

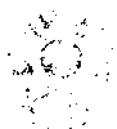
# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



**SENADO FEDERAL**  
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

JANEIRO A JUNHO - ANO IV - NÚMEROS 13 E 14

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



## SUMÁRIO

### COLABORAÇÃO

Inconstitucionalidade da lei de segurança nacional — ( <i>Senador Josaphat Marinho</i> ) .....	3
Em defesa do preço mínimo para o minério de ferro — ( <i>Deputado Batista Miranda</i> ) .....	13
Limites dos decretos-leis — ( <i>Professor Nelson de Sousa Sampaio</i> ) .....	29

### DOCUMENTAÇÃO

Senado Federal: competência. Art. 64 da Constituição Federal de 1946 (art. 45, IV, da Constituição de 1967) .....	35
---	----

### PESQUISA

Associações de utilidade pública — ( <i>Adolfo Eric de Toledo</i> ) .....	63
Inquilinato — ( <i>Humberto Haudt de Souza Mello</i> ) .....	95
Censura teatral e cinematográfica no País — ( <i>Rogério Costa Rodrigues</i> ) .....	130
O Federalismo — ( <i>Leda Maria Cardoso Naud</i> ) .....	149

### ARQUIVO

Documento histórico — Coroação e sagração de D. Pedro I .....	169
---	-----

EDITADA PELO

SENADO FEDERAL

DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

---

#### FUNDADORES:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE  
Presidente do Senado Federal

E

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

---

#### DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANCEL

---

SUPERINTENDENTE DO SERVIÇO  
GRÁFICO

WILSON M. PEDROSA

---

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

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

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

COLABORAÇÃO

# ***INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DE SEGURANÇA NACIONAL***

*Josaphat Marinho*

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

## SUMÁRIO:

- A Lei de Segurança
- Lei Nula
- Convalidação Impossível
- A Lei e o Congresso
- Dupla Inconstitucionalidade
- Revogação Necessária
- Declaração de Inconstitucionalidade  
e Suspensão de Vigência da Lei.

comêço de vigência da nova Constituição, decorria o período a que a doutrina chama de *vacatio legis*, e em que prevalecia a ordem jurídica anterior.

*Vacatio legis* — esclarece Pedro Nunes — “diz-se do período que decorre do dia em que uma lei é publicada, à data em que ela entra em execução, durante o qual vigora a lei anterior” (1). Conquanto êsse entendimento seja tranqüilo, vale recordar a lição que encerra o prestígio de Eduardo Espínola: “para ter a lei autoridade de preceito, ou norma de conduta, a que devam todos obedecer, isto é, para desenvolver a fôrça obrigatória, adquirida com a publicação, é mister que, publicada, decorra o prazo da *vacatio legis*.” Como observa Fiore, enquanto a lei nova não adquire a sua fôrça obrigatória efetiva, não possui autoridade imperativa, ainda que promulgada e publicada; de onde resulta que até àquele momento está em vigor a lei antiga, que a nova se propõe a modificar, derrogar ou revogar” (2).

Logo, até 14 de março estava em vigor a Constituição anterior, não podendo ser invocada, sobretudo para expedição de ato legislativo, a Constituição que sòmente a partir de 15 teria fôrça normativa.

**5** Dir-se-á que essa diretriz se aplica, em regra, às leis comuns. Decerto; mas, assim ocorre porque as leis constitucionais, quase sempre, têm efeito imediato. No entanto, se a vigência delas é condicionada a prazo, a aplicação do princípio é perfeita, até porque as leis constitucionais, na ausência de disciplina específica, obedecem, na prática, à semelhança das leis comuns, aos princípios gerais de direito.

Fixando a questão Roubier assinala que “raramente as leis constitucionais suscitam conflitos de leis no tempo”, e acrescenta: “A razão está em que o objetivo principal das Constituições é criar e situar os órgãos superiores do Estado, e definir suas funções; ordinariamente essas leis são dotadas de efeito imediato, sem dificuldade. Ocorre, por vezes, que as leis constitucionais restabelecem, para lhes dar sentido mais solene, certos princípios gerais de direito” (3).

(1) Nunes, Pedro: Dicionário de Tecnologia Jurídica, Edit. Freitas Bastos, 5.ª ed., 1961, vol. 2.º, pág. 459.

(2) Espínola e Espínola Filho, Eduardo: A Lei de Introd. ao Cód. Civ. Bras. Comentada, Liv. Freitas Bastos, 1943, vol. 1.º, pág. 48.

(3) Roubier, Paul: Le Droit Transitoire, Dalloz et Sirey, Paris, 1960, pág. 12

**6** No caso, estabelecido prazo certo para vigência da Constituição de 1967, não correspondente à data de sua promulgação, foi consagrado o princípio da *vacatio legis*. Por exigência invencível do Governo, com assentimento da maioria parlamentar, assim dispôs o texto, apesar da luta do Movimento Democrático Brasileiro para que a nova Constituição entrasse imediatamente em vigor. Portanto, até 14 de março prevalecia a Constituição anterior, com as emendas nela introduzidas e com as limitações resultantes dos Atos Institucionais.

Os Atos Institucionais facultavam ao Presidente da República emitir decreto-lei sobre matéria de segurança nacional e de natureza administrativa e financeira (AI-2, artigo 30, e AI-4, artigo 9.º e § 1.º). Nenhum lhe permitia **substituir**, como substituiu, a Constituição em vigor pela promulgada a 24 de janeiro, e de execução prevista para começar a 15 de março, nos termos de seu art. 189. “O caráter discricionário de uma função — assinalou **Rui Barbosa** — não legitima senão os atos ditados pela natureza de seus fins. A discricção legal no uso de uma atribuição não importa o direito de associar arbitrariamente a ela competências, que ela naturalmente não abrange” (4). A competência de legislar sobre segurança nacional **mediante decreto-lei** não envolvia, não envolve, **nem pode envolver**, a outorga de reforma constitucional, porque o impede o princípio de hierarquia das leis.

Demais, texto promulgado e não vigente, mesmo de índole constitucional, é irrelevante, porque destituído de império, de força obrigatória. “A autoridade da lei só se completa quando transcorre o período de *vacatio legis*” (5).

**7** Ora, não estando em vigor, como não estava, a Constituição promulgada a 24 de janeiro, o Decreto-Lei n.º 314, de 13 de março, expedido à base e em função dela, violou a Constituição anterior e vigente. Desconhecendo-a, como a desconheceu, pela invocação da Carta de 1967, inovadora e ainda não em vigor, o pretenso ato normativo é nenhum, sem efeito jurídico. Aplica-se-lhe, à justa, o ensinamento de **Rui Barbosa**: “Tôda medida, legislativa, ou executiva, que desrespeitar preceitos constitucionais, é, de sua essência, nula. Atos nulos da legislatura não podem conferir poderes válidos ao executivo” (6). Essas

(4) Barbosa, Rui: A Constituição e os Atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo, Atlântida Editôra, Rio, 2.ª ed., pág. 142.

(5) Espínola e Espínola Filho, Eduardo: Ob. e vol. cits., pág. 53.

(6) Barbosa, Rui: Ob. e ed. cits., pág. 49.

sentenças resumem a doutrina da supremacia da Constituição, vitoriosamente defendida por Marshall no caso *Marbury v. Madison*, para tornar-se um dogma do regime de freios e contrapesos. É o que o Ministro Prado Kelly, sintetizando o pensamento dos publicistas, chama a "hegemonia da Constituição", como testemunho da "soberania do Estado" no plano interno. "A prevalência" desse estatuto, material ou formal, é requisito insuprível do sistema" (7).

Em consequência, é nulo o Decreto-Lei n.º 314, que, em verdade, além de ignorar, alterou e substituiu a Constituição anterior e vigente, mediante adoção de normas da Constituição promulgada e, então, ainda não em vigor.

8 Objeter-se-á que, cessada a vigência do Estatuto de 1946, não cabe mais tratar de lei inconstitucional e nula, inclusive porque durante aquele regime o decreto-lei não produziu qualquer efeito. Caso será, nessa diretriz, de indagar se a nova Constituição convalidou o decreto-lei, ou se o revogou, ou não, de plano.

Decerto, em regra, "a inconstitucionalidade de uma lei apura-se em relação à Constituição sob que foi promulgada; a sua revogação, em relação à lei ou Constituição posterior" (8). Mas essa orientação, conquanto prevalecente, não é absoluta e sofre as variações impostas pela diversidade de situações reais. O Ministro Castro Nunes sempre sustentou que "o problema é materialmente o mesmo, quer se trate de lei anterior, quer se trate de lei posterior à Constituição. O exame situa-se, em ambos os casos, em verificar se pode subsistir a norma inferior em face da Constituição. Não contesto que a incompatibilidade se resolve numa revogação, o que resulta da anterioridade da norma. Mas perde-se de vista o outro elemento, a diversidade hierárquica das normas." E, ainda salientando que "a teoria da ab-rogação das leis supõe normas da mesma autoridade", reconheceu: "É certo que algumas vezes o texto constitucional repele tão explicitamente o preceito legal que o caso assume as proporções de uma revogação expressa." Ressalvou, contudo, o princípio defendido: "a Constituição não revoga leis, senão quando expressamente o faz." E acrescentou que, embora não gozem da presunção de constitucionalidade, "as leis anteriores subsistem até que as revogue o poder competente" (9).

É bem de ver que as normas discricionárias envolvem, por si mesmas, incompatibilidade com o regime constitucional, do que se presume que a superveniência deste as espanca e sepulta. Eis o que ocorreu, por exemplo, com os Atos Institucionais e, em tese, com os Atos Complementares.

(7) Kelly, Prado: Estudos de Ciência Política, Ed. Saraiva, São Paulo, 1966, I, pág. 130.

(8) Ac. Sup. Trib. Fed., 1948, no Mand. Seg. n.º 922, Rel. Min. Goulart de Oliveira — Rev. Forense, vol. 122, págs. 434-435.

(9) Nunes, Castro: Teoria e Prática do Poder Judiciário, Ed. Rev. Forense, 1943, págs. 600-3.

**9** A hipótese examinada, porém, é de anomalia flagrante: o decreto-lei foi editado no regime precedente, mas invoca a Constituição de 1967 e entrou em vigor no mesmo dia que ela.

Não se pode presumir, assim, que esta o tenha revogado por incompatibilidade necessária e absoluta. Embora intempestivamente, o ato legislativo visou a ser, por disposições expressas, uma decorrência da Constituição em nascimento.

Também não se pode considerar o decreto-lei integrante do novo sistema constitucional, como implicação ou complemento dêle, apesar dos objetivos do governo anterior, que o editou. O precedente seria extremamente grave, por admitir, contra o Direito, que fôsse possível regular ou complementar uma Constituição, e **por delegação legislativa**, antes que estivesse em vigor. Seria a enormidade da criatura antes do criador, pois durante a *vacatio legis* o instrumento constitucional promulgado não era **jure constituto**, mas **jure constituendo**, sujeita sua eficácia a prazo certo, só modificável por outra norma de igual categoria.

**10** Acresce, para agravar a anomalia apurada, que esse reconhecimento importaria em submeter o ato à apreciação do Congresso Nacional, nos termos do parágrafo único do art. 58 da Constituição de 1967. Tal, porém, não é possível, visto que o Presidente da República emitiu o decreto-lei — diz o preâmbulo — “usando das atribuições que lhe confere o artigo 30 do Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965, combinado com o art. 9.º do Ato Institucional n.º 4, de 7 de dezembro de 1966”. E na forma dos Atos Institucionais invocados o decreto-lei não estava sujeito ao exame do Congresso Nacional, para aprovação ou rejeição em globo.

**11** Não subordinado à apreciação do Congresso Nacional, nos limites do art. 58, parágrafo único, da Constituição, também o decreto-lei, conseqüentemente, não é susceptível de aprovação pelo simples decurso do prazo de 60 dias, previsto nesse texto. O silêncio somente pode acarretar aceitação quando ocorre a competência de apreciar o ato. Se um órgão não tem o privilégio de examinar um ato, não pode haver omissão criadora de efeitos jurídicos.

**12** De outro lado, consoante pensamento uniforme da doutrina e da jurisprudência, o Congresso Nacional pode examinar a constitucionalidade das leis para fixar sua própria competência, mas não proclama puramente a nulidade delas. A declaração formal de nulidade das leis, por ofensa à Constituição, compete ao Poder Judiciário. No presente regime constitucional essa atribuição é deferida, explícita e conclusivamente, ao Supremo Tribunal



Federal (art. 114, I). Ao Senado Federal reserva-se o privilégio de “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (art. 45, IV).

O Poder Legislativo revoga ou altera os textos viciados. Esse processo de substituição total ou parcial das leis violadoras da Constituição traduz o modo de sanar o Congresso Nacional a nulidade, no limite de suas atribuições. É que, nos seus efeitos, revogar e alterar equivalem a anular a regra preestabelecida.

**13** Nestas condições, parece-nos próprio declarar que o Decreto-Lei n.º 314, de 13 de março de 1967:

1.º — incide no regime comum dos instrumentos normativos preexistentes ao novo Estatuto constitucional, apesar da anormalidade de sua elaboração e do seu contexto;

conseqüentemente,

2.º — pode ser alterado ou revogado, para supressão de seus excessos, sem qualquer dependência ou efeito do disposto no art. 58, parágrafo único, da Constituição de 1967.

Esse reconhecimento evita conclusão no sentido de que o silêncio do Congresso, no prazo de 60 dias, importa em aprovação do decreto-lei e garante tramitação regular aos projetos sobre a matéria, inclusive aos já apresentados: o de n.º 5, do Senado, e os de n.ºs 40, 56, 57 e 71, da Câmara, todos de 1967, de autoria, respectivamente, do Senador Antônio Balbino e dos Deputados Matheus Schmidt, José Carlos Guerra, David Lerer e Mário Covas.

No processo técnico e político de ação legislativa, esses projetos revelam a inconformidade dos parlamentares com o propósito oficial de manutenção e execução do diploma condenado.

**14** O decreto-lei, aliás, é insubsistente, quer em face da Constituição de 1946, sob a qual foi editado, quer em confronto com a atual, e não apenas pela forma aberrante de sua elaboração, já analisada, também por evidente demasia de seus preceitos.

O art. 2.º, em desusado estilo de definição, proclama que “a segurança nacional é a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos”. E o § 1.º do art. 3.º acrescenta que “a segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se

manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do País”. Ora, antagonismo é oposição, luta, ação divergente, prevista nas duas Constituições, ao assegurar o regime representativo de base popular, a aprovação de lei por maioria de votos, o veto e a possibilidade de sua recusa, a livre manifestação do pensamento, o direito de associação, a pluralidade dos partidos políticos, o direito de representação, o direito de greve (Const. de 46: artigos 1.º, 42, 70, 141, §§ 5.º, 12, 13 e 37, art. 158; Const. de 67: artigos 1.º, 33, 53, 62, 149, 150, §§ 8.º, 28, 30, art. 158, XXI). Se prevalecesse o decreto-lei, na sua concepção imprecisa, a prática desses princípios constitucionais poderia gerar “antagonismos” puníveis, sem crime.

Como observou, com insuspeição, o Senador **Eurico Rezende**, em entrevista a “O Globo”, em sua edição de 15 de abril de 1967, “a divergência entre Oposição e Governo, no que tange a gastos militares, marca uma posição antagonica; a divergência entre a Imprensa e o Ministro de Exército, quanto à sua orientação, caracteriza uma relação de antagonismo; as manifestações entre a Marinha e a Aeronáutica, no que concerne à aviação embarcada, refletem antagonismo; o debate parlamentar entre a ARENA e o MDB, no que se relaciona com a direção federal das Polícias Militares, significa, quando há divergência, o antagonismo dos pronunciamentos. São, enfim — conclui o ilustre representante da ARENA —, dentro do ilimitado e subjetivo conceito da lei, “antagonismos internos”.

Em suma: a título de definir e proteger a segurança nacional, o decreto-lei suprime o direito de divergir, estrangula a liberdade de pensamento e de ação política e social.

Nesse tropel de arbítrio, o art. 48 estipula que “a prisão em flagrante delito ou recebimento da denúncia, em qualquer dos casos previstos neste decreto-lei, importará, simultaneamente, na suspensão de exercício da profissão, emprego em entidade privada, assim como de cargo ou função na administração pública, autarquia, em empresa pública ou sociedade de economia mista, até a sentença absolutória”. E o § 1.º pune “o chefe do serviço ou atividade, empregador ou responsável pela sua direção, inclusive dos estabelecimentos de ensino”, com “multa de cem a um mil cruzeiros novos, aplicável pelo juiz da causa”, “se permitir a violação do disposto neste artigo”. Quer dizer, pois, que se impõe, sem julgamento, a quem é apenas indiciado ou acusado, a medida desumana de negar, pela suspensão do emprego e da profissão, as condições elementares de subsistência. E os chefes de serviço e de empresa têm que executar essa iniquidade, sob pena de multa. Mas a Constituição de 1946, no art. 141 e § 25, e a atual, no art. 150, e §§ 15 e 16, assegurando aos indivíduos “a inviolabilidade do direito à vida” e “ampla defesa, com os recursos a ela inerentes,” repelem essa espécie de condenação prévia e sumária, que elimina, pela supressão dos recursos materiais, os próprios meios de pesquisa da verdade.

Por fim, o art. 57 prescreve que o Ministro da Justiça, na forma do art. 166, e § 2.º, da Constituição de 1967, “e sem prejuízo do disposto em leis especiais, poderá determinar investigações sobre a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas, de radiodifusão ou de televisão”. A Constituição, porém, apesar de sua índole autoritária, não permite a concessão desse poder ilimitado ao Ministro da Justiça. O texto constitucional invocado apenas prevê que “a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de televisão e de radiodifusão”. O que se há de entender, portanto, é que, a par dos requisitos e limitações constantes da Constituição, a lei, e não a autoridade executiva, poderá fixar outras condições de controle das empresas.

**15** Essas e outras disposições põem à mostra, assim, a incompatibilidade do decreto-lei com o regime constitucional. Urge, portanto, revogá-lo, restabelecendo-se a vigência da Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953, como prevê o projeto de autoria do Deputado Mário Covas. Essa lei, considerada válida e adequada pelo governo revolucionário durante todo o período discricionário, é que deve vigorar, enquanto não for elaborado o diploma inteiramente ajustado à nova Constituição. Conciliar-se-á, por esse modo, o interesse da segurança nacional com os direitos e garantias individuais e coletivos.

Não importa o argumento de que o decreto-lei, perante a Constituição atual, só será parcialmente viciado. Não importa porque, segundo o art. 4.º, “na aplicação deste decreto-lei, o Juiz ou tribunal deverá inspirar-se nos conceitos básicos da segurança nacional definidos nos artigos anteriores”. E os artigos anteriores, 2.º e 3.º, encerram conceitos inconciliáveis com o regime constitucional e de leis precisas, conforme acreditamos demonstrado. Nem a Carta de 1967 autoriza, em qualquer de suas cláusulas ou no conjunto delas, os excessos do decreto-lei, pois, apesar de tudo, estabeleceu um sistema de direitos individuais e políticos e de poderes distintos e regulados.

É imperioso, portanto, extirpar o mal do organismo jurídico do País.

**16** Se não for efetuada a revogação, e se o Supremo Tribunal Federal declarar, como é de presumir-se que o faça, a inconstitucionalidade da lei, cabrá, então, ao Senado, *ex officio* ou mediante provocação, suspender-lhe a vigência, com fundamento no art 45, IV, da Constituição.

Suprindo a competência ampla do Congresso Nacional, o Senado deverá garantir, com a supremacia da Constituição, a prevalência do princípio segundo o qual a verdadeira segurança é a que cria harmonia entre o poder e o povo, sob o império de leis válidas e justas.

# *Em defesa do preço mínimo para o minério de ferro*

*Deputado Batista Miranda*

## **INTRODUÇÃO**

### **A) Fatores de desenvolvimento de um complexo siderúrgico**

Em todo complexo siderúrgico existem três fatores basicamente essenciais — o minério de ferro, o carvão e o capital para investimentos. A nação que possuir esses três elementos em qualidade e quantidade razoáveis está naturalmente predestinada a um formidável progresso industrial. As reservas dessas duas importantes matérias-primas encontram-se espalhadas pelas várias regiões do globo e até pouco tempo atrás sua localização e estimativa eram imprecisas e seu aproveitamento quase nulo, uma vez que a utilização econômica das jazidas exigia grandes investimentos. Com a criação dos órgãos internacionais de financiamento aliada às transações de capitais entre nações, com o recente avanço-tecnológico e os investimentos no setor de transportes, tornou-se possível mesmo aos países que não possuem os três fatores

essenciais, encontrarem condições econômicas para desenvolverem seus parques siderúrgicos através de transação de matérias-primas e pela atração de capitais e financiamentos externos. Países como o Canadá, a Itália, a Austrália e o Japão, que possuem dois ou somente um dos fatores citados, atravessam na atualidade excelente fase de progresso siderúrgico.

### B) Situação dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos

A produção siderúrgica mundial vem se expandindo nos últimos anos de uma for-

ma mais acentuada que no passado. Com a evolução da produção de aço ocorreu uma correspondente evolução do consumo médio anual **per capita**, conforme seguintes detalhes :

#### PRODUÇÃO MUNDIAL DE AÇO

Ano	Milhões t	Consumo "per capita" (Kg)
1946	110	46
1955	273	102
1960	341	120
1964	437	147

Entretanto, os aumentos de consumo e produção estão fortemente concentrados nuns poucos países industrializados onde existem excedentes de capacidade de produção.

Pode-se praticamente afirmar que a Comunidade Européia de Carvão e Aço, bem como os Estados Unidos da América, a Inglaterra, a Rússia e o Japão englobam 80% da produção mundial de aço. Estes países, à exceção do Japão, possuem boas reservas e excelente produção de carvão mineral de alto teor. (Anexo n.º 1). Essa é uma das razões pela qual se afirma que o mercado mundial de carvão é do vendedor e os preços permanecem firmes.

Analisando-se sobre o prisma do minério de ferro, naqueles países altamente industrializados somente a Rússia o possui em abundância e qualidade. As grandes re-

servas de minério de ferro de alto teor e de fácil comercialização acham-se localizadas na área de países subdesenvolvidos ou em fase de industrialização, com exceção da Rússia. É o caso do Brasil, Índia, Austrália, Canadá, Suécia, Venezuela, Libéria e outros países africanos. (Anexo n.º 4). Se bem que a produção desses países ainda não atinja os 20% da produção mundial, ela é na maior parte destinada à exportação e apresenta enorme potencialidade de expansão, exceto a Austrália, que possui razoáveis reservas de carvão coqueificável, esses países podem ser considerados como tradicionais importadores de carvão.

Com os recentes aumentos de produção de minério de ferro, a oferta mundial suplantou a demanda e os países essencialmente exportadores adotam políticas agressivas de exportação e concorrência,

não havendo aproximação entre eles para acordos nem política defensiva de preços. Dessa forma verifica-se uma curva de declínio nos preços do minério de ferro no mercado mundial, ditado pelo mercado

comprador, que é englobada na sua essência pelos grandes produtores mundiais de aço. Dessa maneira agrava-se cada vez mais o hiato entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas.

## CARVÃO

### A) Situação do mercado

O carvão mineral vem sendo, há mais de dois séculos, a principal fonte de energia do mundo. Com o advento do motor a explosão, originando uma maior utilização do petróleo e com o recente desenvolvimento da energia atômica, o carvão perdeu aquela posição de absoluto, porém permaneceu responsável pela metade da produção de toda energia consumida no mundo. O carvão é produzido em muitas nações e consumido em muitas mais... Todo país, até mesmo nos primeiros passos de um desenvolvimento industrial, requer carvão de alta qualidade para a produção de aço e carvão e de vários graus para outros usos. Suprimentos abundantes, uniformes e econômicos de carvão são essenciais para o funcionamento das sociedades industriais, motivo pelo qual ele se tornou um item importante do comércio internacional. Nos países desenvolvidos os grandes consumidores de carvão são as usinas termoelétricas e a siderurgia. O maior exportador de carvão betuminoso é os Estados Unidos da América, com uma linha de fornecimento para mais de 50 países. O Canadá é o maior importador do carvão americano absorvendo aproximadamente 30% (trinta por cento) da exportação americana. A Europa Ocidental importa 25 milhões de toneladas, sendo 21 milhões para os países da Comunidade

Europeia de Carvão e Aço. A Itália é o maior consumidor europeu de carvão americano, importando quase 8 milhões de toneladas. Outros grandes importadores são a Alemanha, Japão, Espanha, Suécia, etc. Os Estados Unidos da América ocupam esta privilegiada situação graças à abundância e alta qualidade de suas reservas aliadas à exploração e comercialização econômicas e à alta capacidade de transporte ferroviário e marítimo. Graças aos contratos de fornecimento a longo prazo, que lhe deram segurança de mercado, os produtores americanos puderam investir em novas minas e equipamentos. As estradas de ferro responsáveis pelo transporte do carvão da mina ao porto tem feito grandes investimentos para obtenção de máxima rapidez no transporte e no carregamento dos navios a fim de reduzir o tempo gasto pelos navios nos portos. Dessa maneira os exportadores americanos na maioria das vezes acham-se em condições de entregar carvão em portos estrangeiros a preços consideravelmente menores do que o custo do carvão desses países nas minas. Tanto assim que a própria CECA, tradicionalmente grande produtora de carvão, vem de ano para ano aumentando sua cota de importação a favor do carvão mais barato americano, tendo até mesmo intensificado a política de fechamento de minas de baixa produtividade, com a conseqüente reconversão industrial e de área.

