correspondentes ao salário-educação (2% do salário-mínimo de cada empregado) recolhidas em cada Estado, 50% se destinarão ao próprio Estado para o desenvolvimento de sua rede de ensino primário e 50% reverterão ao Governo Federal (Fundo Nacional do Ensino Primário) para serem redistribuídos entre os Estados na proporção de seus próprios índices de analfabetismo.

Prevê-se que a obtenção deste novo imposto, cuja estimativa se eleva a, aproximadamente, 50 bilhões de cruzeiros anuais, será suficiente para cobrir as despesas de 2 milhões de novos efetivos no ensino primário, diminuindo, assim, de 30% o *deficit* de escolaridade atual.

Além disso, com o intuito de obter dados atualizados para a planificação da rede de ensino primário, o M.E.C. (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), com a colaboração do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e com os organismos encarregados de administração da educação dos Estados, realizou, no fim de 1964, o censo escolar no Brasil, compreendendo toda a população de zero a 14 anos de idade, achando-se em apuração final.

B — AS ORGANIZAÇÕES NOS DIFERENTES ESTADOS

Em quase todos os Estados do Brasil existe no Departamento de Educação um setor encarregado do ensino de adultos.

Algumas vezes, as Campanhas e as experiências são feitas com o objetivo de acelerar o processo de alfabetização.

Entre as iniciativas, pode-se mencionar a de Angicos, no Rio Grande do Norte, e a de São Paulo (Operação Ubatuba). Por outro lado, o Departamento Nacional de Educação do M.E.C. colabora com todos os Estados para uma eficaz reformulação do material didático necessário à alfabetização em massa.

Este empreendimento conta também com a colaboração da USAID e do M.E.B. (Movimento de Educação de Base).

Os Programas de Iniciativa Privada

Vários movimentos de caráter privado desenvolveram-se no Brasil em vários Estados. Entre eles encontra-se o M.E.B., que realiza um programa através do rádio nas regiões em via de desenvolvimento.

CONCLUSÃO (extensão do problema)

A taxa de analfabetismo diminui regularmente no Brasil no grupo de idade de 15 anos e mais, passando de 65,3% em 1900 a 39,48% em 1960, embora o número total de adultos analfabetos tenha duplicado, passando de 6.300.000 em 1900 a 15.800.000 em 1960.

Número e percentagem dos analfabetos de 15 anos e mais

Ano do recenseamento	Nº absoluto	Não sabendo ler nem escrever	Taxa de analfabetismo
1900	9.729.320	6.348.869	65,3
1920	17.557.282	11.401.715	64,9
1940	23.649.371	13.269.381	56,1
1950	30.189.411	15.272.632	50,6
1960	40.187.590	15.815.903	39,48

Como se poderia prever, a taxa de analfabetos é muito mais elevada na zona rural, isto por causa das condições de vida da população, que executa trabalhos muito rudimentares que não carecem da aprendizagem da leitura e da escrita.

Além disso, as mulheres analfabetas, na zona rural ou na urbana, casam-se muito cedo, constituindo prole muito numerosa, com tendência a crescer também analfabeta, pois os filhos destas famílias têm mais oportunidade de permanecer nesta condição, como mostrou Bertram Hutchinson em uma de suas pesquisas sobre o problema.

Nível de instrução dos filhos de analfabetos em comparação com o de pais instruídos

Nível de instrução	Pais analfabetos (%) (n = 578)	Pais instruídos (%) (n = 1922)
Nenhuma instrução	32	7,1
Educação elementar	52	44,2
Educação elementar e outros cursos	6,1	8,9
Educação secundária	6,1	17,4
Educação secundária e outros cursos	2,8	14,4
Educação universitária	0,7	7,8
Diversos	0,2	0,5

Contudo, é preciso dar atenção às diferenças regionais, uma vez que a média do País é o resultado de uma situação muito diversa

devida às variações de um Estado para outro, ou melhor, da zona urbana para a zona rural.

Assim, no Estado do Maranhão, em 1950, a taxa de analfabetos era de 74% e em São Paulo de 34%. Enquanto que na Capital do primeiro a taxa se elevava a 40%, no interior era de 59%; quanto à Capital do segundo, apresentava 20% de analfabetos, registrando-se numa pequena cidade não distante dessa metrópole 80% de analfabetos.

II — A fim de completar o presente estudo, incluímos dados estatísticos fornecidos pelo Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Cultura ao Serviço de Informação Legislativa sobre o número absoluto e percentual de analfabetos de idade superior a quinze anos apurado nos recenseamentos de 1900, 1920, 1940, 1950 e 1960, bem como índice percentual de alfabetização referente ao ano de 1964

nas zonas rurais e urbanas de todas as Unidades da Federação, e, ainda, dados sobre o funcionamento de cursos de ensino primário supletivo no período 1947/1961.

Os resultados preliminares do recenseamento de 1960 revelaram que, entre uma população de 70.119.071 habitantes, 40.187.590 têm 15 anos ou mais e que destes 15.815.903 (39,42%) são incapazes de ler e escrever.

Esta situação em confronto com as anteriores demonstra sensíveis progressos. A partir de 1900 a taxa de analfabetismo no Brasil não cessou de diminuir, mas, de 1950 a 1960, o número absoluto de analfabetos se tornou estacionário apresentando, atualmente, tendências para a regressão.

Ano	População	População de 15 anos ou mais		
		Número absoluto	Analfabetos	%
1900	17.438.434	9.752.111	6.348.689	65,3
1920	30.635.605	17.557.282	11.401.715	64,9
1940	41.236.315	23.709.769	13.269.381	56,1
1950	51.944.397	30.249.423	15.272.632	50,8
1960	70.119.071	40.187.590	15.815.903	39,4

ÍNDICE DE ALFABETIZAÇÃO %—1964

UNIDADES DA FEDERAÇÃO		ZONAS URBANAS		ZONAS RURAIS	
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
ACRE	— Concentrada	71	64	34	24
	Não-concentrada	70	72	33	28
AMAZONAS	— Concentrada	85	77	52	43
	Não-concentrada	70	70	41	22
PARÁ	— Concentrada	90	76	77	41
	Não-concentrada	79	34	44	24
RONDÔNIA	— Concentrada	76	63	41	28
	Não-concentrada	69	67	56	32
RORAIMA	— Concentrada	86	75	39	25
	Não-concentrada	86	75	48	36
AMAPÁ	— Concentrada	79	50	44	18
	Não-concentrada	69	30	44	22
REGIÃO NORTE	— Concentrada	89	70	47	32
	Não-concentrada	75	46	44	24

UNIDADES DA FEDERAÇÃO		ZONAS URBANAS		ZONAS RURAIS	
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
MARANHÃO	-- Concentrada	78	73	29	25
	Não-concentrada	57	51	23	13
PIAUI	-- Concentrada	67	54	19	11
	Não-concentrada	62	27	30	15
CEARA	-- Concentrada	71	64	40	38
	Não-concentrada	59	23	28	22
RIO GRANDE DO NORTE	-- Concentrada	67	58	47	21
	Não-concentrada	51	50	24	22
PARAIBA	-- Concentrada	60	53	20	15
	Não-concentrada	62	27	27	18
PERNAMBUCO	-- Concentrada	70	60	45	30
	Não-concentrada	67	20	17	19
ALAGOAS	-- Concentrada	65	55	27	21
	Não-concentrada				
FERNANDO DE NORONHA	--	84	77	--	--
REGIÃO NORDESTE	-- Concentrada	68	61	25	24
	Não-concentrada	66	31	23	16
SERGIPE	-- Concentrada	75	66	29	27
	Não-concentrada	57	42	24	16
BAHIA	-- Concentrada	82	70	45	36
	Não-concentrada	79	41	30	15
MINAS GERAIS	-- Concentrada	87	75	60	48
	Não-concentrada	79	58	39	24
ESPIRITO SANTO	-- Concentrada	83	75	50	50
	Não-concentrada	80	63	49	29
RIO DE JANEIRO	-- Concentrada	88	76	61	40
	Não-concentrada	83	13	35	20
GUANABARA	--	90	80	58	42
REGIÃO LESTE	-- Concentrada	88	79	59	41
	Não-concentrada	82	62	36	20
SÃO PAULO	-- Concentrada	89	76	72	48
	Não-concentrada	95	59	46	23

UNIDADES DA FEDERAÇÃO		ZONAS URBANAS		ZONAS RURAIS	
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
PARANA	— Concentrada	93	86	79	68
	— Não-concentrada	89	58	53	30
SANTA CATARINA	— Concentrada	87	72	46	40
	— Não-concentrada	85	67	61	47
RIO GRANDE DO SUL	— Concentrada	87	78	66	52
	— Não-concentrada	85	70	61	51
REGIAO SUL	— Concentrada	89	77	71	48
	— Não-concentrada	87	66	54	35
MATO GROSSO	— Concentrada	87	72	33	18
	— Não-concentrada	70	63	48	30
GOIÁS	— Concentrada	82	66	39	23
	— Não-concentrada	70	43	36	18
BRASÍLIA	—	68	66	38	27
REG. CENTRO-OESTE	— Concentrada	74	63	38	25
	— Não-concentrada	71	50	40	21
BRASIL	— Concentrada total	86	75	60	41
	— Não-concentrada total	85	51	39	24

MOVIMENTO DOS CURSOS DE ENSINO PRIMÁRIO SUPLETIVO

Exercícios	Número de Cursos Distribuídos	Matricula Efetiva	Alunos Aprovados nas Provas Finais
1947	10.416	314.400	128.524
1948	14.359	451.628	190.568
1949	15.212	472.515	217.230
1950	16.402	475.079	223.947
1951	16.978	495.352	240.320
1952	16.996	481.352	233.439
1953	16.996	441.100	216.184
1954	15.300	357.945	182.444
1955	9.687	250.333	132.672
1956	11.196	249.068	124.078
1957	5.467	127.747	70.708
1958	12.251	108.718	57.106
1959	5.300	103.409	62.590
1960	6.368	118.549	73.465
1961	8.363	43.886	24.781
Total	181.291	4.491.081	2.178.056

SEGURO E ACIDENTES DO TRABALHO

Humberto Augusto de Souza Mello

*Pesquisador do Serviço de
Informação Legislativa*

“Porque a classe dos ricos se defende por seus próprios meios e necessita menos da tutela pública; mas o pobre povo, baldo de riquezas que o amparem, está peculiarmente confiado à proteção do Estado.” (1)

(1) *Rerum Novarum*, Leão XIII.

O SEGURO BRASILEIRO NA ATUALIDADE

Quando uma companhia de seguros instala-se para exercer essa tarefa *sui generis* de "gerir riscos", é óbvio que vai a) buscar, em seu auxílio, as bases matemáticas e atuariais para sua orientação; b) acumular "reservas técnicas" que garantam as responsabilidades assumidas com o segurado.

As reservas, desde que não fiquem entesouradas (o que não seria de se esperar, por fenômenos como inflação, necessidade de lucro etc.), passam por um setor de investimentos, ficando, desta forma, garantido o giro financeiro relativo às próprias operações de seguros, e razoável a participação da empresa no sistema econômico nacional.

Nos países de maior desenvolvimento econômico, as companhias de seguros representam uma força considerável no mercado financeiro. No Brasil, os impulsos mais significativos, sofridos por essa indústria, ocorreram nas quatro últimas décadas, quando a *gestão de riscos* pôde ser operada num regime financeiro compatível.

Os seguradores queixam-se de que, na última década, as inovações legais, embora bem intencionadas, produziram resultados desfavoráveis e atribuem à adoção de conceitos *inteiramente divorciados dos princípios da política financeira do seguro* essa mutação.

Certo é que a drenagem de partes da *reserva técnica*, de cada companhia, para o sistema financeiro do BNDE (2), enquanto obriga a entidade seguradora a consignar recursos para o fortalecimento da infraestrutura da economia nacional, traz, como consequência, o desequilíbrio da contribuição por fenômenos como a *grande desproporção entre a taxa de juro e a taxa de inflação*.

Sabe-se, ainda, que as companhias de seguros e capitalização recolheram ao Tesouro Nacional, em 1964, 17,4 bilhões de cruzeiros, quantia que corresponde a 10% da receita dessas entidades. Tal fato, no entender dos interessados, é suficiente para nos fazer *mais compreensivos ao clamor das companhias de seguros contra o esquema tributário vigente* (3).

No momento, duas são as ameaças que pairam sobre as seguradoras: a tendência deficitária dos "resultados industriais" e a estatização dessa atividade.

No triênio 1961—1963 o *deficit* cresceu de 506 para 1.369 milhões (4). Dizem os técnicos que esses dados não refletem a consumação de um desastre devido ao financiamento obtido através do setor de investimentos das companhias, setor que opera em função das já faladas "reservas técnicas".

A verdade é que o seguro brasileiro, atingido pelas distorções inflacionárias, fez com que as companhias se mantivessem num ralo operacional bem mais baixo que as exigências da evolução do País. Duas operações subsidiárias tornaram-se necessárias: o *cos-seguro* e o *resseguro*. Essa *divisão* de responsabilidades fez com que o trabalho administrativo fosse *multiplicado* e os economistas encaixaram esse fenômeno entre os que se definem como "desperdício de fatores".

A política do atual governo concentra-se na redução do grau de dependência externa do mercado segurador nacional, ou seja, objetiva o dispêndio mínimo de divisas. Toda essa política pode ser resumida em três metas (5):

- 1 — obter, pela concorrência, cotações mínimas para a colocação externa de nossos excedentes;
- 2 — praticar a reciprocidade de negócios;
- 3 — ampliar e fortalecer o mercado interno.

Dizem os seguradores que a estatização, pelo projetado Ministério da Previdência (a segunda ameaça para eles que, a seguir, abordaremos), fará com que "toda essa inteligente e acertada política seja seriamente comprometida".

Como concretização do protesto a esta medida, relacionamos o fato de a Federação e o Centro das Indústrias de São Paulo enviarem memorial conjunto ao Presidente da Câmara dos Deputados condenando a estatização do seguro de acidentes do trabalho. Dizia o memorial: *Não incorreremos em nenhum exagero ao dizermos que, em nosso País, está o poder público, hoje, em condições de levar ao colapso a maioria das empresas particulares, em que, praticamente,*

(2) O Globo, de 14-7-65, em artigo não assinado, diz ter sido a *preocupação inicial do legislador o volume de rendas à disposição do BNDE* e isto justificava-se em face da dificuldade de estimativa da receita, mas que hoje, decorridos 12 anos, já existe uma experiência sedimentada que torna fácil e seguro o trabalho de previsão orçamentária. O mesmo jornal informa que para o exercício de 1965 eram as seguintes as estimativas: receita, 429 bilhões; inversões, 382 bilhões; saldo, 47 bilhões. A dispensa da contribuição das seguradoras baixaria a receita de apenas 3,2 bilhões.

(3) O total apresentado corresponde aos impostos: fiscalização, selo penitenciário e renda.

(4) A informação parte da revista do I. R. B. in *Mundo dos Negócios*, coluna de "O Globo" (24-8-65).

(5) Verdade é que o seguro sempre foi, para nós, um foco de operações negativas em matéria cambial, visto que o Brasil vende FOB e compra CIF.

dêle dependem o crédito bancário, os transportes terrestres, marítimos e ferroviários, algumas matérias-primas básicas, os combustíveis líquidos e a energia elétrica. Anotamos ainda o pronunciamento, por ocasião do Dia Continental do Seguro, do Sr. Cláudio Luís Pinto, diretor-geral do órgão do governo que supervisiona e fiscaliza a atividade seguradora. Demonstrou esta autoridade que a orientação liberal hoje dominante na área do seguro, como de resto em tôdas as demais, tem raízes na longa vocação antiestatizante sempre revelada pelo povo brasileiro em seu processo histórico. Segundo o Sr. C. L. Pinto, somente por duas vezes a intervenção do Estado chegou à forma máxíma do monopólio: no caso do petróleo e no caso dos resseguros; mas, mesmo aí, o Estado renunciou à rigidez dos seus próprios modelos de administração, preferindo adotar as formas mais flexíveis da livre empresa: para o petróleo, a criação de uma sociedade anônima, e para os resseguros uma sociedade de economia mista. Registramos, também, a declaração do Presidente da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, Sr. Vicente de Paulo Galliez, segundo o qual, a redução de preços, com a transferência do seguro de acidentes do trabalho para a órbita estatal, não teria lugar, pois, tendo o preço do seguro dois componentes (despesa com os sinistros e os gastos administrativos), era possível, até, que se visse aumentado devido ao ritmo lento da burocracia oficial.

Transcrevemos, a seguir, a opinião do Sr. Getúlio Dorneles Vargas sobre a estatização do seguro de acidentes do trabalho:

..... (6)

"A lei deverá adotar o princípio de que o seguro de risco de acidente de trabalho, imposição legal, não pode ser objeto de especulação privada e deve competir ao Estado, como seguro social que é. A transformação do atual para o futuro regime pode ser prevista de maneira paulatina, cabendo, de início, e com as cautelas devidas, passar a responsabilidade do seguro, no tocante aos respectivos associados, às instituições de previdência social, às quais serão transferidos, na forma e nos prazos a serem fixados, os encargos dos atuais seguradores particulares. Essa a orientação já tomada, entre outros, em relação aos segurados dos Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e da Estiva e já fixada no art. 213 do Dec. nº 2.063, de 7 de março de 1940, que regulamenta sob novos moldes as operações de seguros privados e sua fiscalização.

Determinará tal providência a possibilidade da diminuição dos prêmios de seguro, ou, o que será preferível, uma melhor base para a indenização ou a assistência do acidentado, de vez que o seguro social não pode visar lucro, o que constitui o objetivo da iniciativa privada. Cabe, pois, prever e estudar essa possibilidade de melhoria.

Quanto à competência para o processamento da indenização, deve continuar com a Justiça Ordinária, já aparelhada para esse fim, como bem assinala o parecer da comissão incumbida de elaborar o anteprojeto de lei. Não convém, pois, sem novos motivos, mudar de orientação, nesse particular."

Na segunda quinzena de setembro de 1965 (7), com a presença do Ministro da Indústria e do Comércio e de numerosas delegações de seguradores de todo o Brasil (8), instalou-se a V Conferência Brasileira de Seguros Privados e Capitalização. Esse congresso visava a aproveitar a prometida política nacional de estabilização monetária, com perspectivas de conseguir, para o mercado de seguros, a recuperação das perturbações que lhe foram causadas durante o processo inflacionário. Sabendo-se que o seguro é uma operação essencialmente financeira, é fácil compreendermos sua vulnerabilidade à evolução da espiral inflacionária, e torna-se óbvio que a assembléia tinha, entre seus objetivos, o de modificar as normas disciplinadoras da gestão de riscos e o de mudar a política, em tal setor, adotada pelo Estado. Os empresários, assim reunidos, alegando que a experiência e o conhecimento íntimo das tendências do mercado estavam com a iniciativa privada, diziam-se aptos para propor um projeto de reconstrução e aconselhavam o Estado a aproveitar esse trabalho.

Usando a palavra, o titular da Pasta da Indústria e do Comércio declarou que o interesse constitui o impulso fundamental da atividade econômica. É legítimo e, como tal, deve ser respeitado, mas é necessário que não se mova fora dos limites da respectiva hierarquia. O Sr. Ministro revelou entender que, nessa hierarquia, indispensável à organização da sociedade, em primeiro lugar coloca-se o interesse coletivo. O Estado, defensor e promotor do interesse coletivo, não

(6) Exposição de Motivos do Ministro do Trabalho, Sr. Marcondes Filho, para o Anteprojeto da Lei de Acidentes do Trabalho — D. O. de 11-5-44.

(7) De 20 a 23 de setembro, no Centro de Convenções do Hotel Glória, GB.

(8) 100 companhias inscritas, cerca de 200 representantes para o debate de 25 teses.

pode espezinhar o interesse individual. A melhor doutrina, segundo esta autoridade, seria a que, ao invés do conflito e do antagonismo, sufraga a conciliação viável e necessária entre as duas categorias de interesses. *O interesse coletivo é a soma dos interesses individuais* — afirmou o titular. De modo geral, o discurso do Ministro da Indústria e do Comércio foi um elemento que reduziu, em parte, a apreensão dos seguradores.

TENDÊNCIA E ORIENTAÇÃO

REGIMES DE FINANCIAMENTO

Carlos Marti Bufil (9), estudando as "tendências legislativas da seguridade social", diz-nos que "ao examinarmos o quadro das monografias do seguro contra os acidentes do trabalho, organizado pela Associação Internacional da Seguridade Social para a sua IV Assembléa-Geral (10), verificamos que nos 49 países estudados existem cinco regimes de financiamento". Relacionamos, a seguir, os citados regimes:

- 1 — o da tarifa para riscos profissionais dos empregadores;
- 2 — o da tarifa global neutra para os riscos dos ramos profissionais;
- 3 — o da contribuição patronal uniforme;
- 4 — o da contribuição mista patronal e operária;
- 5 — o da inclusão na contribuição nacional da seguridade social.

O primeiro regime é o clássico, o presente desde os primeiros passos da gestão de riscos no campo de acidentes do trabalho. Corresponde, de modo absolutamente jurídico, à doutrina do risco profissional, "desde que a contribuição representa a medida da responsabilidade individual de cada empregador", medida essa expressa pelo grau de risco que oferece a empresa, como, por exemplo, por motivo da natureza do trabalho ou por causa da frequência de acidentes verificados.

A história do seguro de acidentes do trabalho mostra-nos que esse regime — o da tarifa para riscos profissionais dos empregadores — foi adotado no tempo em que o seguro, como responsabilidade do patrão, era voluntário. Mais tarde, com a obrigatoriedade, o regime ainda se manteve em uso.

"Quando o risco tomou forma individualizada — ensina Bufil —, esse regime deu ao seguro-acidentes a forma clássica de seguro de responsabilidade patronal, sob a qual expandiu-se pelo mundo inteiro, mesmo quando, em muitos casos, as companhias de seguro foram privadas da possibilidade de explorar tal seguro."

Na quadro das legislações incluídas na monografia da A.I.S.S. (11) encontramos, entre os 49 países que têm regime de seguro-acidentes, 26 que continuam a aceitar a "tarifa para riscos profissionais dos empregadores". "Não obstante, mesmo nesse grupo de países — esclarece o articulista —, observa-se uma tendência à diminuição do número de riscos ou grupo de riscos dentre os quais podem ser incluídas as empresas segundo a sua taxa de contribuição, motivando esse fato a evolução do seguro contra acidentes do trabalho no sentido da eliminação da idéia de responsabilidade individual, que deve ser constituída primeiro pela de responsabilidade coletiva e, logo após, pela de solidariedade nacional (12).

O segundo grupo — o da tarifa global neutra para os riscos dos ramos profissionais — é representado por poucos países (13) que adotam, para equilíbrio e compensação, a linha mutualista, que atenua a pureza do princípio.

O terceiro grupo — o da contribuição patronal uniforme — representa o abandono da responsabilidade individual: numerosas tarifas destinadas a incluir o seguro contra acidentes do trabalho no conceito de compensação nacional como os demais seguros obrigatórios. Poucos países chegaram a essa fase (14). É necessário, para esta conquista, uma legislação nova inspirada em princípios modernos como a da admissão dos trabalhadores independentes.