## PRINCIPAIS PAÍSES EXPORTADORES

País	Quantidade (em 1.000 t.)				
	1960	1961	1962	1963	1964
Estados Unidos . . .	37.981	36.405	40.215	50.436	49.545
Alemanha . . . . .	19.394	13.294	19.360	17.743	15.962
Inglaterra . . . . .	5.761	6.270	5.274	8.870	6.572
Austrália . . . . .	1.329	2.124	3.868	2.992	4.255
Rússia . . . . .	13.572	16.659	21.322	23.539	25.695
Polônia . . . . .	19.286	18.796	19.073	18.626	21.210

Nota — Em todos esses países, a produção é superior ao consumo aparente, sendo exportado o excesso.

## PRINCIPAIS PAÍSES IMPORTADORES

País	Quantidade (em 1.000 t.)				
	1960	1961	1962	1963	1964
Itália . . . . .	10.747	11.107	11.701	12.206	10.920
Canadá . . . . .	13.548	12.296	12.602	13.353	14.989
Japão . . . . .	9.138	12.298	13.149	12.279	14.583
França . . . . .	11.146	11.388	11.911	17.173	14.830
Holanda . . . . .	7.827	7.890	9.836	10.975	10.239
Bélgica . . . . .	4.573	4.690	5.462	8.337	7.819

Fonte: Bulletin of Coal Statistics U.S. Bureau of Minas.

Podemos concluir dos dois quadros que os grandes exportadores e importadores são os países mais desenvolvidos industrialmente ou que atravessam excelente fase de progresso industrial.

**B) Reservas e produção**

As grandes reservas de carvão no mundo acham-se distribuídas entre a América do Norte, a Ásia e a Europa, quase nada existindo nas demais regiões do globo (Anexo n.º 1). Na América do Sul, particularmente, as reservas são diminutas em quantidade e, em geral, de baixa qualidade, além de possuírem alto teor de cinza.

**C) Utilização**

Nos Estados Unidos da América, em 1965, as usinas termoeletricas foram responsá-

veis por 53% do consumo total, enquanto que a produção de coque absorveu 26%. Vide o retrospecto do consumo de carvão nos Estados Unidos da América por setores (Anexo n.º 3).

Podemos concluir que a mais forte evolução setorial e consumo do carvão foi para a produção de eletricidade. As usinas termoeletricas absorveram o seguinte do total de consumo através dos anos:

Ano	Porcentagem
1940 . . . . .	11%
1950 . . . . .	19%
1960 . . . . .	45%
1965 . . . . .	53%

Tal evolução se deve particularmente ao aumento de consumo de eletricidade e aos grandes investimentos no setor de mineração e transportes, que propiciaram relativo

barateamento no custo do carvão e transportes, aliado à maior fluência e rapidez na entrega. Paralelamente a essa evolução ocorreu o recesso no consumo de carvão nas estradas de ferro, face ao emprêgo evolutivo do óleo *diesel* na produção de energia. Assim sendo, o consumo de carvão já era considerado como nulo nas estradas de ferro de 1.<sup>a</sup> classe a partir de 1961. Nos demais setores nota-se um recesso de consumo percentual e uma maior parte da produção tem sido destinada para a exportação, não porque seja agressiva a política de exportação, mas pela maior demanda estrangeira em função do preço mais barato americano e do aumento de produção mundial de aço.

#### D) Produtividade e evolução dos preços

Em nossos estudos sôbre o carvão no mundo, tomamos os Estados Unidos da

América como base por ser o segundo país produtor mundial, o maior exportador, o de mais avançada técnica de produção e comercialização, por possuir excelentes reservas em quantidade e qualidade e alcançar o maior índice de produtividade.

O quadro representativo do aumento da indústria de mineração de carvão betuminoso nos Estados Unidos da América reflete o formidável aumento de produtividade decorrente da mecanização e melhoria tecnológica na extração e beneficiamento do carvão. No período 1920/1964 a produção homem-dia quadruplicou, enquanto que a produção bruta sofreu pequenas variações em tôrno de 400 a 500 milhões de toneladas curtas e os preços médios por toneladas, depois de um período ascensional de 1925 a 1950, permanecendo mais ou menos constantes.

#### AUMENTO DA INDÚSTRIA DE MINERAÇÃO DE CARVÃO BETUMINOSO NOS ESTADOS UNIDOS

Ano	produção (t.)	média US\$ por t.	homens empregados	n.º de minas	n.º de dias trab. (média)	t. por homem por dia	por ano
1920	568.668.683	3,75	639.547	8.921	220	4,00	881
1925	520.052.741	2,04	588.493	7.144	95	4,52	884
1930	467.526.299	1,70	493.202	5.891	187	5,06	948
1935	372.373.022	1,77	462.403	6.315	179	4,50	805
1940	460.771.500	1,91	439.075	6.323	202	5,19	1.049
1945	577.617.327	3,06	383.100	7.033	261	5,78	1.508
1950	516.311.053	4,84	415.582	9.429	183	6,77	1.239
1955	464.633.408	4,50	225.093	7.856	210	9,84	2.064
1960	415.512.347	4,69	169.400	7.865	191	12,83	2.453
1961	402.964.802	4,58	150.474	7.648	193	13,87	2.678
1962	422.149.325	4,48	143.822	7.740	199	14,72	2.936
1963	458.928.175	4,39	141.646	7.940	205	15,83	3.240
1964	486.997.952	4,45	128.698	7.630	225	16,84	3.784

Fonte: United States Bureau



### E) O carvão no Brasil

Uma porcentagem elevada de cinza no carvão traz uma série de inconvenientes, como o baixo poder calorífico e a diminuição da capacidade dos altos fornos. O teor em cinza varia de região para região. De modo geral o carvão americano apresenta 4 a 7% em cinza. No Reino Unido apresentam teor até mesmo abaixo de 2%. Na Austrália existem boas reservas com teor até 13% em cinza. As reservas brasileiras infelizmente compõem-se de teor da ordem de 19% **após o beneficiamento**. As reservas brasileiras acham-se localizadas nos Estados sulinos e são estimadas em 2.335 milhões de toneladas, assim distribuídas :

Unidade da Federação	quantidade (milhão de toneladas)
Paraná	35
Rio Grande do Sul	600
Santa Catarina	1.700

É altamente inconveniente o uso do coque produzido de carvão nacional puro. Tanto assim que para se obter um teor mínimo satisfatório de 13% de cinza no coque, torna-se necessária uma mistura de carvão importado da ordem de 60%. A produtividade média da exploração do carvão metalúrgico nacional é abaixo de 1 tonelada por homem-dia. Conforme o quadro anterior, os Estados Unidos da América já alcançavam 16,84 toneladas por ho-

mem-dia em 1964. O custo de produção do carvão nacional é muito mais elevado que o estrangeiro, bastando dizer que, em dezembro de 1965, enquanto o carvão americano valia Cr\$ 40.690 CIF — pôrto brasileiro, o carvão brasileiro de Santa Catarina tinha o valor de Cr\$ 48,19 na mina. Assim, o carvão americano, entregue na usina brasileira em pronta condição de uso, sai mais barato que o custo de produção do carvão nacional na mina. Isso sem levarmos em conta as superiores características de rendimento do carvão importado.

Face à baixa produtividade de nosso carvão para a siderurgia, torna-se conveniente partirmos para outras políticas, tais como :

#### Sugestões

1 — Estimular o desenvolvimento tecnológico da lavra do carvão de maneira a reduzir o custo operacional.

2 — Estimular a utilização e aprimoramento de novos métodos de beneficiamento, visando obter-se um carvão com maior poder calorífico.

3 — Estimular a utilização do carvão para produção de energia nas usinas termoeletricas do Sul. Nesse caso essa energia poderia vir a suprir a escassez de energia hidroelétrica nos grandes centros do Sul durante o período das secas, e o custo elevado da energia termoeletrica poderia ser nivelado através de uma taxa de ener-

gia ponderada. Note-se que nos países desenvolvidos as usinas termoeletricas são os maiores consumidores de carvão.

4 — Estacionar a expansão da capacidade instalada da indústria carbonífera de modo a reduzir progressivamente a parti-

cipação percentual na produção do aço à medida que esta crescer, o que é de se prever de imediato.

5 — Melhorar as condições de transporte ferroviário e marítimo, a fim de reduzir os custos.

## MINÉRIO DE FERRO

### A) Situação do mercado

Enquanto que os preços de muitas matérias-primas têm se firmado nos anos recentes, as taxas de minério de ferro vêm declinando em quase todos os países produtores. As razões são devidas principalmente ao fato de que o desenvolvimento e produção das minas de minério de ferro foram mantidas em larga escala. O grande aumento da produção e consumo de aço e a ausência de grandes reservas próprias nos países desenvolvidos fizeram com que os mesmos, em defesa dos próprios interesses, provocassem aumento da produção mundial, estimulando vários países a entrarem na competição internacional, fazendo com que expandissem rapidamente suas exportações do produto. As indústrias siderúrgicas trataram de assegurar seus abastecimentos através de instalações próprias e contratos a longo prazo: Os Estados Unidos da América, no próprio território e no Canadá; o Japão, na Índia, na Tailândia e recentemente na Austrália e no Brasil; a Alemanha, a Itália e a França, na África.

Por outro lado, a mecanização tem se efetuado a passos largos e o transporte e a facilidade de carregamento vêm sendo criados ou tornados eficientes. Navios de maior tonelagem estão sendo utilizados, barateando consideravelmente o frete e abrindo perspectivas econômicas aos mercados longínquos. Ocorreu recentemente nos países africanos, particularmente na Libéria, um aumento substancial na produção de minério de ferro, o mesmo podendo ser notado, em menor escala, na União Soviética. Enquanto que a tendência geral é de aumento de produção, verificam-se alguns declínios especialmente na CEEA, acentuadamente na Alemanha e França. Isto se deve ao fato de que o minério nestes países é relativamente pobre em teor de ferro, de maneira que as usinas vêm optando a favor dos minérios de alto teor provenientes do exterior, particularmente da África e do Brasil.

O Processo de pelletização está tornando-se crescentemente utilizado, porque permite o aproveitamento dos minérios finos,

uma substancial racionalização do processo de redução, com grande economia de combustível. A capacidade mundial de peletização é de 64 milhões de toneladas por ano e os investimentos para construção de novas usinas fazem prever um aumento de 54% da capacidade, assim distribuídas:

<b>País</b>	<b>capacidade anual (em 1.000 t.)</b>
<b>Usinas em operação :</b>	
Estados Unidos	37.100
Canadá	15.525
Outros países	11.590
	-----
Total mundial	64.215
<b>Usinas em construção :</b>	
Estados Unidos	12.700
Canadá	15.525
Outros países	11.590
	-----
Total mundial	32.260

Total mundial em operação e construção : 98.835

Fonte: American Iron Ore Association.

Os custos de projetos de peletização no mundo variam em torno de US\$ 25,00 por tonelada de capacidade anual, oscilando mais fortemente e o projeto requer ferrovias, construção de docas e outros investimentos de infra-estrutura. No Brasil já existe, em construção, projeto de usina de peletização da Cia. Vale do Rio Doce, em Tubarão. O custo previsto da usina na sua

primeira fase de 2 milhões ton.-ano é de aproximadamente US\$ 24 milhões, incluídos todos os serviços auxiliares; estes foram projetados para atender às ampliações previstas, de maneira que a expansão da Usina para 4M ton.-ano acarretará um investimento adicional de apenas US\$ 15 milhões. Examinando o custo por tonelada de pellets por ano, teremos:

<b>Milhões de toneladas</b>	<b>US\$</b>
2	12,00
4	9,80
8	8,60

Este custo é extraordinariamente baixo, comparado com os investimentos médios mundiais. Isto se deve ao fato de estarmos fazendo investimento marginal, uma vez que estaremos beneficiando um produto secundário para o qual já está pronta toda a infra-estrutura.

#### **B) Minério de ferro no Brasil**

O Brasil situa-se em 3.º lugar como nação possuidora de reservas de minério de ferro. A produção brasileira é de aproximadamente 14 milhões de toneladas, da qual 70% é destinado à exportação. O teor de nosso minério é dos mais altos do mundo. As principais jazidas brasileiras localizam-se no Centro de Minas Gerais e em Corumbá, Estado de Mato Grosso. As demais jazidas brasileiras são de menor importância e sua exploração poderia ser efetuada, eventualmente, para atender o ne-

cessidades de indústrias locais. As reservas do Mato Grosso são atualmente inaproveitáveis face ao difícil acesso e escoamento. Somente resolvendo-se problema de navegação do Rio Paraguai elas poderão ter sentido econômico. As reservas de Minas Gerais estão localizadas no **Quadrilátero Ferrífero**, compreendendo a região entre as cidades de Belo Horizonte, Congonhas, Mariana e Santa Bárbara. O mercado mundial de minério de ferro é altamente competitivo e a situação tende a agravar-se nos próximos anos, pois as inversões que estão sendo realizadas na África, Canadá, Austrália etc., no desenvolvimento de novas jazidas e os progressos alcançados na técnica de concentração de minérios pobres fazem prever uma superprodução mundial e conseqüente baixa no preço do minério. Para que seja alcançado um rendimento compensador, torna-se necessário obter a máxima eficiência em todas as etapas do empreendimento. Um dos itens mais pesados na formação do custo final do minério é o transporte ferroviário e marítimo entre as minas e as indústrias siderúrgicas de destino. A posição do Brasil em relação aos mercados consumidores não é das mais favoráveis em relação aos países concorrentes. (Anexo n.º 5). Por outro lado, o Brasil possui ótimas condições de produção. Não somente a matéria-prima é de alto teor e de grande uniformidade físico-química, como também a mineração a céu aberto é realizada em condições econômicas muito favoráveis. Entretanto, para evi-

tar-se o desgaste dos países produtores e a degradação do preço do minério no mercado internacional, seria altamente conveniente **uma aproximação dos países grandes produtores no sentido de ser fixada uma política comum de proteção de tetos mínimos de preço, em benefício do produto, essencial fonte de divisas para todos eles.** A produção de minério de ferro deve ser considerada de grande importância e prioritária para o desenvolvimento nacional, quer seja destinada à transformação no País, quer seja destinada à exportação. A Austrália, compreendendo que suas reservas (apesar de bem menores que as brasileiras) seriam suficientes para atender o consumo mundial durante mais de 100 anos, vem estimulando os investimentos de companhias nacionais e estrangeiras para exploração do minério de ferro, através de concessões e licenças por prazos determinados. Os investimentos acham-se assim distribuídos:

<b>País</b>	<b>Porcentagem</b>
Estados Unidos	45%
Austrália	38%
Inglaterra	15%
Japão	6%

Os **royalties** cobrados pela Austrália por tonelada inglesa são os seguintes:

Lump — 7 1/2% do valor FOB — mínimo, US\$ 0,58;

Finos — 3 3/4% do valor FOB — mínimo, US\$ 0,29;

Concentrados — US\$ 0,14 por tonelada;  
Outros Tipos — 7 1/2% do valor FOB.

A Austrália espera suprir, em 1972, 40% das necessidades de minério de Ferro do Japão, tradicional mercado brasileiro. Seria portanto conveniente ao Brasil tomar medidas que lhe permitam ampliar e garantir sua condição de grande exportador, sendo as principais :

1 — Aprimorar as condições de transporte terrestre, a fim de alcançar maior fluência e rapidez e equipar os portos de embarque, a fim de colocá-los em condições de reduzir a estada dos navios nos portos, minimizando-se os custos operacionais.

2 — Estimular os financiamentos estrangeiros em espécie, máquinas e equipamentos de mineração, beneficiamento, transportes e carregamento contra pagamento em minérios.

3 — Procurar firmar contratos de fornecimento a longo prazo, a fim de obter segurança de mercado que possibilite investimentos maciços na mineração e infraestrutura para ampliação da capacidade de produção.

4 — Aumentar o calado dos portos para que o transporte do minério seja efetuado em navios de grande tonelagem, de maneira que o valor do frete por tonelada decline.

## AÇO

### A) Mercado Mundial

A siderurgia mundial vem atravessando uma fase de evolução da produção de aço superior à evolução do consumo.

O excesso da oferta sôbre a demanda é devido, em grande parte, às seguintes razões :

1 — Os tradicionais países produtores de aço têm expandido consideravelmente suas produções durante os anos recentes através de investimentos maciços, medidas de racionalização, e expansão das facilidades de produção.

2 — O número de países produtores vem aumentando consideravelmente e agora são estimados em 60 contra 35 em 1947.

3 — Devido a fluência de produção e a prazos de entrega relativamente curtos, os compradores vêm reduzindo seus estoques, o que contribui para diminuição da demanda instantânea.

Os países tradicionalmente importadores de aço, apesar do excesso de oferta a preços relativamente baixos, vêm implantando suas próprias siderurgias, objetivando economia de divisas no suprimento das necessidades internas. As possibilidades mun-

diais de produção de aço bruto se elevaram de 284 milhões de toneladas em 1955 a 486 milhões em 1964, conforme quadro demonstrativo:

PRODUÇÃO DE AÇO BRUTO  
(em milhões de toneladas)

Distribuição Geográfica	1955	1960	1964	1970 (Previsão)	Percentuais Acréscimos
CECA (a)	54,0	74,7	87,9	107,0	98
Grã-Bretanha	20,7	26,2	31,3	36,0	74
Estados Unidos	117,3	137,9	149,5	160,0	36
Japão	9,5	22,9	40,0	63,0	563
Pequenos países exportadores do mundo ocidental (b)	13,0	20,7	27,5	40,0	204
Países tradicionalmente importadores do mundo ocidental (c)	6,8	12,0	23,6	54,0	820
Mundo sem a Europa Oriental, a RP da China e a Coréia do Norte	221,0	294,0	360,0	460,0	108
U.R.S.S. (d)	45,3	65,3	86,0	110,0	143
Resto da Europa Oriental (e)	14,0	21,2	26,6	—	—
China e Coréia do Norte	3,0	19,2	13,7	—	—
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>284,0</b>	<b>400,0</b>	<b>486,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>

(a) — 96% teóricas possibilidades de produção.

(b) — Áustria, Noruega, Suécia, Iugoslávia, Austrália, Canadá, África do Sul.

(c) — Outros países ocidentais não citados em (b)

(d) — Indicado como mínimo.

(e) — Em 1965, a Tchecoslováquia, a Polônia e a Hungria planejavam elevar suas capacidades, então de 18 milhões de t., a 25 milhões, em 1970. Para os outros países da Europa Ocidental não se dispõe de dados.

Fonte: "La Situation sur les marchés siderurgiques dans les pays tiers — CECA, 1965".

Verifica-se, então, que os maiores acréscimos percentuais ocorridos nesse período pertenceram aos países tradicionalmente importadores e ao Japão, que se tornou grande concorrente no mercado internacional. Por outro lado, as menores elevações percentuais pertenceram aos Estados Unidos da América, Grã-Bretanha e Comunidade Eu-

ropéia de carvão e aço. Conseqüentemente, vêm aumentando suas participações no comércio internacional, como se segue:

**EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE AÇO LAMINADO (PRODUTO ACABADO) E  
RESPECTIVAS PARTICIPAÇÕES PERCENTUAIS DO MERCADO  
INTERNACIONAL**

Exportador	1953		1958		1960		1963		1964
	t.	%	t.	%	t.	%	t.	%	t.
CECA	5.763	48,4	9.495	47,4	10.758	43,5	9.064	32,1	10.300
Grã-Bretanha	1.449	11,8	1.684	8,4	2.278	9,2	2.807	9,9	2.980
Estados Unidos	2.128	17,1	2.072	10,4	2.452	9,9	1.877	5,9	2.530
U.R.S.S.	1.114	9,0	2.199	11,0	2.756	11,1	3.857	13,7	—
Japão	706	5,7	1.423	7,1	1.845	7,5	4.254	15,1	5.200
Pequenos países exportadores (1)	1.269	10,2	3.142	15,7	4.631	18,8	6.561	23,3	—
<b>TOTAL</b>	<b>12.429</b>	<b>100,0</b>	<b>20.015</b>	<b>100,0</b>	<b>24.718</b>	<b>100,0</b>	<b>28.219</b>	<b>100,0</b>	

(1) — Austria, Noruega, Suécia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Austrália, Canadá e África do Sul.

Fonte: "La situation sur les marches siderurgiques dans les pays tiers — CECA, 1965".

Assim, o comércio internacional de aço, outrora do domínio daqueles poucos países, vem se diversificando e repartindo-se entre os pequenos países exportadores concorrentes na disputa dos mercados constituídos por êles próprios e pelos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento.

**B) Evolução dos preços do minério de ferro e aço**

Verifica-se no comércio internacional uma disparidade entre a evolução dos preços do minério de ferro e de aço, da seguinte maneira:

Ano	Minério de Ferro	US\$ por t.	Lingotes
		(Ref. Pittsburg E.U.A.)	
1956	13,35		70,79
1958	13,85		78,33
1960	11,31		80,00
1962	11,09		80,60
1963	10,01		81,08
1964	9,03		84,00

Fonte: The Morgan Guaranty Survey

Verificou-se no período 1956/1964 um recesso nos preços internacionais do minério de ferro de 32,4%, enquanto que os preços do aço, tomando-se como base o de lingotes, sofreram um acréscimo da ordem de 18,6%. Note-se que na realidade a di-

vergência é bem maior ainda, uma vez que os preços do minério de ferro já chegaram a atingir até US\$ 17,10 por tonelada, e atualmente situam-se em torno de ..... US\$ 8,00. Dessa maneira, tornam-se necessárias mais do que nunca medidas contrá-

rias à degradação de fonte substancial de divisas no Brasil e nos demais países exportadores de matérias-primas minerais, objetivando diminuir o abismo existente entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Caberia ao Brasil iniciar a aproximação com os países produtores para entendimentos visando à formulação de política integrada de defesa de preços do produto mineral.

Anexo n.º 1

**ESTIMATIVA DAS RESERVAS DE CARVÃO NO MUNDO — 1960**

<b>PAÍS</b>	<b>Quantidade (bilhão de toneladas)</b>	<b>Porcentagem mundial (%)</b>
<b>AMÉRICA DO NORTE :</b>		
Estados Unidos	1.659,5	32,4
Canadá	95,8	1,9
México	4,7	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>1.760,0</b>	<b>34,4</b>
<b>ÁSIA :</b>		
U.R.S.S.	1.332,4	25,9
China	1.114,8	21,8
Índia	69,3	1,3
Japão	11,2	0,2
Outros	9,4	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>2.527,1</b>	<b>49,4</b>
<b>EUROPA :</b>		
Alemanha	315,5	6,2
Reino Unido	188,1	3,7
Polónia	88,2	1,7
Tchecoslováquia	20,9	0,4
França	14,0	0,3
Outros	37,6	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>664,3</b>	<b>13,0</b>
<b>ÁFRICA :</b>		
União Sul-Africana	75,0	1,5
Outros	2,0	—
<b>TOTAL</b>	<b>77,0</b>	<b>1,5</b>
<b>AUSTRALÁSIA :</b>		
Austrália	63,7	1,2
Outros	1,0	—
<b>TOTAL</b>	<b>64,7</b>	<b>1,2</b>
<b>AMÉRICA DO SUL E CENTRAL :</b>		
Colômbia	13,2	0,3
Venezuela	3,4	0,1
Outros	4,2	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>20,8</b>	<b>0,5</b>
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>5.113,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte : Bituminous Coal FACTS — 1966  
National Coal Association



Anexo n.º 2

## PRODUÇÃO MUNDIAL DE CARVAO POR PAÍSES — 1964

PAÍS	(Authoracite — Betuminoso — Quantidade (bilhão de toneladas)	Lignite) Percentagem mundial (%)
<b>AMÉRICA DO NORTE :</b>		
Estados Unidos	504,182	16,8
Canadá	11,319	0,4
México	2,357	—
Outros	26	—
<b>TOTAL</b>	<b>517,884</b>	<b>17,0</b>
<b>EUROPA :</b>		
Alemanha	281,106	9,0
França	60,925	4,0
Bélgica	23,485	1,0
Tchecoslováquia	114,427	3,0
Holanda	12,655	—
Rússia	610,885	20,0
Inglaterra	216,863	7,0
Outros	577,187	19,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.897,333</b>	<b>63,0</b>
<b>ÁSIA :</b>		
China	320,000	10,0
Índia	70,539	2,5
Japão	56,278	1,7
Outros	54,829	1,8
<b>TOTAL</b>	<b>501,646</b>	<b>16,0</b>
<b>ÁFRICA :</b>		
União Sui-Africana	49,513	1,7
...	3,355	0,1
Outros	1,631	—
<b>TOTAL</b>	<b>54,499</b>	<b>1,8</b>
<b>OCEANIA :</b>		
Austrália	51,949	1,8
Nova Zelândia	3,221	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>55,170</b>	<b>1,9</b>
<b>AMÉRICA DO SUL :</b>		
Brasil	3,578	—
Colômbia	3,307	—
Outros	2,541	—
<b>TOTAL</b>	<b>9,426</b>	<b>0,3</b>
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>3.035,958</b>	<b>100,00</b>

**CONSUMO DE CARVÃO NOS ESTADOS UNIDOS POR SETORES**  
(1.000 toneladas)

Ano	Produção de Eletricidade	Est. Ferro 1.ª Classe	Siderurgia (Incl. Coqueria).		Fábricas Cimento	Manufaturas e Mineração	Outros	Total Consumo
			Coque	Usinas de Aço				
1940	49.126	85.130	81.386	14.169	5.559	110.853	84.687	430.910
1945	71.603	125.120	95.349	14.241	4.203	129.754	119.297	559.567
1950	88.262	60.969	103.845	10.877	7.923	97.904	84.400	454.202
1955	140.550	15.473	107.377	7.353	8.529	91.110	53.020	423.412
1960	173.882	2.101	81.015	7.378	8.216	77.432	30.405	380.429
1961	179.629	—	73.881	7.495	7.615	78.050	27.735	374.405
1962	190.833	+	74.262	7.319	7.719	79.453	28.188	387.774
1963	209.038	+	77.633	7.401	8.138	83.467	23.548	409.225
1964	223.032	+	88.757	7.394	8.639	83.639	19.615	431.116
1965	242.729	+	94.613	7.466	8.848	85.614	19.048	458.976

+ Incluído em Manufaturas e Mineração.

Fonte : U.S. Bureau Of Minise.

## PRODUÇÃO E RESERVAS

## MINÉRIO DE FERRO NO MUNDO

Principais Produtores	TOTAL DA PRODUÇÃO (1.000 toneladas)			Teor (%)	Porcentagem da produção mundial	Prod. 1965 Ferro contido	Reservas (Bilhões t. longas)
	1963	1964	1965				
Brasil	11.220	13.200	14.200	67	2,3	9.514	20,0
Suécia	23.637	26.660	29.485	60	5,0	17.691	3,9
URSS	137.475	145.584	153.700	60	25,5	92.220	77,0
Índia	20.504	20.300	21.300	61	3,4	12.993	21,0
Austrália	5.690	5.670	6.590	63	1,0	4.151	13,0
Canadá	27.346	34.857	34.700	55	6,3	19.085	11,0
Alemanha Oc.	12.898	11.613	10.847	32	2,0	3.471	5,5
EUA	74.780	82.633	91.000	50	15,5	45.500	4,4
China	28.000	29.000	31.000	50	5,0	15.500	4,6
França	58.476	61.472	60.116	35	10,0	21.040	4,4
Venezuela	11.748	15.556	18.150	64	3,0	11.616	2,2
Libéria	7.190	11.827	17.700	65	3,0	11.505	—
Outros	99.236	105.728	111.312	—	18,0	—	—
Total Mundial	516.200	564.100	600.100	—	100,0	—	—

Fontes: United States Department of the Interior  
Continental Iron and Steel Trade Reports — Hague-Holland  
BANAS — Mineração Siderurgia Metalurgia.

DISTÂNCIA ENTRE OS PRINCIPAIS PAÍSES  
EXPORTADORES E IMPORTADORES

Países	Destino	Distância (em milhas)
Austrália	Europa	14.000
Austrália	Brasil	6.000
Brasil	EUA — Baltimore	4.581
Brasil	Japão	12.600
Brasil	Holanda — Rotterdam	5.025
Venezuela	EUA — Baltimore	2.132
Venezuela	Japão	9.550
Chile	EUA — Baltimore	3.660
Chile	Japão	9.550
Peru	EUA — Baltimore	3.660
Peru	Japão	9.550
Libéria	Holanda — Rotterdam	3.338
Mauritânia	Holanda — Rotterdam	2.320
Canadá	EUA — Filadélfia	1.281
Canadá	Holanda — Rotterdam	2.893

# LIMITES DOS DECRETOS-LEIS

*Nelson de Sousa Sampaio*  
Professor da Faculdade de Direito  
da Universidade da Bahia

- Conceito e conteúdo do decreto-lei
- Decreto-lei e segurança nacional
- Decreto-lei e matéria financeira

1— A expressão decreto-lei não possui sentido unívoco em diferentes países, nem no mesmo país em diferentes épocas. Alguns autores têm recomendado, mas sem êxito, reservá-la para os atos legislativos dos governos de fato. Mas o seu uso ora designa tais atos, ora leis delegadas, ora a legislação de urgência baixada pelo Poder Executivo.

Essa legislação de urgência encontra-se em vários países, ora regulada em textos constitucionais, ora tolerada pela necessidade. Distingue-se das leis delegadas por ser uma competência legislativa autônoma ou direta, pertencente ao Executivo, embora, geralmente sujeita à ratificação do parlamento. Representa uma série do processo legislativo autocrático, sobrevivendo, de modo limitado, num **habitat** de governo representativo. Por êsse motivo, o seu âmbito deve ser interpretado ainda mais restritivamente do que o da delegação legislativa.

O primeiro antecedente indígena da legislação de urgência, embora natimorto, encontra-se no art. 13 da Constituição de 1937, segundo o qual, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderia, se o exigissem "as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes: a) modificações à Constituição; b) legislação eleitoral; c) orçamento; d) impostos; e) instituição de monopólios; f) moeda; g) empréstimos públicos; h) alienação e oneração de bens imóveis da União". A única **formalidade** — não controle — dos decretos-leis de emergência era "o parecer do Conselho da Economia Nacional", nas matérias de sua competência exclusiva.

Mas o precursor recente do art. 58 da atual Constituição está no bôjo da chamada legislação revolucionária, mais precisamente no Ato Institucional n.º 2, que autorizava o Presidente da República a baixar "decretos-leis sobre matéria de segurança nacional", ou sobre qualquer matéria em caso de recesso "decretado" do Congresso (arts. 30 e 31). O Ato Institucional n.º 4, de 1966, permitiu baixar decretos-leis sobre matéria financeira durante a convocação extraordinária do Congresso (art. 9, § 1.º), fixada para o período de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967.

Os decretos-leis da Constituição de 1967, apesar da ampliação dos seus objetos, distinguem-se dêsses precedentes por suas limitações e pela necessidade de aprovação do Congresso para a continuação de sua vigência. Segundo o art. 58, "o Presidente da República em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesas, poderá expedir decretos com força de lei" sobre segurança nacional e finanças públicas. O decreto-lei terá vigência imediata e será aprovado ou rejeitado pelo Congresso Nacional dentro de 60 dias. O silêncio do Congresso nesse prazo significa aprovação.

A Constituição italiana (art. 77) não discriminou os assuntos que podem ser objeto de decretos-leis de urgência, mas, em compensação, tornou mais rigoroso o controle parlamentar sobre esse tipo de legislação. A falta de aprovação do Parlamento, dentro de 60 (sessenta) dias, acarreta a perda de "eficácia" do decreto-lei, desde a data de sua emissão. Se as Câmaras estiverem em recesso, devem ser convocadas expressamente para apreciar o decreto-lei e reunir-se dentro de cinco dias. Esse preceito sublinha a natureza de medida extrema do decreto-lei de urgência, corroborada também pelo fato de que o decurso de 60 dias sem deliberação parlamentar implica desaprovção do ato do govêrno, o contrário do que sucede aqui.

A primeira limitação à legitimidade do decreto-lei reside em sua fundamentação e decorre de seu próprio conceito de legislação extraordinária. Ele só se justifica em "casos de urgência ou de interesse público relevante". Anote-se que a última alternativa, além de elástica, é infeliz, dando a idéia de que os demais atos legislativos não se baseiam em "interesse público relevante". Seria inconcebível que o Congresso fôsse mantido com os dinheiros públicos para deliberações "irrelevantes" e o mesmo se diga dos atos dos outros Podêres. De qualquer modo, forçoso é reconhecer que o

segundo motivo não deixou de desvirtuar a definição clássica desse ato legislativo, para o qual o regime vigente tornou inadequada a denominação de decreto-lei de "urgência", necessitando rótulo mais amplo, como o de "legislação de exceção". O juiz da "urgência ou do interesse público relevante" é o Presidente da República, sujeito apenas ao controle político do Congresso, que poderá desaprová-lo livremente o ato presidencial, ou seja, sem necessidade de motivar sua decisão.

O mesmo não acontece quanto às limitações materiais do decreto-lei, isto é, quanto ao exame se ele se exercitou sobre os objetos definidos pela Constituição: "segurança nacional" e "finanças públicas". Aí, além do controle político do Congresso, existe o controle de constitucionalidade do Poder Judiciário. Tudo indica que à jurisprudência caberá demarcar os contornos daquelas imprecisas expressões. Pela lógica jurídica, já sabemos que elas devem ser interpretadas de modo mais restrito sem esquecer as palavras do mesmo artigo, segundo as quais os decretos-leis somente podem ser baixados "desde que não resulte aumento de despesa". A análise jurídica terá que apreciar, por conseguinte, esses dois pontos: 1) Se o decreto-lei versa sobre segurança nacional ou sobre finanças públicas; 2) se dele não deriva aumento de despesa. A segunda condição facilita, sem dúvida, a tarefa de o intérprete circunscrever o alcance daquelas expressões no artigo citado.

II — Se sabemos que toda matéria relativa à "segurança nacional" que envolva acréscimo de despesa está fora da órbita dos decretos-leis, concluiremos que aquela expressão possui, no art. 58 da Constituição, significado reduzido, tendo sido usada com evidente impropriedade e em desacordo com a conceituação ampla presente em outras partes do texto constitucional. Uma vez que os decretos-leis somente podem ser emitidos quando não produzam aumento de despesa, pouca coisa cairá dentro do seu raio de ação. Temos de convir que, no caso, a Constituição de 1937 foi mais precisa ao reservar um campo legislativo para o Presidente da República, no art. 14, diferente da legislação de urgência. Aquêles artigos permitia que o Executivo, "observadas as disposições constitucionais (ressalva ociosa) e nos limites das respectivas dotações orçamentárias", expedisse decretos-leis sobre várias matérias, inclusive "o comando supremo e a organização das Forças Armadas". Supomos que é também isso o que pretende dizer o art. 58 da atual Constituição. A exegese sistemática confirmará essa inteligência.

"Segurança Nacional", na acepção comum, compreende tudo relativo à garantia do País como "nação", numa palavra, a soberania. Reconhecemos, porém, que, se elastecermos o conceito para fazê-lo coincidir com a noção de guerra moderna — guerra total —, nada ficará fora. A guerra de hoje, além de militar, é guerra econômica, guerra científica, guerra ideológica e guerra de propaganda. Não pode haver grande potência sem armas do último modelo, que, por sua vez, não podem existir sem capacidade industrial. Esta, por seu turno, não se alcança sem avanço tecnológico, que, por outro lado, não se concretiza sem desenvolvimento científico. Ainda na fase de paz, a garantia da nação justificaria a corrida armamentista, que implicaria uma corrida

industrial, que pressuporia uma corrida tecnológica, que subentenderia uma corrida científica. E como a guerra não se ganha só nas frentes de batalha, mas também nas fábricas, nos campos de lavoura, nos laboratórios e nos veículos de propaganda, poder-se-iam, por decretos-leis, regular os meios de comunicação, a organização universitária, a vida econômica, tudo, ou quase tudo, enfim. Uma greve de trabalhadores ou de estudantes, a desatualização dos professores, o descontentamento social, tudo poderia, mais cedo ou mais tarde, confluir para o vasto esquadro da "segurança nacional".

Ainda que tomemos a noção mais convencional dessas palavras, que as associa com a defesa contra guerras e revoluções — embora nem toda revolução seja contra a segurança nacional, porque também pode ser a favor —, não nos parece que esses assuntos pertençam à esfera dos decretos-leis. O entendimento contrário colidiria com vários artigos da Constituição. Para declaração de guerra, o Presidente da República necessita de autorização do Congresso, salvo no caso de agressão estrangeira verificada no intervalo das sessões legislativas (arts. 47, II, e 83, IX). Para tanto, pois, seria dispensável a faculdade de expedir decretos-leis. Se o problema exige o remédio do estado de sítio, seja por motivo de guerra, seja por grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, a disciplinação da matéria se encontra nos arts. 152 e 153. Também seria ocioso, para esse fim, o decreto-lei do art. 58. O Presidente da República baixa o "decreto de estado de sítio" (art. 152, § 1.º) — não "decreto-lei" — que permite a adoção das medidas especificadas no § 2.º do art. 152. Outras medidas não poderão ser tomadas por decreto-lei, porque já devem estar "estabelecidas em lei" (art. 152, § 3.º).

Portanto, não há lugar de referência aos dois magnos problemas de segurança nacional — guerra e grave comoção intestina — para decreto-lei. Não se concebe que outras providências importantes poderiam partir do Chefe de Estado sem causar aumento de despesas, o que não pode ser feito por via de decreto-lei. Quanto ao estado de sítio, a inobservância dos preceitos reguladores da Constituição implicaria coação ilegal, justificando o recurso ao Judiciário (art. 156). As únicas iniciativas, na esfera da segurança nacional, que podem não acarretar despesas, resumem-se, pois, à organização e modificações nas Forças Armadas e à regulamentação das áreas indispensáveis à defesa do País, inclusive as de fronteira. São, por conseguinte, as únicas que podem ser objetos de decretos-leis.

Não se replique que, mediante decreto-lei, se podem definir crimes contra a "segurança nacional" e fixar-lhes as penas. Nem se invoque que o diploma legal vigente tem essa procedência, pois está representado no Decreto-Lei n.º 314, de 13 de março de 1967. Deve-se lembrar que o decreto-lei previsto no Ato Institucional n.º 2 tem configuração diversa do seu descendente da atual Constituição. Na verdade, a autorização de baixar decretos-leis sobre segurança nacional, nos termos daquele Ato, implicou na implantação de um estado de sítio prolongado e mais rigoroso, sob alguns aspectos, do que o estado de sítio declarado, porque significou a suspensão de vários dispositivos do capítulo dos direitos e garantias individuais. Hoje, essa

contradição de ordem geral redundaria em tornar permanente a situação anterior, dentro de um texto constitucional que, apesar de seu hiperpresidencialismo, não admite tal consequência. Vários direitos políticos e individuais ficariam à mercê de simples decretos-leis. Há, porém, intransponível obstáculo constitucional contra essa amplitude da esfera do decreto-lei: a proibição da delegação legislativa em matéria penal. Seria um contra-senso vedar tal delegação, no art. 55, se o Presidente da República pudesse, **sponte sua**, baixar decretos-leis na mesma seara. Em outras palavras, seria admitir que o Presidente da República pudesse fazer aquilo que mesmo o Congresso não pode autorizá-lo a fazer.

III—Não será difícil delimitar a área dos decretos-leis no campo das “finanças públicas”. Também aqui não se pode tomar a expressão ao pé da letra para abranger tudo que respeite às receitas, despesas, orçamento e créditos públicos. O senso lógico, confirmado pela leitura da Constituição, logo nos adverte que os decretos-leis somente podem incidir sobre algumas regiões das “finanças públicas” e não sobre todo o seu território.

É evidente que o orçamento está fora das regiões abertas à incidência de decretos-leis. Tudo que impede a delegação legislativa do orçamento aplica-se aqui com maior vigor, pois seria mais flagrante o absurdo de o Presidente da República se autorizar a arrecadar receitas, a realizar despesas ou a abrir créditos suplementares. Além de atentar contra a lógica, o Poder Legislativo alienaria sua primacial função política e fiscalizadora do Executivo. Ademais, se a Constituição proíbe aumento de despesa por via de decreto-lei, o orçamento da despesa não pode ser fixado por esse meio, desde que nêle se criam tôdas as despesas variáveis para um exercício financeiro. A impossibilidade de o Executivo alterar a lei orçamentária é mero corolário do anterior. Do contrário, êle poderia desfazer tudo o que só pode ser feito pelo Legislativo e de acôrdo com um processo determinado. Se o Executivo pudesse modificar, por decreto-lei, o orçamento, tornar-se-ia ociosa a proibição constitucional do estôrno de verba (art. 64, § 1.º a). Por fim, se o Chefe de Estado pudesse fazer e desfazer a lei de meios, esta perderia o seu significado, entregue ao arbítrio do Executivo armado, na prática, com a faculdade de conceder a si próprio **créditos ilimitados** — coisa que mesmo o Legislativo não pode conceder-lhe (art. 64, § 1.º, b).

É intuitivo também que o decreto-lei não pode conferir autorização para abertura de créditos, não só porque estas são igualmente indelegáveis, mas também porque de nôvo esbarraríamos no dislate da “auto-autorização”. Só os créditos extraordinários, que se legitimam apenas nos casos de necessidade imprevista, como guerra, subversão interna ou calamidade pública, podem ser abertos pelo Executivo, sem autorização parlamentar, mas para tanto basta o simples decreto, não necessitando de decreto-lei (art. 64, § 1.º, c, e § 2.º).

O decreto-lei não pode igualmente substituir a lei autorizadora de operações de crédito (empréstimos externos ou internos, voluntários ou forçados). Além de ser inconcebível a ausência do consentimento prévio do Congresso, tais operações envolvem,



pelo serviço de juros, criação de despesas, a que o decreto-lei não pode fazer. A emissão de curso forçado do mesmo modo necessita de autorização do Congresso, não sendo admissível que o decreto-lei a substitua.

Não menos restrita é, ao nosso ver, a admissibilidade do decreto-lei no terreno tributário. A Constituição vigente manteve o princípio da legalidade para a criação e aumento dos tributos e o da autorização orçamentária para a sua cobrança. A norma tem categoria nobre pela sua inclusão no capítulo dos direitos e garantias individuais, (art. 150, § 29), devendo-se, por isso, interpretar a palavra "lei", aí empregada, no sentido estrito de "lei ordinária". Por outro lado, a exigência da autorização orçamentária — salvo para "a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra" — retira quase sempre a justificação de urgência e até do interesse público relevante para o decreto-lei de ordem tributária, uma vez que se teria de esperar o início do próximo exercício financeiro para sua cobrança.

A urgência para **majoração** de tributo somente se configuraria no fim do exercício financeiro, depois da votação do orçamento. Isso porque o Supremo Tribunal Federal considerou bastante, para a legitimidade da cobrança de um aumento fiscal, sua decretação antes do início do exercício financeiro, ainda que posterior à votação do orçamento (**Súmula, n.º 66**). Mas a jurisprudência só diz respeito à **majoração** e não à criação de tributo, porque, na última hipótese, este não figuraria entre os itens da receita. Há, entretanto, preceito constitucional que só permite o Presidente da República alterar as alíquotas e as bases dos impostos de importação, exportação, de operações de crédito, câmbio, seguro e operações relativas a títulos ou valores mobiliários (art. 22, § 2.º). A faculdade é excepcional e, por isso, o constituinte se sentiu no dever de torná-la expressa, indicando o seu fim, que é o de ajustar aqueles impostos aos "objetivos da política cambial e de comércio exterior, ou de política monetária". Tudo isso confirma a regra: os demais tributos não podem ser majorados por decreto-lei.

Ainda assim, ressalvada a tarifa aduaneira, o decreto-lei que aumentar aqueles tributos — como aconteceria com a própria lei de aumento — só legitimaria a cobrança no exercício financeiro subsequente.

A mesma argumentação vale, com mais vigor, para a tese da impossibilidade de **criação** de tributos mediante decreto-lei, inclusive para o imposto por motivo de guerra, pois a competência excepcional do Executivo em matéria fiscal só inclui aquelas **majorações** de tributos.

Isenções fiscais também escapam à órbita dos decretos-leis, porque exigem "lei complementar" (art. 20, § 2.º). Em suma, reduz-se a muito pouco o que se pode regular por decreto-lei no direito tributário: diminuição de tributos, seu processo de lançamento e arrecadação, anistia fiscal, adiamento do início de cobrança de tributo (como fêz, quanto ao último caso, o Decreto-Lei n.º 319, de 1967, em relação à incidência do ICM sobre derivados do petróleo).

# Senado Federal: competência

## Art. 64 da Constituição Federal de 1946

(art. 45. IV, da Constituição de 1967)

O Supremo Tribunal Federal, na sessão de 16 de junho de 1961, declara inconstitucional a cobrança do Imposto sobre transações, objeto do Recurso Extraordinário nº 38.538, de São Paulo, cuja ementa transcrevemos abaixo:

“Inconstitucional a cobrança do “impôsto sobre transações”, feita pela Fazenda de São Paulo, com base na legislação tributária estadual, tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de contratos de locação de serviços profissionais (Constituição, arts. 15, 19 e 21).”

## SENADO FEDERAL

Ao receber o Ofício n.º 621-P, do Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Lafayette de Andrada, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, através do seu Relator, Senador Edmundo Levi, propõe, para

ser submetido à apreciação do Plenário, o Projeto de Resolução n.º 81, de 1964, que suspende a cobrança do "imposto sobre transações" feita pela Fazenda de São Paulo. O projeto é aprovado e em 25 de março de 1965 transforma-se na

## RESOLUÇÃO N.º 32, DE 1965

**Suspende a execução da alínea "b" do art. 1.º do Livro II do Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo, por infringência aos arts. 15, inciso IV, e 21 da Constituição Federal.**

**Art. 1.º** — É suspensa, nos termos da decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em sessão de 16 de junho de 1961, no Recurso Extraordinário n.º 38.538, do Estado de São Paulo, a execução da alínea b do art. 1.º do Livro II do Código de Impostos e Taxas do mesmo Estado, por infringência aos arts. 15, inciso IV, e 21 da Constituição Federal.

**Art. 2.º** — Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 25 de março de 1965.

*Camillo Nogueira da Gama*

Vice-Presidente no exercício da Presidência

Em 27 de agosto de 1965 (\*) o Governador do Estado de São Paulo, Dr. Adhemar de Barros, envia ofício ao Presidente Moura Andrade solicitando que S. Ex.ª "se digne de determinar as providências adequadas, no sentido de que venha a ser esclarecida, ou modificada, a Resolução n.º 32/65, do Senado da República, de forma a amoldá-la, com a precisão desejável, àquilo que, a respeito, foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal". Continua afirmando que, "dada a forma como foi redigida, a citada Resolução n.º 32/65 dá a impressão de ter ido muito além do que decidira o Egrégio Supremo Tribunal Federal".

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, através do seu Relator, Senador Jefferson de Aguiar, reexamina a matéria em 13 de outubro de 1965, e esclarece que "do reexame atento das notas taquigráficas que vieram acompanhando o venerando Acórdão do

Supremo Tribunal Federal, verificamos que as Representações do Governador de São Paulo e do Presidente da Associação dos Advogados do mesmo Estado são procedentes, pois a Resolução n.º 32 dá, realmente, ensejo a interpretações altamente desfavoráveis à economia paulista". Aliás — continua o Relator —, elementos trazidos à Assessoria Legislativa desta Casa pela Assessoria do Governo de São Paulo, esclarecem que sobem a cerca de quinhentos milhões de cruzeiros mensais os prejuízos que vem sofrendo o erário paulista, em virtude da maneira como está sendo entendida, em determinados setores, a Resolução n.º 32." E conclui: "ante o exposto e com o propósito de evitar continue a confu-

(\*) Vale ressaltar que em 24 de maio de 1965, através do Ofício n.º 429/65, a Associação dos Advogados de São Paulo solicita à Presidência do Senado informações sobre a Resolução n.º 32.

são no caso reinante, esta Comissão oferece ao Senado o Projeto de Resolução n.º 92, de 1965".

Esse projeto é aprovado pelo Senado Federal, e, em 14 de outubro de 1965, o Presidente Moura Andrade promulga a

**RESOLUÇÃO N.º 93, DE 1965**

**Suspende cobrança de impôsto feita pela Fazenda de São Paulo, com base na legislação tributária estadual.**

**Art. 1.º** — É suspensa a execução do art. 1.º, alínea b, do Decreto n.º 22.022, de 31 de janeiro de 1953, do Estado de São Paulo, que autoriza a cobrança do impôsto sobre transações, tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de contratos de locação de serviços profissionais, considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão definitiva prolatada no Recurso Extraordinário n.º 38.538.