O quarto grupo — o da contribuição mista patronal e operária — é unicamente adotado no Reino Unido. Este regime faz com que a responsabilidade patronal e operária seja mista, como os demais seguros sociais. A contribuição de ambos é idêntica em montante, há a compensação nacional. Bufil acha que se não tivéssemos inaugurado a *seguridade social moderna*, a evolução das demais legislações inclinar-se-ia para esse tipo de financiamento.

O quinto grupo — o da inclusão na contribuição nacional da seguridade social — representa a morte do seguro contra acidentes

(9) Secretário-Geral do Instituto Nacional de Previdência da Espanha. — *Revista Industriários*, n.º 102, pág. 27.

(10) Istambul, setembro de 1961.

(11) Associação Internacional da Seguridade Social.

(12) Bufil, nas linhas seguintes de seu trabalho, ainda tratando dessa tendência, informa-nos que as legislações mais modernas fixaram um número bastante reduzido de tarifas, aplicando a doutrina antiga sob o critério de compensação dos riscos por meio de um prêmio médio.

(13) Entre eles, a República Federal da Alemanha e Luxemburgo.

(14) Cinco, ao todo.

do trabalho como instituição jurídica independente, significa o repúdio à doutrina do risco profissional, substitui o princípio da responsabilidade pelo do financiamento, segundo a solidariedade nacional, enquadra-se no verdadeiro sentido da seguridade social. Uma dúzia de legislações já adota esse sistema "e tudo faz supor que no futuro prossiga semelhante tendência".

Ao fim de seu estudo, Carlos Marti Bufil formula as seguintes considerações:

1 — As legislações de seguridade social tomam a forma de instrumentos jurídicos, com a tendência a fazer do direito à seguridade social, reconhecido pelas constituições e leis fundamentais inerentes à pessoa humana, uma realidade.

2 — As legislações parciais são cada vez mais reunidas em códigos unitários de grande utilidade para a planificação econômica e a racionalização administrativa dos diversos países.

3 — As legislações apresentam, quanto às pessoas protegidas, tendência à generalização, o que permitiu ultrapassar o princípio limitativo da proteção dos assalariados economicamente fracos, que inspira os antigos seguros sociais, a fim de que se tornasse possível a cobertura de mais amplas camadas da população, quer a população ativa, quer mesmo toda a população.

4 — As legislações tendem a harmonizar as prestações correspondentes aos vários eventos (doença, maternidade, velhice, invalidez, sobreviventes, desemprego, acidentes do trabalho etc.), para instituir grandes prestações, tecnicamente mais perfeitas e praticamente mais eficazes, destinadas a fazer face a objetivos e situações de interesse capital para o indivíduo.

5 — As legislações mantêm a tendência de não incorporar o financiamento da seguridade social aos orçamentos dos Estados, que continuam a considerar que a seguridade social é um instrumento independente estribado no binômio empresa-trabalhador, ao qual devem apenas emprestar seu apoio a fim de contribuir para que sejam cumpridas as finalidades de proteção que lhe incumbem.

REFORMA DA LEGISLAÇÃO DE SEGUROS

"Considerando que não é ainda oportuna a reforma da nossa legislação de seguros em virtude das numerosas modificações na ordem jurídica e econômica do País, manifesta-se o Sr. Raul Telles Rudge pela necessidade de um amplo debate e estudo da matéria antes do encaminhamento do anteprojeto entregue ao Presidente da República sobre o assunto.

Numa das últimas reuniões do Conselho Técnico do I.R.B., o Conselheiro Raul Telles Rudge reafirmou, a respeito da reforma, os seus pontos de vista, que transcrevemos a seguir, propondo a participação direta do I.R.B. na apreciação do anteprojeto, bem como o seu parecer sobre a medida.

"Havendo acompanhado, com interesse, o trabalho de elaboração do projeto, ao qual demos toda a colaboração que nos foi solicitada — declarou o Sr. Raul Telles Rudge —, podemos apreciar a elevação dos propósitos da seguradora que o auspiciou.

Não obstante, mantemos a opinião de que não é ainda oportuna a reforma geral das leis de seguros no Brasil, especialmente num momento como o presente, em que bastantes alterações estão sendo e serão introduzidas em toda a ordem jurídica e econômica do País, resultando disso um ambiente em que não será possível contar-se com a necessária serenidade para o debate legislativo de um anteprojeto de lei de seguro.

Julgamos, ainda, indispensável que, antes da apresentação de um anteprojeto, teria de haver um amplo debate e estudo da matéria, a fim de que a iniciativa contenha a contribuição de todos os interessados e represente significativamente a opinião de todo o mercado de seguros e das autoridades encarregadas da sua fiscalização.

A apressada aprovação de uma lei de seguros, sem os estudos antes referidos, seria solução puramente literária, sem nenhuma eficácia para o aperfeiçoamento do instituto do seguro no País.

No projeto que conhecemos e ao qual, certamente, se referem as publicações feitas na imprensa, existe um longo capítulo sobre a estrutura e competência do Instituto de Resseguros do Brasil sobre as atribuições do Presidente e do Conselho Técnico e sobre a nomeação do Presidente."

Finalizando, afirmou o Conselheiro Raul Telles Rudge:

"Parece, assim, de todo indicado, que o I.R.B. procure conhecer o texto do anteprojeto apresentado pelo Governo, a fim de apreciá-lo e de encaminhar ao Executivo, através do Ministro da Indústria e do Comércio, o seu parecer sobre a medida." (15)

(15) Publicado na *Revista do I. R. B.*, n.º 150, pág. 43.

ANTEPROJETO DA LEI ORGÂNICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Encontra-se em estudo, no Ministério do Trabalho, o Anteprojeto para a Lei Orgânica da Previdência Social. A proposição do Poder Executivo, entre uma série de reformulações aplicáveis ao seguro de acidentes do trabalho, cria o Ministério da Previdência Social. O grupo de técnicos do Ministério do Trabalho que opera nesse planejamento, em diversas ocasiões, ao lado de representantes de classe, procurou vários parlamentares com o objetivo de receber sugestões.

O Anteprojeto define o sistema de seguridade social como o conjunto de medidas e serviços destinados a promover o bem-estar social da população, especialmente no que concerne à Previdência, à proteção da saúde e à assistência, a cargo da União, dos Estados e Municípios, *sem prejuízo das atividades desenvolvidas, nesses campos, por entidades particulares.*

As últimas notícias dizem que o "alento trabalho, de 172 artigos" (16), prevê seis títulos que, além de generalidades, regulam o campo de aplicação do sistema de seguridade, as prestações asseguradas pelo Plano Geral da Previdência Social, o custeio do plano, os recursos das decisões e, finalmente, as disposições gerais e transitórias sobre o assunto.

No referente ao campo de aplicação, o Anteprojeto regula quais as pessoas, obrigatoriamente, são seguradas pelo Plano Geral, quais as abrangidas pelo Plano Básico e quais as implicadas com o Plano Mínimo. As prestações asseguradas pelos diversos planos são:

Plano Mínimo:

- 1 — Auxílio-velhice;
- 2 — abono às famílias numerosas.

Plano Básico:

- 1 — Auxílio-incapacidade;
- 2 — aposentadoria por invalidez;
- 3 — aposentadoria por velhice;
- 4 — pensão por morte;
- 5 — auxílio-funeral;
- 6 — assistência médica;
- 7 — acidentes do trabalho (só para empregados).

Plano Geral:

- 1 — Auxílio-incapacidade;
- 2 — aposentadoria por invalidez;
- 3 — aposentadoria por velhice;
- 4 — aposentadoria por tempo de serviço;
- 5 — aposentadoria especial;
- 6 — auxílio-natalidade;
- 7 — pensão;
- 8 — auxílio-reclusão;
- 9 — auxílio-funeral;
- 10 — assistência médica;
- 11 — acidentes do trabalho (emp.);
- 12 — salário-maternidade (emp.);
- 13 — abono familiar (emp.).

O Anteprojeto estabelece que, das decisões locais da Previdência Social, poderão, os beneficiários, empregadores e empresas recorrer para as Juntas de Recursos da Previdência Social. Por sua vez, das decisões das Juntas caberá recurso para o Conselho Superior de Recursos da Previdência Social, exceto quando se tratar de decisão unânime sobre matéria de fato. Em última instância, das decisões do Conselho Superior, caberá recurso para o Ministro da Previdência Social sobre matéria de direito. O prazo para os recursos previstos no Anteprojeto é de 30 dias, contados da data em que o interessado tiver ciência da decisão, conforme estabelecer o regulamento. Poderá também, o ministro rever, "de ofício", dentro de 30 dias da respectiva publicação, no *Diário Oficial*, as decisões do Conselho Superior de Recursos.

A Comissão Paritária (17), ao examinar o Anteprojeto da Lei Orgânica da Previdência Social, manifestou-se, por maioria, a favor da integração do seguro de acidentes do trabalho no seguro social.

Durante as discussões, lembrou-se que essa incorporação já fora determinada desde 1944, ficando as companhias particulares, em consequência, com prazo-limite para a emissão de novas apólices. Tais prazos foram sistematicamente prorrogados e, em nossos dias, apenas algumas companhias estão autorizadas a operar no ramo. A idéia dominante era, portanto, acabar com a concorrência que estas companhias fazem com a previdência social. Para pô-la em prática, prazo inadiável seria dado a estes seguradores para o encerramento de suas atividades. Caberia

(16) "O Estado de São Paulo". — 19-3-65.

(17) Constituída por quatro dos técnicos integrantes da Comissão Especial de que trata o Decreto n.º 54.067/64 e seis representantes classistas. (Portaria MTPS — n.º 1.042 de 13-11-64.)

ao Ministério da Previdência Social absorver os empregados com mais de um ano de serviço no ramo.

A Comissão não encontrou razão que justificasse uma separação entre os riscos de acidente do trabalho e os de incapacidade, normalmente coberta pela previdência social. Dizia o relatório que *a integração oferecerá inúmeras vantagens, entre as quais a redução do custo de seguro. Por outro lado, o valor das importâncias em dinheiro devidas nas liquidações sob novo sistema não poderá ser inferior ao que seria calculado nos termos da legislação atual, e as aposentadorias e pensões passarão a ser concedidas em "regime de manutenção de salário"*.

Decidiu, pois, a Comissão Paritária:

- 1) manter, no Anteprojeto, em capítulo próprio, as prestações de acidentes do trabalho;
- 2) transferir da Lei de Acidentes do Trabalho o conceito de doença profissional;
- 3) incluir no elenco dos benefícios dos Planos Geral e Básico as prestações de acidentes do trabalho;
- 4) vedar a acumulação dos demais benefícios da previdência social com os de acidente do trabalho;
- 5) incluir norma dispondo que a cobertura do risco de acidente do trabalho exonera o empregador da responsabilidade civil consequente.

Os votos contrários à integração, e de acôrdo com o Ministério do Planejamento, basearam-se nos seguintes argumentos:

- 1) o assunto está sendo satisfatoriamente tratado nos moldes atuais e a concorrência é a melhor estimuladora de bons serviços;
- 2) as empresas privadas já têm mais experiência do ramo e podem melhor servir;
- 3) as empresas de seguro sofreriam grande desequilíbrio financeiro;
- 4) haveria desemprego em massa ou empreguismo no Ministério da Previdência;
- 5) a receita fiscal da União seria reduzida;
- 6) os empresários não poderiam mais escolher os seguradores por seus bons serviços.

SENTIDO HUMANO E SOCIAL DA LEI DE ACIDENTES (18)

É uma lei de exceção, destinada a proteger o trabalhador e sua família, devendo, portanto, ter uma interpretação ampla, não se podendo ater aos formalismos jurídicos.

O trabalhador, como hipossuficiente que é, deve ser amparado pelo Estado, ganhando

em favoritismo judicial o que perde para o empregador em riqueza, em facilidade de prova, em dificultar a ação da Justiça.

O empregado é usado como coisa, enquanto pode ter suas forças exauridas no trabalho, convindo-se que chega a ser automatizado, prolongamento da maquinaria, perdendo todo o poder criador que lhe possibilitou Deus.

Ninguém mais do que o mutilado, o doente, aquele que, embora jovem, sente o peso da inutilidade da vida, a impossibilidade de manutenção da própria existência e dos seus familiares, necessita da proteção legal. Fracos como são, sofrem a exploração dos mais fortes. Suas reivindicações, quando não ouvidas pela Justiça, em que crêem, resultam em tumultos e desordens originadas pela infiltração de doutrinas extremistas.

Nos que têm fome, nos que se arrastam pelas ruas, mutilados pelas fábricas ou depauperados pelo trabalho fatigante e em condições inóspitas, é que a atuação se faz mais precisa.

Nessas condições abraçam e acatam qualquer orientação doutrinária, embora repudiada por séculos, por gerações e antepassados, contanto que lhes acene com a esperança e constitua a única maneira de se vingarem da falta de proteção e do desprezo e humilhação que lhes foi imposta.

TÓPICOS

1 O seguro-acidente do trabalho tem por objetivo garantir os patrões ou empregadores contra a responsabilidade que lhes é atribuída por lei pelos acidentes do trabalho ocorridos com seus operários ou empregados.

Segundo o direito comum, o patrão não era responsável pelo acidente senão quando se provava ter havido dolo ou culpa de sua parte ou de seus prepostos.

Ao operário acidentado incumbia fazer a prova daquele dolo ou culpa.

Da aplicação desses princípios do direito comum resultava que, na maioria dos casos, o operário não conseguia reparação alguma.

Impunha-se, por isso, adotar um outro critério.

Prevaleceu, então, a doutrina do risco profissional, que foi consagrada pelas legislações de todos os países civilizados.

O risco profissional é o risco inerente a uma determinada profissão.

Segundo tal teoria, não se cogita de indagar se o acidente resultou de culpa, quer do patrão, quer do empregado ou do operário.

(18) Marigildo de Camargo Braga, "Acidentes do Trabalho", pág. 15.

O acidente não é mais do que um dano causado ao operário ou empregado pela indústria ou negócio a que êle presta o seu concurso.

As suas conseqüências devem, pois, pesar sobre a indústria ou negócio, ou melhor, sobre aquêle que colhe os seus resultados e lucros, isto é, sobre o empregador ou patrão.

A doutrina ou teoria do risco profissional representa, por conseguinte, uma derrogação do direito comum (19).

2 É certo que a interpretação da Lei de Acidentes é a mais ampla possível em favor do empregado (20).

3 Seguro é o contrato bilateral pelo qual uma das partes se obriga para com a outra, mediante pagamento de um prêmio, a indenizá-la do prejuizo resultante de riscos futuros, previstos nas respectivas cláusulas (21).

4 No contrato de seguro, mais do que em qualquer outro, se exige, por maioria de razão, o elemento da *boa-fé*, porque é indispensável que as partes contratantes confiem uma na outra, devendo-se ter por iniludíveis as condições estabelecidas pelo consenso bilateral (22).

5 Seguro sobre acidentes do trabalho é aquêle pelo qual o operário garante-se contra os acidentes ou eventos que possam ocorrer durante a execução de suas tarefas, produzindo-lhe lesões, físicas ou mentais, responsáveis por sua incapacitação, total ou parcial, à realização destas ou de outras tarefas.

6 Emissão de apólice é o ato pelo qual o segurador aceita o seguro que lhe é proposto (23).

7 O contrato de seguro extingue-se, normalmente, na data de seu vencimento, fixada, de antemão, na apólice (24).

8 A forma escrita é substancial no contrato de seguro. Antes dessa formalidade, não há contrato. Para a perfeição do contrato e sua exequibilidade, é necessário e se faz indispensável que o segurador entregue ou remeta a *apólice de seguro* ao segurado, ou faça em seus livros o lançamento da respectiva operação contratual (25).

9 A apólice é o extrato do contrato de seguro: consigna os riscos, o valor do seguro, o prêmio acertado e demais estipulações contratuais.

10 A apólice é transferível e exequível, por via de endosso, substituindo o endossado ao segurado, em tôdas as suas obrigações, direitos e prerrogativas (26).

11 São elementos do contrato de seguro:

- a) o segurador;
- b) o segurado;
- c) o prêmio;
- d) o risco.

12 De todos os elementos do seguro, um é subjetivo: o risco. Os demais são objetivos (27).

13 Prêmio é a quantia que o segurado tem direito a receber do segurador em virtude da obrigação contratual.

14 O segurado tem direito ao prêmio, pago pelo segurador, desde que começa o risco a correr, e se no momento de ser pago o seguro houver prêmio devido, será o mesmo descontado (28).

15 Risco é o perigo que pode correr o objeto segurado, em conseqüência de um acontecimento futuro, não previsto e estranho à vontade das partes contratantes (29).

16 Há riscos a que tôdas as pessoas estão sujeitas (*riscos genéricos*) e há riscos que só podem sofrer determinadas pessoas, em função da atividade a que se dedicam (*riscos específicos*).

17 Risco profissional é o risco específico a uma determinada atividade ou profissão, ou ainda: a possibilidade de infortúnio em função do trabalho assalariado, sem se levar em conta a idéia de culpa, tanto do empregado como do empregador.

18 O risco profissional é o resultado imprevisível, inevitável, incapaz de ser removido com meios de segurança aplicáveis ao trabalho, próprio da natureza da prestação de serviços. Êle é imprevisível porque pode ocorrer em qualquer momento da jornada de trabalho. Inevitável, porque, apesar de todos os meios de segurança e proteção determinados pelos Códigos, quando aplicados, ainda assim não impedem a ocorrência do infortúnio (30).

(19) Noções fundamentais de seguros, publicação n.º 15 do I.R.B., pág. 163.

(20) 4.ª Cam. Trib. Just. de S. P. — Rev. Trib. 306/325.

(21) Arquivo Judiciário, vol. 58 — P. Orlando, *op. cit.*

(22) *Seguro de Vida*, em Novíssimo Dicionário Jurídico Brasileiro, de Pedro Orlando.

(23) A. Santos, *op. cit.* pág. 45.

(24) A. Santos, *op. cit.* pág. 48.

(25) P. Orlando, *op. cit.*

(26) Dicionário Económico Comercial e Pedro Orlando *in op. cit.*

(27) A. Santos, *op. cit.* pág. 45.

(28) P. Orlando, *in op. cit.*

(29) P. Orlando, *in op. cit.*

(30) Marigildo de Camargo Braga, "Acidentes do Trabalho", pág. 33.

19 Garantia do risco é o ato pelo qual torna-se efetiva a responsabilidade do segurador para a garantia oferecida ao segurado; é, em outras palavras, a aceitação do seguro pela emissão da apólice (31).

20 Acidente, do ponto de vista administrativo, é o evento danoso que tiver como causa mediata ou imediata o exercício das atribuições inerentes ao cargo (32).

21 Acidente é todo caso fortuito, especialmente aquele do qual se deriva prejuízo (33).

22 Três são as formas de acidente que podem dar lugar à intervenção do seguro: acidente corporal, comumente chamado *acidente pessoal*, o qual concerne ao corpo humano; acidente material, aquele que causa dano a coisas materiais; acidente do trabalho, que é um acidente corporal, em consequência do trabalho (34).

23 Acidente do trabalho é toda lesão corporal, aparente ou não, interna ou externa, profunda ou superficial, produzida em virtude ou consequência do exercício do trabalho suscetível de determinar a morte ou extinguir, suspender ou limitar, total ou parcialmente, a capacidade de trabalho, bem como toda a perturbação funcional que prejudique igualmente essa capacidade. (35)

24 Acidente do trabalho é o acontecimento anormal, geralmente súbito, ou, pelo menos, de curta e limitada duração, que atinge a integridade ou a saúde do corpo humano. (36)

25 Acidente do trabalho é um dano ao corpo ou à saúde física ou mental de um operário, derivante de um acontecimento imprevisível ou rápido, comumente prejudicial, que se ache em relação de tempo, de lugar e de casualidade com as atribuições de um ofício. (37)

26 Acidente do trabalho é todo acontecimento, consequência do trabalho, que provoca um dano ou uma lesão na pessoa do trabalhador. (38)

27 Sobre o que seja acidente do trabalho, não existe uma definição precisa. Em geral, as legislações conceituam o que entendem por tal. Delimitam o seu conceito os casos em que a lesão ou perturbação constitui acidente, propriamente dito, as condições de tempo e lugar, o que seja doença profissional e a sua equiparação ou não, para os efeitos legais, ao acidente-tipo. (39)

28 A expressão *acidentes do trabalho* e não *acidentes no trabalho* foi adotada por estar mais de acordo com a doutrina e com a terminologia aceita pela maioria das legislações, além do que a presente denominação é a mesma empregada nas anteriores leis de

acidentes, na Constituição de 34, na de 37, na de 46 e na Consolidação das Leis do Trabalho. (40)

29 Acidente do trabalho e não acidente no trabalho. Não é questão de nonada, nuga gramatical, como podem entender apedreutas no assunto. Acidente no trabalho destruiria a noção capital, básica, necessária, de risco inerente à natureza do trabalho, próprio dele, passando a ser cotado como epifenômeno, ocorrido nêle, por caso ou sucesso. Aquilo que se não pode prever, confundido com aquilo que é previsto. Demais, há acidentes no trabalho que não são do trabalho: um crime, um atentado à saúde ou à vida, por ocasião do trabalho, em que se reconheça dolo ou culpa de alguém, foi ocorrência ou acidente no trabalho e não do trabalho. Não depende dele ou dos seus meios. A distinção não é sutil e é necessária: porque o acidente do trabalho é passível de legislação especial, transaccional, enquanto o acidente no trabalho, se houve culpa, é passível do direito comum. Há mesmo casos em que determinado acidente é do trabalho e no trabalho: aquele, por exemplo, em que houve dolo de terceiro, outro operário, que promoveu acidente ao companheiro. A vítima — em numerosas legislações — deve o patrão reparar o acidente do trabalho, e o culpado, responsável pelo dolo, responder pelo direito comum, punido e chamado a reparar o acidente que promoveu no trabalho. Não confundamos, pois. Estas reflexões seriam inúteis se, modestamente, reparássemos que franceses, italianos, espanhóis, novilatinos como nós, que nos precederam, dizem: *accident du travail* (Bélgica, França); *infortuni del lavoro* (autores italianos); *accidente del trabajo* (Argentina, Bolívia, Chile, Espanha, Uruguai). (41)

30 O dano fortuito, suportado pelo trabalhador, pode, segundo Bortolotto, assumir duas formas características, que são, da

(31) A. Santos, op. cit. pág. 56.

(32) Pedro Orlando, *Novíssimo Dicionário Jurídico Brasileiro*.

(33) Amílcar Santos, *Dicionário de Seguros, American International Publications, Inc. N. Y., U. S. A.*, pág. 8.

(34) Amílcar Santos, op. cit., pág. 8.

(35) Osvaldo Fettermann in *Dos Riscos Profissionais*, monografia do DASP, citação de R. Pontes, op. cit. pág. 12, § II.

(36) Sachet, citação de R. Pontes in op. cit., pág. 13, § V.

(37) Borri, citação de R. Pontes in op. cit., pág. 13, § V.

(38) A. Santos, op. cit., pág. 9.

(39) Ribeiro Pontes in op. cit., pág. 12, § I.

(40) *Acidentes do Trabalho* — Ribeiro Pontes, pág. 11, § III.