**Art. 2.º** — É revogada a Resolução n.º 32, de 1965.

**Art. 3.º** — Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

A decisão do Senado Federal leva a questão ao Supremo Tribunal Federal, através da Reclamação n.º 691, do Estado de São Paulo, sendo reclamantes Engenharia Souza Barker Ltda. e outros, e através do Mandado de Segurança

n.º 16.519, requerido em favor de Califlor Construção Ltda. e outras.

Quanto à Reclamação n.º 691, o Presidente Moura Andrade, respondendo a informações solicitadas pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, a fim de instruir o julgamento, esclarece:

"Pedem os reclamantes seja declarado que a Resolução n.º 93, do Senado Federal da República, não corresponde a nenhuma decisão de inconstitucionalidade do Pretório Excelso.

Justificando a Reclamação, alegam:

- a) que a Resolução n.º 93 é ilegal, não calcada em qualquer decisão suprema, suspendendo, não uma lei ou decreto, mas a cobrança de um impôsto estadual;
- b) que o Senado transformou uma declaração de inconstitucionalidade em decisão anódina;
- c) que, deixar inatacado tal procedimento do Senado, equivale a delegar ao órgão do Poder Legislativo funções judiciárias e abdicar de prerrogativas e deveres constitucionais inalienáveis, isto porque apresentar-se-á, como fato irremediavelmente consumado, uma decisão, um "julgado", que não é do Supremo Tribunal Federal;
- d) que o Supremo Tribunal decidiu "ser inconstitucional uma lei" e que cabia "ao Senado suspender a execução do diploma legal viciado na forma do decisório";
- e) que a Resolução n.º 93, do Senado, importa, na prática, "em reforma" de decisão prolatada pelo Tribunal no Recurso Extraordinário n.º 38.538;
- f) que a Resolução n.º 93, do Senado Federal, não corresponde a nenhuma decisão de inconstitucionalidade do Tribunal."

A seguir, S. Ex.<sup>a</sup> passa a responder diretamente ao ofício do Supremo Tribunal Federal. Historia, inicialmente, os fatos antecedentes até a Resolução n.º 93 e finaliza: "Como se pode demonstrar, pelo confronto dos textos, a Resolução n.º 93, de 1965, do Senado Federal,

é quase a repetição, *ipsis litteris*, da Ementa do Venerando Aresto do Supremo Tribunal Federal, exarado no Recurso Extraordinário n.º 38.538."

A respeito do Mandado de Segurança n.º 16.519, o Presidente Moura Andrade afirma:

"Requerem os impetrados mandado de segurança com a suspensão liminar do ato impugnado, contra o Senado Federal para efeito de invalidar a Resolução n.º 93, de 1965, desta Casa do Congresso Nacional.

Em sua Petição, dizem, em síntese, os impetrantes:

- a) a Constituição Federal assina aos Estados competência privativa para o lançamento, cobrança e recebimento dos únicos impostos, que discrimina, bem como suas multas e, atualmente de seus valores monetariamente corrigidos;
- b) no elenco tributário não está prevista a criação local, do Estado de São Paulo, a que a Lei Estadual n.º 3.330, de 30-12-1955 (Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo, Livro II, Título I), denominou, não obstante, "impôsto sobre transações";
- c) em consequência do desrespeito aos mandamentos constitucionais e por força da insistência administrativa e judiciária do Fisco do Estado de São Paulo, o Engenheiro Abelardo Riedy de Souza ofereceu à decisão do Excelso Pretório pedido de Recurso Extraordinário, de n.º 38.538, que tramitou em julgado em seu venerando acórdão, em declarando inconstitucional o disposto no art. 1.º, b, do Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo, no que concerne à tributação sobre transações;
- d) o Senado Federal, recebendo a comunicação do Supremo Tribunal Federal, e obediente ao disposto no art. 64 da Constituição Federal, suspendeu a execução do dispositivo da lei estadual fulminado pelo aresto do Pretório Excelso, promulgando a Resolução n.º 32, de 1965 (já citada);
- e) a despeito do V. Acórdão e da dita Resolução, o Coordenador da Receita do Estado de São Paulo expediu e exige que se cumpra a Instrução n.º 3/65-CR, à força da qual se faz alteração do decisório e da suspensão da execução da lei discriminadora do impôsto sobre transações, e o dito e singular tributo é duramente exigido dos contribuintes, com multas, juros e seu valor monetariamente corrigido;
- f) esta era a situação de direito quando o Senado Federal, ex vi de uma Representação do Governo paulista, revogou a Resolução n.º 32/65, através da Resolução n.º 93/65 (já citada);
- g) essa Resolução — dizem os impetrantes — é inconstitucional, ofensiva ao direito adquirido, estranha à competência do Senado Federal, espelhando desrespeito à decisão judicial adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n.º 38.538."

No que diz respeito à atuação do Senado, o Presidente Moura Andrade esclarece todo o andamento da matéria em tela, e num dos itens observa:

“e) em 15 de setembro de 1965, o Governador de São Paulo enviou ofício a esta Presidência, solicitando, “na defesa dos mais legítimos interesses do Estado”, providências no sentido “de ser esclarecida, ou modificada, a Resolução n.º 32/65, de forma a amoldá-la, com a precisão desejável, àquilo que, a respeito, foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal. Diz o Chefe do Executivo paulista:

- 1) apreciando o Recurso Extraordinário n.º 38.538, originário de São Paulo, o Supremo Tribunal Federal houve por bem julgar inconstitucional a cobrança do imposto sobre transações, feita pela Fazenda do Estado de São Paulo, com base na legislação tributária estadual, tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de contratos de locação de serviços profissionais;
- 2) o caso que constitui objeto de pronunciamento da Excelsa Corte era o de uma pessoa física, da qual a Fazenda do Estado intentara cobrar o imposto de transações, calculado em percentagens sobre o valor de obras administradas e tendo por base contratos de locação de serviços profissionais de arquitetura, desenho, especificação e fiscalização;
- 3) o Egrégio Pretório examinou uma só das diversas hipóteses de incidência genericamente previstas na alínea b do art. 1.º do Livro II do Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo;
- 4) a Resolução do Senado n.º 32/65, dada a forma como foi redigida, dá a impressão de ter ido muito além do que decidira o S. T. F., podendo levar o intérprete apressado a entender que foram julgadas inconstitucionais tôdas as diversas disposições constantes da aludida alínea b do art. 1.º do Livro II do Código de Impostos e Taxas.

A Comissão de Constituição e Justiça, à qual foi despachada a Representação do Governador de São Paulo, julgou-a procedente, e, em consequência, elaborou, para dar cumprimento à decisão do Pretório Excelso, novo Projeto de Resolução, o qual, aprovado em Plenário, transformou-se na supratranscrita Resolução n.º 93, de 1965.

O texto da Resolução n.º 93/65 é mera repetição da ementa do acórdão do S. T. F., conforme se pode comprovar pelo confronto dos respectivos textos, o que revela que o Senado não fugiu ao decidido por essa Corte Suprema, pois a referida ementa traduz fielmente o decidido na hipótese.

Verificando que a Resolução n.º 32/65 não condizia, exatamente, com o acórdão do S. T. F., poderia o Senado — e só o Senado poderia —, provocado, como foi, modificá-la por outra resolução.”

O Presidente do Supremo Tribunal Federal volta a solicitar informações ao Presidente do Senado Federal, agora, a fim de instruir o julgamento do Mandado de Segurança n.º 16.512, requerido

em favor de Engenharia Souza e Barker Ltda. e outros. O Presidente Moura Andrade, em síntese, esclarece as razões dos impetrantes:

"Requerem os impetrantes Mandado de Segurança, com a suspensão liminar do ato impugnado, contra a Mesa e o Plenário do Senado Federal, "em virtude da promulgação da inconstitucional Resolução n.º 93, de 19 de outubro de 1965".

Em abono de sua pretensão, alegam:

- a) que, por força de suas atividades, vinham sendo tributados pelo Fisco Estadual com o denominado "impôsto sôbre transações" (art. 1.º, letra b, e parágrafo único do Livro II do Código de Impostos e Taxas);
- b) que houve por bem o Excelso Pretório, através de decisão prolatada em matéria constitucional, julgar inconstitucional o "impôsto sôbre transações", do Estado de São Paulo;
- c) que, por força dessa decisão específica, e atendendo Representação dêsse Egrégio Tribunal, o Senado, cumprindo o disposto no art. 64 da Constituição Federal vigente, promulgou Resolução suspendendo a execução do artigo de lei declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal;
- d) que, surpreendentemente, contudo, o Senado Federal, atendendo a "representação" do Governador do Estado de São Paulo, "revogou" a Resolução n.º 32, que suspendera a execução do artigo de lei declarado inconstitucional e, através de nova Resolução, de n.º 93, restabeleceu a aplicação da lei inquinada;
- e) que a Resolução n.º 93 é inconstitucional e ilegal na sua origem, natureza, forma e finalidade e não está calcada em nenhuma decisão dêsse Pretório Excelso;
- f) que o Senado Federal, promulgando a Resolução n.º 93, usurpou funções legislativas estaduais, restabelecendo lei inexistente;
- g) que o Senado não tem competência de suspender a cobrança de impôsto em determinadas hipóteses, matéria de competência exclusiva, no caso, dos Podêres Estaduais; e
- h) que o Senado revogou decisão do mais alto Tribunal do País."

A seguir, o Presidente Moura Andrade volta a afirmar que a Resolução n.º 93 ateve-se aos precisos têrmos da decisão do Supremo Tribunal Federal e que "uma Resolução do Senado só por outra Resolução do Senado pode ser modificada ou revogada, sendo legítima, portanto, decisão dêsse Órgão do Legislativo, ao promulgar a Resolução n.º 93/65".

Em 27 de julho de 1966, o Ministro Ribeiro da Costa, Presidente do Supremo Tribunal Federal, comunica ao Senador Moura Andrade, "que o Supremo Tribunal Federal julgando, em sessão plena de 25 de maio de 1966, o MANDADO DE SEGURANÇA N.º 16.512, em que são requerentes ENGENHARIA SOUZA E BARKER LTDA. E OUTROS e requerido o SENADO FEDERAL, pro-

feriu, conforme voto do Excelentíssimo Senhor Ministro Relator em anexo, a seguinte decisão: “Conheceram do pedido como representação, julgando-a procedente para anular o ato impugnado,

contra os votos dos Ministros Aliomar Baleeiro e Hermes Lima, no mérito”.

Examinando a questão, o Senador Jefferson de Aguiar exara o parecer abaixo transcrito:

#### PARECER N.º 269/67

da Comissão de Constituição e Justiça, sobre os Projetos de Resolução n.ºs 81, de 1964, e 92, de 1965, que suspendem a execução da alínea “b” do art. 1.º do Livro II do Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo, por infringência dos arts. 15, inciso IV, e 21 da Constituição Federal.

**Relator: Sr. Jefferson de Aguiar**

O Supremo Tribunal Federal conheceu pedido de mandado de segurança contra o Senado Federal e Governo do Estado de São Paulo, como representação, em sessão plenária de 25 de maio deste ano.

A questão versou sobre interpretação do acórdão prolatado no Recurso Extraordinário n.º 38.538, que julgou inconstitucional o imposto sobre transações criado pelo Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo (art. 1.º, letra b).

A decisão da Suprema Corte, inquestionavelmente, é restritiva, posto a Resolução n.º 32 a tenha ampliado para abranger, genericamente, o imposto sobre transações.

Posterior Resolução, sob o n.º 93, restringiu a incidência da inconstitucionalidade aos termos exatos do aresto, já com trâmite em julgado.

A decisão última da Suprema Corte entendeu que o Senado não pode alterar o decisório, o que, *data venia*, não ocorreu.

Os Srs. Ministros Aliomar Baleeiro e Hermes Lima foram votos vencidos, segundo informa o ofício do Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal.

O acórdão foi publicado na audiência de 30 de agosto e o aresto não transitou em julgado.

Demais disso, as notas taquigráficas vieram incompletas, conforme verificou o Relator na Secretaria do Supremo Tribunal Federal, examinando os autos (fls. 71/143).

Assim, preliminarmente, a Comissão de Constituição e Justiça requer o atendimento da seguinte diligência:

- a) requisição de cópia integral do acórdão, datilografada e autenticada;
- b) se o acórdão tramitou em julgado ou se, ao contrário, foi interposto recurso.

Sala das Comissões, em 14 de setembro de 1966. — **Milton Campos**, Presidente — **Jefferson de Aguiar**, Relator.



O Ministro Cândido Motta Filho, Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal, no exercício da Presidência, envia ao Senado Federal cópia autêntica da Reclamação n.º 691, do Estado de São Paulo, que declarou inconstitucional a Resolução n.º 93, de 14 de outubro de 1965, proferido na sessão plena de 25 de maio de 1966.

Informa, ainda, no Ofício n.º 19/66, que a "referida reclamação foi julgada

conjuntamente com o Mandado de Segurança n.º 16.512, com uma só decisão para os dois recursos". E que "o acórdão foi publicado em audiência de 31 de agosto de 1966, sem que houvesse recurso".

Com o objetivo de melhor esclarecer o assunto, transcrevemos, a seguir, alguns tópicos daquela decisão:

### MANDADO DE SEGURANÇA N.º 16.512

#### VOTO

O SR. MINISTRO OSWALDO TRIGUEIRO (Relator) — Ainda que se queira apontar certa imprecisão na ementa do acórdão prolatado no RE n.º 38.538, tenho como insuscetível de dúvida que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade postulada pelo recorrente. (...)

Depois disso, poderia o Senado — por outra Resolução, de sua iniciativa, promulgada sete meses depois — revogar a anterior, para interpretar a decisão do Supremo Tribunal, por essa forma atendendo à reclamação apresentada pelo Estado de São Paulo? É a primeira questão a ser examinada.

Em face da decisão do Supremo Tribunal e da primeira Resolução do Senado, entendeu o fisco estadual que a discutida alínea b não fôra eliminada do Código de Impostos e Taxas. Seria ela inaplicável aos casos rigorosamente idênticos ao examinado no RE n.º 38.538, porém continuava em vigor para a generalidade dos contribuintes.

A essa exegese aderiu o Senado, e isso o levou a revogar a Resolução n.º 32 para, por outra Resolução, a de n.º 93, alterar, corrigir, ou apenas interpretar, como se queira, o que fôra objeto de declaração pelo Supremo Tribunal.

É compreensível o zelo publicano da administração estadual. Parece-me, todavia, que se ela entendeu que a decisão em causa fôra obscura ou omissa, poderia ter vindo com embargos de declaração, *oportune tempora*. Se, diversamente, estava convencida de que o julgado do Supremo tinha alcance limitado — permitindo, assim, que o tributo em causa continuasse a ser exigido nas hipóteses não expressamente consideradas — cabia-lhe promover a cobrança do tributo, ou delimitar-lhe o campo de incidência, por via legislativa.

O apêlo ao Senado é que me parece incabível, porque essa Casa do Congresso não tem, no elenco de suas atribuições, nem a de rever as decisões do Supremo Tribunal, nem a de suprir omissões que eventualmente se verificarem no campo legislativo dos Estados.

Pelo art. 64 da Constituição, incumbe ao Senado suspender, no todo ou em parte, a execução de lei ou decreto declarado inconstitucional, por decisão definitiva do Supremo Tribunal. Através desse expediente — originário da Consti-

tuição de 1934 — deu-se ao Senado, em nossa sistemática política, o encargo de tornar inoperantes, *erga omnes*, as leis ou normas que o Poder Judiciário deixa de aplicar, *in casu*, por eiva de inconstitucionalidade.

Não está sujeito a qualquer sanção específica o exercício dessa atribuição pelo Senado, mas este decerto tem como um de seus deveres primordiais o de velar pela ordem jurídica e preservar a harmonia que deve presidir à convivência dos Poderes.

É curial que se, ao receber pedido de suspensão de execução de lei ou norma inconstitucional, o Senado tiver qualquer dúvida, quanto à forma ou mesmo quanto ao sentido da declaração judicial, poderá pedir ao Supremo Tribunal os esclarecimentos que entender necessários. Parece-me, entretanto, que, depois de atender à solicitação do Supremo Tribunal — promulgando resolução suspensiva da lei inconstitucional — a competência está exaurida.

Penso, por isso, que ele não poderia rever a matéria, quer para interpretar decisão do Supremo Tribunal, sem que este fôsse ouvido, quer para dirimir dúvida suscitada, no âmbito estadual, sobre a validade parcial da norma questionada. Na primeira hipótese, estaria ele atuando na esfera judiciária; na segunda, teria ido até o campo da legislação estadual.

Nestas condições, tenho como inoperante a segunda Resolução, promulgada sob n.º 93, sem que isso importe em desapreço ao Senado Federal, que terá procedido como entendeu de seu dever, e certamente movido por solicitação de interesse público, consoante o pronunciamento de sua Comissão de Constituição e Justiça. O caso certamente está colocado no plano das relações entre os poderes constitucionais da República, parecendo-me, entretanto, sem proporções para configurar conflito de que resulte qualquer implicação de caráter político.

Passando à segunda questão — a do cabimento do mandado de segurança — não vejo como dêle conhecer, para o efeito pretendido na impetração. (...)

#### VOTO S/REPRESENTAÇÃO

O SR. MINISTRO OSWALDO TRIGUEIRO (Relator) -- Sr. Presidente, fui relator do mandado de segurança. Nessa qualidade não poderia conhecer do pedido a outro título. Aliás, continuo convencido de que é incabível o pedido a outro título. Aliás, continuo convencido de que é incabível o pedido originário ao Supremo Tribunal. A Resolução do Senado, por si só, não representa ofensa, nem ameaça, ao direito de qualquer contribuinte.

Também não me pronunciei sobre a reclamação, relatada pelo Sr. Ministro Carlos Medeiros, porque sobre ela ainda não fui chamado a votar.

Quanto a conhecer da espécie como representação, entendo que não poderia fazê-lo *ex officio*, porque a representação depende de iniciativa do Procurador-Geral da República.

Mas, agora, já que o Dr. Procurador-Geral toma essa iniciativa, pedindo que seu parecer seja convertido em representação, dela conheço e a julgo procedente, pelas razões constantes do meu voto.

## RECLAMAÇÃO N.º 691 — SÃO PAULO

## SUSTENTAÇÃO DE PARECER

O SR. PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA (Dr. Alcino Salazar) — Exm.º Sr. Presidente e Exm.ºs Srs. Ministros, há uma questão de ordem geral, uma tese da maior importância, neste caso, e que, na verdade, envolve a autoridade deste Egrégio Supremo Tribunal Federal. Declarada a inconstitucionalidade de disposição de uma lei do Estado de São Paulo e comunicada essa deliberação deste Excelso Tribunal ao Senado, este suspendeu a execução do dispositivo dado como inconstitucional. Em seguida, porém, meses depois, o Senado, numa segunda resolução, revendo e interpretando o acórdão deste Tribunal, revogou sua resolução anterior, dando ao dispositivo tido como inconstitucional uma extensão menor, distinguindo, na realidade, onde o Supremo Tribunal Federal não havia distinguido. Então, surge a questão de saber se o Senado pode revogar uma resolução sua acatando comunicação do Supremo Tribunal e suspendendo, conseqüentemente, o dispositivo dado como inconstitucional. E, ainda, se pode entrar na apreciação do acórdão, para formular as suas diretrizes. A primeira questão que surge é a preliminar do cabimento do mandado de segurança contra uma resolução dessa natureza. O parecer, que tive oportunidade de oferecer, foi no sentido do não-cabimento do mandado de segurança, neste caso, por se tratar de um ato de natureza legislativa. (...)

De modo que, ressaltando o ponto de vista de que para estes casos o processo adequado é a representação de inconstitucionalidade, na hipótese, entretanto, considero admissível o conhecimento da matéria, como se fôsse reclamação, ou que seja conhecida desde logo a reclamação formulada. Este o parecer da Procuradoria-Geral da República sobre a questão.

## ADITAMENTO AO VOTO-ESCRITO

O SR. MINISTRO CARLOS MEDEIROS SILVA (Relator) — Sr. Presidente, tendo em vista a modificação do parecer do eminente Procurador-Geral da República, no sentido de transformar o feito, em Representação, assim poderá ser julgado; mas quero reiterar o meu ponto de vista que criada em Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a medida chamada — Reclamação — tem feição correccional contra o executor, em cada caso concreto. Evidentemente, um Poder da República, como é o Senado, não pode ficar sujeito a uma medida meramente correccional instituída em nosso Regimento. (...)

Mas penso que deixei bem claro, no meu voto, que, pelo fato de não conhecer do Mandado de Segurança e não conhecer da Reclamação, não ficarão os interessados privados das vias judiciais cabíveis, no sentido — como bem acentuou o eminente Ministro-Relator do Mandado de Segurança — do prevalecimento da primeira Resolução, porque, como demonstrou S. Ex.ª, a segunda Resolução do Senado exorbitou.

## VOTO

O SR. MINISTRO PEDRO CHAVES — Sr. Presidente, bastava a importância deste caso — saliente-se que é a primeira vez que isto ocorre na República e no Supremo Tribunal Federal —, bastava isto, Sr. Presidente, para que eu ousasse

pedir a atenção dos eminentes colegas para sustentar um ponto de vista absolutamente contrário ao dos dois ilustres Relatores que já se pronunciaram. (...)

Sr. Presidente, em primeiro lugar o Supremo Tribunal Federal tem uma função construtiva e quando o Supremo Tribunal Federal, por iniciativa brilhante, oportuna e magnífica de V. Ex.<sup>a</sup>, introduziu no seu Regimento Interno o recurso da Reclamação, estava desempenhando uma função constitucional construtiva, dentro das suas prerrogativas porque, se o Supremo Tribunal Federal é o guarda e é o responsável pela Constituição, é lógico, Sr. Presidente, que dentro de seus poderes, dentro desta obrigação que a Constituição lhe impõe, de guardá-la, ele precisava erigir meios capazes para tanto, que, se não constavam do texto constitucional expresso nem de lei ordinária, tinham de surgir da sua interpretação criadora. E por que? Porque a maior virtude do recurso da representação, introduzido com caráter correccional no Regimento Interno do Supremo Tribunal, por iniciativa de V. Ex.<sup>a</sup>, repito, com aplauso geral, é manter a soberania das decisões dêste Tribunal, que deixaria de ser o Poder da República, deixaria de ser o guardião da Constituição, se fôsse órgão impotente, um guarda incapaz, que não tivesse meios hábeis para preservar a integridade dessa mesma Constituição. De modo que não foi sugestão de caráter meramente correccional que V. Ex.<sup>a</sup> apresentou e conseguiu que o Supremo aprovasse, mas um meio hábil, para tornar efetiva a obrigação do Supremo Tribunal. Em segundo lugar, Sr. Presidente, justifico o recurso de Reclamação, tenho que justificar o conhecimento dos dois recursos, e a minha primeira divergência com os votos dos eminentes Ministros Relatores e a opinião manifestada pelo eminente Dr. Procurador-Geral da República, é que eu não considero a Resolução do Senado um ato legislativo, nem considero o pedido afrontoso a uma lei em tese. O ato do Senado da República, Sr. Presidente, a meu ver, é um mero ato consequente, secundário, de execução de dispositivo, porque a Constituição Federal, no seu art. 64, impõe ao Senado — impõe ao Senado, não lhe dá opção — cumprir as decisões do Supremo Tribunal Federal. Declarada a inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, de lei ou ato legislativo de outra natureza, porque só o Supremo Tribunal Federal pode fazer essa declaração, êste Tribunal comunica ao Senado. E diz a lei: "incumbe ao Senado suspender a execução". Por que, Sr. Presidente? Porque, de certa forma, essa suspensão de execução é um ato legislativo, importa na revogação de uma lei, o Poder Judiciário não tem competência para revogar leis, tem competência para aplicá-las. Quem tem competência para revogar leis é o Poder Legislativo, por intermédio de uma outra lei. Uma lei declarada inconstitucional não mais pode ser mantida com eficácia nos quadros da legislação brasileira, porque o Supremo Tribunal Federal, dentro de sua competência única e exclusiva, disse que ela era inconstitucional, e pela Constituição incumbe ao Senado suspender a execução das leis que o Supremo Tribunal Federal declarar inconstitucionais; é ato consequente, secundário, de execução de dispositivo do Supremo Tribunal Federal. Conseqüentemente, o Senado, quando pratica êsse ato, é o executor de uma decisão do Supremo Tribunal. Por isso que admito a reclamação contra êsse ato executor. Não há opção, frente ao dispositivo cogente da Constituição. (...)

O Senado não tem competência para examinar o mérito da decisão do Supremo Tribunal, para interpretá-la, para ampliá-la ou para restringi-la. Não tem opção, nestas condições, Sr. Presidente. Na normalidade do processo constitucional, o Senado é mero executor da decisão do Supremo Tribunal Federal.

E, considerando esse ato como um ato de execução, ato complementar, ato secundário, conseqüente e subsequente àquele ato judiciário praticado pelo Supremo Tribunal Federal, obediente às normas da Constituição, é que acho que o Senado Federal é mero executor constitucional e a sua "Resolução" é ato administrativo de execução, em obediência a decisão do Supremo Tribunal Federal, do qual não se pode tornar juiz, cujas decisões não pode interpretar, nem ampliar e muito menos restringir. Tratando-se de ato de execução, praticado o ato, promulgada e publicada a Resolução n.º 32, eu estou, e neste ponto com apoio do lúcido e brilhante voto do eminente Relator do Mandado de Segurança, que ele não podia mais revogá-la. Tratava-se de execução completa, havia **res judicata** e havia execução; não podia mais a autoridade executora rever o ato de execução já cumprido e aperfeiçoado, e rever ainda onde atingia a própria execução exequenda; não tinha capacidade legal; não tinha capacidade jurídica, nem funcional sequer, porque não se encontra em qualquer dispositivo da Constituição esse poder de revisão do Senado dos atos que pratica em execução de sentença do Supremo Tribunal Federal. Por todos estes fundamentos, Sr. Presidente, conheço da Reclamação.

#### VOTO

O SR. MINISTRO ALIOMAR BALEEIRO — Sr. Presidente, peço a Deus e aos eminentes Juizes que me perdoem se disser alguma heresia, nesta Casa, porque o único meio de o Supremo Tribunal Federal construir a Constituição é por esse processo de tentar, errar e corrigir o erro. Portanto, se um erro eu posso cometer, divergindo, é com grande embaraço para mim, porque tenho em alto apêço intelectual a opinião do eminente Sr. Ministro Pedro Chaves. (...)

Adoto o voto do eminente Ministro Oswaldo Trigueiro, na parte em que considera o mandado de segurança inadequado para o fim pretendido pelo impetrante. Como ambos os relatores frisaram bem, o interesse de Resolução do Senado para a execução do art. 64 da Constituição é de ordem normativa — ou, para usar da expressão do Sr. Ministro Carlos Medeiros, "quase legislativa". Revogar uma lei, suspender a execução de uma lei, é um ato jurídico de caráter normativo. O mandado de segurança, nesse caso, não se pode utilizar pelo mesmo principio de que ele não é utilizado contra a norma em tese. Também acompanho o voto do eminente Ministro Carlos Medeiros contra a reclamação, **data venia** do eminente Dr. Procurador-Geral da República, porque ela tem um caráter correcional que a torna absolutamente imprópria para ser dirigida contra um dos órgãos dos Podêres da República. Até porque este órgão não tomaria conhecimento, nem daria a menor importância a essa decisão do Supremo Tribunal Federal. Ele a ignoraria. E isso não seria, de maneira nenhuma, proveitoso ao prestígio do Supremo Tribunal Federal nem, também, ao principio da harmonia e independência dos podêres. A reclamação de maneira nenhuma caberia. Talvez fôsse possível a representação, por intermédio do Procurador-Geral da República, já que o art. 1.º da Emenda n.º 16, acrescentando mais uma alínea k ao art. 101, inciso I, da Constituição Federal, estendeu essa medida a que se referem os arts. 7.º e 8.º da Constituição contra as leis estaduais, também às leis federais. Talvez. Mas, no caso concreto, não interessa saber se é ou não a representação que cabe. É que não cabe o mandado de segurança nem a reclamação de caráter regimental. Poderia parar meu voto aqui, porém, acredito que o julgado de hoje será uma decisão como aquelas que integram o livro do Ministro

Edgar Costa, "Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal". Estamos, hoje, exercendo uma das funções mais importantes, justamente a de equilíbrio dos Podêres dentro da República, dentro da Constituição. Neste ponto, com a permissão do eminente Ministro Oswaldo Trigueiro, não creio que tenhamos podêres para dizer que o Senado não pode suspender uma resolução, com base no art. 64. (...)

Vou pôr o problema nos termos em que o eminente Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro o colocou, há pouco, com muito brilho. A primeira pergunta foi essa: pode o Senado Federal revogar a sua resolução tomada com base no art. 64? E a segunda, posta aqui, pelo eminente Ministro Pedro Chaves: Pode o Senado deixar de suspender a lei que lhe é apresentada como inconstitucional? (...) Tenho a impressão de que o eminente Sr. Ministro Pedro Chaves, talvez por má percepção minha, levantou a tese de que é o Senado obrigado a executar aquilo que o Supremo Tribunal Federal disse, quando afirma a inconstitucionalidade de uma lei. A expressão de S. Ex.<sup>a</sup> foi "O Senado é um executor das decisões do Supremo Tribunal Federal". Então, S. Ex.<sup>a</sup> admitiu que o Senado possa penetrar no julgado do Supremo Tribunal e apreciar se ele está formalmente compatível com a Constituição, isto é, se ele foi votado por *quorum* adequado, de acôrdo com o art. 200 da Constituição etc. Ai, não. Acho que, quando o Supremo Tribunal Federal decide, o acórdão que sai daqui tem, por si, a presunção de que o julgamento foi tomado com tôdas as cautelas constitucionais. (...) Será o próprio Supremo Tribunal Federal que verificará se foram tomadas as cautelas, de acôrdo com as normas legais adequadas. O Senado, a meu ver, não pode fazer isso. É matéria *interna corporis*. Agora, o Senado, na minha opinião, tem discricionarismo político de suspender ou não. Se convier, êle suspende; se não convier, êle, ao invés de prestigiar a decisão do Supremo Tribunal, pode tomar a iniciativa de uma emenda à Constituição, ou ficar inerte. (...)

Agora, o que sustento é que o Senado tem o direito de dar ou não dar a suspensão de lei impugnada como inconstitucional. Pode fazê-lo, para observar se o Supremo Tribunal se estabiliza na matéria e vem a ter uma jurisprudência predominante sôbre ela. Não podemos negar que, na história do Supremo Tribunal, a respeito de inúmeras teses, a sua jurisprudência tem vacilado, e encontramos, às vèzes, num espaço pequeno de tempo, decisões declarando que tal lei é inconstitucional, e outras, que é constitucional, acêrca de vários problemas. Sabemos, acêrca do art. 141, § 34, que se pode encontrar uma série de julgados num e noutro sentido. A respeito da possibilidade de uma lei federal poder isentar do impôsto estadual ou municipal um serviço no qual a União tenha interesse, há acórdãos nesses dois sentidos. E os casos poderiam ser multiplicados ao infinito. O Senado tem o direito, mesmo depois da Súmula, de esperar que se pacifique, que afinal se tranqüilize o entendimento do Supremo Tribunal; porque pode acontecer que passe a resolução numa tarde e, nessa mesma tarde, resolva o Supremo que aquela lei, que era constitucional, seja inconstitucional. E pode ser, também, que o Senado prefira a reforma da Constituição, para prevalecer o sentido da lei, pugnado pelo Supremo Tribunal; e pode, também, não fazer nada — cruzar os braços, deixar a matéria em ponto morto, que nada lhe acontece, porque não há qualquer sanção para a sua resistência. Será justificável que o faça, às vèzes, porque é velho que um Tribunal da altitude do Supremo Tribunal Federal, ou da Côte Suprema dos Estados Unidos ou da Argentina, legisle, num caso concreto. Às vèzes, há matizes, em cada caso, e aquela decisão que diz que

a lei é inconstitucional, assim procede em função de determinadas circunstâncias e distinções, e não em face da lei. Por essas razões, Sr. Presidente, adoto os votos de ambos os eminentes Srs. Ministros-Relatores, não conhecendo nem do mandado de segurança, nem da reclamação. E, com ressalva a respeito desses poderes do Senado, que, a meu ver, podemos nos dispensar de apreciá-los, mesmo para não nos comprometermos, desde já, o que não é necessário para a solução deste caso.

## VOTO

O SR. MINISTRO PRADO KELLY — Sr. Presidente, consinta o Tribunal que, antes de entrar, pròpriamente, na questão relativa ao *remedium juris*, chame a atenção dos eminentes Ministros para a unanimidade que se está constituindo quanto ao fundo da questão ora debatida. Depara-se uma resolução, uma deliberação do Senado, em contraste com o juízo que formamos do modo pelo qual ele devera exercer a sua missão constitucional. “Le moi est haissable”, diz o velho provérbio; fico, de certo modo, constringido ao lembrar as origens desse dispositivo, porque fui quem o propôs, na Constituição de 1934. Mas por que o fiz? A jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal negava a extensão a outros interessados dos efeitos das suas decisões. O julgado estava, como é de *communis opinio*, adstrito a questão focalizada perante a Còrte. Só em *habeas corpus* (impetrado o primeiro deles pelo Conselheiro Rui Barbosa, para assegurar a liberdade de reunião em praça pública) se admitiu a extensão da medida *erga omnes*. Então, acudia naturalmente aos estudiosos dos fatos jurídicos a conveniência de instituir-se meio adequado à pronta suspensão dos efeitos, para terceiros, das leis ou regulamentos declarados inconstitucionais pela Suprema Còrte. Foi uma inspiração de ordem prática. Mas a fórmula, adotada pela Constituição de 1934, obedecia, ainda, a razões de ordem técnica. O regulamento, a lei, podiam provir da União, dos Estados-Membros ou dos Municípios. Se se aguardasse a revogação, para alcance geral, de norma eivada de inconstitucionalidade, escaparia ao Legislativo Federal o ensejo, em muitos casos, de corrigir os defeitos de diplomas estranhos à sua competência, como, por exemplo, os da órbita estadual ou municipal. Hoje, em Direito Público, a dificuldade acha-se vencida. E vale como paradigma o preceito correlato da Constituição Italiana. Note-se que a questão de “ilegitimidade constitucional” não implica, necessariamente, a revogação de textos, pois a regra é que uma lei só se revoga por outra lei, um regulamento por outro regulamento, uma norma por norma de igual categoria. Mas o estatuto italiano deu ao Presidente da Còrte Constitucional a faculdade de declarar a ineficácia de disposição normativa, reputada “ilegítima” pela mesma Còrte. Inspirado pelo precedente, o Poder Executivo, ao encaminhar ao Congresso projeto que se converteu na Emenda n.º 16, sugeriu a adoção daquele critério, tècnicamente perfeito, por distinguir, eximamente, entre a *incompatibilidade* da norma ordinária com a constitucional e a *revogação* das leis ou regulamentos. Mas o Senado reagiu à proposta do Executivo e manteve o art. 64, como estava redigido. Em face desse artigo, qual a missão que o Senado está exercendo? A missão que o Senado exerce é política, e do ponto de vista formal, não se confunde com a função legislativa. Política, em virtude do princípio de harmonia entre os poderes da União, o que ainda se reforça com argumento de ordem histórica: Na Constituinte de 1933, se quis dar a um “Conselho Federal”, que mais tarde se transformou em “Senado” (por

emenda redacional de undécima hora) o encargo de arbitrar dissídios entre os Podêres, e, então, o Senado exercitaria ainda mais facilmente aquela atribuição. Mas, no sistema da Constituição de 1891, restabelecido na de 1946, não existe dúvida quanto à preeminência da decisão judicial. Quando o Supremo assenta a inconstitucionalidade de texto, não há como admitir a revisão do seu aresto por um órgão político. Que lei não é, basta lembrar o Regimento do Senado. A expressão nêle usada é “resolução”. Não é, sequer, “decreto legislativo”, o qual corresponde à competência exclusiva do Congresso, nem “projeto de lei”, que corresponde a atos sujeitos à sanção presidencial. Denomina-se “resolução” porque o Senado não encontrou outro termo para melhor o caracterizar. Nestas condições, indago, de mim para mim, se o fundo da questão, como o focalizamos, comporta dúvida razoável. Pedindo escusas ao Plenário pela extensão involuntária dada a êste voto, passo a examinar a questão do *remedium juris*. Fácil seria sustentar que, na forma da nova Emenda n.º 16, se depara a hipótese prevista na nova letra k do inciso I do art. 101 da Constituição: “Representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República.” Defronta-se aqui “ato de natureza normativa”, porque, desde que se estendem *erga omnes* os efeitos de julgado a *singulis*, temos caracterizada a feição geral e obrigatória do “ato político”. Mas qual a consequência? O Supremo, conhecendo da “representação”, declararia nula a segunda resolução do Senado. Subsistiria a primeira, mas nada impede pronunciamento ulterior da Câmara Alta, dando também pela revogação daquela. (...)

Tôdas as vêzes que estivesse em causa a “autoridade” da decisão ou a “integridade” da competência o caso seria de reclamação. Mas sou forçado a reconhecer, de acôrdo com os ilustres preopinantes, que, nos dispositivos que complementam o princípio, não se configurou a hipótese de que se trata. Os artigos seguintes referem-se a medidas processuais, como sejam as de avocar o conhecimento de processo administrativo ou determinar o envio de autos do processo. Parece que ficou limitado o âmbito do instituto. Torno a indagar: — Qual é o obstáculo fundamental à concessão da segurança? Argumenta-se que o *writ* se dirige contra uma “lei” ou “quase lei”. Mas de “lei” ou “quase lei” não se trata, a meu ver. Na vigência da Constituição de 1946 era restrita a competência do Supremo, para considerar atos do Senado, porque, pelo art. 101, inciso I, letra i, só cabia a esta Côrte conhecer de mandado de segurança contra ato do Presidente da República, da Mesa da Câmara ou do Senado e do Presidente do próprio Tribunal. Mas a Emenda n.º 16 dilatou aquela competência, com admitir o pronunciamento desta Côrte nos mandados de segurança contra ato do Presidente da República, do Senado e da Câmara dos Deputados. É certo que a doutrina relativa ao mandado de segurança excluiu o cabimento dêle contra a “lei em tese”. Mas, se a Constituição se refere a “atos do Senado” (já não se cuida de “ato da Mesa”) e se entre êsses atos não se inclui, por construção jurisprudencial, a lei, que outro ato melhor exemplificaria a nossa competência, senão que ora apreciamos? Por êsses motivos, Sr. Presidente, acompanho a argumentação vitoriosa (a meu ver) quanto à parte do mérito; até o instante, não ouvi uma só palavra de justificativa à reconsideração, pelo Senado Federal, de seu primeiro ato. Concedo a segurança, porque o reputo o meio mais expedito de fazer valer, neste caso, a autoridade do Tribunal, sem os inconvenientes que poderia acarretar o deferimento da representação ou da reclamação.



**VOTO**

O SR. MINISTRO ADALÍCIO NOGUEIRA — Sr. Presidente, eu considero que, no caso, não se trata propriamente de uma lei em tese, mas de um ato do Senado Federal, que o praticou em nome da Constituição, para complementar, digamos assim, aquilo que o Egrégio Supremo Tribunal Federal decidiu. Praticando tal ato, o Senado Federal estava, por consequência, cumprindo missão constitucional, que lhe foi outorgada, de acatar e complementar a decisão deste Egrégio Supremo Tribunal Federal. Acho que se trata, como bem disse o eminente Ministro Pedro Chaves, de um ato consequente de resolução anterior do Supremo Tribunal Federal. (...) Parece-me que a decisão do Supremo Tribunal Federal está dentro dessa proporção. De maneira que, assim sendo, eu também voto, *data venia*, dos eminentes Ministros que me antecederam e do eminente Ministro Aliomar Baleeiro, que foi o voto que se seguiu imediatamente aos votos dos eminentes Ministros-Relatores, conhecendo, também, do mandado de segurança, para deferi-lo nos termos do voto dos eminentes Ministros Prado Kelly e Pedro Chaves.

**VOTO**

O SR. MINISTRO EVANDRO LINS — Sr. Presidente, dispõe o art. 1.º da Lei n.º 1.533, de 31-12-1951: "O mandado de segurança será concedido para proteger direito líquido e certo sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça." Cabe ao Supremo Tribunal julgar os atos do Senado Federal, de acôrdo com o § 1.º, acrescentado ao art. 101 da Constituição pela Emenda n.º 16, de 1965. Discute-se se se trata de lei em tese ou de ato administrativo. Não me parece que se trate de norma legislativa, mas de ato *sui generis*. O Ministro Prado Kelly mostrou que não é lei. (...) Lei não é porque, se o fôsse haveria de ser aprovada pelas duas Casas do Legislativo: o Senado e a Câmara e sancionada pelo Presidente da República. Portanto, lei não é. É um ato do Senado. (...)

Trata-se de ato cuja destinação é tornar obrigatória, em relação a todos, *erga omnes*, uma decisão do Supremo Tribunal Federal. Uma vez que o Senado Federal determinou a suspensão da lei, de acôrdo com o art. 64 da Constituição, essa sua decisão passa, então, a operar para todo o País, em relação a todos os cidadãos, *erga omnes*. O Senado não podia mais voltar atrás, como o Supremo Tribunal Federal não o poderia, em relação à decretação da inconstitucionalidade da lei. (...)

O Mandado de Segurança é cabível. Mesmo que se tratasse de lei ou de decreto, que não é o ato impugnado, já temos decidido, como lembrou o ilustre advogado impetrante, ser cabível o mandado de segurança. São citadas decisões. Não há uma formulação, na Súmula, que não permita atender aos casos concretos.

Assim, Sr. Presidente, apesar de entender cabível o mandado de segurança, para obviar a dificuldade, uma vez que estamos todos de acôrdo em relação ao mérito, adiro à sugestão feita pelo eminente Ministro Victor Nunes para que, caso não se conheça do mandado de segurança ou da reclamação, se conheça do pedido como representação, uma vez que está devidamente instruído. Portanto,

conhecendo da representação eu a julgo procedente, para anular a segunda resolução do Senado Federal; ou concedo o mandado de segurança, ou, também, julgo procedente a reclamação, qualquer que seja a fórmula que se queira acolher.

### EXPLICAÇÃO

O SR. MINISTRO ADALÍCIO NOGUEIRA — Sr. Presidente, eu me referi, também, ao mandado de segurança; mas, pode ser reclamação. Se se conhecer, está no pressuposto.

### PRIMEIRA EXPLICAÇÃO

O SR. MINISTRO RIBEIRO DA COSTA (Presidente) — Peço a atenção dos eminentes colegas. Tendo sido sustentada a preliminar de que cabe, no caso, em última análise, a representação, estabelecido este ponto de vista pelo eminente Sr. Procurador-Geral da República e, tendo em atenção, ainda, a economia processual — porque é tempo perdido estar o Tribunal a discutir tese em torno do cabimento do mandado de segurança e da reclamação para, afinal, chegar a representação —, tendo em vista este sentido prático da questão preliminar, parece-me ser necessário pô-la a votos. O Tribunal conhece do caso como representação? (...)

Estou suspendendo o julgamento, de acordo com o ponto de vista do Sr. Procurador-Geral da República, que é a parte principal no processo, de que é parte principal também o reclamante e impetrante, para submeter a votos, pelo Tribunal, se cabe ou não a representação. Se o Tribunal entender que cabe a representação, preliminarmente, depois tomarei os votos sobre a matéria de mérito.

### VOTO SOBRE REPRESENTAÇÃO

O SR. MINISTRO OSWALDO TRIGUEIRO (Relator) — Sr. Presidente, fui relator apenas do mandado de segurança. Nessa qualidade não poderia conhecer do pedido a outro título. Aliás, continuo convencido de que é incabível o pedido originário ao Supremo Tribunal. A Resolução do Senado, por si só, não representa ofensa, nem ameaça, ao direito de qualquer contribuinte. Também não me pronunciei sobre a reclamação, relatada pelo Sr. Ministro Carlos Medeiros, porque sobre ela ainda não fui chamado a votar. Quanto a conhecer da espécie como representação, entendo que não poderia fazê-lo *ex officio*, porque a representação depende de iniciativa do Procurador-Geral da República. Mas agora, já que o Dr. Procurador-Geral toma essa iniciativa, pedindo que seu parecer seja convertido em representação, dela conheço e a julgo procedente, pelas razões constantes de meu voto.

### VOTO SOBRE REPRESENTAÇÃO

O SR. MINISTRO CARLOS MEDEIROS SILVA (Relator) — Conheço como representação, de vez, que o Sr. Procurador-Geral da República assim postulou, nesta assentada, e o processo está instruído devidamente. A autoridade representada no caso, o Senado Federal, já prestou informações.

**VOTO PRELIMINAR**

O SR. MINISTRO ALIOMAR BALEEIRO — Sr. Presidente, conheço como representação, embora ainda não haja uma lei regulamentando o exercício dela em relação a leis federais. Conheço porque, quando entrou em vigor a Constituição de 1946, também não havia lei regulamentando o exercício desse remédio por parte do Sr. Procurador-Geral da República, e creio que foi Themístocles Cavalcanti quem encaminhou as primeiras, independentemente de um texto legislativo; e o Supremo Tribunal Federal considerou auto-aplicável o dispositivo constitucional. Por estes precedentes, dado que o Sr. Procurador-Geral da República assumiu a autoria da reclamação e também o Senado Federal foi ouvido, embora em um prazo menor do que aquele que é concedido às Assembléias dos Estados em circunstâncias análogas, repito; em face do precedente, conheço da representação.

**VOTO SOBRE REPRESENTAÇÃO**

O SR. MINISTRO PRADO KELLY — Sr. Presidente, conheço da representação, como conheci do mandado de segurança.

**SEGUNDA EXPLICAÇÃO**

O SR. MINISTRO RIBEIRO DA COSTA (Presidente) — A matéria do mérito já foi debatida pelo substancial voto do eminente Sr. Ministro-Relator. O voto de S. Ex.<sup>a</sup> foi secundado, também quanto ao mérito, pelos eminentes Srs. Ministros que já se manifestaram. Está-me parecendo que, sobre esta parte, o Tribunal tem ponto de vista concorde. Entretanto, se não tem, darei a palavra a qualquer dos eminentes Srs. Ministros que deseje se manifestar sobre o mérito.

**VOTO SOBRE REPRESENTAÇÃO**

O SR. MINISTRO VICTOR NUNES — A questão que ora se discute é muito importante. O debate se alongou, abrangendo vários aspectos constitucionais, e, como dizia há pouco o Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, é muito difícil responder com "sim" ou "não". Em primeiro lugar, Sr. Presidente, apóio, em parte, as considerações do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, porque o Senado não é um autômato na aplicação do art. 64 da Constituição. (...) Entendo como o Sr. Ministro Baleeiro, que o Senado pode, a meu ver, julgar da oportunidade de suspender ou não a execução de lei que tenhamos declarado inconstitucional. E há de levar em conta, em tais circunstâncias, a possível oscilação da jurisprudência do Tribunal como foi observado. Não me refiro, neste passo, à cláusula constitucional que permite ao Senado suspender "no todo ou em parte" a lei declarada inconstitucional, porque me parece evidente, como disse o Sr. Ministro Adalicio Nogueira, que essa referência da Constituição está vinculada à extensão do julgado do Supremo Tribunal. O Senado não pode, por iniciativa própria, suspender a vigência de uma lei qualquer. Ele só pode suspender uma lei no pressuposto de haver o Supremo Tribunal decidido contra a sua validade. Está, pois, na contingência de observar os limites do que o Tribunal decidiu, porque o Senado não pode alterar a nossa decisão. Se o Senado, ao suspender a vigência de uma lei, pudesse acolher apenas parte do que decidimos e desprezar o restante, o resultado, em tese, poderia ser contraproducente, especialmente quando as diversas partes do julgado fôssem indissociáveis. (...)

A Constituição não deu ao Senado, no art. 64, o poder de vetar parcialmente as decisões do Supremo Tribunal. Por isso, ele suspenderá no todo ou em parte a lei, consoante o Tribunal houver declarado a lei inconstitucional no todo ou em parte. Mas o Senado terá o seu próprio critério de conveniência e oportunidade para praticar o ato de suspensão. Se uma questão foi aqui decidida por maioria escassa e novos Ministros são nomeados, como há pouco aconteceu, é de todo razoável que o Senado aguarde novo pronunciamento antes de suspender a lei. Mesmo porque não há sanção específica nem prazo certo para o Senado se manifestar. Vem, agora, o problema da natureza do ato que o Senado pratica, quando suspende a execução de uma lei, em obediência a decisão do Supremo Tribunal. Esse ato, por um lado, é evidentemente executório, ou secundário, ou complementar, como disse o Sr. Ministro Pedro Chaves, porque ele não poderia ser praticado, se não preexistisse a decisão do Supremo Tribunal. Sendo um ato vinculado à decisão, é secundário, complementar ou executório em relação a ela. Por outro lado, esse ato não deixa de ser normativo. Se a lei é normativa e o Senado, ao suspendê-la, retira a eficácia da lei, ele acrescenta alguma coisa à decisão, e esse acréscimo tem força tão normativa como a da lei que é posta fora de circulação. Se essa eficácia normativa, que suspende a lei, não derivasse da resolução do Senado Federal mas do julgado do Supremo Tribunal, a intervenção do Senado seria desnecessária: a decisão seria executada, desde logo, com efeito normativo. Mas não é este o nosso sistema. Daí a necessidade de se acrescentar um plus à decisão judiciária, tornando-a obrigatória *erga omnes*, por ser ela, por natureza, obrigatória somente para as partes. (...)