(41) Afrânio Peixoto, Flaminio Favero e Leonidio Ribeiro in Ribeiro Pontes, op. cit., pág. 11, § IV.

mesma forma, previstas e protegidas pela lei: *acidente*, devido a causa violenta; *moléstia profissional*, devida a causa lenta e progressiva. (42)

31 O acidente do trabalho pode ser causa inicial para uma doença profissional.

32 Três aspectos têm que ser levados em conta na consideração de um enfermo profissional: *sindrômico*, *etiológico* e *profilático-terapêutico*.

33 Enfermidade profissional é aquela que se contrai como consequência do exercício de uma profissão. (43)

34 Tratando-se de moléstia não-profissional, mas agravada pelo ambiente de trabalho, o segurador não é responsável pelo agravamento voluntariamente procurado pelo empregado. (44)

35 A função do perito é descrever as lesões, ao passo que as funções do atuário são de classificar as ditas lesões nas tabelas oficiais. (45)

36 Lesão é toda alteração sobrevinda acidentalmente na estrutura de um órgão. (46)

37 Incapacidade é a redução da capacidade profissional do empregado como consequência de acidente ocorrido ou enfermidade contraída em seu trabalho, e que o impossibilita de trabalhar temporária ou permanentemente. (47)

38 As incapacidades podem ser classificadas em quatro grupos, segundo sua gravidade, como se segue:

- 1 — incapacidade permanente e total;
- 2 — incapacidade permanente e parcial;
- 3 — incapacidade temporária e total;
- 4 — incapacidade temporária e parcial.

39 Por incapacidade permanente e total entende-se a invalidez absoluta e incurável para qualquer serviço. (48)

40 Por incapacidade permanente e parcial entende-se a diminuição por toda a vida da capacidade de trabalho do empregado. (49)

41 Por incapacidade temporária e total entende-se a que impossibilita ao empregado desempenhar qualquer trabalho durante certo tempo. (50)

42 Por incapacidade temporária e parcial entende-se a diminuição da capacidade de trabalho do empregado durante certo tempo, sem que o impossibilite de executar qualquer trabalho. (51)

43 A Conferência Internacional de Peritos (52) convenção que a incapacidade, como consequência de moléstia ou acidente,

pode ser avaliada sob três aspectos fundamentais:

- a) o da invalidez física;
- b) o da invalidez profissional;
- c) o de incapacidade geral do ganho.

A invalidez profissional, por sua vez, pode ser avaliada:

- a) em função da inaptidão ao emprego em uma empresa ou em empresas reunidas;
- b) em função de inaptidão ao emprego em uma indústria;
- c) em função de perda ou de redução da capacidade do ganho numa profissão ou em profissões reunidas.

Camille Goret (53) dá como três os elementos fundamentais da capacidade geral do ganho:

- a) capacidade profissional de trabalho;
- b) capacidade geral de trabalho;
- c) faculdades de engajamento.

44 A incapacidade absoluta de trabalho não é a impossibilidade de trabalhar, mas a inabilitação para o trabalho normal sem periclitação da própria vida. A lei exige que o beneficiário viva sob a dependência da vítima, mas essa dependência pode ser apenas parcial e não total. (54)

45 A verificação da natureza da incapacidade, pela perícia, e não os primeiros sinais da moléstia, é que marca o termo final do biênio a que se refere o art. 48 da Lei de Acidentes do Trabalho. (55)

46 Para os efeitos de assistência e indenização, a atual Lei de Acidentes do Trabalho coloca a moléstia determinada pela profissão no mesmo plano que o acidente do trabalho.

(42) Citação de R. Pontes *in op. cit.*, página 13, § V.

(43) A. Santos, *op. cit.*, pág. 46.

(44) Ag. n.º 3.941 na 3.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do R. G. S., em 31-5-51 — *Rev. For.*, vol. CXXXVIII, pág. 194.

(45) Ag. 2.305 na 2.ª Cam. Civ. do Trib. de Alcada de S.P., em 6-8-52 — *Rev. For.*, vol. CLIII, pág. 323.

(46) A. Santos, *op. cit.*, pág. 72.

(47) A. Santos, *op. cit.*, pág. 62.

(48) A. Santos, *op. cit.*, pág. 63.

(49) A. Santos, *op. cit.*, pág. 63.

(50) A. Santos, *op. cit.*, pág. 63.

(51) A. Santos, *op. cit.*, pág. 63.

(52) Em Genebra, no ano de 1936.

(53) Citação de R. Pontes, *in op. cit.*, página 17, § IX.

(54) Ag. n.º 1.504 no T. J. D. F., em 7-11-50 — *Rev. For.*, vol. CXXXVII, pág. 111.

(55) Rec. Extr. n.º 58.336 em Ac. no S. T. F., em 13-8-65 — *Rev. Trim. de Jurispr.*, vol. 34, pág. 216.

47 Para os efeitos de assistência e indenização, a atual Lei de Acidentes do Trabalho equipara às doenças profissionais as contraídas em virtude de condições especiais ou excepcionais em que o trabalho foi realizado.

48 A consolidação deve ser considerada sob dois aspectos diferentes: o médico e o jurídico.

49 A consolidação, sob o ponto de vista médico, é o fim da lesão ou perturbação funcional pela cura completa ou, então, o remate da evolução do processo mórbido que ficará, daí por diante, estacionário dentro de certos limites. (56)

50 A consolidação, sob o ponto de vista jurídico, é o esgotamento do prazo, fixado pela autoridade competente, tão logo se verifique a cura da lesão ou perturbação funcional, em que o acidentado está dispensado de suas atividades com direito à remuneração estabelecida por lei.

51 Desde que o operário esteja em condições de trabalhar sem prejuízo para sua saúde, não é justo, protelando a consolidação, impedi-lo de que aumente os seus proventos pecuniários com a volta ao serviço. (57)

52 Diferencia-se a incapacidade sofrida num e noutro acidente, para que não sejam somadas e a indenização não cresça além da de direito.

53 Araújo de Castro (58) diz-nos que na maioria das nações o risco profissional é aplicado somente ao *acidente-tipo* e nos revela haver na Inglaterra, na Suíça, na Alemanha, na Espanha, na Itália, na Argentina, em Portugal e em vários Estados norte-americanos forte tendência para se estender a proteção às doenças profissionais.

54 O seguro é geralmente adotado pelas diversas nações e constitui uma vantagem, não só para o operário, que terá mais garantia à indenização, como para o próprio patrão, que dessa maneira se livra, mediante o pagamento de quantia certa, de uma obrigação que lhe poderá, em certos casos, ocasionar a ruína da própria empresa. E, desde que o patrão é responsável pela indenização, na falta de cumprimento da obrigação por parte da companhia de seguro ou do sindicato profissional, conforme está expresso no regulamento, é bem de ver que semelhante inovação, em vez de ser contrária à lei, mais concorre para a realização do que esta visou: garantir, tanto quanto possível, o pagamento da indenização. (59)

55 A simulação de acidente do trabalho tentada pelo empregado constitui justa causa para a dispensa. (60)

56 O trabalho somente finda no momento em que o empregado recupera a liberdade e pode dispor livremente de sua pessoa ou do tempo restante, empregando-o em atividade estranha ao serviço patronal. (61)

57 Considera-se acidente do trabalho o ocorrido no período de tempo destinado às refeições, embora fora do local de trabalho. (62)

58 Acidente ocorrido, quando o empregado volta ao trabalho, interrompido para o almoço, é considerado como ocorrido em tempo de trabalho efetivo. (63)

59 A obrigação de o empregador transportar o empregado de casa para o trabalho e do trabalho para casa não pode ser confundida com a gentileza de o empregador facultar passagens a seus empregados. Neste caso, verificando-se acidente, o empregador está isento de indenizá-lo.

60 A Organização Internacional do Trabalho fez incluir, na Ordem do Dia da 47ª Conferência, realizada em 1964, observações sobre o grande aumento no número de acidentes verificados no trajeto do empregado para o trabalho e do trabalho para casa. Pretende-se orientar as legislações para o apoio ao acidente *in itinere*. (64)

61 Se a vítima adquiriu a moléstia no trabalho, em resultado das condições especiais ou excepcionais em que era o último realizado, cabe o direito à indenização. (65)

(56) F. Favero, in *Medicina Legal*, cit. de R. Pontes.

(57) R. Pontes, op. cit., pág. 35.

(58) Citado por Ribeiro Pontes em *Acidentes do Trabalho*, pág. 11, § II.

(59) Último parágrafo da exposição de motivos que acompanhou o projeto de regulamento sobre as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho aprovado pelo Decreto n.º 13.498, de 12 de março de 1919.

(60) Ac. ref. proc. n.º 678/53 no T. R. T. da 1.ª Reg., G. B., em 30-6-53 — *Rev. For.*, vol. CLIV, pág. 482.

(61) Agr. n.º 6.619 na 3.ª Cam. do Trib. de Just. do D. F., em 2-12-55 — *Acidentes do Trabalho*, de R. Pontes, pág. 41, § VI.

(62) Ac. ref. Rec. Extr. n.º 19.735 no S. T. F., em 29-11-51. *Rev. For.*, vol. CXLIV, página 165.

(63) Rec. Extr. n.º 57.707 em Ac. no S. T. F., em 13-5-65 — *Rev. Trim. de Jurispr.*, vol. 33, pág. 167.

(64) Resumo do comentário "Acidentes de Trajeto", publicado em *O Estado de São Paulo* de 26-1-64, 5.º caderno, pág. 97. Veja-se Projeto n.º 48/62, de autoria do Senador Paulo Fender, que pretende introduzir em nossa legislação esta orientação muito antes da sugestão da OIT.

(65) Ac. Ref. Ag. n.º 7.511 na 2.ª Cam. Civ. do Trib. Just. de M. G., em 30-9-60 — *Rev. For.*, vol. CXCIV, pág. 197.

62 Desde que haja prova de o evento haver ocorrido no lugar e durante o tempo de trabalho, é de presumir a favor da vítima a relação de causalidade, cabendo ao empregador o ônus da prova contrária àquela presunção legal. Partindo-se do princípio de que a hemorragia cerebral pode ser produzida sob a ação de um esforço ocasional que, pressionando as artérias, determina o respectivo rompimento, não se pode negar a presunção da relação de causalidade entre o trabalho e aquela lesão. (66)

63 Provada a existência de doença relacionada com a atividade profissional e cuja agravação é decorrência natural do exercício do trabalho, o empregador atual assume o risco correspondente, ainda que o acidente, direta ou indiretamente, provocador da incapacidade, haja decorrido em época anterior à admissão do empregado. Pode o acidentado exigir a totalidade das indenizações do seu patrão, que, nesse caso, ficará com direito regressivo contra os anteriores. (67)

64 A imprudência da vítima não exclui a indenização por acidente do trabalho. Embora possa considerar-se o tétano como superveniência ou complicação patológica, não se pode duvidar de que, dependendo do acidente, essa complicação há de ser diretamente ligada ao infortúnio. Nem pelo fato de deixar de comunicar o acidente de pronto ao seu patrão perde o empregado o direito à indenização, sobretudo se continua a trabalhar, por ignorar a gravidade do mal. Em matéria de acidente do trabalho, as dúvidas se resolvem sempre a favor do acidentado. (68)

65 É acidente indenizável o homicídio de trabalhador, em pleno exercício de suas funções, por motivo de rebelião contra ordem de serviço. (69)

66 Provado o dolo, inexistente o direito à indenização.

67 Cabe ao empregador provar o dolo da vítima.

68 O dolo pode ser provado por testemunhas, por presunção, indício, mesmo que não haja provas em escrito.

69 Força maior é a causa a que não se pode resistir e é inevitável. (70)

70 Caso de força maior, em acidente de trabalho, deve considerar-se todo o resultado de uma força estranha, quer à vontade da vítima ou do empregador, quer à natureza do trabalho executado, e que, ainda quando pudesse ser previsto, não poderia ter sido evitado. (71)

71 Indenização é a reparação devida pelo empregador ao empregado vítima de acidente do trabalho. (72)

72 A instalação do estabelecimento e a sua localização, de formas e de ponto, que o sujeito à ação dos fenômenos naturais, não constitui força maior, para o fim de isentar o empregador das obrigações de indenização. (73)

73 A circunstância de a vítima haver recebido indenização do empregador não lhe retira o direito de, em ação comum contra terceiro, pleitear e recolher mais ampla reparação. (74)

74 O empregador que paga a devida indenização por acidente de trabalho, ao seu empregado, tem ação contra terceiro civilmente responsável pela causação do evento prejudicial. A responsabilidade penal do preposto induz, *per se*, a responsabilidade civil do preponente. (75)

75 A indenização deve ser paga em dinheiro.

76 O salário, imputável na indenização por acidentes do trabalho, é o percebido à data da perícia. (76)

77 As diárias, em caso de acidente do trabalho, devem ser pagas consoante o salário real, sem a limitação do art. 44 do Decreto-Lei n.º 7.036, de 10-1-44, e a própria indenização acidentária é calculada sobre o salário real. (77)

78 Responsabilidade de terceiro não importa seu envolvimento no processo de acidente a que é estranho e cujo âmbito não comporta discussões amplas que a responsabilidade comum demanda. O terceiro poderá ser obrigado a indenizar, mas em processo próprio. A indenização, em se tratando de

(66) Ag. n.º 2.088 na 8.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do D. F., em 28-8-51 — *Rev. For.*, vol. CKLVII, pág. 252.

(67) Ag. n.º 4.548 na 1.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do R. G. S., em 21-7-53 — *Rev. For.*, vol. CLIV, pág. 322.

(68) Ac. ref. Ag. n.º 2.522 na 2.ª Cam. do Trib. Just. do R. J., em 26-1-51 — *Rev. For.*, vol. CXL, pág. 333.

(69) Agr. n.º 5.314, do Trib. de Just. de M. G., em 19-9-55 — *Acidentes do Trabalho*, de R. Pontes, pág. 18.

(70) A. Santos, op. cit., pág. 53.

(71) Ari Santos, citação de R. Pontes, op. cit., pág. 43, § IV.

(72) A. Santos, op. cit., pág. 64.

(73) R. Pontes, op. cit., pág. 44, § V.

(74) Ac. ref. Ap. n.º 14.085 na 6.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do D. F., em 27-12-51 — *Rev. For.*, vol. CXLIV, pág. 277.

(75) Ap. n.º 11.063 na 4.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do D. F., em 15-5-51 — *Rev. For.*, vol. CLIII, pág. 251.

(76) D. J., apenso ao n.º 211, de 7-11-63, pág. 1.134, e D. J., apenso ao n.º 187 de 5-9-63, pág. 831, respectivamente, R. E. 54.310 e 53.136 no S. T. F.

(77) Ag. n.º 29.456 no S. T. F. — D. J. (apenso ao n.º 187) de 3-10-63, pág. 962.

acidente de trabalho, tem caráter alimentar. A cota de cada interessado não constitui herança, mas verba destinada à subsistência; a vítima não deixa herdeiros, mas alimentários. Não tem a mãe da vítima direito a herdar a cota de seu marido, pai do acidentado, falecido depois dêste. (78)

79 Não é necessário que os pais da vítima vivam exclusivamente às expensas dela para serem considerados seus beneficiários, bastando que ela colabore para isso. (79)

80 O disposto na lei de acidentes pressupõe a sobrevivência, apenas, do pai ou da mãe do acidentado. Se ambos sobrevivem e dependiam economicamente, ainda que parcialmente, do filho morto, têm direito à indenização calculada na base de três anos de diária. (80)

81 Os pais da vítima que não deixou mulher ou filhos assumem a qualidade de beneficiários, sendo o pai inválido. (81)

82 Reconhece-se à mãe dependente economicamente de menor acidentado o direito à indenização, por sua morte, verificada no momento em que tomava o veículo em que servia. (82)

83 Quem não pode receber doação do segurado também não pode ser nomeado beneficiário do seguro. (83)

84 Não tem direito a indenização a esposa separada do marido e amasiada com outro, provado que a separação se dera por vontade ou culpa da própria mulher. (84)

85 Havendo distinção entre concubina e companheira, é válida a cláusula que institui beneficiária do seguro a mulher que vivia com o segurado há longos anos. (85)

86 Não se pode acorrenatar o conceito dos requisitos necessários para a concessão do benefício a critério absoluto. A lei não exige, para a concessão do benefício, que o reclamante seja totalmente incapaz para o exercício de atividade remuneradora. Basta que, só com seu trabalho, ele não possa cobrir as despesas de sua subsistência. Essa interpretação, quanto à condição de invalidez, reflete-se, inelutavelmente, no conceito de *dependência econômica*, que pode ser relativa, como a primeira, compreendendo tanto a situação de quem vive, exclusivamente, às expensas de outrem, como a de quem necessita de sua contribuição, para as despesas essenciais da manutenção. (86)

87 A não-participação do acidente ao empregador dentro do prazo legal não o exonera da obrigação de indenizar o empregado; isenta-o apenas dos efeitos da agravamento do acidente. Nos casos de incapacidade

parcial e permanente, é a indenização calculada na base de 70% dos salários vencidos pela vítima. (87)

88 A multa de 25%, instituída para ser paga pelos empregadores, no artigo 102 da Lei de Acidentes, em caso de mora de solução das indenizações, aplica-se também aos seguradores. (88)

89 É de se determinar a exclusão do acréscimo de 25% à indenização por acidente do trabalho, quando condenada companhia seguradora, pois ao pagamento daquele acréscimo só o empregador, culpado pela demora, está sujeito. Em ação de acidente do trabalho, ainda promovida por assistente judiciário nomeado pelo juiz, exclui-se a condenação ao pagamento de honorários de advogado, porque a Lei de Acidentes do Trabalho nenhum dispositivo tem a respeito. (89)

90 A liquidação das obrigações resultantes de acidentes de trabalho, salvo caso de processo judicial, deverá ser feita por acórdão entre empregador e empregado, reduzido a escrito, sempre dentro de 60 dias seguintes à morte do acidentado, à sua cura ou à verificação de uma incapacidade; mas quando, por ação ou omissão do empregador, fôr excedido o prazo do citado art. 52, serão pagas as indenizações com um acréscimo de 25%, sem prejuízo dos juros de mora. O empregador se exonerará das responsabilidades resultantes das disposições legais, quando as transfere para entidades seguradoras, nelas realizando

(78) Ag. 52.653 na 6.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de S. P., em 26-1-51 — *Rev. For.*, vol. CXLVII, pág. 297.

(79) Ag. Pet. 16.509 — TFR — D. J. (apenso ao n.º 24) de 7-2-64, pág. 125.

(80) Ag. n.º 52.962 na 5.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de S. P., em 16-3-51 — *Rev. For.*, vol. CXLVII, pág. 298.

(81) Ag. n.º 3.980 na 1.ª Cam. Civ. do Trib. Just. do R. G. S., em 12-6-51 — *Rev. For.*, vol. CXXXVIII, pág. 497.

(82) Ag. n.º 2.220 na Cam. Civ. do Trib. Just. do CE, em 31-5-51 — *Rev. For.*, volume CXLVII, pág. 347.

(83) Rec. Extr. n.º 20.550 no S. T. F., em 20-1-53 — *Rev. For.*, vol. CLVI, pág. 165.

(84) Ac. ref. Rec. Extr. n.º 16.368 no S. T. F., em 27-4-50 — *Rev. For.*, vol. CXL, pág. 152.

(85) Ac. ref. Rec. Extr. n.º 49.195 no S. T. F., em 30-11-61 — *Rev. For.*, vol. CXCVII, pág. 97.

(86) Ag. n.º 1.199 no T. J. D. F., em 2-6-50 — *Rev. For.*, vol. CXXXVII, pág. 108.

(87) Ag. n.º 2.047 na 7.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do D. F., em 14-8-51 — *Rev. For.*, vol. CXLVII, pág. 251.

(88) Ag. n.º 4.481 na 1.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de M. G., em 29-1-53 — *Rev. For.*, vol. CLIV, pág. 298.

(89) Ac. ref. Ag. n.º 3.950 na 2.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de M. G., em 29-9-51 — *Rev. For.*, vol. CLVII, pág. 318.

o seguro, às quais, entretanto, se ressalva o disposto no art. 103 (art. 100) — Dec.-Lei n.º 7.036, de 1944. (90)

91 Na data em que o empregado acidentado começa a receber a pensão por invalidez permanente, inaugura-se o prazo dentro do qual pode acionar o empregador. Decorridos dois anos depois de averiguado o acidente do trabalho, fica prescrito o direito de o acidentado promover a respectiva ação, ainda que, posteriormente, se submetesse a novo exame para confirmação da aposentadoria, porque esta não é processo judicial conexo ao de acidente. (91)

92 A Lei de Acidentes do Trabalho não exige, para ingresso das partes em juízo, mandato escrito a advogado legalmente habilitado. (92)

93 Nas ações por acidente do trabalho não são devidos honorários de advogado, uma vez que o Estado oferece assistência gratuita e eficiente aos que as promovem. (93)

94 Na indenização incluem-se juros de mora e custas processuais. Incabíveis honorários advocatícios por contarem os acidentados com defensor gratuito, devendo arcar com as despesas quando preferem contratar outro. (94)

95 Não se pode negar o direito do indivíduo acidentado ou atingido por uma moléstia profissional, mesmo em se tratando de tuberculose pulmonar, de receber as diárias até um ano, época em que, afinal, o legislador presume a incapacidade permanente do empregado. Somente não são devidas essas diárias quando o acidentado, desde logo, ao deixar o emprego, é amparado pela Previdência Social. (95)

96 Não se incluem, na indenização por acidente do trabalho, as diárias correspondentes aos dias de descanso. (96)

97 O acidente do trabalho determina a suspensão do contrato de trabalho. Durante esse espaço de tempo, a empresa seguradora é a responsável pelo pagamento das diárias e do repouso semanal remunerado do empregado acidentado. (97)

98 A gratificação de função integra o salário para efeito de indenização. Tendo-se em vista a alta finalidade social do seguro em grupo, não é ilegal o desconto dos respectivos prêmios no salário do empregado, tanto mais quanto expressamente autorizado. (98)

99 É proibido ao empregador descontar no período de férias as faltas ao serviço em razão de acidente do trabalho. A Lei n.º 605 considera motivo justificado, para efeito de percepção do repouso remunerado, a falta ao serviço com fundamento na Lei de Acidentes do Trabalho. (99)

100 A Justiça do Trabalho é incompetente para conhecer de litígio relativo à matéria de acidente de trabalho. (100)

101 A lei manda que o juiz homologue os acordos de indenização por acidente de trabalho, de molde a dar-lhes efeitos de direito, pondo termo ao procedimento. (101)

102 A habilitação do beneficiário a pensão em Instituto exclui a ação por acidente de trabalho. (102)

103 O fato de ser associado de instituto assistencial não tira à vítima do acidente do trabalho o direito ao benefício da Lei de Acidentes. (103)

104 Não é ilegal o constrangimento imposto ao paciente para comparecer em juízo a fim de prestar declarações sobre o acidente que sofreu. O paciente, embora não se interesse pelo recebimento judicial da indenização, é obrigado, por lei, a colaborar com a autoridade judiciária na apuração do acidente. (104)

105 A dúvida suscitada, nas ações por acidente de trabalho, quanto à compreensão da cláusula relativa à alteração ou agravamento de risco, só deve ser discutida nas

(90) Ac. ref. Ag. n.º 4.111 na 2.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de M. G., em 3-3-52 — *Rev. For.*, vol. CXLIV, pág. 351.