Depois que o Senado aprova resolução suspendendo a lei, os Tribunais não mais a podem aplicar. Para todos os efeitos, a lei, em tal caso, se considera revogada. Não importa que a lei tenha emanado de outro Poder (decreto-lei), ou das duas Câmaras com a colaboração do Presidente. A Constituição é que regula como se fazem as leis e como se revogam. Se a Constituição previu, na hipótese que estamos discutindo, um modo especial de revogação de lei, não podemos negar-lhe obediência; a Constituição há de prevalecer. Por tudo isso, parece-me que o ato suspensivo do Senado é de natureza normativa, porque tem o efeito de revogar a lei. Por ser normativo, com esse efeito revocatório da lei, parece-me de todo evidente que o Senado não pode voltar atrás, pois a lei revogada só se restaura por outra. O Senado só poderia restaurar a lei que ele, ao suspender, revogou, se tivesse poder legislativo autônomo, se tivesse o poder de fazer a lei originária. Mas esse poder ele não tem, sequer, quanto às leis federais, muito menos quanto às estaduais, como é o caso dos autos. Acolho, portanto, a representação.

## EXPLICAÇÃO

O SR. MINISTRO ALIOMAR BALEEIRO — Sr. Presidente, peço a palavra para esclarecer meu voto. (...) Agora, quanto ao mérito, voto contra o provimento da representação. Creio — e, nisso, divirjo do eminente Sr. Ministro Victor Nunes Leal — que é lícito ao Senado rever a sua resolução. Creio que S. Ex.<sup>a</sup> está equiparando duas hipóteses diferentes. S. Ex.<sup>a</sup>, como ouvimos aqui, considerou o ato do Senado com apoio no art. 64 a uma revogação de uma lei. Não. O que o texto diz, inegavelmente, é que a suspensão da execução é uma situação de direito; não é única em nossa Constituição, no art. 64. Além do caso do art. 64, temos um outro exemplo de que uma lei pode ficar em vigor e ter sua execução

suspensa. Veja V. Ex.<sup>a</sup>, por exemplo, o art. 141, § 34. Ali, há dois princípios: que um tributo deve ser sempre decretado por uma lei; mas que a sua cobrança em cada exercício dependerá de uma prévia autorização orçamentária. Então, que acontece se o Congresso — estou discutindo no plano federal — ou uma Assembléa de Estado não conceder autorização orçamentária para cobrança de um impôsto em determinado orçamento, embora não haja sido revogada a lei que decreta êsse impôsto? A lei está em vigor; apenas faltou o ato que dá eficácia àquela lei, naquele exercício. Pode o Congresso achar conveniente não revogar a lei e deixá-la para quando julgar oportuno utilizá-la. E, num determinado exercício, considerar que a receita daquele impôsto ou conveniência da política possam não aconselhar a cobrança, naquele ano. O caso não é único, por isso reconheço ao Senado o poder de suspender e rever o seu ato e fazê-lo em qualquer tempo. Poderia, também, chegar à conclusão de que mais convém aguardar aquela hipótese já aqui exposta pelo eminente Sr. Ministro Victor Nunes Leal: uma mudança, por exemplo, da composição do Supremo Tribunal, quando a margem de votação foi mínima, apenas um voto de diferença, como é, por exemplo, o caso das taxas de incêndio, de Pernambuco e Minas Gerais. A diferença de votação é muito pequena, nesse caso. Como poderia, também, preferir o processo da emenda constitucional. Por essas razões, não querendo me alongar quanto ao mérito, indefiro a representação. (...)

#### VOTO

O SR. MINISTRO HERMES LIMA — Sr. Presidente, a Resolução n.º 32, do Senado, suspendeu, em função do acórdão do Supremo Tribunal que o declarou inconstitucional, o artigo de lei definido nesse acórdão, na letra p. E, mais tarde, cinco meses depois, a Resolução n.º 93 suspendeu aquela Resolução n.º 32. Creio que não poderia fazê-lo. E não poderia fazê-lo, porque não ocorreram motivos de ordem pública. (...) Mesmo admitindo que o pudesse fazer, teoricamente, no caso o Senado Federal não apresentou razões de ordem pública que lhe determinassem êsse gesto. Mas, a meu ver, êle não poderia suspender uma resolução que já mandou suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. O Senado, normalmente, não pode deixar de ser obrigado a suspender, no todo ou em parte, lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. E não pode, exatamente, porque a nossa decisão é relativa ao caso concreto, mas, seria injusto que ela não aplicasse, também, a todos os interessados. Por outro lado o Senado é, normalmente, doutrinariamente obrigado, pela autenticidade da vida constitucional, que não repousa sômente nos limites literais do texto escrito, mas repousa na filosofia do regime que inspira a seriedade política dos que ocupam cargos públicos. Se fosse dado ao Senado permanecer aguardando a oportunidade melhor ou pior de executar uma decisão do Supremo Tribunal Federal, suspendendo a execução de lei em todo ou em parte, isso tiraria tôda a seriedade, tôda a dignidade da vida constitucional. A vida constitucional passaria a ser, então, um jôgo de interesses em que um dos ramos do Poder da República poderia ficar esperando a maré oportuna ou não para suspender ou deixar de suspender um ato do Senado Federal. Estou de acôrdo com os eminentes relatores Oswaldo Trigueiro e Carlos Medeiros. No mérito, julgo improcedente a representação, pelo fundamento de que o normal será, quando o Estado cobrar o impôsto, os interessados venham, por um mandado de segurança que não será originário mas que acabará sendo manifestado ao Supremo Tribunal Federal. É a maneira mais normal.

**VOTO**

O SR. MINISTRO GONÇALVES DE OLIVEIRA — Sr. Presidente, estou com os eminentes Ministros que consideraram que o Senado Federal tem discricção, tem oportunidade para suspender a lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. A matéria é de ordem política, normalmente, pelo princípio de igualdade de todos perante a lei. Por isso mesmo, deve o Senado Federal suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Mas, às vèzes, como foi realçado neste Tribunal, a decisão é tomada por um voto apenas; estando na iminência de serem substituídos os Ministros do Tribunal ou por motivos quaisquer de conveniência, é lícito deixar ao Senado Federal a faculdade de delongar, de deixar passar um espaço de tempo maior, a fim de levar a Plenário a decisão sôbre a inconstitucionalidade de lei decretada pelo Supremo Tribunal Federal. Mas o que me parece certo, Sr. Presidente, é que, tendo-se manifestado o Senado Federal a respeito, nos termos do art. 64 da Constituição, estabeleceu-se o princípio de caráter político normativo, suspendeu-se a execução da lei e, assim, não pode mais voltar atrás o Senado, para desprestígio da decisão do Supremo Tribunal Federal. Se o fizesse, passaria a julgar, a meu ver, da inconstitucionalidade da lei afirmada pelo órgão máximo encarregado de assim decidir pela Constituição da República. O Senado não poderá fazê-lo. (...) O Senado manifestando-se, dá-se a exaustão da sua competência, não pode voltar atrás e, fazendo-o, comete ato anulável pelo Supremo Tribunal Federal, pela competência que a Constituição e a Emenda Constitucional n.º 16 deram a este Alto Pretório.

**VOTO**

O SR. MINISTRO CÂNDIDO MOTTA FILHO — Sr. Presidente, acho que o processo de inconstitucionalidade é feito para garantir, acima de tudo, a permanência da ordem jurídica e da segurança jurídica. Quando o Senado Federal, com o seu conteúdo político, suspende, no todo ou em parte, uma lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, éle baixa uma resolução, que ganha sentido e firma para o País a generalidade daquilo que foi julgado em particular pelo Supremo Tribunal Federal. (...) É o princípio de igualdade de todos perante a lei. O Senado Federal não pode, de maneira alguma, revogar essa resolução, sob pena de trazer ao País a insegurança jurídica, que é base da ordem constitucional.

**VOTO**

O SR. MINISTRO LUIZ GALLOTTI — Enquanto ouvia os eminentes colegas e o eminente Procurador-Geral da República, tomei algumas notas e, com base nelas, passo a proferir o meu voto: — O ato do Senado, previsto no art. 64 da Constituição, não é um ato legislativo. Se fôsse, teria que competir não só ao Senado mas também à Câmara, dependendo ainda de sanção do Presidente da República. Se fôsse, não poderia abranger leis estaduais, como é a de que agora se trata, conforme bem assinalou em seu voto magistral o eminente Ministro Prado Kelly. Trata-se de atribuição, que o art. 64 da Constituição confere ao Senado, de suspender, no todo ou em parte, a execução de lei declarada inconstitucional, no todo ou em parte, pelo Supremo Tribunal, fazendo com que as decisões judiciais, em nosso sistema, tenham seu alcance limitado às partes em litígio, salvo nos casos de representação do Procurador-Geral da República

sobre a inconstitucionalidade em tese (inovação trazida pela Constituição de 1946). O ato do Senado é complementar de uma decisão judicial, ampliativo dos efeitos desta. Em nosso regime, prevalece, como nos Estados Unidos, o chamado sistema de freios e contrapesos. O Presidente da República pratica ato de natureza legislativa, quando sanciona ou veta. O Poder Legislativo pratica ato administrativo, quando nomeia. O mesmo ocorre com o Poder Judiciário. Assim, também, o Senado não pratica ato legislativo no caso que estamos examinando e outros, como, por exemplo, quando aprova, antes da nomeação, escolhas feitas pelo Presidente da República, quando julga este, ou os Ministros do Supremo Tribunal etc. Pode o Senado, ao exercer a atribuição que lhe confere o art. 64 da Constituição, rever, em sua substância, a decisão do Supremo Tribunal? Não. Poderá, quando muito, ver se foi observado o *quorum* do art. 200 da Constituição etc. (aspectos formais). Mas isso não está em causa. O eminente Ministro Oswaldo Trigueiro, para não admitir o mandado de segurança, argumentou com a hipótese de promulgar o Estado nova lei igual à que o Supremo julgara inconstitucional e cuja execução o Senado suspendera. Não caberia o mandado de segurança por ser contra lei em tese. Ora, na hipótese, haverá lei em tese. Mas lei em tese não é, como vimos, o ato do Senado que, complementando decisão do Supremo, apenas suspende os efeitos da lei julgada inconstitucional. O eminente Ministro Prado Kelly invocou, muito bem, a Emenda Constitucional n.º 16, que admite mandado de segurança contra atos do Senado e não apenas contra atos de sua Mesa, como dizia a Constituição de 1946 em seu texto primitivo (art. 101, n.º 1, i). Mesmo antes da Emenda n.º 16, no mandado de segurança requerido pelo Sindicato dos Bancos contra a Resolução da Câmara que ordenara a publicação de inquérito feito no Banco do Brasil, entendi, e entendeu o Tribunal, que se deveria ter como implícita a competência do Supremo para conhecer, também, de mandado de segurança contra atos da própria Câmara, pois o mandado de segurança cabe, seja qual for a autoridade responsável (Constituição, art. 141, § 24) e outro Tribunal não existe acima do Supremo. Assim, conheço do mandado de segurança. Se não conhecido pelo Tribunal, eu conheceria do pedido como reclamação. (...)

No caso, anulada a segunda Resolução do Senado, prevaleceria a primeira. Depois do seu pronunciamento inicial, o eminente Procurador-Geral, verificando que houvera pedido de informações e que estas foram prestadas, concordou em que o caso seria de representação, endossando-a, portanto. Isso nos permite conhecer da matéria por esse meio, caso o Tribunal decida não conhecer do mandado de segurança ou da reclamação (eu conheceria por qualquer destes dois meios, conforme sustentou, em seu brilhante voto, o eminente Ministro Pedro Chaves). Quanto ao mérito, os eminentes Ministros Oswaldo Trigueiro e Prado Kelly fizeram cabal demonstração de que o pedido é procedente. Estou de acordo com os eminentes Ministros Victor Nunes e Aliomar Baleeiro em que o Senado, atendendo a razões de conveniência e oportunidade, pode suspender, ou não, a execução da lei declarada inconstitucional, estendendo ou não, *erga omnes*, os efeitos da decisão do Supremo. O que não pode é, depois de suspender, baixar nova resolução, para interpretar o acórdão da Corte Suprema, restringindo-o. Porque isso seria, no caso, revigorar o Senado, em parte, uma lei estadual (o que não pode) ou revigorar, em casos outros, uma lei federal (o que também não pode, sozinho). Julgo procedente a representação, uma vez que por este meio decidiu o Tribunal conhecer a matéria, ao acolher a proposta do eminente Ministro Victor Nunes.

**DECISÃO**

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

“CONHECERAM DO PEDIDO COMO REPRESENTAÇÃO, JULGANDO-A PROCEDENTE PARA ANULAR O ATO IMPUGNADO, CONTRA OS VOTOS DOS MINISTROS ALIOMAR BALEEIRO E HERMES LIMA, NO MÉRITO. Presidência do Exm.º Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa. Relator, o Exm.º Sr. Ministro Carlos Medeiros. Tomaram parte no julgamento os Exm.ºs Srs. Ministros Carlos Medeiros, Aliomar Baleeiro, Oswaldo Trigueiro, Prado Kelly, Adalicio Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Chaves, Victor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas Boas, Cândido Motta Filho, Luiz Gallotti e Lafayette de Andrada. Licenciado, o Exm.º Sr. Ministro Hahnemann Guimarães. Em 25 de maio de 1966. (as.) DR. ALVARO FERREIRA DOS SANTOS — Vice-Diretor-Geral.”

**EMENTA**

“Ato do Senado Federal de suspensão de execução de lei ou decreto. Aplicação do art. 64 da Constituição. — Reclamação — Mandado de Segurança — O ato praticado pelo Senado Federal com base no art. 64 da Constituição é de natureza quase legislativa; contra êle não cabe a reclamação, de feição correcional, nem o mandado de segurança, porque de caráter normativo.”

**ACÓRDÃO**

“Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do pedido como representação e, por maioria, julgá-la procedente. Brasília, 25 de maio de 1966. (as.) ALVARO MOUTINHO RIBEIRO DA COSTA, Presidente. — (as.) CARLOS MEDEIROS SILVA, Relator.”

Volta a questão à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. O Senador Aloysio de Carvalho emite o seguinte parecer:

**PARECER N.º 270/67**

Por ofício de 27 de julho de 1966, o Sr. Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal dá conhecimento à Presidência do Senado, “para os fins legais”, de que o Excelso Pretório, em sessão plena de 25 de maio de 1966, julgando o Mandado de Segurança n.º 16.512, em que foram recorrentes Engenharia Souza e Barcker Ltda. e outros e recorrido o Senado Federal, anulou o ato impugnado oriundo do mesmo Senado, nos termos do **acórdão** enviado por cópia autêntica.

Esse ato impugnado, e destarte anulado, é a Resolução n.º 93, de 14 de outubro de 1965, assim redigida:

“Art. 1.º — É suspensa a execução do art. 1.º, alínea b, do Decreto n.º 22.022, de 31 de janeiro de 1953, do Estado de São Paulo, que autoriza a cobrança do imposto sobre transações, tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de contratos de locação de serviços profissionais, considerada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão definitiva prolatada no Recurso Extraordinário n.º 38.538.



**Art. 2.º** — É revogada a Resolução n.º 32, de 1965.

**Art. 3.º** — Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

Como se vê do contexto, pela Resolução n.º 93 era tornada sem efeito a Resolução do Senado n.º 32, de 25 de março de 1965, a qual, por sua vez, suspendia a execução da mesma parte de lei estadual de São Paulo, mas em termos que a seguir transcrevemos:

“**Art. 1.º** — É suspensa, nos termos da decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sessão de 16 de junho de 1961, no Recurso Extraordinário n.º 38.538, do Estado de São Paulo, a execução da alínea b do art. 1.º do Livro II do Código de Impostos e Taxas do mesmo Estado, por infringência aos arts. 15, inciso IV, e 21 da Constituição Federal.

**Art. 2.º** — Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

As duas decisões do Senado, a segunda desfazendo a primeira, com um intervalo de seis meses e pouco, reportavam-se, pois, à mesma decisão do Supremo, proferida, por conseguinte, no mesmo Recurso Extraordinário (n.º 38.538) e sobre a mesma matéria. Que razões levaram o Senado a “suspender a suspensão” da execução da lei paulista, para usarmos das expressões dos reclamantes vitoriosos, é o que se verá, a seguir.

Pelo Ofício n.º 621, de 21 de agosto de 1962, o Ministro Lafayette de Andrada, na qualidade de Presidente do Supremo Tribunal Federal, encaminhou ao Senado, para os efeitos do art. 64 da Constituição então vigente, quatorze decisões daquele Pretório, declarativas da inconstitucionalidade de artigos de Constituições estaduais, bem como de leis estaduais e municipais, dentre as quais a decisão proferida no Recurso Extraordinário n.º 38.538, de São Paulo, decretando a “inconstitucionalidade da cobrança do Imposto sobre Transações” (sic).

O Acórdão referido no ofício continha o seguinte curto enunciado:

“Relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário n.º 38.538, de São Paulo, recorrente Abelardo Riedy de Souza e recorrida a Fazenda do Estado,

Resolve o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade alegada, ut notas taquigráficas. Brasília, 16 de junho de 1961. — **Barros Barreto**, Presidente — **Vilas Boas**, Relator.”

Pelas notas taquigráficas, sabla-se que a Fazenda Estadual de São Paulo exigira do recorrente o pagamento do “impôsto sobre transações”, expresso em percentagens sobre o valor de obras administradas e tendo por base contratos de locação de serviços profissionais de arquitetura, desenho, especificação e especialização. Reclamava-se contra isso, alegando-se que a cobrança, pelo Estado, de uma percentagem sobre os honorários cobrados para fiscalização das obras executadas por conta dos proprietários infringia a Constituição Federal em vigor, tanto no seu art. 15, inciso IV, como no seu art. 21.

O art. 15 é o que enumerava os impostos da competência da União, aí compreendida, pelo inciso IV, a tributação sobre renda e proventos de qualquer natureza. O art. 21 estipulava, **primo**, que a União e os Estados poderiam decretar outros tributos além dos que lhes eram atribuídos pela Constituição, mas o impôsto federal excluiria o estadual idêntico.

Assim argüida a “duplicidade da imposição com referência ao mesmo fato gerador”, o Ministro **Cândido Motta** não a aceitou pelo fundamento do inciso IV (impôsto sôbre renda ou proventos), mas pelo do inciso III, em que se dá à União competência para decretar impostos sôbre “produção, comércio, distribuição e consumo” etc. Por um ou por outro aspecto, subsistia, sempre, a bitributação, deferindo-se, pois, a pretensão de inconstitucionalidade.

O expediente remetido pelo Supremo Tribunal ao Senado não possuía mais do que êsses elementos, mas na “ementa” do sucinto acórdão estava consubstanciada por essa forma a matéria. El-la: “Inconstitucional a cobrança do “impôsto de transações”, feita pela Fazenda de São Paulo, com base na legislação tributária estadual, tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de contratos de locação de serviços profissionais (Constituição, arts. 15, 19 e 21).”

Fugindo de nomear a disposição da lei estadual paulista, cuja inconstitucionalidade se decretava, a “ementa” deixava, entretanto, explicitada a parte sôbre que recaía a condenação: indicava pelo nome o impôsto (impôsto sôbre transações); apontava quem o cobrava e a legislação em que essa cobrança se apoiava; mencionava de maneira iniludível o fato gerador da tributação e trazia, enfim, à relação os três artigos da Constituição Federal violados. O Senado não teria mais do que repetir, em sua resolução, o que assim se exprimia na decisão do Supremo, tanto mais quanto nas notas taquigráficas remetidas pelo Supremo Tribunal apenas do voto do Ministro **Cândido Motta**, que não foi o Relator, se colhia referência à lei paulista objeto da impugnação e ao seu artigo. A redação oferecida pela Comissão de Redação particularizou a suspensão da execução da “alínea b do art. 1.º do Livro II do Código de Impostos e Taxas” (sic) de São Paulo.

Ciente da Resolução, por ofício que lhe endereçou o Senado, o Governador de São Paulo reclamou à Presidência desta Casa, pleiteando esclarecimentos, por considerar que, tal como redigido, o ato do Senado poderia levar “o intérprete mais apressado a entender que o egrégio Supremo Tribunal houvera julgado inconstitucionais tôdas as diversas disposições constantes da referida alínea b do art. 1.º do Livro II do Código de Impostos e Taxas”, quando o que se inferia do voto do Relator, Ministro **Villas Boas**, e da **ementa** do “acórdão” era que o Supremo fulminara de inconstitucional a cobrança feita pelo Estado de São Paulo, a título de “impôsto sôbre transações”, de tributação recaindo sôbre estí-pêndios que se classificam na Cédula C, como impôsto de renda que é, e, portanto, da competência exclusiva da União. É que o Código Tributário paulista, conforme transcrição feita no ofício do Governador, registra, nessa letra b do art. 1.º, negócios de “construção, reforma e pintura de prédios e obras congêneres, por administração ou empreitada”, passando, no § 3.º do mesmo artigo, a indicar o que se deva entender por “obras congêneres”, ou seja, uma porção de atividades tributáveis que nem de longe se assemelham à hipótese concreta decidida pelo Supremo. Concluía o Govêrno bandeirante **ensinando** que o esclarecimento que solicitava poderia ser prestado “através de Resolução de caráter interpretativo, a ser promulgada pelo Senado” (sic).

Distribuído o expediente governamental, nesta Comissão de Constituição e Justiça, ao nobre Senador **Jefferson de Aguiar**, foi seu parecer que procedia a representação, porquanto a Resolução n.º 32 dava margem, efetivamente, a “interpretações altamente desfavoráveis à economia paulista”, acentuando, ainda, que elementos trazidos à Assessoria Legislativa do Senado pela Assessoria do

Governo de São Paulo levavam a estimar-se em cerca de quinhentos milhões de cruzeiros mensais (cruzeiros velhos) o prejuízo acarretado ao erário paulista pelo entendimento que se vinha dando, em determinados setores, à mencionada Resolução.

Esta é a origem da segunda Resolução, a de n.º 93, que revogou, expressamente, a anterior, e explicitamente se referiu à cobrança do imposto sobre transações, tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de contratos de locação de serviços profissionais, tal como na **ementa** do acórdão estava consignado. Além disso, substituiu-se a expressão "Livro II do Código de Impostos e Taxas" pela "Decreto n.º 22.022, de 31 de janeiro de 1953", apontado no ofício governamental.

Incontestavelmente, o Governo de São Paulo dirigiu a sua reclamação pelo meio mais impróprio, grave erro a que o conduziram os seus assessôres, preferindo à via judicial, única cabível, o artifício de uma resolução, dita interpretativa, do Senado. Este, afinal, é o significado último da nova decisão do Supremo Tribunal, conhecendo, como **representação**, do pedido de "mandado de segurança" que lhe endereçaram numerosas firmas comerciais com sede em São Paulo, postulando a anulação total da Resolução n.º 93, sob o fundamento de háver o Senado restringido, quanto aos pontos evadidos de inconstitucionalidade, onde o Supremo Tribunal, em verdade, não fixara limitações.

Já o Governo paulista argumentara, com relação à primeira Resolução, a de n.º 32, que parecia ter ido o Senado muito além do que decidira o Supremo, uma vez que suspendera a execução da alínea b do art. 1.º do Livro II do Código de Impostos e Taxas, alínea compreensiva de várias hipóteses, uma das quais, a de cobrança do imposto sobre transações, tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de contratos de locação de serviços profissionais, fôra a hipótese exclusiva levada ao Supremo, para decisão.

Evidentemente, para uma das partes, a parte tributária, satisfatória a Resolução n.º 32, tornava-se restritiva, e, pois, prejudicial aos seus interesses, a Resolução n.º 93. Para a outra parte, a parte tributadora, por demais generalizada a Resolução n.º 32, e, portanto, prejudicial aos interesses do fisco, tornava-se exata e justa, em virtude dos seus estritos termos, a Resolução n.º 93.

O dilema só poderia ser resolvido pelo órgão de onde emanara a decisão, e o foi, na apreciação do citado mandado de segurança, depois de longos debates, em que vieram a pêlo considerações de ordem doutrinária sobre o papel constitucional do Senado, qual o de suspender a execução de lei que o Supremo declare inconstitucional. Ainda que em alguns pronunciamentos individuais vingasse a tese de que o Senado, no uso da faculdade que lhe conferia o art. 64 da Constituição de 1946 (hoje, a matéria está regulada no art. 45, inciso IV, da Constituição vigente), tem a liberdade de não suspender, por motivos que ao seu alto critério se imponham, a lei tida por inconstitucional (e houve até assertivas de que a lei pode ser suspensa, no todo ou em parte, a seu arbítrio), o certo é que o Excelso Pretório conveio em que a segunda resolução do Senado não assiste, sob pena de tumultuar a ordem jurídica, sempre à mercê de suspensões e revalidações da lei condenada, se aceito o precedente.

Muito claro, a esse respeito, foi o voto do Ministro Lulz Gallotti, ao afirmar que, embora concordando com os seus pares, Ministros Victor Nunes e Allomar Baleeiro, em que ao Senado, "atendendo a razões de conveniência e oportuni-

dade”, compete suspender, ou não suspender, a execução da lei incriminada, não vê como possa o Senado, “depois de suspender, baixar nova resolução, para interpretar o “acórdão” da Côrte Suprema, restringindo-o. Porque isso seria, no caso — continuou o eminente Ministro Gallotti —, revigorar o Senado, em parte, uma **lei estadual** (o que não pode) ou revigorar, em casos outros, uma **lei federal** (o que também não pode, sôzinho)”.

Ao Senado cumpriria, destarte, atender ao determinado pelo Supremo Tribunal, suspendendo a sua segunda resolução, e fazendo, por conseguinte, prevalecer a primeira, que, consoante o julgado, é a que se ajusta ao decidido. Persegue-nos, porém, uma dúvida: o art. 64 da Constituição antiga, repetido, *ipsis litteris*, no art. 45, inciso IV, da nova Constituição, dispunha incumbir ao Senado a **suspensão** da execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto cuja inconstitucionalidade o Supremo Tribunal proclamasse, por decisão definitiva.

Ora, a rigor, não se trata, aqui, de **suspender** a execução de uma Resolução nossa, mas de declará-la, por uma vez, irremediavelmente inoperante. Aplica-se, então, a regra constitucional? Quando a Constituição outorga ao Senado o poder de suspender a execução de uma lei ou decreto nas circunstâncias referidas, está significando, prudentemente, que a hipótese não é de ab-rogação ou derrogação de lei, mas de uma interrupção na sua observância, até que o poder competente, pelos meios próprios, promova a sua revogação. Nem se compreenderia que o preceito armasse só o Senado do privilégio de **revogar** uma lei em cuja elaboração cooperaram ambas as Casas do Parlamento, na forma da Constituição e do Regimento. Seria tanto maior o contra-senso, ao arrepio, verdadeiramente, dos princípios federativos, se a lei condenada por inconstitucional fôsse, por exemplo, uma **lei estadual**, na dependência, pois, de revogação por parte da Assembléia Legislativa do respectivo Estado. Em suma, a **suspensão** da execução da lei inconstitucional é sábia providência que a Constituição confia ao Senado, para que se generalizem, de logo, os efeitos decisórios do pronunciamento judicial, restritos, como se sabe, ao caso concreto levado a juízo. É uma **suspensão**, à espera, por bem dizer, da medida legislativa de quem competente, conseqüente lógico da decisão da Justiça.

No caso vertente, o órgão legislativo incumbido, pela Constituição, do ato de **suspensão** é o mesmo de onde derivou o diploma incriminado, o que vale dizer que, embora admitindo-se que uma **resolução** possa representar de **lei** ou de **decreto**, para os fins especiais declarados na disposição constitucional, esta agora não se aplica, no seu contexto real, porque, repetimos, de **suspensão** não se trata.

Assim, uma deliberação que o Senado tomasse, em cumprimento ao decidido, com relação à sua Resolução n.º 93, pelo Supremo Tribunal Federal, fugiria, obviamente, ao modelo de outras deliberações suas, em que a determinação é a de **suspensão** da lei inconstitucional. Os comentadores, consultados sôbre o desaparecido art. 64, não nos indicam o rumo, no particular, e havemos de buscá-lo com os nossos próprios recursos, pôsto que deficientes.

Uma solução certa, ou a única certa, seria a do arquivamento do expediente remetido pelo Supremo Tribunal Federal, por carecer de objeto. Responderíamos, com isso, à letra da norma constitucional, e a Resolução do Senado n.º 93, anulada pelo Supremo Tribunal, anulada estava e anulada restaria. Para êsse resultado, não se precisaria do ato do Senado, complementando, como das outras vezes, a força do “acórdão” da Suprema Côrte.

Há a considerar, porém, o fim específico do invocado preceito constitucional, qual o de evitar que leis ou decretos, enfim, que atos obrigatórios *erga omnes* possam continuar subsistindo, para muitos que da sua inconstitucionalidade, total ou parcial, não tomaram conhecimento. Se aquela cláusula da **suspensão** obedece ao propósito de estender a todos, até à consumação da revogação, o efeito da decisão do Judiciário, não estaria impedido o Senado, em se tratando de ato seu, quando a **suspensão** perderia qualquer sentido, de marchar para uma revogação terminante, ainda que, rigorosamente, desnecessária, porque já anulado, pelo Supremo, o ato em causa, para tódas as conseqüências, inclusive a de fazer prevalecer o anterior, por êle desfeito.

Atendendo, em conclusão, à delicadeza da matéria, envolvendo vários e importantes interesses — os do fisco paulista e os dos contribuintes —, atendendo, mais, a que a primeira resolução foi frontalmente combatida pela administração paulista, que nela enxergou um desvirtuamento indevido, quiçá uma ampliação injustificada dos termos da decisão do Supremo Tribunal, considerando, por fim, que o mesmo Supremo, em seu julgamento posterior, dissipou a confusão, insistindo nos precisos termos da sua primitiva decisão, e prestigiando, portanto, a resolução correspondente do Senado, entendemos de bom aviso baixar um ato que, por seu caráter definitivo, restabeleça, sem mais possibilidade de dúvida, a situação como a encararam o Supremo e o Senado, aquêle, no seu julgado de 16 de junho de 1961, e êste, através de sua Resolução n.º 32, de 25 de março de 1965.

Submetemos, assim, à apreciação do Senado o seguinte

#### PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 44, DE 1967

**Revigora a Resolução n.º 32, de 25 de março de 1965, revogada a Resolução n.º 93, de 14 de outubro de 1965.**

**Art. 1.º** — Fica revigorada, em todos os seus termos e para todos os efeitos, a Resolução n.º 32, de 25 de março de 1965.

**Art. 2.º** — Ficam revogadas a Resolução n.º 93, de 14 de outubro de 1965, e as demais disposições em contrário.

Sala das Comissões, em 26 de abril de 1967. — **Milton Campos**, Presidente — **Aloysio de Carvalho**, Relator — **Antônio Carlos** — **Antônio Balbino** — **Rui Palmeira** — **Petrônio Portela** — **Carlos Lindenberg**.

Publicado no D.C.N. (Seção II) de 3-5-1967

O Projeto de Resolução n.º 44, de 1967, 7 de junho de 1967, o Presidente Moura é aprovado pelo Senado Federal, e, em Andrade promulga a seguinte

#### RESOLUÇÃO N.º 50, DE 1967

**Revigora a Resolução n.º 32, de 25 de março de 1965, revogada pela Resolução n.º 93, de 14 de outubro de 1965, e dá outras providências.**

**Art. 1.º** — É revigorada, em todos os seus termos e para todos os efeitos, a Resolução n.º 32, de 25 de março de 1965, que suspende a execução da alínea b do art. 1.º do Livro II do Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo.

**Art. 2.º** — São revogadas a Resolução n.º 93, de 14 de outubro de 1965, e as demais disposições em contrário.

# Associações de Utilidade Pública

*Adolfo Eric de Toledo*

*Orientador de Pesquisas Legislativas da  
Diretoria de Informação Legislativa*

## JUSTIFICAÇÃO DO TÍTULO

Embora tenha o legislador adotado o emprego dos vocábulos "sociedades civis", "associações" e "fundações", ao elaborar o texto da Lei n.º 91/1935, limitamo-nos, neste trabalho, apenas às associações, por entendermos que tão-somente a estas cabe o reconhecimento da utilidade pública.

Apesar de que, em sentido amplo, se possa vislumbrar similitudes entre associações e sociedades, juridicamente, e em sentido estrito, elas apresentam finalidades distintas que bem as diferenciam.

Na sociedade civil há a finalidade precípua de lucro, enquanto que na associação civil a finalidade é o congraçamento de associados para realização de um objetivo comum, sem intenção lucrativa.

Têcnicamente, associação é entidade destituída de caráter comercial, mas, sim, benéfico, recreativo, literário, artístico, cultural, científico, de amparo, proteção, utilidade pública etc., ao contrário da palavra sociedade, cujo sentido é reservado para determinar a organização que tem fins lucrativos.

A intenção de vantagem econômica para seus sócios, portanto, a exclui da incidência da lei supramencionada, que distinguiu apenas as entidades que sirvam desinteressadamente à coletividade.

De outro lado, as fundações, notadamente as de caráter meramente privado — em que as relações jurídicas não guardam dependência para com o Estado —, não têm, até hoje, perfeitamente delineados os contornos de sua natureza jurídica. Indaga-se, se esta

é um mandato, se uma estipulação em favor de terceiros, se deve ter caráter oneroso ou gratuito, ou se é um ato sui generis de caráter misto.

O certo, porém, é que as fundações são pessoas jurídicas de caráter peculiaríssimo e, em sua estrutura e finalidade, muito se aproximam do direito público.

Então, se com relação às sociedades é pacífica sua inatingibilidade pelo citado diploma legal, com respeito às fundações quanto menos temos de admitir a dúvida, aliás, facilmente sanável pela lição do Ministro Orozimbo Nonato, no verbete "Pessoas Jurídicas" (Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, Vol. 37 — pág. 145).

Comentando acerca das pessoas jurídicas privadas, de que cuida o art. 16 do Código Civil, escreve:

"A marca distintiva de tais pessoas, como diz ORLANDO GOMES (Introdução do Direito Civil, pág. 183), é a qualidade da iniciativa de sua criação. Tanto faz, acrescenta, "que se constituam para a realização de uma obra de interesse geral, como para a concretização de fins particulares. Importa que sejam fruto da iniciativa privada."

ORLANDO GOMES as distingue em associações, sociedades e fundações, observando que, despartencendo o estudo das pessoas jurídicas de direito público ao domínio do direito civil, senão ao do direito constitucional, ao direito administrativo e ao direito internacional público, só as de direito privado cabem naquele domínio, e, ainda assim, excluídas as sociedades mercantis regidas pelo direito comercial e os sindicatos pelo direito do trabalho.

A associação se constitui ao fito de realizar um fim ideal ou econômico. No primeiro caso guarda o nome de associação, no segundo o de sociedade.

De par com elas, existe a fundação, pela qual se institucionaliza um patrimônio para a consecução de fins de interesse geral ou coletivo.

Vale esclarecer que o fim visado na associação pode ser egoísta, embora normalmente derive o contrário. Em todo caso, a marca da associação é, como disse ORLANDO GOMES, a ausência de dividir resultados.

Entre as associações encontram-se as pessoas jurídicas de fins religiosos, recreativos, morais e culturais. Como observa ORLANDO GOMES (liv. cit., pág. 184, in fine), a caracterização das associações importa, porque estão elas sujeitas a regras especiais quanto à participação de seus membros e ao

funcionamento, inaplicáveis às sociedades e, demais disso, só as associações podem ser reconhecidas de utilidade pública."

Expostas, embora num relance, as generalidades em torno das pessoas jurídicas privadas e, considerando a valiosa opinião do renomado jurista, justificada fica a restrição no título.

## CONSIDERAÇÕES GERAIS

A noção genérica de utilidade pública é, frente ao Direito Público moderno, de desenvolvimento muito amplo.

Mister se faz, pois, no estudo do processamento da declaração de utilidade pública para as sociedades civis, associações e fundações mencionadas na Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935, que se fixe, preliminarmente, a verdadeira conceituação da locução "utilidade pública".

Utilidade, ensina Pedro Nunes (1), é a "propriedade que tem a coisa de, no seu uso normal, proporcionar proveito ou comodidade, ou satisfazer a uma das necessidades comuns do homem, sem alteração da sua substância: a utilidade dos bens usufruídos; o usuário fruirá a utilidade da coisa. É o elemento fundamental ou causa do valor econômico".

De Plácido e Silva (2) define:

Utilidade — "Do latim *utilitas* (proveito, vantagem), quer no ponto de vista jurídico, quer no econômico, utilidade entende-se a qualidade ou a propriedade de útil, que se atribui aos bens, em virtude do que se mostram proveitosos à satisfação de nossas necessidades.

Dêsse modo, a utilidade se revela o próprio proveito, o fruto, ou o interesse, que se extrai da coisa, tornando-se, por essa razão, um bem de ordem econômica e jurídica, que se integra no patrimônio das pessoas.

A utilidade, por isso mesmo, é o elemento fundamental para a composição do valor, que será tanto maior, quanto mais útil seja a coisa.

Em essência, pois, a utilidade é uma relação de reciprocidade entre as propriedades que oferecem as coisas e as necessidades humanas que possam satisfazer, o que é conforme à sua etimologia. Da *serventia* atri-

(1) In "Dicionário de Tecnologia Jurídica" 6.ª Edição — Volume II — pág. 523

(2) In "Vocabulário Jurídico" 1.ª Edição — Vol. IV — pág. 1.617

buida à coisa deriva-se a sua própria utilidade. *Utilitas* é precisamente a faculdade de servir-se ou de fazer uso."

Não se altera esse sentido de utilidade, se o transportarmos para a esfera do domínio público. Apenas amplia a sua área de atuação, eis que, o seu valor, se aferirá na satisfação de uma necessidade coletiva.

"O sentido de utilidade não se modifica porque saia da órbita privada e venha atingir o domínio público. Assim, sem fugir ao conceito comum, a utilidade pública é igualmente o interesse, o proveito, a vantagem, que se possam tirar das coisas para satisfazer uma necessidade coletiva, ou em bem de todos. E, assim, pública, porque vem satisfazer uma necessidade de ordem pública, ou se impõe por um interesse coletivo.

Em princípio, a condição de utilidade pública é declarada, ou reconhecida, pelos poderes públicos, em face da própria necessidade, ou da situação de necessidade, em que se encontram as coisas. E, nesta condição, não somente se colocam as obras públicas, os empreendimentos e os serviços, que possam contribuir para a segurança, o bem-estar, moral, intelectual e material da coletividade, para a prosperidade comum, como as próprias instituições de ordem privada, que se organizem com intenções, ou objetivos, havidos por úteis a todos.

A declaração de utilidade pública, com que se possam afetar as coisas, assenta no preceito constitucional, em que se dispõe ser "o uso da propriedade condicionado ao bem-estar social" (art. 147 da Carta de 46). O bem-estar social, ou o interesse da coletividade, assim, estabelece a qualidade de pública, a fim de que, em face da necessidade imposta por esse interesse, ou por esse bem-estar, se atribua à utilidade este aspecto dominador." (3)

Observa Cunha Gonçalves, citado por José Náfel no seu "Novo Dicionário Jurídico Brasileiro", que: "é questão largamente discutida, qual o exato sentido da utilidade pública. A doutrina dominante considera como utilidade pública tudo o que representa necessidade e proveito da coletividade, todas as obras, todos os empreendimentos e serviços, todas as vantagens que possam contribuir para a defesa externa, segurança interna, bem-estar material, moral, intelectual, físico da sociedade e para a prosperidade geral, progresso e conforto de população do país." (4)

E complementa o autor da citação:

"A expressão utilidade pública designa também o conjunto de condições, pelo qual o Estado reconhece a uma entidade de ca-

ráter assistencial ou cultural, qualidades que a tornam de interesse coletivo, fazendo jus a ser auxiliada financeiramente pelo Estado.

A noção de utilidade pública, sofrendo as influências de diversos fatores, geográficos, históricos e sociológicos, alcançou tal desenvolvimento, que é somente superado pelo conceito de serviço público, este o gênero da qual aquela é espécie.

Constituindo a noção de serviços públicos, questão de alta relevância no estudo do direito administrativo, dela se ocuparam renomados doutrinadores nacionais e estrangeiros. A relatividade de seu conceito decorre da variedade das condições peculiares a cada país e das variadas épocas. É a lição dada por DUGUIT, extraída da transcrição feita por Themistocles Brandão Cavalcanti no seu "Tratado de Direito Administrativo" — Vol. II — 3.<sup>a</sup> Edição — pág. 47:

"Les activités dont l'accomplissement est considéré comme obligatoire pour les gouvernants forment l'objet des services publics. Quelles sont ces activités? Quelle en est exactement l'étendue? Il est impossible de faire à la question une réponse générale.

Déjà en 1911 nous écrivons: "Quelles sont les activités dont l'accomplissement constitue pour les gouvernants une obligation? A cette question on ne peut point faire une réponse fixe. Il y a là quelque chose d'essentiellement variable, d'évolutif au premier degré. Il est même difficile de fixer le sens général de cette évolution. Tout ce que l'on peut dire, c'est que, à mesure que la civilisation se développe, le nombre des activités susceptibles de servir de support à des services public augmente, et que le nombre des services s'accroît par là même. C'est logique. En effet, la civilisation on peut dire qu'elle consiste uniquement dans l'accroissement du nombre des besoins de tous ordres pouvant être satisfaits dans un moindre temps. Par suite, à mesure que la civilisation progresse, l'intervention des gouvernants devient normalement plus fréquente, parce qu'elle seule peut réaliser ce qu'est la civilisation".

E remata o douto tratadista brasileiro, em ilustração das palavras do mestre francês:

"Em um regime liberal, de livre concorrência, em que a intervenção do Estado é restrita e limitada a um certo número

(3) De Plácido Silva, op. cit. pág. 1.617

(4) Cf. "Novo Dicionário Jurídico Brasileiro" Vol. III — 2.<sup>a</sup> Edição — pág. 360



de atividades, ficando as demais entregues à iniciativa particular, os monopólios são desconhecidos, o Estado pouco se interessa em absorver aquêles que não se compreendem dentro das suas finalidades necessárias e obrigatórias.

O mesmo não ocorre, porém, naqueles países em que o controle e a direção do Estado se tornam mais notáveis, por uma tendência mais acentuadamente socializante, procurando o poder público, por esta forma, distribuir mais equitativamente as vantagens e os resultados das atividades individuais, pela coletividade, ou então evitar a especulação e os abusos provenientes do desequilíbrio social e econômico."

É o exemplo marcante de uma duplicidade de conceituação. A maior ou menor latitude do conceito de serviços públicos varia, em função do Estado mais ou menos liberal.

As tentativas para se chegar à moderna conceituação de serviços públicos foram múltiplas. A RAFAEL BIELSA (Los Servicios Públicos, pág. 38) parece caber o mérito de ter aberto caminho para esclarecer e orientar a doutrina.

Esse autor classifica os serviços públicos em próprios e impróprios. Próprios os prestados direta ou indiretamente pela administração pública (autarquias). Impróprios "os prestados por particulares, sem concessão, por mera autorização, sujeitos a um regime administrativo que assegure a continuidade do serviço", como é o caso das sociedades de utilidade pública.

JOSÉ SERPA DE SANTA MARIA, em sua brilhante matéria sobre Declaração de Utilidade Pública, inserida no "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", Volume XV, página 42, situa a posição dos serviços de utilidade pública, dentro da genérica locução "serviço público".

Após comentário de diversas opiniões abalizadas de mestres nacionais e estrangeiros, o autorizado doutrinador brasileiro assim conclui:

"Podemos classificar os serviços públicos em dois grandes setores de atuação, os de execução própria ou serviços essenciais, e os de execução delegada, ou de utilidade pública. O primeiro grupo se desdobra, por sua vez, em serviços de execução própria direta (órgãos administrativos do Estado) e os de execução própria indireta (autarquias).

O segundo grupo, em que tomam posição todos os serviços de utilidade pública, de um modo geral se divide em serviços de utilidade delegada (as empresas concessionárias e

as de economia mista e demais pessoas de declarada utilidade pública) e os serviços de reconhecida utilidade pública (as associações civis beneficentes afetadas de utilidade pública). (grifo nosso)

Pelo esquema descrito nota-se perfeitamente a posição do problema, isto é, dos serviços de utilidade pública em categoria ou plano paralelo aos dos serviços essenciais ou estruturais do Estado, colocados estes em primeiro plano; todos êtes porém envolvidos pela locução "serviços públicos", como gênero de que a utilidade pública é espécie. Esta posição ocupada por essa última categoria resulta do notável desenvolvimento do conceito de serviços públicos que, afinal, absorveu totalmente tôdas as espécies de utilidades públicas, exploradas pelas empresas particulares."

A feliz síntese desse letrado advogado brasileiro analisa com muita propriedade o problema tal como está posto presentemente. Desnecessário seria, tendo em vista o título do presente trabalho, um estudo mais aprofundado da posição dos diversos autores. Importa muito mais determinar-se o campo de atividade dos serviços de utilidade pública. E é, ainda, JOSÉ SERPA DE SANTA MARIA quem escreve (5):

Esfera de atuação: "Os serviços de utilidade pública não se manifestam apenas nas associações civis beneficentes, como escalão mais inferior, de que trata o artigo 16 do Código Civil, mas também se revela nos serviços públicos de execução delegada, melhor conhecidos como serviços públicos concedidos. Entre êstes dois polos de gradação se situam as outras formas de colaboração das pessoas de Direito Privado com os Poderes Públicos, algumas tão afins que, não obstante seus suaves característicos, se confundem, contudo, em seus efeitos, com os estabelecimentos particulares industriais (Cia. Vale do Rio Doce), de crédito (Banco da Borracha), e as sociedades de economia mista minoritárias ou majoritárias, principalmente entre estas últimas, as de declarado interesse público (temos o exemplo frisante da Companhia Siderúrgica Nacional). Tôdas essas formas de serviços de utilidade pública são bastante afins e, por vêzes idênticas em seus objetivos e constituição, mas, que se distinguem, por certos traços característicos mínimos, das associações civis e empresas concessionárias de utilidade pública.

Em primeira linha se colocam (numa situação de paridade irrecusável com as empresas concessionárias) as empresas de eco-

(5) Op. cit. — pág. 46

nomia mista, de interesse público, ficando em segundo plano as demais sociedades mistas ou afetadas de interesse público, e, afinal, em terceiro plano, as associações civis de utilidade pública."

Focalizar objetivamente estas últimas, será o nosso propósito doravante.

As considerações gerais até agora tecidas serviram apenas de orientação para um melhor entendimento da posição dessas associações dentro do quadro geral dos serviços públicos.

As minúcias das controvérsias e divergências existentes nesse terreno, devem ficar para estudos que tenham por título, especificamente, esse aspecto do Direito Administrativo.

## EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O pedido de reconhecimento de utilidade pública para associações dos mais variados fins não é inovação do Parlamento moderno. Projetos nesse sentido não constituíam raridade no antigo Congresso, onde, pelo contrário, era grande o número de proposições dessa natureza.

Como consequência, os legisladores da época se viram diante da necessidade de definir, dentro em nosso direito positivo, os requisitos para que as sociedades civis, associações e fundações pudessem merecer o título declaratório de utilidade pública.

Sucederam-se, assim, diversas tentativas de conceituação legal da noção de utilidade pública de associações civis.

Talvez a mais importante delas tenha sido a do Projeto n.º 264, de 1916, de autoria do Deputado Joaquim Luiz Osório, não pelo acerto das medidas preconizadas, mas por ter suscitado sobre a matéria o magnífico parecer do Deputado Prudente de Moraes Filho.

Em sua apreciação o ilustre relator analisa com profundidade o problema das associações de utilidade pública, focalizando-as desde as suas origens na França e apontando as diferenças existentes entre as nossas associações e as daquele país.

Não será demais, por isso mesmo — diante da escassez dos subsídios encontrados dentro em nossa doutrina —, reproduzir por inteiro as considerações ali emitidas:

### PARECER

N.º 539 — 1918

**Determina que se entendem de utilidade pública as instituições fundadas e que se fundarem, dentro da Constituição Federal e leis vigentes do país, para a defesa nacional, fins de educação e instru-**

**ção, etc.; e dá outras providências; com parecer e substitutivo da Comissão de Justiça, e o de Finanças, favorável àquelle substitutivo.**

(Vide projeto n.º 264, de 1916)

"Pelo operoso Sr. Deputado Joaquim Osório foi apresentado à Camara e pela sua Mesa submettido ao exame e estudo desta Comissão o projecto n. 264, de 1916, relativo á instituições de utilidade publica.

Segundo o disposto nesse projecto: 1.º, entendem-se de utilidade publica "as instituições fundadas e que se fundarem, dentro da Constituição Federal e leis vigentes do paiz a defesa nacional, fins de educação civica, physica e á animação ás letras, artes, sciencias, á agricultura, industria e ao commercio"; 2.º, ao Poder Executivo Federal incumbirá o reconhecimento e decretação da utilidade publica para as instituições que tiverem fins altruisticos e não especulativos, — administração gratuita — forem idoneas e provarem ter adquirido personalidade juridica nos termos da lei n. 173, de 10 de setembro de 1898; 3.º, são concedidos diversos favores, ás instituições declaradas de utilidade publica, taes como isenção de impostos federais, franquia postal e telegraphica, impressão gratuita, na Casa da Moeda e Imprensa Nacional, das medalhas, premios, diplomas e publicações de propaganda destinados á distribuição gratuita, isenção de direitos aduaneiros, inclusive de expediente, para os livros, mapps e publicações importadas e que venham assignalados de modo a não poderem ser desviados de seu objectivo; 4.º, ficam essas instituições com o direito de usar o emblema da Republica nos seus papeis, livros e publicações e na fachada dos edificios, bem como o direito de funcionarem em proprios nacionaes, ou em compartimentos destes, sempre que o Poder Executivo Federal delles puder dispôr. Ha ainda no projecto outras disposições que não precisam ser referidas, pois, as apontadas são suficientes para que se possa delle ajuizar.