(91) Ag. n.º 3.824 na Cam. Civ. do Trib. de Just. de M. G., em 7-6-51 — *Rev. For.*, vol. CLVI, pág. 275.

(92) Ag. n.º 4.597 na 1.ª Turma da 2.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de M. G., em 20-4-53 — *Rev. For.*, vol. CLIII, pág. 339.

(93) Ac. ref. Ag. n.º 5.425 na 2.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do D. F., em 2-9-54 — *Rev. For.*, vol. CLVII, pág. 257.

(94) Ag. Pet. n.º 19.708 no T. F. R., em 5-10-62, *Rev. Industriários*, I. A. P. I., n.º 101, pág. 127.

(95) Ag. 52.524 na 4.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de S. P., em 8-2-51 — *Rev. For.*, vol. CXLVII, pág. 297.

(96) Ag. n.º 4.543 na 1.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do R. G. S., em 21-7-53 — *Rev. For.*, vol. CLIV, pág. 324.

(97) Ac. rel. Proc. n.º 4.000/50 no T. S. T., em 6-4-53 — *Rev. For.*, vol. CLIII, pág. 482.

(98) Ac. ref. Proc. n.º 6.005/50 no T. S. T., em 15-9-52 — *Rev. For.*, vol. CXLVII, pág. 462.

(99) Proc. n.º 514/51 na 3.ª Junta de Conc. e Julg. de S. P. e T. S. T., em 26-2-53 — *Rev. For.*, vol. CLIII, pág. 484.

(100) Ac. rel. Proc. n.º 4.000/50 no T. S. T., em 6-4-53 — *Rev. For.*, vol. CLIII, pág. 482.

(101) Ag. n.º 4.488 na 2.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de M. G., em 16-1-53 — *Rev. For.*, vol. CLIII, pág. 342.

(102) Ag. n.º 3.539 no T. F. R., em 19-8-53 — *Rev. For.*, vol. CLIII, pág. 227.

(103) Ag. n.º 3.698 no T. F. R., em 5-1-54 — *Rev. For.*, vol. CLVI, pág. 181.

(104) H. C. n.º 8.064 na Cam. Cr. do Trib. de Just. de M. G., em 10-11-53 — *Rev. For.*, vol. CLVI, pág. 396.

vias ordinárias entre seguradora e empregadora. (105)

106 Em matéria de acidentes do trabalho, o único recurso cabível é o agravo, pouco importando o valor da causa. (106)

107 Cabe recurso de agravo, e não de apelação, não apenas da sentença que julga a ação de acidente de trabalho, mas também da decisão proferida na execução. Deixa de aplicar-se o *princípio da fungibilidade das interposições* quando o recurso incabível é manifestado após o escoamento do prazo de recurso próprio. (107)

108 Cabe recurso de revista nas causas de acidente do trabalho. (108)

109 Se se admite litisconsórcio de seguradora e empregadora, pela comunhão de interesses evidentes entre tais partes; se, por outro lado, é o seguro uma garantia a mais ao operário e seus beneficiários para haver a indenização acidentária; forçoso concluir que, em caso de insolvência da seguradora (coisa excepcional e devida somente à má fiscalização oficial), não esteja a empregadora isenta de satisfazer ao operário ou seu beneficiário o pagamento da indenização, com regresso, certamente, contra a massa deixada pela seguradora. (109)

110 Ainda que o dispositivo legal tenha correspondência direta com algum texto da Constituição banida, é preciso que haja incompatibilidade entre aquele e o texto da Constituição vigente para que se conclua pela sua revogação. Caso contrário, ele subsiste mesmo com a caducidade do que foi a sua matriz principal. O preceito constitucional que assegura a estrangeiros residentes no País os mesmos direitos outorgados aos nacionais não é de caráter absoluto e admite restrições em lei ordinária. Não foram revogados pela Constituição os dispositivos da legislação anterior sobre a nacionalização das empresas de seguros. (110)

111 É co-extensiva a competência, em tese, do juízo de acidentes e do juízo cível para a ação de direito comum derivada de acidente do trabalho. (111)

112 Em ação de acidente do trabalho, à entidade seguradora que confessa o vínculo obrigacional com o empregador, compete provar que a vítima não estava garantida pelo seguro compulsório. (112)

113 Para acarretar a nulidade do seguro, é preciso que a reticência do seguro seja voluntária, intencional e influa na apreciação dos riscos. (113)

114 Se ao fazer declarações incompletas o segurado não obrou de má-fé, por não ter ciência exata do seu estado de saúde, subsiste a obrigação dos seguradores. (104)

115 A ocultação maliciosa de certas circunstâncias agravadoras do risco, por parte do segurado, não somente traz a nulidade do respectivo contrato de seguro, senão também protege a companhia seguradora contra declarações inverídicas. (115)

116 As companhias de seguros são obrigadas a indenizar o prejuízo resultante do sinistro, desde que não haja prova de dolo ou culpa do segurado. (116)

117 O segurador não está sujeito às sanções impostas ao empregador quando excedido o prazo para o acôrdo com os beneficiários do acidentado do trabalho. (117)

118 O segurador do acidente do trabalho não é parte legítima para ser acionado pelo acidentado e isso porque o patrão tem direito regressivo contra ele. Mas, chamado a juízo, juntamente com o empregador, este fica excluído do processo pelo fato do comparecimento daquele. (118)

119 Todas as questões que se suscitarem relativas à violação do contrato de seguro por parte do empregador são impertinentes na ação de indenização por acidente de tra-

(105) Ag. n.º 3.978 na 2.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do R. G. S., em 6-6-51 — *Rev. For.*, vol. CXXXVIII, pág. 497.

(106) Ac. ref. Rec. Extr. n.º 22.950 na 1.ª Tur. do S. T. F., em 25-6-53 — *Rev. For.*, vol. CLVII, pág. 205.

(107) Ag. n.º 4.555 na 2.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do R. G. S., em 29-7-53 — *Rev. For.*, vol. CLIV, pág. 317.

(108) Ac. ref. Rec. Extr. n.º 30.374 na 2.ª Tur. S. T. F., em 22-4-52 — *Rev. For.*, volume CXLVI, pág. 200.

(109) Ac. ref. Ag. n.º 53.431 na 2.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de S. P., em 19-12-50 — *Rev. For.*, vol. CXL, pág. 266.

(110) Parecer do Sr. Cons. Ger. da Rep., em 11-7-51 — *Rev. For.*, vol. CXXXVIII, página 69.

(111) Rec. Extr. n.º 54.834, em Ac. no S. T. F., em 28-5-65 — *Rev. Trim. de Jurispr.*, vol. 33, pág. 830.

(112) Ag. n.º 3.516 na 1.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do D. F., em 15-10-52 — *Rev. For.*, vol. CLI, pág. 251.

(113) Rec. Extr. n.º 17.375 no S. T. F., em 18-5-51 — *Rev. For.*, vol. CXXXVII, página 424.

(114) Ac. ref. Rec. Extr. n.º 47.410 no S. T. F., em 29-8-61 — *Rev. For.*, vol. CXCVII, página 102.

(115) *Revista Forense*, vol. LXXXII — P. Orlando, op. cit.

(116) *Novíssimo Dicionário Jurídico Brasileiro*, de Pedro Orlando.

(117) Ag. n.º 3.984 na 3.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do R. G. S., em 7-6-51 — *Rev. For.*, vol. CXXXVIII, pág. 497.

(118) Ag. n.º 57.029 na 6.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de S. P., em 19-11-51 — *Rev. For.*, vol. CXLV, pág. 286.

balho. A lei faculta o seguro, mas garante a indenização do acidentado, que permanece alheio às questões daquela natureza. (119)

120 A responsabilidade principal do segurador não exclui a subsidiária do empregador, mesmo em face do seguro obrigatório. (120)

121 A controvérsia entre os seguradores indicados pelo empregador na ação de acidente do trabalho não suspende o pagamento devido ao acidentado, devendo ser resolvida em ação própria. (121)

122 Não está a seguradora obrigada ao pagamento de multa pela demora na solução da indenização por acidente do trabalho, quando não haja recebido comunicação da ocorrência. A ação ajuizada no biênio não prescreve por tardança judiciária na execução do mandado citatório. Evidenciado o nexo causal entre o traumatismo e a queda no trabalho, cabe o direito à indenização. (122)

123 Tratando-se de contrato de empreitada, domina a matéria o princípio de que o empregador responde solidariamente com os empreiteiros, e estes com os subempreiteiros, seus empregados. (123)

124 Não pode a seguradora, que não pagou qualquer indenização e que nenhum risco afrontou, exigir o pagamento do prêmio depois de escoado o prazo contratual, mormente se deu ao segurado prazo para a satisfação daquela obrigação, sob pena de caducidade. (124)

125 As novas situações criadas no contexto das relações entre capital e trabalho, sob influência da evolução econômica do País, originou toda uma problemática de natureza jurídica. Foi criada a Comissão de Assuntos Jurídicos de Acidentes de Trabalho, com a tarefa preliminar de realizar um simpósio para discussão e equacionamento dos novos problemas relativos às operações de seguros de acidentes do trabalho. (125)

LEGISLAÇÃO (126)

CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

(Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1/5/43)

SEGURANÇA DO TRABALHO

Art. 192 — As partes móveis de quaisquer máquinas ou os seus acessórios (inclusive correias e eixos de transmissão), quando ao alcance dos trabalhadores, deverão ser protegidas por dispositivos de segurança que os

garantam suficientemente contra qualquer acidente.

Art. 193 — Haverá nas máquinas dispositivos de partida que lhes permitam o início dos movimentos sem perigo para os trabalhadores.

Art. 194 — A limpeza, ajuste e reparações das máquinas só poderão ser feitos quando as mesmas não estiverem em movimento.

Art. 195 — As instalações elétricas (motores, transformadores, cabos, condutores etc.) deverão ser isoladas e protegidas de modo a evitar qualquer acidente.

Art. 196 — Quando as instalações elétricas forem de alta tensão, serão tomadas medidas especiais, com o isolamento, quando necessário, dos locais, e a fixação de indicações bem visíveis e claras, chamando a atenção dos trabalhadores para o perigo a que se acham expostos.

Art. 197 — Todos os estabelecimentos e locais de trabalho deverão estar eficazmente protegidos contra o perigo de incêndio, dispendo, não só de meios que permitam combatê-los quando se produzam (extintor, mangueiras, depósitos de areia ou outros dispositivos adequados no gênero especial de incêndio mais a temer), como possuindo facilidade para a saída rápida dos trabalhadores em caso de sinistro.

Parágrafo único — Poderão ser exigidas escadas especiais e incombustíveis em estabelecimentos de mais de um andar no qual seja maior o perigo de incêndio.

Art. 198 — Quaisquer corredores, passagens ou escadas deverão ter iluminação suficiente (nunca inferior a 10 luzes), para assegurar o tráfego fácil e seguro dos trabalhadores.

(119) Ag. n.º 52.944 na 1.ª Cam. do Trib. de Just. de S. P., em 27-2-51 — *Rev. For.*, vol. CXLVII, pág. 298.

(120) Ac. ref. Rec. Extr. na 1.ª Tur. S. T. F., em 12-5-52 — *Rev. For.*, vol. CXLVI, página 201.

(121) Ac. no S. T. F., em 8-5-64 — *Rev. Industriários*, I. A. P. I., n.º 101, pág. 101.

(122) Ag. n.º 7.051 na 3.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de M. G., em 20-10-59 — *Rev. For.*, vol. CXCVII, pág. 215.

(123) Ag. n.º 3.148 na 1.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. do D. F., em 4-8-52 — *Rev. For.*, vol. CLVI, pág. 213.

(124) Ac. ref. Ap. n.º 52.518 na 5.ª Cam. Civ. do Trib. de Just. de S. P., em 2-2-50 — *Rev. For.*, vol. CXLVI, pág. 325.

(125) *Revista do I. R. B.*, n.º 145, pág. 58, 2.ª col.

(126) Transcrevemos, a seguir, em trechos, ou mesmo integralmente, a legislação que diz respeito ao seguro de acidentes do trabalho. O ementário que encerra esta informação, entretanto, refere-se não só ao interesse de nosso estudo, como ao seguro de modo geral.

Art. 199 — Entre as máquinas de qualquer local de trabalho deverá haver uma passagem livre de pelo menos 80 centímetros, devendo essa passagem ser de 1,30 m (um metro e trinta centímetros) quando fôr entre partes móveis de máquinas.

Art. 200 — As escadas que tenham de ser utilizadas pelos trabalhadores deverão ser, sempre que possível, em lances retos e os seus degraus suficientemente largos e baixos para facilitar a sua utilização cômoda e segura.

Art. 201 — Todos os locais de trabalho deverão ter saídas em quantidade suficiente, não podendo as portas, em caso algum, abrir para o interior, para permitir o escoamento fácil do pessoal em caso de necessidade.

Art. 202 — Quaisquer aberturas, no piso, sejam permanentes, sejam provisórias, deverão ser protegidas e assinaladas, de modo a evitar quedas e outros acidentes.

Art. 203 — As clarabóias de vidro deverão ser protegidas por tela metálica ou outro dispositivo, sempre que a sua posição o exigir para a prevenção de acidente, a juízo da autoridade competente.

Art. 204 — Nos estabelecimentos onde haja caldeiras, deverão estar estas em local separado e dotadas de equipamento de segurança.

Art. 205 — As caldeiras deverão ser examinadas por ocasião da instalação e, depois disso, periodicamente, para que se verifiquem as condições de segurança e estabilidade.

Art. 206 — Nos estabelecimentos onde haja chaminés, deverão ser essas provadas quanto à sua segurança e estabilidade, sempre que haja autoridade técnica que o possa fazer.

Art. 207 — Nos estabelecimentos onde haja depósitos de combustíveis líquidos, deverão estar os depósitos em situação onde não possam causar acidentes, sendo contra êsses protegidos por dispositivos especiais, e estando assinalados de modo a que os trabalhadores que dêles se aproximem o façam com as necessárias precauções (evitando fumar etc.).

Art. 208 — Nos estabelecimentos em que haja motores a gás ou ar comprimido, deverão ser êstes examinados, periodicamente, análogamente ao que, em relação às caldeiras, se dispõe no art. 205.

Art. 209 — Nos locais onde haja materiais inflamáveis ou explosivos, as lâmpadas de iluminação deverão ser elétricas, sempre que existir energia dêse tipo no local; no caso contrário serão tomadas medidas especiais e rigorosas para evitar qualquer perigo de combustão ou de explosão.

Art. 210 — Os locais onde se guardam explosivos ou inflamáveis deverão estar protegidos por meio de pára-raios, em número

suficiente, de construção adequada, a juízo da autoridade competente.

Art. 211 — Nos locais onde se guardem explosivos ou inflamáveis, o estoque dêsses não poderá exceder o máximo fixado pela autoridade competente, de acôrdo com as necessidades da indústria e as possibilidades de reabastecimento.

Art. 212 — Nos locais onde se guardem inflamáveis ou explosivos, ou com êles se trabalhe, serão tomadas precauções especiais contra a possibilidade de incêndios.

Art. 213 — Nos locais onde se refere o artigo anterior, só poderá entrar o pessoal que nêles deva trabalhar, sendo nêles estritamente proibido fumar ou trazer qualquer lâmpada ou dispositivo com chama desprotegida.

Art. 214 — Os ascensores e elevadores de carga deverão ter suficiente garantia de solidez e segurança e levarão aviso bem visível da carga máxima que podem transportar.

Art. 215 — Nos ascensores de edifícios será obrigatória a colocação de um banco individual para o respectivo cabineiro, devendo, outrossim, ser provida a cabine de um processo de renovação de ar facilitado pela ventilação da respectiva tôrre.

Art. 216 — Os andaimes, nas construções, deverão oferecer garantia de resistência; não poderão ser carregados com peso excessivo e os operários que nêles trabalhem deverão ser munidos de cinturão de segurança, sempre que as circunstâncias especiais o exigirem, a juízo da fiscalização.

Art. 217 — Os guindastes, os transportadores e as pontes rolantes deverão ser calculadas de modo a oferecer as necessárias garantias de resistência e de segurança, quer em relação às suas condições próprias, quer em relação aos suportes em que se apóiem, quando fôr o caso.

Art. 218 — Nas obras em subsolo, bem como nas escavações especiais, contra a possibilidade de desmoronamento ou soterramentos, deverão ser tomadas medidas especiais que garantam a iluminação e a ventilação dos locais de trabalho, e que tornem possível a retirada rápida dos trabalhadores em caso de perigo.

Art. 219 — Nos trabalhos em câmaras pneumáticas será obrigatório submeter o trabalhador a uma adaptação para o fim de ser evitada a transição brusca e perigosa entre ambientes diferentemente comprimidos.

Art. 220 — Em todos os locais de trabalho, deverão providenciar os responsáveis para que exista o material médico necessário aos primeiros socorros de urgência em caso de acidente.

Art. 221 — Em tôdas as atividades os empregadores deverão promover e fornecer tôdas as facilidades para a advertência e a propaganda contra perigo de acidentes e para a educação sanitária dos respectivos trabalhadores, colaborando, na medida do possível, com as autoridades, no sentido de facilitar, nesse campo, a sua tarefa.

Art. 222 — Nas indústrias insalubres e nas atividades perigosas, poderão ser exigidas pela autoridade competente, além das medidas incluídas neste capítulo, mais outras que levem em conta o caráter próprio de insalubridade da atividade.

DECRETO-LEI N.º 7.036

DE 10 DE NOVEMBRO DE 1944

Reforma a Lei de Acidentes do Trabalho. (127)

CAPÍTULO I

Do Acidente do Trabalho

Art. 1º — Considera-se acidente do trabalho, para os fins da presente Lei, todo aquêle que se verifique pelo exercício do trabalho, provocando, direta ou indiretamente, lesão corporal, perturbação funcional, ou doença, que determine a morte, a perda total ou parcial, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Art. 2º — Como doenças, para efeitos desta Lei, entendem-se, além das chamadas profissionais — inerentes ou peculiares a determinados ramos de atividade —, as resultantes das condições especiais ou excepcionais em que o trabalho fôr realizado.

Parágrafo único — A relação das doenças chamadas profissionais será organizada e publicada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e revista trienalmente.

Art. 3º — Considera-se caracterizado o acidente, ainda quando não seja êle a causa única e exclusiva da morte ou da perda ou redução da capacidade do empregado, bastando que entre o evento e a morte ou incapacidade haja uma relação de causa e efeito.

Art. 4º — Não se consideram agravações ou complicações de um acidente do trabalho, que haja determinado lesões então já consolidadas, quaisquer outras lesões corporais ou doenças que às primitivas se associem ou se superponham, em virtude de um nôvo acidente.

Art. 5º — Incluem-se entre os acidentes do trabalho por que responde o empregador, de conformidade com o disposto nos artigos an-

teriores, todos os sofridos pelo empregado no local e durante o trabalho, em consequência de:

- a) atos de sabotagem ou terrorismo levados a efeito por terceiros, inclusive companheiros de trabalho;
- b) ofensas físicas intencionais, causadas por companheiros de trabalho do empregado, ou não, em virtude de disputas relacionadas com o trabalho;
- c) qualquer ato de imprudência, de negligência ou brincadeiras de terceiros, inclusive companheiros de trabalho;
- d) atos de terceiros, privados da razão;
- e) desabamentos, inundações ou incêndios, respeitado o disposto na letra b do artigo 7º.

Art. 6º — Ficam, igualmente, abrangidos por esta Lei, considerados como produzidos pelo exercício do trabalho ou em consequência dêle, embora ocorridos fora do local e do horário do trabalho, os acidentes sofridos pelo empregado:

- a) na execução de ordens ou realização de serviço sob a autoridade do empregador;
- b) pela prestação espontânea de qualquer serviço ao empregador, com o fim de lhe evitar prejuízos ou de lhe proporcionar proveito econômico;
- c) em viagem a serviço do empregador, seja qual fôr o meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de sua propriedade.

Parágrafo único — No período de tempo destinado às refeições, ao descanso ou à satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local ou durante o trabalho, é o empregado considerado, para os efeitos desta Lei, como a serviço do empregador.

Art. 7º — Não é acidente do trabalho:

- a) o que resultar de dolo do próprio acidentado, compreendida neste a desobediência a ordens expressas do empregador;
- b) o que provier de força maior, salvo o caso de ação de fenômenos naturais determinada ou agravada pelas instalações do estabelecimento ou pela natureza do serviço;

(127) Com modificações introduzidas pelo Dec.-Lei n.º 7.527, de 7-5-45, e Lei n.º 2.249, de 26-6-54.

c) o que ocorrer na ida do empregado para o local de sua ocupação ou na volta dali, salvo se houver condução especial fornecida pelo empregador, ou se a locomoção do empregador se fizer, necessariamente, por vias e meios que ofereçam reais perigos, a que não esteja sujeito o público em geral.

Parágrafo único — Também não são amparadas por esta Lei as doenças endêmicas adquiridas por empregados habitantes das regiões em que elas se desenvolvem, exceto quando ficar comprovado que a doença resultou de uma exposição ou contato direto que a natureza do trabalho houver determinado.

..... (128)

CAPÍTULO III

Dos Beneficiários

Art. 11 — São considerados beneficiários do acidentado, na ordem em que vão enumerados:

- a) a esposa, mesmo desquitada ou separada, desde que não o seja por vontade ou culpa sua, ou o espóso inválido, em concorrência com os filhos de qualquer condição, se menores de 18 anos ou inválidos, e as filhas solteiras de qualquer condição ou idade;
- b) a mãe e o pai inválido, quando viverem sob a dependência econômica da vítima, na falta de filhos e de esposa;
- c) qualquer pessoa que viva sob a dependência econômica do acidentado, no caso de não existirem beneficiários especificados na alínea a, desde que, se fôr do sexo masculino, seja menor de 18 anos ou inválido, e, qualquer que seja o sexo, tenha sido indicada, expressamente, em vida do acidentado, na carteira profissional, no livro de registro do empregador, ou por qualquer outro ato solene de vontade.

Parágrafo único — Para terem direito à indenização, as filhas maiores devem viver sob a dependência econômica do acidentado.

..... (129)

CAPÍTULO XII

Da Prevenção de Acidentes e da Higiene do Trabalho

Art. 77 — Todo empregador é obrigado a proporcionar a seus empregados a máxima segurança e higiene no trabalho, zelando pelo cumprimento dos dispositivos legais a

respeito, protegendo-os, especialmente, contra as imprudências que possam resultar do exercício habitual da profissão.

Art. 78 — Consideram-se, para este efeito, como parte integrante desta Lei, as disposições referentes à Higiene e Segurança do Trabalho, como também todas as normas específicas que, no mesmo sentido, forem expedidas pelos órgãos competentes do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, sujeitos os empregadores às penalidades na mesma Consolidação fixadas, independente da indenização legal.

Art. 79 — Os empregadores expedirão instruções especiais aos seus empregados, a título de "ordens de serviço", que estes estarão obrigados a cumprir rigorosamente, para a fiel observância das disposições legais referentes à prevenção contra acidentes do trabalho.

§ 1º — A recusa, por parte do empregado, em submeter-se às instruções a que se refere o presente artigo constitui insubordinação para os efeitos da legislação em vigor.

§ 2º — Em nenhum caso o empregador poderá justificar a inobservância dos preceitos de prevenção de acidentes e higiene do trabalho com a recusa do empregado em aos mesmos sujeitar-se.

Art. 80 — Sempre que o acidente resultar da transgressão, por parte do empregador, dos preceitos relativos à prevenção de acidentes e à higiene do trabalho, ficará ele sujeito ao disposto no art. 78, quanto às penalidades.

Art. 81 — Consideram-se, também, transgressões dos preceitos de prevenção de acidentes e higiene do trabalho, sujeitas às san-

(128) O Capítulo II refere-se a "DO EMPREGADO e DO EMPREGADOR". Não transcrevemos toda a legislação para que os pontos que mais dizem respeito a *seguro e acidente de trabalho* fiquem em evidência, mas conservamos, todavia, ao rodapé, as indicações das partes omitidas para que a visão de conjunto não seja prejudicada pelos objetivos deste trabalho. A Lei n.º 4.604, de 30-3-65, relacionada no ementário do subtítulo "legislação", deste trabalho, alterando o art. 27 da Lei de Acidentes do Trabalho, estabelece que, nos casos de *incapacidade temporária*, a *indenização é devida a partir do dia que se segue ao do acidente*.

(129) Cap. IV: DA ASSISTÊNCIA MÉDICA, FARMACÊUTICA e HOSPITALAR; Cap. V: DAS INCAPACIDADES E DAS INDENIZAÇÕES, onde são definidas *morte, incapacidade total e permanente, incapacidade parcial e permanente, incapacidade temporária* e o cálculo da indenização devida a cada caso; Cap. VI: DA REMUNERAÇÃO e DO SALÁRIO; Cap. VII: DA COMUNICAÇÃO DO ACIDENTE; Cap. VIII: DA LIQUIDAÇÃO DO ACIDENTE; Cap. IX: DO PROCEDIMENTO JUDICIAL; Cap. X: DA REVISÃO; Cap. XI: DAS EXCLUSÕES.

ções previstas na Consolidação das Leis do Trabalho, no capítulo "Da Higiene e Segurança do Trabalho":

- a) o emprego de máquinas ou instrumentos em mau estado de conservação ou não, devidamente protegidos contra o perigo;
- b) a execução de obras ou serviços com pessoal e material deficientes.

Art. 82 — Os empregadores cujo número de empregados seja superior a 100 deverão providenciar a organização, em seus estabelecimentos, de comissões internas, com representantes dos empregados, para o fim de estimular o interesse pelas questões de prevenção de acidentes, apresentar sugestões quanto à orientação e fiscalização das medidas de proteção ao trabalho, realizar palestras instrutivas, propor a instituição de concursos e prêmios e tomar outras providências tendentes a educar o empregado na prática de prevenir acidentes.

(130)

REGULAMENTO DA LEI DE ACIDENTES DO TRABALHO

(Aprovado pelo Dec. n.º 18.809, de 5/6/45)

INTRODUÇÃO

Art. 1º — As obrigações resultantes de acidentes do trabalho reger-se-ão pelos dispositivos do Decreto-Lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944 (Lei de Acidentes do Trabalho), com as alterações decorrentes dos Decretos-Leis n.º 7.527 e 7.551, respectivamente de 7 e 15 de maio de 1945, e na forma do presente regulamento.

TÍTULO I

Do Seguro de Acidentes do Trabalho

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art. 2º — Enquanto se não verificar a passagem do seguro de acidentes do trabalho para o Instituto dos Serviços Sociais do Brasil, consoante o disposto nos artigos 1º e 2º do Decreto-Lei número 7.551, de 15 de maio de 1945, processar-se-á êle de acôrdo com o que vem estabelecido, a seguir, neste capítulo. (131)

Art. 3º — Os seguros dos empregados não filiados, por força de lei, a qualquer instituição de previdência social, ou dos que o forem àquelas que ainda não operem nesse ramo, será realizado nas sociedades de seguro privado, nas cooperativas de seguros de acidentes do trabalho dos sindicatos, ou nas ins-

tuições de previdência social que já operavam nesse ramo de seguro, em 10 de novembro de 1944.

Parágrafo único — As caixas de seguros de acidentes do trabalho de sindicatos que já operavam nesse ramo, na data mencionada neste artigo, poderão continuar a fazê-lo, na forma anterior, observados os dispositivos da Lei e dêste regulamento.

Art. 4º — O seguro dos empregadores filiados aos Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e da Estiva (132) e à Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços Aéreos e Telecomunicações (133) continuará a ser feito nessas instituições, atendidas as disposições da Lei e do presente regulamento.

§ 1º — As instituições mencionadas neste artigo é também facultado, dentro das possibilidades de sua organização, realizar o seguro de empregadores de quaisquer outras categorias econômicas, nas zonas ou atividades em que as entidades seguradoras não estiverem operando na data da vigência dêste regulamento.

§ 2º — A faculdade mencionada no § 1º cessará à proporção que, na forma do disposto no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 7.551, de 15 de maio de 1945, o Instituto dos Serviços Sociais fôr assumindo a realização do seguro.

Art. 9º —

§ 2º — Da apólice de seguro deverá constar uma cláusula tornando claro que ao empregado serão asseguradas tôdas as garantias previstas na Lei, e que a indenização por morte será paga aos beneficiários mencionados no seu artigo 21, sendo nula e de nenhum efeito qualquer disposição em contrário.

Art. 11 — É vedado às entidades seguradoras rescindir, de sua parte, contrato de seguro de acidentes de trabalho, ou negar a qualquer empregador a aquisição do seguro, sem prévia licença do Diretor do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

(130) Cap. XIII: da PERÍCIA MÉDICA; Cap. XIV: DA READAPTAÇÃO PROFISSIONAL E DO REAPROVEITAMENTO DO EMPREGADO ACIDENTADO; Cap. XV: DA GARANTIA DO PAGAMENTO DAS INDENIZACÕES; Cap. XVI: DAS SANÇÕES; Cap. XVII: DAS DISPOSIÇÕES GERAIS; Cap. XVIII: DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS.

(131) Os estudos que estavam sendo feitos, nesta época, para a criação do I.S.S.B., foram abandonados.

(132) Atualmente, IAPETC.

(133) Atualmente, IAFESP.

Parágrafo único — A licença a que se refere este artigo só será concedida, segundo o caso, depois de estabelecida a transferência do contrato de seguro para outro segurador, ou justificada a recusa do seguro, depois de indicada pelo Diretor do Serviço Atuarial a entidade que deverá realizar a operação.

..... (134)

CAPÍTULO IV

Das Condições de Realização dos Seguros

SECÇÃO I

Das Condições do Seguro

Art. 65 — O seguro só poderá garantir, mediante pagamento do prêmio, sob as bases da taxa da tarifa, as responsabilidades impostas pela Lei.

Parágrafo único — Nos casos de tratamento médico-hospitalar especial, as entidades seguradoras poderão requerer à Comissão Permanente de Tarifas autorização para cobrar uma sobretaxa relativa a tais vantagens.

Art. 66 — As entidades seguradoras são proibidas, em todos os casos, de aceitar responsabilidades sobre qualquer acidente anterior ao início da vigência do contrato. Tratando-se, porém, de segurados que nunca tiveram seguros, é lícito às sociedades darem ao segurado assistência médica e hospitalar para os acidentes ocorridos antes do começo do seguro, uma vez que o segurado pague as respectivas despesas.

Art. 67 — É vedado às entidades seguradoras adotarem o pagamento de diárias relativas aos domingos e dias feriados, embora o empregador os faça trabalhar em tais dias, sendo, porém, as mesmas responsáveis pelos acidentes durante eles ocorridos.

Art. 68 — A declaração dolosa, feita pelo segurado na proposta que servir de base à emissão da apólice, importará na aplicação do disposto nos artigos 100 a 103 da Lei, sem prejuízo da sanção prevista no artigo 101 deste regulamento.

Parágrafo único — Não será considerado dolo o aumento dos salários declarados, desde que mensalmente seja isso comunicado à entidade seguradora.

..... (135)

SECÇÃO III

Da Aquisição do Seguro

Art. 76 — As propostas para emissão das apólices de seguro deverão ter sempre a assinatura de um inspetor de riscos ou de um corretor de seguros devidamente habilitado, que responderá pela exatidão das respectivas declarações.

Parágrafo único — Para os efeitos do presente artigo, consideram-se corretores habilitados os que possuírem carteira profissional do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Art. 77 — Somente aos corretores devidamente habilitados na forma do art. 76 poderá ser paga, pelas entidades seguradoras, a taxa de aquisição incluída na carga dos prêmios das tarifas, não podendo a referida taxa exceder de 10% (dez por cento) a importância do prêmio realizado, sejam seguros novos ou renovação, bem como os excessos dos prêmios pagos pelos segurados na vigência ou no vencimento das apólices, por motivo dos ajustamentos de prêmios.

Parágrafo único — Em caso de restituição de prêmios pelas entidades, ficam os corretores obrigados à devolução da corretagem correspondente aos referidos prêmios.

Art. 78 — Os corretores ficam obrigados, com relação às propostas que assinarem, a colaborar efetivamente com as entidades seguradoras como inspetores de riscos, de acordo com um regimento especial elaborado pela Comissão Permanente de Tarifas e submetido, por intermédio do DNSPC, à aprovação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, depois da audiência dos sindicatos profissionais de classe.

Art. 79 — Como inspetores de riscos poderão servir funcionários das entidades seguradoras ou representantes por elas credenciados e devidamente registrados no DNSPC.

SECÇÃO IV

Da Rescisão dos Contratos de Seguro

Art. 80 — Haverá rescisão do contrato de seguro e, conseqüentemente, cancelamento da apólice por parte do segurado:

I — por conveniência própria, mediante aviso com 30 dias de antecedência;

II — por causa justificada (paralisação dos serviços, falência e outros motivos de força maior).

(134) Cap. II: DAS SOCIEDADES DE SEGURO PRIVADO; Sec. I: DA FISCALIZAÇÃO DAS SOCIEDADES (As sociedades de seguro privado que operem no ramo de acidentes do trabalho (...) são sujeitas à fiscalização do Ministério do Trabalho, I. e C. através do D. N. S. P. C. na forma estabelecida neste Cap.).

Seguem-se ainda: Sec. II: DO CAPITAL; Sec. III: DAS RESERVAS TÉCNICAS; Sec. IV: DA CESSAÇÃO DAS OPERAÇÕES; Cap. III: DOS PRÊMIOS DOS SEGUROS; Sec. I: DAS TAXAS PARA COBRANÇA DE PRÊMIOS; Sec. II: DOS SALÁRIOS E AJUSTAMENTO; Sec. III: DA COMISSÃO PERMANENTE DE TARIFAS.

(135) Segue-se a Sec. II: DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE SEGURO.

Art. 81 — Quando o cancelamento de apólice fôr pedido pelo segurado, nos termos da alínea I do artigo 80, a liquidação do prêmio, feito o respectivo ajustamento até a data do cancelamento da apólice, se fará perdendo o segurado o direito à restituição da parte do prêmio realizado, de acôrdo com a tabela seguinte, relativamente à vigência da apólice: até 1 mês, 25% do prêmio depositado, sendo a restituição de parte do prêmio depositado, de 75%; de 1 mês até 3 meses, 50% do prêmio depositado, sendo a restituição de 25%; de mais de 6 meses, perda de todo o prêmio depositado; não sendo, em hipótese alguma, a restituição superior ao prêmio mínimo constante da apólice.

Art. 82 — Se o cancelamento fôr pedido pelo segurado com base na alínea II do artigo 80, a entidade seguradora lhe restituirá a parte do prêmio correspondente ao tempo que faltar para a conclusão do prazo do seguro, sem prejuízo do que por ventura ainda lhe seja devido, em consequência do cálculo definitivo do prêmio, à vista dos salários pagos e proporcionalmente à duração que tiver tido o seguro, deduzida sempre, da restituição, a importância do prêmio mínimo.

Art. 83 — Ocorrendo a rescisão do contrato, por parte do segurador, nos termos do artigo 11, a liquidação do prêmio se fará:

I — de acôrdo com o disposto no artigo 82, quando se tratar da rescisão por conveniência da entidade;

II — nas condições do artigo 81, quando a rescisão tiver como fundamento infração praticada pelo segurado.

(136)

LEI N.º 1.985

DE 19 DE SETEMBRO DE 1953

Dispõe sôbre seguros de acidentes do trabalho.

O Congresso Nacional decreta e eu promulgo, nos termos do artigo 70, § 4º, da Constituição Federal, a seguinte Lei:

Art. 1º — O seguro de que trata o artigo 94 do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, será realizado na instituição de previdência social a que estiver filiado o empregado.

Art. 2º — Assegurada a exclusividade das instituições de previdência social que já a possuem, os riscos de acidentes do trabalho continuarão sendo cobertos por apólices de seguro emitidas, indistintamente, por institutos e caixas de aposentadoria e pensões e

pelos sindicatos de seguro e cooperativas de sindicatos de empregadores, até esta data autorizadas a operar nesse ramo.

Art. 3º — A Lei concederá exclusividade aos demais institutos e caixas que estiverem em condições de atender perfeitamente aos riscos de acidentes do trabalho em confronto com as entidades privadas.

Art. 4º — Fica revogado o disposto no parágrafo único do artigo 76 do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944.

Art. 5º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, 19 de setembro de 1953.

JOÃO CAFÉ FILHO

PORTARIA N.º 173

DE 30 DE OUTUBRO DE 1958

O Ministro de Estado dos Negócios do Trabalho, Indústria e Comércio, usando das atribuições que lhe conferem o art. 91, inciso II, da Constituição Federal, e o art. 104 do Decreto nº 18.809, de 5 de junho de 1945;

considerando que o Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, por seus arts. 104 e 106, atribui a fiscalização do cumprimento de suas disposições ao Departamento Nacional do Trabalho, no Distrito Federal, e às Delegacias Regionais do Trabalho, nos Estados;

considerando que o Decreto nº 18.809, de 5 de junho de 1945, arts. 12 e 69 a 75 outorga ao Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização a competência para a fiscalização das Sociedades e dos contratos de seguros;

considerando que é necessário dar uniformidade à fiscalização da Lei de Acidentes do Trabalho e de seu Regulamento, e bem assim proporcionar maior eficiência à atuação dos agentes dessa fiscalização;

considerando que a matéria contida no citado Decreto nº 18.809, de 5 de junho de 1945, vem necessitando de instruções complementares, capazes de dirimir controvérsias e firmar orientação segura nos trabalhos de sua fiscalização;

considerando que expirou a 5 de janeiro de 1954 o prazo do art. 2º da Lei nº 599-A, de 26 de dezembro de 1948, concedido aos empregadores nos termos dos arts. 5º e 6º do regulamento baixado com o citado Decreto

(136) Seguem-se: Cap. V: DO SEGURO GRUPAL NA AGRICULTURA E PECUÁRIA; Cap. VI: DAS INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL; Tit. II: DISPOSIÇÕES ESPECIAIS; Tit. III: DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS.

nº 18.809, para a realização do seguro de acidentes do trabalho;

considerando que o parágrafo único do mencionado art. 6º do Decreto nº 18.809, que dispõe sobre fianças ou depósitos bancários, também está revogado, eis que a hipótese legal é a mesma do art. 5º desse decreto, conforme está expresso em seu texto;

considerando que, por força da revogação de tais dispositivos legais, não mais podem subsistir as fianças ou depósitos bancários como garantia contra os riscos de acidentes do trabalho;

considerando a determinação contida no art. 157, inciso XVII, da vigente Constituição Federal;

resolve:

Art. 1º — Todo empregador é obrigado à realização do seguro de acidentes do trabalho na forma estabelecida nos Capítulos III e IV do Decreto nº 18.809, de 5 de junho de 1945.

Parágrafo único — Não constituem garantia, para este fim, a partir de 5 de janeiro de 1954, as fianças ou depósitos bancários.

Art. 2º — O empregador é obrigado a declarar, na proposta que servir de base ao contrato de seguro, a importância total da remuneração paga a seus empregados, no mês anterior ao início da vigência do seguro, multiplicada por tantos meses quantos sejam os da duração do mesmo contrato.

Art. 3º — A proposta de seguro bem como a respectiva apólice indicarão o número total de empregados a serviço do segurado.

Art. 4º — A fiscalização das operações e dos contratos de seguro de acidentes do trabalho será exercida pelo Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, cabendo a verificação de sua regularidade, por parte dos empregadores, ao Departamento Nacional do Trabalho, no Distrito Federal, e às Delegacias Regionais do Trabalho, nos Estados, na forma do art. 5º.

Art. 5º — Os empregadores ou seus prepostos são obrigados a prestar aos Inspetores do Trabalho todos os esclarecimentos necessários ao desempenho de sua missão e a exibir-lhes, quando solicitados, seus livros, folhas e recibos de pagamento e respectivas apólices e todos os demais documentos comprobatórios da realização do seguro.

Art. 6º — No caso de se apurar alguma divergência entre as declarações contidas no registro dos empregados e as constantes da apólice de seguro, dar-se-á conhecimento ao

Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização para as providências cabíveis.

Art. 7º — A presente Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º — Revogam-se as disposições em contrário.

Fernando Nóbrega

**DECRETO N.º 55.245
DE 21 DE DEZEMBRO DE 1964**

Dispõe sobre a corretagem de seguros dos órgãos centralizados da União, autarquias e sociedades de economia mista em que haja participação majoritária do Poder Público, e dá outras providências.

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o artigo 87, item I, da Constituição Federal,

considerando que as corretagens sobre seguros realizados pelos órgãos centralizados da União, autarquias e sociedades de economia mista controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público não devem caber a particulares senão quando não houver órgão federal que se possa valer desta fonte de renda para fins sociais;

considerando que ao Banco Nacional da Habitação, obedecida a legislação vigente, cabe a obrigação legal de realizar seguros, que, por suas características peculiares e inéditas no País, importarão em custo elevado que não poderá recair exclusivamente sobre os segurados;

considerando que, dada a finalidade social do Banco Nacional da Habitação, cumpre ao Governo propiciar-lhe fontes de receita que assegurem o seu potencial financeiro; e

considerando que o Banco Nacional da Habitação estará, em prazo hábil, capacitado a exercer tais atividades de corretagem e administração de seguros, com evidentes vantagens para a coletividade;

decreta:

Art. 1º — A partir do exercício de 1965 caberá exclusivamente ao Banco Nacional da Habitação a corretagem e administração dos seguros de ramos elementares e seguros novos de que sejam segurados os órgãos centralizados da União, autarquias e sociedades de economia mista, controlados, direta ou indiretamente, pelo Poder Público, bem como os seguros coletivos novos e renovações de seguros coletivos de seus servidores e empregados.

Parágrafo único — Quaisquer renovações de apólices de seguros vigentes nesta data terão igualmente corretagem e administração exclusivas do Banco Nacional da Habitação.

Art. 2º — As entidades mencionadas no artigo 1º e as Companhias de Seguros líderes encaminharão, ao Banco Nacional da Habitação, no prazo de 30 dias contados da data da vigência deste Decreto, cópias das apólices e dos endossos dos seguros em vigor.

Parágrafo único — Igualmente lhes cabe a obrigação de remeter, no prazo de 5 dias, cópias das apólices e dos endossos das renovações ou dos seguros que realizarem entre a data da vigência deste Decreto e 31 de dezembro de 1964.

Art. 3º — O Banco Nacional da Habitação expedirá as instruções necessárias ao cumprimento deste Decreto, inclusive para fiscalização do cumprimento da legislação securitária por parte das entidades mencionadas no artigo 1º.

Art. 4º — A partir da publicação deste Decreto até 1º de janeiro de 1965 ficam as entidades enumeradas no artigo 1º proibidas de realizar seguros por prazos plurianuais sem a expressa autorização do Banco Nacional da Habitação.

Art. 5º — O presente Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 21 de dezembro de 1964; 143º da Independência e 76º da República.

H. CASTELLO BRANCO (137)

**DECRETO N.º 56.900
DE 23 DE SETEMBRO DE 1965**

Dispõe sobre o regime de corretagem de seguros na forma da Lei número 4.594, de 29 de dezembro de 1964, e dá outras providências.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, item I, da Constituição, decreta:

Art. 1º — As sociedades de seguros, por suas matrizes, filiais, sucursais, agências ou representantes, só poderão receber proposta de contrato de seguro:

- a) por intermédio de Corretor devidamente habilitado;
- b) diretamente dos proponentes ou de seus legítimos representantes.

Parágrafo único — O Banco Nacional da Habitação, por força das atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto nº 55.245, de 21 de dezembro de 1964, é considerado corretor habilitado, sujeito aos dispositivos regulamentares aplicáveis às empresas de corretagem de seguros, mas dispensados, os seus diretores, de provar o cumprimento das exigências contidas nos artigos 3º, 4º, 5º e 17, letra a, da Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964.

Art. 2º — Nos casos de aceitação de propostas pela forma a que se refere a alínea b do artigo anterior, as sociedades seguradoras recolherão, ao Instituto de Resseguros do Brasil, a importância habitualmente cobrada, a título de comissão, de acordo com percentagens fixadas, para cada ramo, pelo Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização.

Parágrafo único — As empresas de seguros escriturarão essa importância em livro especial, devidamente autenticado pelo Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização.

Art. 3º — A importância do recolhimento previsto no artigo anterior será destinada, em partes iguais, à criação de escolas e cursos profissionais e a um Fundo de Prevenção contra Incêndio, administrado pelo Instituto de Resseguros do Brasil.

§ 1º — Caberá ao Instituto de Resseguros do Brasil a organização de escolas ou cursos para a formação de técnicos das atividades ligadas ao seguro, especialmente de corretores, podendo inclusive autorizar, sob sua fiscalização, a instituição de tais cursos em entidades idôneas, sediadas em todo o território brasileiro.

§ 2º — O Instituto de Resseguros do Brasil elaborará, anualmente e a partir do exercício de 1966, um plano de aplicação do "Fundo de Prevenção contra Incêndio", submetendo-o à aprovação do Ministro da Indústria e do Comércio.

Art. 4º — Compete ao Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização fazer cumprir as disposições da Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964, e deste decreto.

Art. 5º — Fica criada, no Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, a Seção de Habilitação e Registro de Corretores (SHARC), que passa a integrar a Assessoria de Orientação e Fiscalização.

Art. 6º — Compete à Seção de Habilitação e Registro de Corretores:

- a) examinar os processos de habilitação e registro de corretores, verificando se estão convenientemente instruídos e se satisfazem as exigências das instruções em vigor;
- b) registrar os títulos de habilitação;
- c) organizar e manter atualizado o registro dos corretores habilitados e dos que se acham no exercício da profissão, fazendo na ficha individual, obedecida a ordem cronológica, o assentamento das ocorrências de interesse do Departamento, de acordo com as instruções expedidas;

(137) Seguem as assinaturas de todos os Srs. Ministros de Estado.

- d) proceder ao contróle dos livros de registro a que estão obrigados os corretores;
- e) propor ao Chefe da Assessoria de Orientação e Fiscalização as medidas que forem indicadas, para a regularização dos processos submetidos ao estudo na Seção e para o aperfeiçoamento dos serviços a seu cargo;
- f) executar outros serviços correlatos que lhe forem atribuídos pelo Chefe da Assessoria de Orientação e Fiscalização.

Art. 7º — Fica instituída, no Quadro do Pessoal do Ministério da Indústria e do Comércio, a função gratificada, símbolo 2-F, de Chefe da Seção de Habilitação e Registro de Corretores.

Art. 8º — São atribuições do Chefe da Seção de Habilitação e Registro de Corretores, respeitados os deveres de ordem geral, as enumeradas no artigo 71, do Regimento aprovado pelo Decreto nº 534, de 23 de janeiro de 1962.

Art. 9º — Para fiel observância do que estatui o art. 17, da Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964, as ações das sociedades de seguros e as das sociedades anônimas de corretagem ou administração de seguros deverão ser, obrigatoriamente, nominativas.

Parágrafo único — Dentro de cento e vinte (120) dias, a partir da publicação deste Decreto, deverão ser convertidas em nominativas as ações ao portador.

Art. 10 — Os seguros realizados pelos órgãos da União, suas autarquias e sociedades de economia mista serão feitos através do Banco Nacional da Habitação, nos termos do disposto no Decreto nº 55.245, de 22 de dezembro de 1964.

§ 1º — O Banco Nacional da Habitação dará à "A Equitativa dos Estados Unidos do Brasil, Sociedade Mútua de Seguros Gerais", ou à sociedade de economia mista em que vier a transformar-se, participação em todos os seguros do Governo, no limite máximo da sua capacidade de operação e nos ramos de seguro em que a referida sociedade esteja autorizada e interessada em operar.

§ 2º — Nos casos em que o risco não encontra cobertura no País, no todo ou em parte, o excedente será colocado no mercado estrangeiro, pelo Instituto de Resseguros do Brasil, de acordo com a legislação em vigor.

Art. 11 — Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogado o Decreto nº 569, de 2 de fevereiro de 1962, e demais disposições em contrário.

Brasília, 23 de setembro de 1965; 144º da Independência e 77º da República.

H. CASTELLO BRANCO
Daniel Faraco

EMENTÁRIO

DECRETO N.º 3.724 DE 15 DE JANEIRO DE 1919

Regula as obrigações resultantes dos acidentes do Trabalho.

DECRETO FEDERAL N.º 13.493 DE 5 DE MARÇO DE 1919

Retifica o art. 10 do Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro do corrente ano, que sancionou a resolução legislativa regulando os acidentes do trabalho.

DECRETO N.º 13.498 DE 12 DE MARÇO DE 1919

Aprova o regulamento para a execução da Lei nº 3.742, de 15 de janeiro de 1919, sobre as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho.

DECRETO N.º 19.957 DE 6 DE MAIO DE 1931

Corrige o Decreto nº 19.936, de 30 de abril de 1931.

DECRETO N.º 21.828 DE 14 DE SETEMBRO DE 1932

Aprova o Regulamento de Seguros.

DECRETO N.º 24.637 DE 10 DE JULHO DE 1934

Estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho, e dá outras providências.

DECRETO N.º 85 DE 14 DE MARÇO DE 1935

Aprova o regulamento que estabelece as normas a que devem obedecer as operações de seguro contra acidentes do trabalho.

DECRETO N.º 1.361 DE 12 DE JANEIRO DE 1937

Promulga a Convenção concernente à indenização das moléstias profissionais (revista em 1934), firmada por ocasião da 18ª Sessão da Conferência-Geral da Organização Internacional do Trabalho, reunida em Genebra, a 4 de junho de 1934.

DECRETO N.º 1.756 DE 1.º DE JULHO DE 1937

Dá redação nova ao art. 40 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 85, de 14 de março de 1935.

**DECRETO-LEI N.º 446
DE 26 DE MAIO DE 1938**

Reorganiza a carreira de Fiscal de Seguros do quadro único do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

**DECRETO-LEI N.º 540
DE 7 DE JULHO DE 1938**

Dispensa as companhias de seguros sobre acidentes do trabalho do pagamento do imposto a que se refere o art. 1º do Decreto número 19.957, de 6 de maio de 1931, desde a criação do tributo até a data de 10 de fevereiro de 1936.

**DECRETO-LEI N.º 1.186
DE 3 DE ABRIL DE 1939**

Cria o Instituto de Resseguros do Brasil.

**PORTARIA N.º 235
DE 5 DE JANEIRO DE 1940 — MTIC**

Inclui, nas tabelas de indenização de acidentes do trabalho, a perda de dentes em virtude de traumatismo. (138)

**DECRETO-LEI N.º 2.063
DE 7 DE MARÇO DE 1940**

Regulamenta sob novos moldes as operações de seguros privados e sua fiscalização.

**DECRETO-LEI N.º 3.010
DE 31 DE JANEIRO DE 1941**

Institui a fiança bancária para a garantia da indenização nos casos de acidentes do trabalho.

**DECRETO-LEI N.º 3.695
DE 8 DE OUTUBRO DE 1941**

Dá nova redação ao art. 44 do Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934.

**DECRETO-LEI N.º 3.700
DE 9 DE OUTUBRO DE 1941**

Dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho dos associados do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.

**DECRETO-LEI N.º 3.863
DE 22 DE NOVEMBRO DE 1941**

Fixa um prazo de seis meses para entrar em vigor o Decreto-Lei nº 3.695, de 8 de outubro de 1941.

**DECRETO-LEI N.º 3.908
DE 8 DE DEZEMBRO DE 1941**

Dispõe sobre as sociedades mútuas de seguros.

**DECRETO-LEI N.º 12.421
DE 12 DE DEZEMBRO DE 1941**

Cria, na Comarca da Capital, a Vara de Acidentes do Trabalho, e dá outras providências.

**DECRETO-LEI N.º 3.996
DE 2 DE JANEIRO DE 1942**

Dispõe sobre as perícias médico-legais relativas a acidentes do trabalho, e dá outras providências.

**DECRETO-LEI N.º 4.268
DE 17 DE ABRIL DE 1942**

Suspende, até ulterior deliberação, a execução do Decreto-Lei nº 3.695, de 8 de outubro de 1941.

**DECRETO-LEI N.º 4.449
DE 9 DE JULHO DE 1942**

Torna obrigatória a notificação das doenças profissionais.

**DECRETO-LEI N.º 4.608
DE 22 DE AGOSTO DE 1942**

Dispõe sobre as sociedades mútuas de seguros.

**DECRETO-LEI N.º 4.609
DE 22 DE AGOSTO DE 1942**

Estabelece a garantia subsidiária do Governo Federal às sociedades mútuas de seguros, e dá outras providências.

**DECRETO N.º 10.569
DE 5 DE OUTUBRO DE 1942**

Aprova o regulamento a que se refere o art. 24 do Decreto-Lei nº 3.700, de 9 de outubro de 1941, para execução dos seus arts. 11, 12, 13 e 15, e dá outras providências.

**PORTARIA N.º 878
DE 26 DE NOVEMBRO DE 1942 — MTIC**

Instruções a que se refere o Decreto nº 10.569, de 5 de outubro de 1942. (139)

**DECRETO-LEI N.º 5.087
DE 14 DE DEZEMBRO DE 1942**

Autoriza a criação, na Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Aéreos e de Telecomunicações, de uma Carteira de Seguros de Acidentes do Trabalho.

(138) D. O. 8-1-40.

(139) D. O. 4-12-42 — Ret. D. O. 8-12-42, 12-1-43 e 22-1-43.

**DECRETO-LEI N.º 5.216
DE 22 DE JANEIRO DE 1943**

Modifica o art. 3º do Decreto nº 85, de 14 de março de 1935.

**DECRETO-LEI N.º 5.429
DE 27 DE ABRIL DE 1943**

Dispõe sobre a exclusão de dirigentes das sociedades mútuas de seguros de vida do âmbito da legislação do trabalho.

**DECRETO-LEI N.º 6.039
DE 25 DE NOVEMBRO DE 1943**

Modifica o art. 1º do Decreto-Lei nº 5.087, de 14 de dezembro de 1942.

**PORTARIA N.º 47
DE 29 DE NOVEMBRO DE 1943 — S.A.**

Aprova nomenclatura e normas uniformes para a classificação de doenças profissionais e lesões. (140)

**PORTARIA N.º 13
DE 7 DE AGOSTO DE 1944 — S.A.**

Estabelece critérios para a classificação de lesões resultantes de acidentes do trabalho e moléstias profissionais. (141)

**DECRETO-LEI N.º 7.036
DE 10 DE NOVEMBRO DE 1944**

Reforma a Lei de Acidentes do Trabalho.

**DECRETO-LEI N.º 7.378
DE 13 DE MARÇO DE 1945**

Prorroga o início da vigência do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944.

**DECRETO-LEI N.º 7.527
DE 7 DE MAIO DE 1945**

Altera a redação do Decreto-Lei nº 7.036, de 10-11-44.

**DECRETO-LEI N.º 7.526
DE 7 DE MAIO DE 1945**

Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil.

**DECRETO-LEI N.º 7.551
DE 15 DE MAIO DE 1945**

Dispõe sobre a matéria do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, em face das disposições do Decreto-Lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945, e dá outras providências.

**DECRETO N.º 18.809
DE 5 DE JUNHO DE 1945**

Aprova o Regulamento da Lei de Acidentes do Trabalho.

**PORTARIA N.º 29
DE 14 DE JUNHO DE 1945 — S.A.**

Aprova os modelos referidos nos arts. 46, 47 e 52 da Lei de Acidentes. (142)

**PORTARIA N.º 229
DE 19 DE JUNHO DE 1945 — D.N.T. (143)**

Recomenda a adoção de instruções orientando a criação e a atuação das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes. (144)

**PORTARIA N.º 30
DE 20 DE JUNHO DE 1945 — S.A.**

Manda registrar os prêmios das apólices de seguro de acidentes do trabalho. (145)

**PORTARIA N.º 4
DE 28 DE JUNHO DE 1945 — DNSPC (146)**

Dispõe sobre a utilização dos Modelos de Propostas e Apólices do Seguro de Acidentes do Trabalho. (147)

**PORTARIA N.º 32
DE 28 DE JUNHO DE 1945 — S.A.**

Aprova a nova tarifa oficial do seguro de acidentes do trabalho. (148)

**PORTARIA N.º 32
DE 2 DE JULHO DE 1945 — MTIC**

Fixa datas para entrada em vigor dos diversos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, de acordo com o art. 197 desta Consolidação.

**PORTARIA N.º 33
DE 11 DE JULHO DE 1945 — S.A.**

Dispõe sobre os prêmios do seguro efetuado na Caixa de Acidentes do Sindicato dos Trabalhadores do Comércio Armazenador do Rio de Janeiro. (149)

(140) D.O. 1-12-43.

(141) D.O. 10-8-44.

(142) D.O. 23-6-45.

(143) Departamento Nacional do Trabalho.

(144) D.O. 12-7-45.

(145) D.O. 23-6-45.

(146) Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização.

(147) D.O. 29-6-45.

(148) D.O. 8-8-45.

(149) D.O. 13-7-45.

PORTARIA N.º 34
DE 17 DE JULHO DE 1945 — S.A.

Dispõe sobre os prêmios do seguro efetuado na Caixa de Acidentes do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Rio de Janeiro. (150)

PORTARIA N.º 35
DE 21 DE JULHO DE 1945 — S.A.

Estabelece o cálculo dos acréscimos das aposentadorias por invalidez resultantes de acidentes do trabalho. (151)

PORTARIA N.º 36
DE 23 DE JULHO DE 1945 — S.A.

Fixa a taxa dos prêmios de seguro de acidentes para os carregadores e ensacadores de café do Rio de Janeiro. (152)

PORTARIA N.º 37
DE 30 DE JULHO DE 1945 — S.A.

Aprova instruções para a aplicação do regime de manutenção do salário no D.A.T. do I.A.P.M. (153)

PORTARIA N.º 38
DE 8 DE AGOSTO DE 1945 — S.A.

Fixa as taxas do prêmio de seguro dos serviços de estiva. (154)

DECRETO-LEI N.º 8.488
DE 28 DE DEZEMBRO DE 1945

Prorroga o prazo de vigência dos depósitos bancários, fixado pelo artigo 6º do regulamento da Lei de Acidentes do Trabalho, aprovado pelo Decreto nº 18.809, de 5 de junho de 1945, estabelece a elevação gradual das reservas das sociedades e instituições que operam em seguro de acidentes do trabalho, e dá outras providências.

DECRETO-LEI N.º 8.624
DE 10 DE JANEIRO DE 1946

Dispõe sobre a remessa de elementos informativos, pelas sociedades de seguros privados e capitalização, ao Serviço Atuarial, e dá outras providências

PORTARIA N.º 1
DE 10 DE JANEIRO DE 1946 — SEPT (155)

Aprova o Modelo de Fichas de Acidentes do Trabalho para Fins Estatísticos. (156)

DECRETO-LEI N.º 8.934
DE 26 DE JANEIRO DE 1946

Dispõe sobre as sociedades mútuas de seguros sobre a vida.

PORTARIA N.º 5
DE 28 DE JANEIRO DE 1946 — S.A. (157)

Instruções para o cálculo das reservas técnicas do exercício de 1945, nas sociedades e instituições que operam em seguro de acidentes do trabalho. (158)

PORTARIA N.º 13
DE 7 DE FEVEREIRO DE 1946 — SEPT

Acrescenta dispositivo à Portaria nº 1, de 10 de janeiro de 1946. (159)

PORTARIA N.º 37
DE 15 DE ABRIL DE 1946 — MTIC

Regula a realização do seguro de acidentes do trabalho dos empregados dos serviços, autarquias e sociedades de economia mista vinculados ao MTIC. (160)

DECRETO N.º 21.417
DE 12 DE JULHO DE 1946

Retifica o art. 33 do Regulamento da Lei de Acidentes do Trabalho.

DECRETO-LEI N.º 9.587
DE 16 DE AGOSTO DE 1946

Restabelece a vigência do Decreto-Lei nº 5.429, de 27 de abril de 1943.

DECRETO N.º 21.799
DE 2 DE SETEMBRO DE 1946

Aprova o Regimento do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

DECRETO N.º 21.810
DE 4 DE SETEMBRO DE 1946

Reforma os Estatutos do Instituto de Resseguros do Brasil.

(150) D.O. 20-7-45.

(151) D.O. 31-7-45.

(152) D.O. 31-7-45.

(153) D.O. 2-8-45.

(154) D.O. 9-8-45.

(155) Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho.

(156) D.O. 17-1-46.

(157) Serviço Atuarial.

(158) D.O. 4-2-46.

(159) D.O. 7-2-46.

(160) D.O. 23-4-46.

**REGIMENTO DO SERVIÇO DE HIGIENE
E SEGURANÇA DO TRABALHO
NOS ESTADOS (161)**

**ORDEM DE SERVIÇO N.º 1
DE 21 DE OUTUBRO DE 1946 — SHSTE**

Determina funções para os cargos criados nos novos serviços do SHSTE. (162)

**PORTARIA N.º 36
DE 16 DE DEZEMBRO DE 1946 — S.A.**

Aprova as instruções para o cálculo das reservas técnicas de 1946 nas entidades que operam em seguro de acidentes do trabalho. (163)

**DECRETO N.º 22.367
DE 27 DE DEZEMBRO DE 1946**

Dá nova redação ao regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

**PORTARIA N.º 3
DE 7 DE FEVEREIRO DE 1947 — MTIC**

Aprova os Dizeres e Condições Padronizados para Apólices de Seguros Contra Acidentes do Trabalho. (164)

**PORTARIA N.º 5
DE 5 DE MARÇO DE 1947 — DNSPC**

Estabelece normas para a apresentação do Balanço referente ao exercício de 1946, pelas Cooperativas de Seguro de Acidentes do Trabalho. (165)

**PORTARIA N.º 6
DE 27 DE MARÇO DE 1947 — DNSPC**

Prorroga o prazo para apresentação de modelos de propostas e apólices contra riscos e acidentes do trabalho. (166)

**PORTARIA N.º 8
DE 22 DE MAIO DE 1947 — S.A.**

Aprova a tabela de sobretaxas de adicionais locais para os prêmios de seguros de acidentes do trabalho. (167)

**PORTARIA N.º 9
DE 30 DE MAIO DE 1947 — S.A.**

Aprova relação de doenças profissionais a que se referem o parágrafo único do art. 2º do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, e a alínea a do art. 102 do seu regulamento aprovado pelo Decreto nº 18.809, de 5 de junho de 1945, e nota. (168)

**PORTARIA N.º 15
DE 2 DE DEZEMBRO DE 1947 — S.A.**

Aprova instruções para o cálculo das reservas técnicas nas sociedades e instituições que operam em acidentes do trabalho. (169)

**PORTARIA N.º 16
DE 16 DE DEZEMBRO DE 1947 — S.A.**

Adita uma classe à Portaria nº 32, de 28 de junho de 1947. (170)

**PORTARIA N.º 2
DE 31 DE JANEIRO DE 1948 — S.A. (171)**

Dá instruções para aplicação do Regime de manutenção do Salário no IAPETC. (172)

**DECRETO N.º 24.469
DE 4 DE FEVEREIRO DE 1948**

Altera a redação do art. 47 dos Estatutos do Instituto de Resseguros do Brasil, aprovados pelo Decreto nº 21.810, de 4 de setembro de 1946.

**PORTARIA N.º 51
DE 20 DE FEVEREIRO DE 1948 — MTIC**

Autoriza o I.A.P.E.T.C a efetuar o seguro de acidentes do trabalho da Fábrica Nacional de Motores S.A. (173)

**PORTARIA N.º 7
DE 3 DE ABRIL DE 1948 — S.A.**

Estabelece que o seguro de acidentes do trabalho das empresas e serviços vinculados às caixas de aposentadoria e pensões passe a ser realizado nessas instituições a partir de 1º de janeiro de 1949. (174)

(161) Publicado no D.O. de 12-10-46, pág. 4.053, 2.ª col.

(162) D.O. 24-10-46.

(163) D.O. 17-12-46.

(164) D.O. 8-3-47.

(165) D.O. 10-3-47.

(166) D.O. 5-4-47.

(167) D.O. 28-5-47.

(168) D.O. 11-6-47.

(169) D.O. 10-2-47.

(170) D.O. 19-12-47.

(171) Serviço Atuarial.

(172) D.O. 2-2-48.

(173) D.O. 24-2-48.

(174) D.O. 10-4-48.

PORTARIA N.º 117
DE 14 DE ABRIL DE 1948 — MTIC

Cria comissões incumbidas de dar a organização de tarifas de prêmios de seguros dos ramos elementares. (175)

LEI N.º 599-A
DE 26 DE DEZEMBRO DE 1948

Dá nova redação aos artigos 22, 23, 44, 95 e 112 do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944.

LEI N.º 617
DE 10 DE FEVEREIRO DE 1949

Modifica os artigos 4º e 5º do Decreto-Lei nº 5.576, de 14 de junho de 1943.

LEI N.º 645
DE 4 DE MARÇO DE 1949

Dispõe sobre os direitos e garantias trabalhistas dos empregados de Empresas Mútuas de Seguros de Vida.

PORTARIA N.º 15
DE 24 DE DEZEMBRO DE 1950 — S.A.

Prorroga a data de início de aplicação da Tabela de Indenizações por incapacidade permanente resultante de acidente do trabalho.

CIRCULAR N.º 3
DE 23 DE JANEIRO DE 1952 — P.R. (176)

Solicita, às autarquias industriais, normas decorrentes dos despachos e pareceres que transcreve.

PORTARIA N.º 128
DE 6 DE OUTUBRO DE 1952 — MTIC

Adota norma para "Cadastro de Acidentes", para registro e cadastro de acidentes do trabalho nas estatísticas, relações e outros documentos relativos ao assunto.

DECRETO N.º 31.984
DE 23 DE DEZEMBRO DE 1952

Dispõe sobre os seguros de acidente do trabalho nas instituições de previdência social.

PORTARIA N.º 28
DE 19 DE MARÇO DE 1953 — MTIC

Resolve dúvidas e divergências de interpretação suscitadas na aplicação do disposto no Decreto nº 31.981, de 23 de dezembro de 1952.

LEI N.º 1.985
DE 19 DE SETEMBRO DE 1953

Dispõe sobre seguros de acidentes do trabalho.

DECRETO N.º 34.714
DE 27 DE NOVEMBRO DE 1953

Institui a Menção Honrosa da Segurança do Trabalho, a ser conferida aos que se salientaram nas realizações em prol da prevenção de acidentes do trabalho.

DECRETO N.º 34.715
DE 27 DE NOVEMBRO DE 1953

Institui a Semana de Prevenção de Acidentes do Trabalho.

PORTARIA N.º 155
DE 27 DE NOVEMBRO DE 1953 — MTIC

Reorganiza as Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e estabelece normas para seu funcionamento. (177)

PORTARIA N.º 31
DE 6 DE ABRIL DE 1954 — MTIC

Aprova instruções reguladoras da proteção do trabalhador contra os riscos de incêndio. (178)

PORTARIA N.º 34
DE 8 DE ABRIL DE 1954 — MTIC

Aprova instruções de segurança para proteção do trabalhador em instalações elétricas. (179)

PORTARIA N.º 59
DE 18 DE MAIO DE 1954 — MTIC

Enquadra atividades, segundo "insalubridade", em quadros e graus estabelecidos por lei.

LEI N.º 2.249
DE 26 DE JUNHO DE 1954

Modifica o art. 22 e seus parágrafos do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, alterado pela Lei nº 599-A, de 26 de dezembro de 1948.

(175) D.O. 18-4-48.

(176) Expedida aos Ministérios em 24-1-52.

(177) D.O. 30-11-53.

(178) D.O. 8-4-54.

(179) D.O. 13-4-54.

CIRCULAR N.º 7-54**DE 5 DE AGOSTO DE 1954 — Sec. PR**

Solicita providências, aos Ministérios, órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, e às Sociedades de Economia Mista, no sentido de ser fielmente cumprido o disposto no art. 1º do Decreto nº 31.984, de 23 de dezembro de 1952. (180)

DECRETO N.º 38.417**DE 26 DE DEZEMBRO DE 1955**

Institui a Medalha do Mérito na Segurança do Trabalho.

LEI N.º 2.866**DE 13 DE SETEMBRO DE 1956**

Modifica o art. 114 do Decreto-Lei nº 483, de 8 de junho de 1938.

LEI N.º 2.873**DE 18 DE SETEMBRO DE 1956**

Modifica o § 3º, do art. 17, o parágrafo único do art. 19 e o art. 44 do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944 (Reforma da Lei de Acidentes do Trabalho).

PORTARIA N.º 11**DE 27 DE OUTUBRO DE 1956 — MTIC**

Altera o cálculo do coeficiente de gravidade de acidentes estabelecido pela Portaria ministerial nº 155, de 27 de novembro de 1953. (181)

DECRETO-LEI N.º 2.941**DE 8 DE NOVEMBRO DE 1956**

Acrescenta parágrafo único ao art. 102 do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944 (Reforma a Lei de Acidentes do Trabalho).

DECRETO LEGISLATIVO**N.º 24, DE 1956**

Aprova as Convenções do Trabalho de números 11, 12, 14, 19, 26, 29, 81, 88, 89, 95, 96, 99, 100 e 101, concluídas em sessões da Conferência-Geral da Organização Internacional do Trabalho.

PORTARIA N.º 1**DE 23 DE FEVEREIRO DE 1957 — S.A.**

Baixa instruções para o cálculo de acréscimo resultante de reversão de indenização decorrente de acidente do trabalho.

PORTARIA N.º 8**DE 5 DE AGOSTO DE 1957 — S.A.**

Estabelece critério para a cobrança dos prêmios do seguro de acidentes do trabalho pelo IAPETC.

LEI N.º 3.245**DE 19 DE AGOSTO DE 1957**

Altera disposições do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944 (Reforma da Lei de Acidentes do Trabalho).

PORTARIA S/n.º**DE 30 DE DEZEMBRO DE 1957 — S.A.**

Dispõe sobre a concessão das tarificações individuais no seguro de acidentes do trabalho em conformidade com a legislação vigente.

DECRETO N.º 44.710**DE 20 DE OUTUBRO DE 1958**

Dispõe sobre o regime de manutenção de salário, a que se refere a alínea b do artigo 76 do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, e dá outras providências.

PORTARIA N.º 173**DE 30 DE OUTUBRO DE 1958 — MTIC**

Uniformiza a fiscalização da Lei de Acidentes do Trabalho, seu Regulamento, e dá outras providências.

PORTARIA N.º 73**DE 2 DE MAIO DE 1959 — MTIC**

Conceitua e estabelece condições para o exercício do trabalho sob ar comprimido.

PORTARIA N.º 4**DE 11 DE JUNHO DE 1959 — S.A.**

Refundê, em único ato, as portarias do Serviço Atuarial que constituíram a Tabela de Indenizações por incapacidade permanente resultante de acidentes do trabalho.

PORTARIA N.º 1**DE 5 DE JANEIRO DE 1960 — MTIC**

Estabelece o grau de insalubridade das empresas carboníferas.

DECRETO N.º 48.958-A**DE 29 DE SETEMBRO DE 1960 — MTIC**

Relaciona os serviços considerados perigosos, insalubres ou perigosos.

(180) D.O. 7-8-54.

(181) D.O. 29-10-56.

**PORTARIA N.º 6
DE 17 DE ABRIL DE 1961 — S.A.**

Estabelece critério para cobrança dos prêmios de seguro de acidentes do trabalho pela Caixa de Acidentes do Trabalho do Sindicato dos Carregadores e Ensacadores de Café.

**DECRETO N.º 51.115
DE 2 DE AGOSTO DE 1961**

Estabelece normas para cumprimento do artigo 529, do Regulamento-Geral da Previdência Social.

**DECRETO N.º 569
DE 2 DE FEVEREIRO DE 1962**

Regulamenta os seguros dos bens das entidades governamentais.

**DECRETO N.º 811
DE 30 DE MARÇO DE 1962**

Institui a Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes.

**PORTARIA N.º 133
DE 30 DE ABRIL DE 1962 — MTPS**

Aprova normas de segurança do trabalho no serviço de exploração de pedreiras. (182)

**PORTARIA N.º 262
DE 6 DE AGOSTO DE 1962 — MTPS (183)**

Revisa e atualiza os quadros das indústrias insalubres, de conformidade com o que dispõe o art. 6º, do Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940. (184)

**DECRETO N.º 52.099
DE 10 DE JUNHO DE 1963**

Reforma os Estatutos do Instituto de Resseguros do Brasil.

**DECRETO N.º 53.964
DE 11 DE JUNHO DE 1964**

Estabelece normas para a colocação, no exterior, de seguros e resseguros.

**PORTARIA S/n.º
DE 23 DE NOVEMBRO DE 1964
(MTPS, S.A.)**

Aprova a Relação das Doenças Profissionais a que se referem o parágrafo único do art. 2º do Dec.-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, e a alínea a do artigo 102 do Regulamento aprovado pelo Dec. nº 18.809, de 5 de junho de 1945. (185)

**DECRETO N.º 52.245
DE 21 DE DEZEMBRO DE 1964**

Dispõe sobre a corretagem de seguros dos órgãos centralizados da União, autarquias e sociedades de economia mista em que haja participação majoritária do Poder Público, e dá outras providências.

**LEI N.º 4.594
DE 29 DE DEZEMBRO DE 1964**

Regula a profissão de corretor de seguros. (186)

**DECRETO N.º 55.876
DE 29 DE MARÇO DE 1965**

Altera o art. 31 dos Estatutos do Instituto de Resseguros do Brasil, aprovados pelo Decreto nº 52.099-A, de 10 de junho de 1963.

**LEI N.º 4.604
DE 30 DE MARÇO DE 1965**

Altera o Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, que reforma a Lei de Acidentes do Trabalho.

**DECRETO N.º 56.900
DE 23 DE SETEMBRO DE 1965**

Dispõe sobre o regime de corretagem de seguros, na forma da Lei número 4.594, de 29 de dezembro de 1964, e dá outras providências.

**PORTARIA N.º 39
DE 17 DE SETEMBRO DE 1965 — DNSPC**

Cita legislação que rege os limites máximos de responsabilidade em seguros de ramos elementares de que tratam os artigos 67 a 70 do Dec.-Lei nº 2.063, de 7 de março de 1940. (187)

**DECRETO N.º 56.903
DE 24 DE SETEMBRO DE 1965**

Regulamenta a profissão de Corretor de Seguros de Vida e de Capitalização, de conformidade com o artigo 32, da Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964.

(182) D.O. 3-5-62.

(183) Ministério do Trabalho e Previdência Social.

(184) D.O. 9-8-62.

(185) D.O. 8-12-64, pág. 11.201.

(186) A Lei n.º 4.594, de 29 de dezembro de 1964, não revogou o Dec. n.º 55.245, de 21 do mesmo mês e ano. O Banco Nacional de Habitação pode exercer corretagem de seguros. — Farecer PR n.º 235-H, de 10-8-65, D.O. de 20-8-65, pág. 8.443.

(187) D.O. 8-10-65, pág. 10.323.

**DECRETO N.º 57.146
DE 1.º DE NOVEMBRO DE 1965**

Atualiza, conforme o disposto no artigo 9º da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964, as multas previstas na legislação do trabalho.

**DECRETO N.º 57.272
DE 16 DE NOVEMBRO DE 1965**

Define a conceituação de Acidente em Serviço, e dá outras providências.

PROJETOS

PROJETO N.º 48, DE 1962 (188)

Dispõe sobre os acidentes ocorridos com o empregado em viagem de ida para o trabalho, ou de volta dele.

(Do Sr. Paulo Fender)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — São considerados como produzidos pelo exercício ou em consequência do trabalho os acidentes ocorridos com o empregado em viagem de ida para o trabalho ou de volta dele, seja qual for o meio de locomoção utilizado, inclusive em veículo de sua propriedade.

Art. 2º — É suprimida a alínea c do art. 7º, do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944.

Art. 3º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PROJETO N.º 108, DE 1963 (189)

Estende aos securitários as disposições do Título III, das Normas Especiais de Tutela do Trabalho dos Bancários, da Consolidação das Leis do Trabalho.

(Do Sr. Adylio Vianna)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Artigo 1º — Aplicam-se aos empregados em empresas de seguros privados e capitalização os dispositivos constantes do Título III, das Normas Especiais de Tutela do Trabalho, Capítulo I, das disposições especiais sobre Duração e Condições de Trabalho, aprovadas pelo Decreto-Lei número 5.452, de 1º de maio de 1943.

Artigo 2º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

Nada mais justo do que a equiparação de direitos entre bancários e securitários, tal a semelhança existente entre as duas categorias profissionais.

Pertencentes ao mesmo Grupo e contribuindo para a mesma Instituição de Previdência Social, securitários e bancários são, em verdade, trabalhadores em empresas de crédito.

Ademais, a extensão ora pleiteada nada mais é do que converter em lei aquilo que algumas empresas de seguros privados e de capitalização já dão aos seus empregados, seis (6) horas contínuas de trabalho.

Plenário, março de 1963. — *Adylio Martins Vianna.*

PROJETO N.º 833, DE 1963 (190)

Dispõe sobre seguros para empregados em empresas com mais de 10 operários, e dá outras providências.

(Do Sr. Geremias Fontes)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — Todo empregador, comerciante ou industrial, que tiver mais de dez empregados fica obrigado a fazer, através de apólice de lucros cessantes, o seguro da despesa anual com os salários devidos a seus empregados.

Art. 2º — Ficará sujeito ao recolhimento compulsório de 2% (dois por cento) sobre a mencionada despesa anual com os empregados o empregador que não cumprir o disposto no artigo anterior, até o último dia do primeiro mês de cada exercício financeiro.

Art. 3º — Caberá à Fiscalização do Ministério do Trabalho e Previdência Social a verificação do cumprimento desta Lei, cabendo-lhe, também, certificar, ao Sindicato dos empregados da firma faltosa, o total do mencionado recolhimento compulsório.

Art. 4º — O Sindicato dos empregados da firma faltosa fará o recolhimento em questão e poderá cobrá-lo judicialmente, através

(188) Aprovado no Senado, remetido à Câmara dos Deputados a 7-5-63. Na Casa revisora: Comissão de Constituição e Justiça, pela constitucionalidade e juridicidade; Comissão de Legislação Social, favorável; Assessoria Parlamentar acha que melhor seria lei obrigando o transportador a segurar o passageiro; Comissão de Finanças classifica de *ficção desmedida que provoca elevação de custos.* (DCN, Seção I, de 4-1-66, pág. 4, 2.ª col.)

(189) DCN (Seção I) de 18-4-63, pág. 1.477, 2.ª col. Em andamento.

determinadas pela Lei nº 2.873, de 18 de setembro de 1956, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 44 — O limite superior de salário, para efeito de cálculo de indenização por acidente do trabalho, é fixado em cinco vezes o salário-mínimo de maior valor vigente no País.”

Art. 2º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

O projeto que ora submetemos à apreciação da Câmara tem por fim substituir o critério que há muito prevalece para efeito de cálculo da indenização por acidente de trabalho, de modo a melhor ajustar essa operação aos objetivos de justiça social, que a devem condicionar.

Dispõe o art. 44 da Lei de Acidentes do Trabalho (Decreto-Lei nº 7.036, de 1944) que “o limite superior de salário, para efeito de cálculo de indenização por acidente, é fixado em uma vez e meia o salário-mínimo de maior valor vigente no País”.

Como observa o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas Ferroviárias da Zona Mogiana, em representação que nos foi dirigida:

“Esse cálculo se tornou obsoleto, mormente numa época, como a nossa, em que muitas categorias de trabalhadores percebem importâncias superiores ao salário-mínimo, em consequência de dissídios e de acordos salariais.”

Para corrigir essa situação, propomos que a indenização por acidente do trabalho seja calculada com base no salário efetivamente percebido pelo empregado, não podendo ser superior a cinco vezes o salário-mínimo de maior valor vigente no País.

O novo regime proposto é de inegável justiça e corresponde à nossa realidade econômico-social. Ao apresentar o presente projeto, atendemos à justa e fundamentada representação do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas Ferroviárias da Zona Mogiana.

Sala das Sessões, de de . — Franco Montoro.

PROJETO N.º 1.756, DE 1964 (194)

Dá nova redação ao artigo 462 da Consolidação das Leis do Trabalho.

(Do Sr. Daso Coimbra)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — O artigo 462 da Consolidação das Leis do Trabalho passa a ter a seguinte redação:

“Art. 462 — Ao empregador é vedado efetuar qualquer desconto no salário do empregado, salvo quando este resultar de adiantamentos, de dispositivos de lei, de contrato coletivo ou de seguro de vida, em grupo.”

Art. 2º — A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

A modificação que estamos propondo é, hoje, imprescindível. É comum, nos jornais que publicam pequenos anúncios solicitando mão-de-obra especializada, encontrarmos a oferta do seguro de vida, em grupo, como uma das vantagens que o emprego oferece. Se a oferta da possibilidade de efetuar o seguro em grupo é um chamariz para obter empregados, não há dúvida de que ele representa uma necessidade social. E que o seguro de vida, em grupo, está amparando a maior parte dos trabalhadores nacionais, não só por ser de custo barato, como, principalmente, pela facilidade de sua liquidação, vindo atender às primeiras necessidades da família, quando o chefe desaparece. Entretanto, em que pese às considerações acima, muitas empresas se negam a realizar os descontos para os seguros de vida, em grupo, dos seus servidores, porque a Consolidação a isto se opõe, fato que apenas prejudica os empregados, pois a previdência oficial, embora vantajosa, sofre as delongas indispensáveis ao processamento das pensões, delongas que muitas vezes se arrastam por meses e anos, não podendo, destarte, o benefício oficial atender, como o faz o seguro de vida, em grupo, as primeiras necessidades da família enlutada.

Sala das Sessões, em 24 de fevereiro de 1964. — Daso Coimbra.

(194) DCN (Seção I) de 7-3-64, pág. 1.407, 2.ª col. Em andamento.

PROJETO N.º 2.788, DE 1965 (195)

Dá nova redação ao § 2º do art. 64 do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944 (Lei de Acidentes do Trabalho), modificado pela Lei nº 3.245, de 19 de agosto de 1957.

(Do Sr. Henrique Turner)

(As Comissões de Constituição e Justiça,
de Legislação Social e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — O parágrafo 2º do artigo 64 do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, mandado acrescentar pela Lei nº 3.245, de 19 de agosto de 1957, passa a vigorar com a redação seguinte:

"Art. 64 —
§ 1º —
§ 2º — O empregador — salvo se se tratar de pessoa jurídica de direito público — só poderá recorrer depositando inicialmente o valor da condenação."

Art. 2º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

A Lei nº 3.245, de 19 de agosto de 1957, mandou acrescentar ao artigo 64 do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, que reformou a Lei de Acidentes do Trabalho, a norma constante do seu parágrafo 2º, que impõe ao empregador, vencido na ação de indenização, a obrigação de garantir o juízo, em caso de recurso, mediante depósito prévio do valor da condenação.

A regra legal, enunciada em termos genéricos, estende o requisito cautelar ao "empregador", sem distinguir entre o empregador particular e o empregador ente público.

Ora, é sabido que a Fazenda Pública, por força do disposto no art. 204 e parágrafo único da Constituição Federal, que reproduz o parágrafo único do artigo 918 do Código de Processo Civil, está sujeita a um regime próprio e específico para a liquidação dos pagamentos devidos em virtude de sentença. Em consequência mesmo dos critérios rígidos e severos que condicionam o cumprimento das obrigações pecuniárias a cargo das pessoas jurídicas de direito público interno, estas — em face da provisão legislativa em vigor e porque não podem no prazo hábil de cinco dias depositar o valor da condenação — se acham praticamente privadas do direito de recorrer.

Nem a União, nem os Estados, nem os Municípios estão em condições de superar os indispensáveis contróles da burocracia administrativa, para lograr depositar — no prazo de cinco dias — o valor de uma condenação susceptível de ser reformada.

O depósito, como condição prévia para interposição do recurso de agravo, é condição impossível de ser atendida pela Fazenda Pública, no estreito prazo de 5 dias. A Lei nº 3.245, não levando em linha de conta as peculiaridades da atuação administrativa, obrigou o ente público a aceitar — nas ações de acidentes de trabalho — as decisões de uma única instância, pela manifesta impossibilidade de atender os pressupostos que a lei reclama.

Conquanto a Constituição, no seu artigo 204, parágrafo único, se refira apenas aos "pagamentos" devidos pela Fazenda Pública, e o § 2º do artigo 64 da Lei nº 7.036 disponha sobre "depósito" para garantia da instância, é evidente que, na prática, as duas providências se assemelham e se equiparam, quando a obrigação de cumpri-las incumba ao ente público. O depósito prévio como condição do recurso, porque vai aparelhar a execução de um julgado, avantajando êsse crédito aos demais, afronta a regra constitucional, porque subverte a "ordem de apresentação" e infringe a proibição de serem designados "casos ou pessoas", nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para ocorrer aos pagamentos devidos.

Essas as razões que inspiraram o presente projeto de lei.

Sala das Sessões, 31 de março de 1965. —
Henrique Turner.

PROJETO N.º 1.948, DE 1964 (196)

Modifica o art. 22 do Decreto-Lei número 7.036, de 10 de novembro de 1944.

(Do Sr. Dulcino Monteiro)

(As Comissões de Constituição e Justiça,
Legislação Social e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — O art. 22 do Decreto-Lei número 7.036, de 10 de novembro de 1944, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 22 — Uma vez que exceda de . . . Cr\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil cruzeiros) a indenização a que tiverem direito o acidentado, nos casos de inca-

(195) Em andamento. DCN (Seção I) de 8-5-65, pág. 2.842, 3.ª col.

(196) DCN (Seção I) de 13-3-64, pág. 3.026, 4.ª col. Em andamento.

pacidade permanente, ou, na hipótese de morte, os seus herdeiros beneficiários, 50% (cinquenta por cento) serão entregues imediatamente à instituição de previdência social a que ele pertencer, cabendo a outra metade à vítima ou aos seus beneficiários diretamente."

Art. 2º — Fica revogada a Lei nº 3.245, de 19 de agosto de 1957, no que diz respeito ao art. 22.

Art. 3º — A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

O art. 22 do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, conhecido como Lei de Acidentes do Trabalho, antes de ser modificado pela Lei nº 3.245, de 19 de agosto de 1957, dispunha que:

"Art. 22 — Uma vez que exceda de Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros) a indenização a que tiverem direito o acidentado, nos casos de incapacidade permanente, ou, na hipótese de morte, os seus herdeiros beneficiários, a diferença será entregue imediatamente à instituição de previdência social a que ele pertencer."

Posteriormente, o referido art. 22 foi modificado pela Lei nº 3.245, de 19-8-1957, que elevou o teto da indenização de Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros) para Cr\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil cruzeiros).

A lei em vigor adota, como acabamos de ver, o critério de estabelecer — nos casos de incapacidade permanente ou morte do acidentado — um limite máximo para as indenizações pagas, diretamente à vítima ou aos seus beneficiários.

Este limite foi fixado em Cr\$ 24.000,00 (Lei nº 3.245, citada), quantia que, diga-se logo, se torna dia a dia mais irrisória pela crescente desvalorização da moeda nacional. Aquilo que exceder o limite superior a Cr\$ 24.000,00, no cálculo da indenização, não ficará em poder da vítima ou de seus beneficiários; será recolhido à instituição de previdência social a que estiver filiado o trabalhador que se acidentou.

É contra essa parte da lei que nós nos insurgimos, achando que o acidentado ou os seus beneficiários devam receber 50% da indenização e que a outra metade seja paga aos Institutos ou Caixas, para melhoria de suas pensões ou aposentadoria.

Projeto neste sentido já foi apresentado em legislaturas passadas, porém, até hoje, ainda não conseguiu aprovação.

Renovo-o na esperança de conseguir, na época atual, de tremenda inflação, dar à vítima ou seus herdeiros ou beneficiários um lenitivo para amenizar as suas aflições momentâneas.

Sala das Sessões, em 23 de abril de 1964.
— *Dulcino Monteiro.*

PROJETO N.º 2.003, DE 1964 (197)

Atribui, com exclusividade, aos Institutos de Previdência Social, todas as operações concernentes ao seguro contra riscos de acidentes do trabalho.

(Do Sr. Wilson Chedid)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — Ficam extintas as autorizações concedidas para operar no ramo de seguro contra acidentes do trabalho a todas as sociedades de seguros privados que o exploram, entre as mesmas incluídas as Cooperativas de Seguros de Sindicatos.

Art. 2º — As categorias econômicas farão obrigatoriamente o seguro contra o risco de acidentes do trabalho de seus empregados, nos Institutos para os quais recolham a contribuição previdenciária dos referidos empregados.

Art. 3º — Serão mantidos até o término de sua vigência, nos estabelecimentos mencionados no art. 1º, todos os seguros ainda em vigor.

Art. 4º — Sobre o salário mensal que engejar o prêmio do seguro, serão calculadas as diárias relativas ao afastamento do acidentado de suas atividades.

Art. 5º — Será paga ao acidentado, no seu valor devido e de uma só vez, a indenização a que tiver direito, nos casos de incapacidade permanente, ou a seus beneficiários, no caso de morte.

Art. 6º — Serão admitidos nas Instituições de Previdência Social os empregados que, por força desta Lei, forem dispensados dos estabelecimentos mencionados no art. 1º, desde que contem, no mínimo, dois anos de atividades no ramo de seguro de acidentes do trabalho, ficando assegurado, para efeito de aposentadoria e pensão, nos órgãos previdenciários, o tempo de serviço prestado no ramo de seguros.

Art. 7º — O aproveitamento de que trata o art. 6º far-se-á dentro de critério proporcional ao volume de seguro transportado para cada Instituição de Previdência Social.

(197) DCN (Seção I) de 30-5-64, pág. 3.669, 1.ª col. Em andamento.

Art. 8º — O enquadramento decorrente do aproveitamento de que tratam os arts. 6º e 7º desta Lei far-se-á levando-se em consideração o valor do salário do empregado, valor cuja comprovação será feita pelo de recolhimento das contribuições compulsórias para a Previdência Social.

Art. 9º — Os saldos provenientes do seguro de que trata esta Lei serão aplicados pelas Instituições de Previdência Social, dentro do Plano Geral previsto na legislação em vigor.

Art. 10 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Justificação

Da iniciativa de um movimento de amparo ao trabalhador quando vitimado no exercício de suas tarefas e dentro do horário de serviço, foi despertada a atenção de governantes e legisladores, para uma forma de assistência social capaz de protegê-lo, e com tal objetivo nasceu o Seguro Contra Riscos de Acidentes do Trabalho.

Marcou o início de uma era de respeito aos direitos dos que labutam, assegurando-lhes, em entendimento restrito e específico, uma assistência social limitada aos respectivos horários de serviço e às enfermidades decorrentes do labor diário.

Foi, sem dúvida, uma expressiva iniciativa de um direito novo, o qual, sob aspecto eminentemente social, estabeleceu as primeiras regras que disciplinaram as relações jurídico-sociais entre empregados e empregadores.

Dentro de tais aspectos, a assistência dada ao trabalhador através do seguro em questão positivou a necessidade de um plano de benefícios mais vasto, o que ensejou, então, a criação das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões, e conseqüentemente a legislação de previdência social.

Sem desmerecer-lhe o mérito da finalidade, tão bem cumprida em seu ciclo histórico, já agora o citado seguro apresenta-se como um anão diante de um gigante, pois são os IAPs, com a nova Lei Orgânica da Previdência Social, que, no trabalho ou fora dele, protegem o trabalhador e sua família, ainda mesmo que vitimado por acidente do trabalho ou por moléstia adquirida em serviço.

O trabalhador, no atual ciclo político-social, já tem assegurado em suas instituições de previdência um plano de benefícios, que vai desde a assistência médica, dentária, farmacêutica, cirúrgica e hospitalar, à obtenção de aposentadoria por invalidez temporária ou definitiva, bem como assegurado o benefício de pensão aos seus herdeiros, em caso de

morte — tudo isto independentemente de ter como causa determinante o acidente do trabalho ou a moléstia adquirida em serviço.

Que papel então está desempenhando um seguro de finalidade social, cuja receita está desvirtuada para a comercialização dos seguradores particulares?

Apenas canalizar para grupos privados uma fabulosa fonte de renda, que retira da Previdência Social possibilidades mais amplas para atendimento de novas obrigações, decorrentes da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida.

A atual conjuntura econômico-social do País aconselha a adoção de transformações quanto ao sentido financeiro dos benefícios de aposentadoria e pensão, reivindicando os trabalhadores, com meridiana justiça, ante o desequilíbrio alarmante do custo de vida e de seu conseqüente poder aquisitivo, a instituição da aposentadoria e da pensão móveis.

Mostra bem tal aspecto a conveniência de ficar nas Instituições de Previdência Social a receita que se esvai para a comercialização privada, podendo, no caso, melhor cumprir sua finalidade social na nova concessão móvel dos benefícios acima citados.

Por outro lado, o fortalecimento econômico oriundo das medidas que estão sendo propostas possibilitará seja abolido o teto mensal de uma vez e meio o maior salário-mínimo vigente no País, para cálculo do pagamento de diárias decorrentes do acidente do trabalho, podendo assim passar as citadas diárias a ser calculadas e, conseqüentemente, pagas sobre o salário em que incidir o prêmio de seguro.

Outra medida de efeito social e de amparo à família do acidentado consiste no imediato pagamento da indenização que couber à vítima ou à sua família, casos em que a importância devida, paga de uma só vez, atenderá o objetivo do seguro e evitará os desajustes naturais da ocorrência.

Outra preocupação que não pôde escapar ao exame do assunto foi o desemprego que poderia advir em conseqüência da total exclusividade do seguro em questão, no âmbito da Previdência Social, e, para isso, cuidadosamente acautelou-se-ia tal aspecto, com a transferência dos servidores que, por força dessa exclusividade, vierem a estar sujeitos a dispensa de suas atividades nas empresas privadas.

Desejam os trabalhadores uma perfeita harmonia no funcionamento e na administração do seguro de acidentes do trabalho entre as Instituições de Previdência Social,

a fim de que a sua receita seja bem aplicada em benefício dos próprios trabalhadores, por não poderem conceber que, em se tratando de um seguro obrigatório, instituído pelo Poder Público, com a finalidade social de amparar o trabalhador e sua família, tenha esse sentido desvirtuado, servindo aos interesses lucrativos de empresas privadas, em detrimento dos interesses da massa obreira.

Impõe-se, portanto, com a máxima urgência, a aceitação desta proposição e a concretização do presente projeto de lei, que situa dentro dos propósitos mais amplos da Lei Orgânica da Previdência Social a legislação do seguro de acidentes do trabalho — para atendimento de uma legítima aspiração dos trabalhadores brasileiros. — *Wilson Chediá*.

PROJETO N.º 2.037, DE 1964 (198)

Modifica o art. 53 da Lei de Acidentes do Trabalho (Decreto-Lei nº 3.076, de 10-11-44).

(Do Sr. Geraldo Freire)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — O art. 53 do Decreto-Lei nº 3.076, de 10 de novembro de 1944, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 53 — Os acórdos homologados pela autoridade judiciária (arts. 52, § 2º, e 58) ficarão sujeitos à taxa de três por cento (3%) sobre o valor da indenização total paga em dinheiro pelo empregador, sendo a metade para o Promotor de Justiça e o restante a ser distribuído na conformidade da respectiva organização judiciária, vedada a incidência de quaisquer outras custas.”

Art. 2º — Revogam-se as disposições em contrário, entrando esta Lei em vigor na data da publicação.

Justificação

O Ministério Público, na generalidade dos Estados da União, é remunerado com muita parcimônia. E costuma receber atribuições em demasia. Como exemplo, é obrigatória sua participação nos processos de acidentes do trabalho, na qualidade de patrono dos acidentados, não lhe cabendo remuneração alguma. O projeto visa a corrigir, pelo menos parcialmente, essa anomalia.

O ônus para as partes será insignificante. Mas para os beneficiários a medida representará, quando nada, um estímulo e uma ajuda que lhes têm faltado na elaboração de nossas leis. — *Geraldo Freire*.

PROJETO N.º 2.118, DE 1964 (199)

Dá nova redação ao parágrafo único do art. 2º do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de março de 1944 (reforma da Lei de Acidentes do Trabalho).

(Do Sr. Antônio Feliciano)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e de Finanças)

A Câmara dos Deputados decreta:

Art. 1º — O parágrafo único do art. 2º do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, passa a vigorar com a redação seguinte:

“Parágrafo único — A relação das doenças chamadas profissionais será organizada e publicada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, devendo ser revista trienalmente, e a constatação dessas doenças e das resultantes das condições especiais ou excepcionais em que o trabalho fôr realizado, seja em processo administrativo, seja em processo judicial, será da competência exclusiva de junta médica especialmente organizada para esse fim no Instituto de previdência social a que pertencer o segurado, ainda que seja segurado obrigatório, obedecendo os laudos os requisitos fixados no artigo 88 da presente lei, e aplicando-se o disposto aos casos em andamento, ainda não definitivamente julgados.”

Justificação

Os Institutos de previdência mantêm serviço médico organizado, procurado pelos segurados, espontaneamente ou encaminhado pelos empregadores, desde que surgem as primeiras manifestações de incapacidade, seja do trabalho ou não.

Por força dessa organização, tem cada serviço o histórico da vida médica do segurado, acompanhando a sua evolução, de forma que a sua competência para fixar, desde logo ou no evoluir da doença, a sua origem e causa, é indiscutível, sobrepujando-se a quaisquer outros peritos, nomeados ou chamados a servir, profissionalmente, em condições que nem

(198) DCN (Seção I) de 16-6-64, pág. 4.346, 4.ª col. Em andamento.

(199) DCN (Seção I) de 7-7-64, pág. 5.086, 3.ª col. Em andamento.

sempre podem apresentar trabalho satisfatório.

Nessas condições, atribuir às juntas médicas dos Institutos de previdência competência para, com exclusividade, fixar os casos de incapacidade decorrentes das chamadas doenças profissionais e das resultantes das condições especiais ou excepcionais em que o trabalho fôr realizado, é medida salutar e necessária, que vem corrigir um erro que vem prejudicando o próprio interesse do segurado.

Assim se afirma porque, face à alteração proposta, a junta médica, logo no primeiro exame de apresentação do segurado, já irá pesquisando a causa da incapacidade, como consequência da competência que tem para concluir tratar-se ou não de doença profissional e das resultantes das condições especiais ou excepcionais em que o trabalho fôr realizado.

O fato de o Instituto de previdência social ser o próprio segurador não impedirá a sua junta médica de apresentar o seu laudo, não só em razão da liberdade de opinião de que gozam os médicos, como também porque os Institutos seguradores não têm finalidade econômica ou lucrativa, convindo, além do mais, notar o elevado objetivo social do projeto, que esclarece, desde logo, ao segurado a causa de sua doença, possibilitando-o a agir imediatamente.

E, no caso de se tratar de segurado vinculado a Instituto segurador, o seu benefício será desde logo concedido.

Sala das sessões, aos 23 de junho de 1964.
— Antônio Feliciano.

PROJETO N.º 2.404, DE 1964 (200)

Altera a alínea b e o parágrafo único do artigo 76 do Decreto-Lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944, que reforma a Lei de Acidentes do Trabalho.

(Do Sr. Antônio Feliciano)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — A alínea b e o parágrafo único do art. 76 do Decreto-Lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944, passam a vigorar com a redação seguinte:

“b) no que se refere às indenizações por incapacidade permanente ou morte, os trabalhadores que, sendo associados ou segurados obrigatórios de instituição de previdência social pois que a estes fica assegurado o regime de manutenção de salário, que obedecerá às disposições que se seguem.

§ 1.º — O regime de manutenção de salário tem por fim garantir ao segurado obrigatório das Instituições de previdência social um benefício complementar, no caso de incapacidade permanente resultante do trabalho, suficiente para, em conjunto com o benefício previsto na Lei número 3.807, de 26 de agosto de 1960, assegurar-lhe a percepção integral do respectivo salário de contribuição auferido na ocasião do acidente ou evento que o impossibilite para o trabalho.

§ 2.º — No caso de morte conseqüente do trabalho, o mesmo regime garantirá aos dependentes um benefício complementar à pensão, suficiente para igualar o valor desta ao do salário de contribuição percebido pelo segurado na ocasião do acidente, ficando o benefício complementar sujeito às mesmas condições de deferimento, rateio e extinção da pensão.

§ 3.º — Sempre que, em virtude de incapacidade resultante de acidente, não couber a concessão de benefício de previdência, por não ocorrer impossibilidade para o trabalho, receberá o segurado, de uma só vez, uma importância em dinheiro, fixada de conformidade com a presente Lei e calculada de acordo com o salário do acidentado na data do evento.

§ 4.º — Tratando-se de acidente do trabalho, a concessão de auxílio-doença e do seguro-invalidez, estes vigorantes a partir da alta das diárias, e da pensão, acrescidos do benefício complementar, independerá do preenchimento do período de carência.

§ 5.º — Em se tratando de menores aprendizes, que percebam salário inferior ao salário-mínimo local por ocasião do acidente, a manutenção do salário acrescido ao benefício da previdência será o suficiente para igualar o salário de contribuição auferido na ocasião do evento, sofrendo variação, para o do adulto, quando atingir a maioridade.

§ 6.º — Para os efeitos da manutenção de salário, o pagamento do benefício complementar será feito pelo segurador, sub-rogado nas obrigações do empregador na forma do artigo 100, da presente lei, retroagindo os seus efeitos à data da alta do tratamento e das respectivas diárias, no caso de incapacidade permanente, e da morte, caso esta ocorra em consequência do trabalho.

§ 7.º — O benefício complementar por motivo de incapacidade ficará sujeito à revisão que fôr feita no benefício de previdência e cessará a partir da data em que o se-

gurado recuperar a capacidade para o seu trabalho ou outro compatível com as suas aptidões.

§ 8º — O benefício complementar será reajustado nas mesmas bases e proporções em que o fôr o benefício de previdência, vigorando ambos os reajustes a partir da mesma data.

§ 9º — Além da manutenção de salário, o segurador prestará ao segurado vítima de acidente do trabalho a necessária assistência médica, cirúrgica, farmacêutica e hospitalar, inclusive reparação protética, devendo êle submeter-se aos processos de reabilitação profissional mantidos pelo segurador ou empregador.

§ 10 — Ficam excluídos do regime de manutenção de salário os trabalhadores cujos empregadores não tenham feito o seguro de acidente do trabalho ou estejam atrasados no pagamento do respectivo prêmio, hipótese em que a apuração e liquidação do dano sofrido se regulará pelos princípios gerais da presente lei e sob a responsabilidade direta do empregador.

Art. 2º — Esta Lei entrará em vigor a partir da data de sua publicação.

Justificação

A Lei de Acidentes — Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944 —, apesar das pequenas modificações introduzidas, não sofreu a necessária evolução, permanecendo, após vinte anos de vigência, a mesma em sua estrutura.

Já no tempo em que entrou em vigor, o legislador previu a possibilidade do seu aperfeiçoamento, tanto assim que na alínea b, do artigo 76, possibilitou a exclusão dos seus termos daqueles que, por decreto especial, tivessem garantido, para si e seus beneficiários, o regime de manutenção de salário.

Este regime, segundo a própria expressão indica, nada mais é do que assegurar para o trabalhador a percepção, durante a inatividade por acidente do trabalho ou doença profissional, daquilo que perceberia, se trabalhando estivesse. Trata-se, como se vê, de uma verdadeira reparação por ato ilícito, em que o responsável, seja o empregador ou o segurador, quando sub-rogado nas obrigações daquele, é obrigado a pagar, complementando o

benefício concedido pela instituição de previdência social.

Compreende-se, pois, desde logo que o pagamento é dividido em duas partes, sendo a primeira representada pelo benefício da previdência social e a outra, complementando aquela, decorrente do pagamento do prêmio para garantir as conseqüências do trabalho.

Não se pode desejar nem impor melhor regime, salientando-se mais que, em caso de morte por acidente do trabalho ou doença profissional, a pensão devida aos beneficiários recebe a mesma complementação.

Apesar da excelência do regime de manutenção de salário, há uma verdadeira e clamorosa injustiça na sua aplicação, porque, por incrível que pareça, apenas dois Institutos de previdência o aplicam, e estes são o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.

Por ocasião da promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social — Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 —, o legislador teve por objetivo primordial aprimorar a legislação sobre previdência, uniformizando-a e aplicando-a, indistintamente, a todos os segurados, sem distinção de atividade.

Passou a vigorar, então, um regime de verdadeira igualdade, pois que, apesar de várias as instituições, a previdência social tornou-se uma só. A tal ponto avançou a legislação, superando, mesmo, as possibilidades financeiras, que hoje todos procuram, de qualquer forma, contribuir, visando, com isto, a garantir-se e garantir os seus. Isto nada mais é do que a verdadeira socialização cristã, afastando os privilégios e assegurando uma perfeita igualdade.

Não fôsse a extensão territorial do País e a desigualdade que se nota entre algumas regiões, já teria a previdência atingido o seu fim, que consiste em perfeição da prestação dos serviços que a lei garante a todos, sem distinção.

Apesar do cuidado observado na elaboração da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, observa-se, entretanto, lamentável cochilo do legislador, esquecendo de uniformizar também para os trabalhadores em geral as mesmas vantagens que a Lei de Acidentes propicia a uns, negando-as à maioria.

Por que motivo os segurados do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas e do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos gozam do regime especial de manutenção de salário, em caso de incapacidade permanente, e seus beneficiários, em caso de morte, e das mesmas vantagens não gozam os segurados das demais instituições de previdência social, quando todos contribuem sobre as mesmas bases e o prêmio por acidente do trabalho ou doença profissional é pago pelo empregador em razão do risco que corre o trabalhador, havendo, portanto, a mesma proporcionalidade no que diz respeito a pagamento?

É esta desigualdade de tratamento; é esta injustiça; é esta situação vexatória a que está relegada a maioria dos trabalhadores que o projeto ora apresentado visa a corrigir.

A manutenção de salário como indenização em forma de renda garante aos segurados e seus beneficiários a percepção permanente e reajustável periodicamente, mantendo-se, conforme a própria expressão indica, aquilo que seria a remuneração do segurado, como se efetivamente trabalhando estivesse.

Não tem os inconvenientes da indenização em forma de capital, não só em razão da desvalorização da moeda, como também em consequência da falta de conhecimento ou meios que possibilitem a sua aplicação para produzir renda permanente.

O que acontece na liquidação dos acidentes na forma atual é que os acidentados, logo após o recebimento da indenização, ficam destituídos de recursos, apresentado-se como mutilados, à caridade pública, situação vexatória que será corrigida perfeitamente pelo projeto ora apresentado, que visa a dar assistência completa enquanto durar a incapacidade para o trabalho.

Ainda que obrigatório o seguro contra os riscos de acidente de trabalho, muitos empregadores não cumprem essa obrigação legal, e, como o regime de manutenção de salário visa a proporcionar meios permanentes de subsistência, que tais empregadores não estão em condições de assegurar, não só por falta de meios, como também por

falta de idoneidade, o projeto excluiu tais casos, determinando que sejam processados e liquidados nos termos da legislação vigente, ou seja, continuarão a ser pagos sob a forma de indenização em forma de capital, sob a responsabilidade direta do empregador.

O projeto é disposto em parágrafos, evitando-se alterações inúteis no Decreto-Lei número 7.036, de 10 de novembro de 1964, adiantando-se que o primitivo parágrafo único do artigo 76 foi revogado pela Lei nº 1.985, de 19 de setembro de 1953.

Está justificada a presente proposição, que visa a estabelecer igualdade entre todos os assegurados da previdência social, estendendo a todos o privilégio de alguns.

Sala das Sessões, aos 15 de outubro de 1964. — *Antônio Feliciano.*

PROJETO N.º 2.615, DE 1965 (201)

Dispõe sobre a indenização por morte do empregado.

(Do Senado Federal)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — Em caso de falecimento do empregado durante a vigência do contrato de trabalho, aos seus beneficiários será devida, pelo empregador, indenização correspondente à metade daquela a que estaria obrigado, por motivo de dispensa injusta, nos termos dos arts. 477 e 478 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 2º — A indenização por morte será rateada, em quotas iguais, entre todos os beneficiários de previdência social do empregado falecido, na ordem e condições estabelecidas na respectiva legislação.

Art. 3º — Do montante da indenização por morte serão deduzidas as importâncias recebidas pelos beneficiários de atos ou contratos de previdência realizados voluntariamente pelo empregador, por sua conta exclusiva, em favor do empregado falecido.

(201) Em andamento. DCN (Seção I) de 19-3-65. pág. 977, 4.ª coluna.

Art. 4º — A indenização instituída por esta Lei não será acumulável com o resultante de morte por efeito de acidente do trabalho.

Art. 5º — O disposto nesta Lei não se aplica às situações excluídas da disciplina da legislação do trabalho ou sujeitas a regime especial.

Art. 6º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 24 de novembro de 1964. — *Camillo Nogueira da Gama* — Vice-Presidente, no exercício da Presidência.

SINOPSE

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 50, DE 1964

Dispõe sobre a indenização por morte do empregado.

Apresentado pelo Senhor Senador Aarão Steinbruch.

Lido no expediente de 20-6-63. — Publicado no DCN de 2-8-64.

As Comissões de Constituição e Justiça e de Legislação Social, em 20 de junho de 1963.

Em 8-6-64 — são lidos os seguintes Pareceres:

Nº 285-64 — da Comissão de Constituição e Justiça, relatado pelo Senhor Senador Josaphat Marinho, com aprovação, oferecendo substitutivo.

Nº 286-64 — da Comissão de Legislação Social, relatado pelo Senhor Senador Atílio Fontana, pela rejeição.

Incluído o projeto na Ordem do Dia da sessão de 23-6-64, para o primeiro turno regimental.

Em 23-6-64, depois de questões de ordens suscitadas pelos Senhores Senadores João Agripino e Argemiro de Figueiredo, com referência ao fato de não se referir ao substitutivo o parecer da Comissão de Legislação Social e depois de explicações do Relator dessa Comissão, Sr. Senador Atílio Fontana, é o projeto retirado da Ordem do Dia, em virtude de requerimento de adiamento formulado pelo Sr. Senador Guido Mondin.

Incluído o projeto na Ordem do Dia da sessão de 24-6-64.

Em 24-6-64, depois de falarem os Srs. Senadores Eurico Rezende, João Agripino, Atí-

lio Fontana e Guido Mondin, é encerrada a discussão. A votação é adiada a requerimento do Sr. Senador Daniel Krieger para a sessão ordinária seguinte.

Incluído o projeto na Ordem do Dia da sessão de 25-6-64, para votação.

Em 25-6-64, anunciada a votação, usam da palavra, para encaminhá-la, os Srs. Senadores Atílio Fontana e Eurico Rezende. Submetido a votos o substitutivo, em escrutínio secreto, apuram-se 4 a favor, 25 contrários e 1 abstenção. A falta de número é confirmada pela chamada, a que respondem 27 Srs. Senadores.

Em 26-6-64 — deixa de ter prosseguimento a votação, por falta de número.

Em 1-7-64, por 25 votos contra 8, e 1 abstenção, é aprovado o substitutivo.

Incluído o projeto na Ordem do Dia da sessão de 20-7-64, para o segundo turno regimental.

Em 20-7-64 — Anunciada a discussão da matéria, é lido o Requerimento nº 256, do Sr. Senador João Agripino, que deixa de ser votado por falta de *quorum*.

Em 21-7-64, é aprovado o Requerimento nº 256, solicitando seja o projeto enviado à Comissão de Constituição e Justiça, a fim de reexaminá-lo, em face do que dispõe o Ato Institucional.

A Comissão de Constituição e Justiça, em 21-7-64.

Em 9-11-64, é lido o seguinte Parecer:

Nº 1.343-64 — da Comissão de Constituição e Justiça, relatado pelo Senhor Senador Josaphat Marinho, pela constitucionalidade do projeto, na forma do substitutivo por esta Comissão aprovado. O art. 5º do Ato Institucional não o atinge, nem o prejudica.

Incluído o projeto na Ordem do Dia da sessão de 19-11-64, para o segundo turno regimental.

Em 19-11-64 — nos termos do artigo 272-A, do Regimento Interno, o projeto é aprovado, após falar, pela ordem, o Senhor Senador Heribaldo Vieira.

A Câmara dos Deputados, com o Ofício nº 1.489, de 24 de novembro de 1964.

ARQUIVO

José Bonifácio de Andrada e Silva

Tutor de D. Pedro

Esta secção se destina a divulgar os documentos históricos pertencentes ao Arquivo do Senado Federal, cujo valioso acervo foi franqueado à REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA por seu Diretor, Dr. Aroldo Moreira.

Um fato ligado à abdicação de D. Pedro I, em favor de seu filho menor D. Pedro de Alcântara, é o que aborda a seção de Documentos Históricos do presente número da Revista de Informação Legislativa:

Em 3 de abril de 1831, foi convocada extraordinariamente a Assembléa-Geral Legislativa do Império:

“DECRETO

Tendo Ouvido Meu Conselho de Estado; Hei por bem Convocar extraordinariamente a Assembléa Geral Legislativa, e Ordenar que se reuna, logo que se verificar o número legal dos seus respectivos Membros.

O Visconde de Goiana, do Meu Conselho, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio o tenha assim entendido, e expeça os despachos necessarios. Palacio do Rio de Janeiro, em 3 de Abril de 1831, 10º da Independencia, e do Imperio.

Com a Rubrica de Sua Magestade o Imperador.

Visconde de Goiana.”

Dois dias depois, D. Pedro I nomeava José Bonifácio de Andrada e Silva para tutor de seus filhos:

“Tendo maduramente Refletido sobre a posição politica deste Imperio, Conhecendo quanto se faz necessaria Minha Abdicação, e não Desejando mais nada neste mundo se não Gloria para Mim, e Felicidade para a Minha Patria: Hei por bem usando do direito que a Constituição Me Concede no Capitulo 5º Art. 130: Nomear como por este Meu Imperial Decreto Nomeio, Tutor de Meus Amados e Presados Filhos, ao muito Probo, Honrada e Patriotico Cidadão José Bonifácio de Andrada e Silva, Meu verdadeiro Amigo. Boa Vista aos 6 de Abril de 1831, 10º da Independencia e do Imperio.

Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil.”

O Ato de Abdicação seria assinado em 7 de abril:

“Usando do Direito que a Constituição Me Concede, Declaro que Hei muito voluntariamente Abdicado na Pessoa de Meu muito Amado, e Presado Filho, o Senhor D. Pedro de Alcantara.

Boa Vista 7 de Abril de 1831, 10º da Independencia e do Imperio. Pedro.”

O documento a seguir é o officio de 4 de julho de 1831, em que a Regência do Império participa à Assembléa-Geral Legislativa estar ciente da escolha de José Bonifácio de Andrada e Silva para tutor de D. Pedro e de suas augustas irmãs:

*“Inteirado, eq.’ Separticipe
a Camara dos Deputados. Em*

5 de Julho A Regencia, Inteirada pelo Officio de VEx^a do 1º do corrente, e copia que o acompanhou da Acta da Sessão de 30 do mez passado, de haver sido eleito Tutor de Sua Magestade o Imperador, e de Suas Augustas Irmãs, Jose Bonifacio de Andrada e Silva: Manda em Nome do Mesmo Imperador participar a V. Ex^a, para ser presente à Assemblea Geral Legislativa, que nesta data se expedirão as Ordens convenientes, tanto para o dito Tutor entrar no exercicio das suas funções, como para o Mordomo Mor interino lhe-fazer entrega da administração da Casa Imperial.

Deos Guarde a V. Ex^a. Paço em 4 de Julho de 1831.

Manoel Jozé de Souza França.

Snr. Conde de Valença.”