A esta Comissão, como estão lembrados todos os seus membros, pertence a iniciativa de se definir em lei especial o que sejam as associações, estabelecimentos, ou instituições de utilidade publica.

Foi depois de aqui aventada a idéa, pelo proprio Relator deste parecer, a quem o ilustre Presidente da Comissão incumbira de redigir um projecto sobre o assumpto, que o operoso Sr. Deputado Joaquim Osorio, vindo em auxilio da Comissão, apresentou o seu projecto.

Impressionára ao Relator e a toda a Comissão a circumstancia de apparecerem constantes pedidos, por parte de diversas as-

sociedades, para serem declaradas de utilidade publica, e até frequentes projectos, nesse sentido, apresentados, espontaneamente, em uma e outra Casa do Congresso. Os precedentes estavam abertos. Vinha de longa data a pratica de se declarar de utilidade publica associações que tinham um fim util qualquer, e a Comissão continuou em obediencia aos precedentes sempre invocados perante ella, e que já constituíam praxe, a opinar favoravelmente sobre melhoramentos pedidos e projectos, cujo numero cresceu desmedidamente, desde que foram divulgados os termos do projecto Osorio, ou melhor e mais claramente, desde que foram conhecidos. Rara será hoje a associação brasileira particular, de fins mais ou menos uteis, ainda não declarada de utilidade publica por decreto do Congresso. As associações commerciaes, as sociedades de agricultura, de regatas, de corridas, de "foot-ball", as sociedades scientificas, litterarias, artisticas, as instituições de ensino technico ou profissional, etc., etc., todas, todas já devem ter sido declaradas de utilidade publica.

A declaração de utilidade publica para as associações ficou assim com um "que" de semelhante á concessão de patentes da Guarda Nacional para os individuos: uma coisa que se não nega, um meio de agradar amigos politicos.

Mas isso constituiu, incontestavelmente, uma pratica má e sem razão de ser, que a pouco e pouco foi sendo adoptada pelo Poder Legislativo, por um movimento de imitação inconsciente, pratica que é indispensavel se abandonar quanto antes, prevenindo os inconvenientes da sua adopção até aqui.

Infelizmente o projecto Osorio não satisfaz e viria ainda aggravar mais a nossa situação em relação ás associações de utilidade publica. Esse projecto foi, evidentemente, organizado sem maior exame e estudo da materia, o que é de se lamentar, pois, ninguém seria mais capaz do que o seu illustre autor de produzir obra de real merecimento sobre o assumpto, prestando assim a esta Comissão valioso auxilio para a solução do problema com que se tem preocupado.

O projecto faz da declaração de utilidade publica um meio de se concederem favores do Estado ás associações que a obtiverem de lhes dar franquia postal, franquia telegraphica, isenção de impostos, de taxas de importação, etc., quando o que os livros de direito civil, especialmente os francezes que são os que melhor tratam da materia, ensinam — é que o alcance de semelhante declaração é absolutamente differente desse.

As associações de utilidade publica surgiram na França! É uma criação do direito francez. Faz-se mister, portanto, conhecer-se esse direito no tocante ao instituto para se fazer o trabalho de adaptação. O direito não brota na cabeça de cada legislador: não é invenção deste ou daquelle. Os institutos juridicos vão se transmittindo de povo a povo e soffrendo as modificações que a adaptação exige. Elles não se transformam por completo, não se convertem em nossos institutos a vontade dos que legizam; ao contrario, conservam sempre a sua feição de origem ou, pelo menos, alguma coisa que a denuncie, que indique a sua filiação. E sendo assim não se póde deixar de pedir subsídios ao direito francez para legislar aqui sobre associações de utilidade publica. E isso, por certo, não o fez o illustre autor do projecto que deu á declaração de utilidade publica efeitos até aqui não admittidos, quer pelo direito francez quer por qualquer outro direito.

No direito francez a declaração ou o reconhecimento de utilidade publica era um meio de conferir personalidade juridica a certas associações, que por outro modo não podiam adquiril-a. E visava especialmente permittir que taes associações recebessem doações e legados, isto é, adquirissem a titulo gratuito, enriquecendo assim o seu patrimonio, sem ser exclusivamente por meio das contribuições pagas pelos associados.

A lei de 1 de julho de 1901, que submetteu a um regimen severo as congregações religiosas na França, foi extremamente liberal em relação as associações communs o reduziu muito as consequencias juridicas da declaração ou reconhecimento de utilidade publica, que lá era feito por acto do Executivo, procedendo parecer do Conselho do Estado.

"A nossa lei — diz PLANIOL, um dos mais notaveis civilistas francezes, quer como advogado, quer como autor — conservou sem modificações o processo dos **reconhecimentos de utilidade publica** por via de decreto, após parecer do Conselho de Estado; mas, unicamente, este reconhecimento não tem a mesma utilidade que outr'ora; elle não serve mais para conferir ás associações a **personalidade**, isto é, a aptidão para possuir um patrimonio colectivo, pois que esta aptidão já elles teem de **pleno direito** em virtude da declaração feita conforme o art. 5.º (declaração na prefeitura ou sub-prefeitura) e não é mais a consequencia de um favor administrativo; a declaração de utilidade publica não terá mais sinão um effeito menor: **ella dá unicamente á associação o direito de receber liberalidades**. O Conselho de Estado não poderá autorizar a acceitação de uma doação ou de um legado sinão em proveito

de uma associação que tenha solicitado e obtido seu reconhecimento pelo Estado. Demais, estabeleceu-se uma regra nova: mesmo reconhecidas de utilidade pública as associações não podem possuir **imoveis para renda (immeubles de rapport)**; e não lhes é permitido, como as associações simplesmente declaradas, possuir sinão aquelles que lhes são necessários. Toda a diferença está em que estas associações privilegiadas podem adquirir a titulo gratuito, ao passo que as outras não o podem sinão por compra." (*Droit Civil*, vol. 1.º, n. 3402.)

Foi um dispositivo do Código Civil Francez que provocou o **reconhecimento de utilidade pública** em determinadas associações — o do art. 910, nestes termos:

"Les dispositions entre vifs ou par testament, au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissement d'utilité publique, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par un décret du chef d'Etat."

COLIN & CAPITANT, autores do mais moderno tratado de direito civil francez estudando as **pessoas jurídicas**, que esse direito prefere chamar de **pessoas moraes**, assim explicam o apparecimento, na França das associações **declaradas de utilidade pública**.

"Durante todo o seculo XIX, esta concepção nova (refere-se ás associações) não fez sinão se accentuar. Ella apparece claramente nas disposições dos codigos napoleonicos. O art. 291 do Código Penal adopta como principio que o direito de associação não se pôde exercer sinão sob a vigilancia e com autorização do Governo. Mas as associações autorizadas não gosavam, de pleno direito e em virtude desta autorização, de personalidade jurídica. Para ellas adquirirem essa personalidade, era preciso ainda que fossem objecto, por parte do Governo, de um **reconhecimento de utilidade pública**. Com effeito, o art. 910 do Código Civil dispõe que as doações e legados feitos em proveito dos hospitaes, dos pobres de uma communa ou de **estabelecimentos de utilidade pública**, não produzirão effeito sinão quando autorizados por um decreto. Resulta deste artigo que sómente os estabelecimentos de utilidade pública podem receber liberalidades, e, mais geralmente, que só elles teem aptidão para praticar actos juridicos, para adquirir, para se obrigar, aptidão que constitue a personalidade; ora, não ha duvida que, por estas palavras — **estabelecimentos de utilidade pública**, os redactores do Código quizeram designar os estabelecimentos legalmente reconhecidos pelo poder. Uma expressão nova se introduziu na linguagem jurídica para designar esta autorização especial, unica que

pôde conferir a um agrupamento a personalidade jurídica. Ella resulta de um decreto de **reconhecimento de utilidade pública**, baixado, em principio, pelo Chefe do Estado. Sómente em hypotheses excepcionaes, o direito de dar personalidade a tal ou tal estabelecimento é delegado aos prefeitos. Mas sempre um acto do poder é necessario. O organismos investidos deste privilegio são chamados **estabelecimentos de utilidade pública**." (*Droit Civil Français*, pag. 644.)

Esses notaveis civilistas francezes, tão evoga, tratando das pessoas jurídicas de direito privado, sob o regimen da lei de 1897, collocam ao lado das **associações ordinarias personalizadas** e das **sociedades civis e commerciaes**, os estabelecimentos de **utilidade pública**, que elles delimitam "das as outras as associações fundadas por particulares com um fim desinteressado, nas termos do Poder Executivo reconhece a utilidade pública por uma decisão especial. Esta decisão reconhece a personalidade, ou, si se trata de associações completa a capacidade que ellas já adquirem, fazendo a declaração prescrita pela lei de 1 de julho de 1901. Fazem parte deste grupo as sociedades scientificas, artisticas, litterarias, as instituições de caridade, as sociedades recreativas (**amicaes**), as de soccorros mutuos, etc. O Estado não concede o reconhecimento de utilidade sinão quando taes instituições teem certo tempo de existencia e possuem um determinado capital". (Obr. cit. pag. 655.)

Eis ahi explicados e justificados os decretos de reconhecimento de utilidade pública em associações francezas. Esse reconhecimento ou importa em personalidade a certos agrupamentos ou estabelecimentos de fim util para a sociedade, ou completa a especialidade jurídica restricta concedida na França a certas associações (as chamadas **declaradas**), que, pelo acto da declaração ou registro, adquirem uma personalidade limitada ou uma capacidade jurídica restricta.

Mas, si, na França si justificam os decretos de reconhecimento de utilidade pública, aqui elles não tinham proposito, nem alcance juridico de especie alguma, pois a liberdade de associação é amplamente assegurada pela Constituição e liberalmente regulada pelas nossas leis; qualquer associação, desde que tenham fim licito, poderá por meios ordinarios adquirir personalidade jurídica, segundo o nosso direito, não só teem aptidão para receber liberalidade como não soffrem restricções em sua capacidade, sinão as decorrentes da sua propria natureza, differente da las pessoas phisicas, ou de existencia visivel, como as chamou Teixeira de Freitas.

Só mesmo, portanto, como acima se disse, por uma imitação inconsciente, introduziu-se entre nós a prática de se declarar de utilidade publica associações que gosam de personalidade juridica.

Antes da lei de 10 de setembro de 1910, ainda o facto seria explicavel, porque vasculante era o nosso direito sobre a personalidade de associações de fins idéaes, e se poderia admittir que declaradas de utilidade publica adquiririam, indiscutivelmente, personalidade, em consequencia dessa declaração tal como acontecia no antigo direito francez. Mas, depois dessa lei que facilitou tanto a aquisição da personalidade por parte de taes associações, não se justifica a pratica adoptada da declaração de utilidade publica para associações que já gosam de personalidade juridica.

É certo que o Codigo Civil Brasileiro, a exemplo do que fez o Argentino, se refere expressamente ás associações de utilidade publica, por elle incluídas entre as pessoas juridicas de direito privado e sem que as tivesse definido.

O Codigo Argentino no seu art. 33 dispõe:

"As pessoas juridicas, sobre as quaes este Codigo legisla, são as que, de uma existencia necessaria, ou de uma existencia possivel, são creadas com um objecto conveniente ao povo, e são as seguintes:

- 1.º, o Estado;
- 2.º, cada uma das provincias federaes;
- 3.º, cada um dos seus municipios;
- 4.º, a igreja;

5.º, os estabelecimentos de utilidade publica, religiosos ou piedosos, scientificos ou litterarios, as corporações, comunidades religiosas, collegios, universidades, sociedades anonymas, bancos, companhias de seguro e quaesquer outras associações que tenham por principal objecto o bem commum, comtanto que possuam patrimonio proprio e sejam capazes, por seus estatutos, de adquirirem bens, e não subsistam á custa de subvenções (asignaciones) do Estado."

Entre nós, quer o projecto primitivo do Codigo Civil, quer o projecto revisto, não cogitaram absolutamente de estabelecimentos ou associações de utilidade publica. Nem sobre taes associações houve qualquer discussão no seio das Commissions, nem na Camara, nem no Senado. Foi uma emenda apresentada pelo conselheiro Andrade Figueira, a redacção do projecto elaborado pela primeira Commissão Especial da Camara, que deu entrada ás associações de utilidade publica no nosso Co-

digo, que a ellas se refere no art. 16, dispondo:

"São pessoas juridicas de direito privado:

I. As sociedades civis, religiosas, pias, moraes, scientificas ou litterarias, as associações de utilidade publica e as fundações.

II. As sociedades mercantils."

Por esse dispositivo se verifica que o Codigo tem a intenção de conferir personalidade juridica a todas as associações que tenham um fim de utilidade social e que foi a essas associações que chamou de utilidade publica, além das de character especial, como as religiosas, pias, moraes, scientificas ou litterarias, que o proprio dispositivo enumera e que também são ou podem ser de utilidade publica. Toda e qualquer associação que tenha um fim util á collectividade, poderá pelo nosso Codigo adquirir capacidade juridica, satisfazendo as exigencias nelle prescriptas. A utilidade publica é ahí uma questão de facto e independe de qualquer declaração por parte do Congresso ou do Governo. Só em caso de duvida quanto á utilidade do fim ou objecto da associação é que se justificaria a intervenção dos poderes do Estado, para declarar-o ou reconhecê-lo de utilidade publica, importando isso na aquisição de personalidade juridica, uma vez preenchidas as formalidades legaes por parte das ditas associações.

E tanto é assim, tanto não foi intenção do Codigo crear uma classe especial de associações, cumuladas de favores excepcionaes, que Clovis Bevilacqua, commentando o dispositivo e mostrando que o Codigo não estabelece distincção entre sociedades e associações, diz:

"É verdade que reservou o vocabulo associação para as agremiações de utilidade publica, e que designou a secção III deste capitulo — das sociedades e associações civis; — mas, desde que se não fornecem, na lei, elementos para uma distincção dessa natureza, e desde que se tome em consideração que os estabelecimentos pios e as associações, que o Codigo denominou moraes, são de utilidade publica, reconhecer-se-ha que não houve intuito de crear duas classes de pessoas: as sociedades civis lato sensu e as associações." (Codigo Civil Commentado, 1.º vol., pag. 214).

Essas considerações ligeiramente expendidas são sufficientes para que a Commissão de Constituição e Justiça não possa aconselhar á Camara a approvação do projecto n. 264, de 1916, do Sr. Deputado Joaquim Osorio, o qual não attende aos intuitos do legislador do Codigo Civil, e desnatura um instituto que é meio de adquirir personalidade juridica e não de reconhecer direito a

pessoas do Estado, por parte de associações que já gosam daquela personalidade.

Pouco importa que já o Congresso haja declarado de utilidade publica grande numero de associações. Dessas as que não tinham personalidade poderão adquiril-a em consequencia da declaração que obtiveram, e as que já gosarem dessa personalidade terão na declaração de utilidade, um acto que as recommenda á estima publica, que as distingue das outras associações, mas sem nenhum alcance juridico, e sobretudo sem importar de modo algum na concessão de qualquer favor.

Isto posto, e

Considerando que o Codigo Civil, no seu art. 16, n. I, incluiu entre as pessoas juridicas de direito privado, as **associações de utilidade publica**, não as definindo nem declarando em que condições devem ser consideradas taes;

Considerando, por outro lado, que ha grande numero de associações já declaradas de utilidade publica por decretos do Poder Legislativo, sem que se conheça o alcance de semelhante declaração;

A Comissão de Constituição e Justiça offerece á consideração da Camara o seguinte substitutivo ao projecto do Sr. Deputado Joaquim Osorio:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º São considerados de utilidade publica para os efeitos do art. 16, n. 5, do Codigo Civil todas as associações que se organizarem no paiz com um fim ou objecto que interesse á collectividade.

Art. 2.º Ao Poder Executivo compete o reconhecimento da utilidade publica ás associações que o requererem para adquirir personalidade juridica nos termos do Codigo Civil.

Art. 3.º O reconhecimento de utilidade publica não importará na concessão de qualquer favor do Estado ás associações que o solicitarem e o obtiverem.

Art. 4.º Das associações já declaradas de utilidade publica por actos do Poder Legislativo as que não tem personalidade juridica poderão adquiril-a na forma estabelecida pelo Codigo Civil.

Art. 5.º Revogam-se as disposições em contrario.

Sala das Comissões, 24 de dezembro de 1918. — **Cunha Machado**, Presidente. — **Prudente de Moraes**, Relator. — **José Gonçalves**. — **Mello Franco**. — **Celso Bayma**. — **Arnolpho Azevedo**.

N.... 1918

A' Comissão de Finanças, havendo tomado conhecimento do projecto n. 264, de 1916, que providencia sobre as instituições de utilidade publica e, bem assim, do substitutivo apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça, é de parecer que o mesmo substitutivo merece a approvação da Camara, pois o considera justificado cabalmente no parecer do illustre Deputado Dr. Prudente de Moraes Filho.

Accresce que o projecto concede ás instituições declaradas de utilidade publica favores exceptionaes, como isenção de impostos federaes, franquia postal e telegraphica, isenção de direitos aduaneiros e outros, que não podem ser actualmente concedidos.

Sala das Comissões, 26 de dezembro de 1918. — **Galeão Carvalho**, Presidente. — **Sampaio Corrêa**, Relator. — **Augusto Pestana**. — **João Fernetta**. — **Octavio Mangabeira**. — **Rodrigues Alves Filho**. — **Pacheco Mendes**. — **Balthazar Pereira**. — **Alberto Maranhão**.

Projecto n. 264, de 1916, a que se refere o parecer

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Entendem-se de utilidade publica as instituições fundadas e que se fundarem, dentro da Constituição Federal e leis vigentes do paiz, para a defesa nacional, fins de educação e instrução, e as que forem destinadas á cultura civica, physica e á animação ás letras, artes, sciencias, á agricultura, industria e ao commercio.

Art. 2.º Compete ao Poder Executivo federal o reconhecimento e decretação de utilidade publica para as instituições que preencherem os seguintes requisitos:

- a) prova dos seus fins altruisticos e não especulativos;
- b) de serem os directores e membros do conselho superior investidos de mandato gratuito;
- c) prova de idoneidade;
- d) de terem adquirido personalidade juridica nos termos da lei n. 173, de 10 de dezembro de 1893.

Art. 3.º São favores concedidos ás instituições declaradas de utilidade publica:

- a) isenção de impostos federaes;
- b) franquia postal e telegraphica;
- c) impressão na Casa da Moeda e Imprensa Nacional das medalhas, premios, diplomas e publicações de propaganda destinadas á distribuição gratuita;

d) a isenção de direitos aduaneiros, inclusive de expediente, para os livros, mappas e publicações importados, e que venham assignalados de modo a não poderem ser desviados de seu objectivo.

Paragrapho unico, As franquias postal e telegraphica só poderão ser utilizadas para os fins Moraes das instituições, e nunca para assumptos particulares.

Art. 4.º São direitos das instituições declaradas de utilidade publica:

a) usar o emblema da Republica nos seus papeis, livros e publicações e na fachada dos edificios;

b) funcionar em proprios nacionaes ou em compartimentos destes sempre que o Poder Executivo Federal delles puder dispor.

Art. 5.º São deveres:

a) a apresentação de relatorio annual ao Poder Executivo Federal sobre o funcionamento regular das instituições e serviços por ella prestados;

b) servirem de órgão consultivo aos poderes publicos federaes, quando estes o entenderem;

c) no caso de dissolução ou alteração dos estatutos sociaes communicarem a dissolução ou alteração.

Art. 6.º A condição de utilidade publica conferida ás instituições a que se refere o art. 1.º não envolve ou acarreta privilegio de qualquer especie.

Art. 7.º Perderão as regalias legaes as instituições que não satisfizerem os deveres constantes do art. 2.º, perderem a idoneidade ou não realizarem os fins para que foram creadas. A perda do character de utilidade publica será decretada pelo Poder Executivo Federal.

Art. 8.º Em cada um dos ministerios em que se divide a administração federal será aberto e mantido um livro especial, no qual serão registradas as instituições reconhecidas de utilidade publica, conforme os fins a que se destinarem.

Art. 9.º Ficarão sem efeito os actos do Congresso Nacional declaratorios de utilidade publica quanto ás instituições que não estiverem comprehendidas no art. 1.º ou que não preencherem os requisitos do art. 2.º dentro de três mezes da data desta lei, ou não declararem se submeterem aos deveres que ora lhe são impostos.

Art. 10 As instituições que tiverem perdido o character de utilidade publica não poderão jámais pleitear essa qualidade.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 29 de novembro de 1916. —  
Joaquim Luiz Osorio.

Vemos, portanto, que, na França, certas associações não podiam adquirir personalidade juridica sem que houvesse a declaração ou o reconhecimento de utilidade publica, conferidos por meio de decretos governamentais. Não é o que ocorre, atualmente. A exigência do decreto é mantida apenas para possibilitar o recebimento de liberalidades, não implicando na aquisição da personalidade juridica.

No Brasil, a criação de sociedades civis ou associações de carácter não econômico independe de ato governamental. A aquisição de personalidade juridica é franqueada a todas as associações de fins licitos, sem se indagar se se tratam, ou não, de associações de benevolência publica. Adquirem essa personalidade — como as demais pessoas de direito privado — pela inscrição no Registro Civil.

Os efeitos da declaração são completamente diversos, como se nota.

Outra confusão que não se justifica é aquella que assenta na equiparação entre as nossas associações privadas de utilidade pública e os "établissements d'utilité publique" da França. Tampouco existe equivalência entre aquelas e as "public utilities" existentes nos Estados Unidos, que compreendem uma categoria muito mais genérica onde poder-se-ia incluir as empresas concessionárias de serviços publicos nacionaes.

Segundo Themistocles Brandão Cavalcanti (6) a diferença entre os "établissements d'utilité publique" e os "établissements publics" está na maior ou menor integração dos mesmos no organismo do Estado. Estes últimos correspondem a verdadeiras repartições publicas. Os primeiros gozam de favores, privilégios e vantagens, devidos pela natureza dos serviços que prestam ao Estado, e, embora o seu reconhecimento por esse mesmo Estado, venha a tornar efetiva a sua existência como estabelecimentos de utilidade pública, eles existem em consequência da vontade dos particulares.

Os "établissements publics" são criados pelo próprio Estado, como uma necessidade para o funcionamento dos seus serviços.

E prossegue o mesmo autor em outro capítulo de seu "Tratado de Direito Administrativo":

"A distinção que fazem os autores franceses entre os "établissements publics" e os "établissements d'utilité publique",

(6) Op. Cit. pág. 60

pode se fazer, também, entre nos, na diferenciação das autarquias ou entes autônomos, a quem o Estado atribui personalidade jurídica, mas que vivem sob sua direção, com as associações de utilidade pública.

A diferença entre elas é tão grande que a dificuldade consiste em encontrar traços de semelhança.

As associações de utilidade pública são pessoas privadas a quem a lei concede certos favores em virtude dos fins humanitários que têm, geralmente, em vista. Estes favores, atribuídos pela lei que reconhece a utilidade pública, são muito limitados e muito pouco representam para a sociedade."

É certo que, tanto aqui como naquele País, elas não perdem o caráter de pessoa privada, afastada da estrutura administrativa do Estado. Mas as francesas se caracterizam por uma maior capacidade que as demais pessoas de direito privado. Sofrem, em compensação, fiscalização bem severa por parte do Estado, mesmo porque assemelham-se a entidades paraestatais.

Como observa LEOPOLDO BRAGA:

"Não há qualquer paridade ou equivalência entre os "établissements d'utilité publique", da França, verdadeiras entidades paraestatais, e as simples associações privadas a que, no Brasil, com incrível facilidade, se outorga o "reconhecimento de utilidade pública".

Ali a caracterização de um "établissement d'utilité publique" demanda o máximo rigor na apreciação da prova do "but d'utilité publique" e de outros pressupostos e requisitos exigidos na lei para tal qualificação, bem ao revés do que sucede neste nosso país, onde o título se barateou lamentavelmente." (7)

Não há como negar a veracidade dessa afirmativa. Um levantamento estatístico do número de títulos dessa natureza, concedidos até hoje, refutaria facilmente qualquer argumentação contrária.

Foi precisamente por essa razão, na tentativa de coibir a concessão indiscriminada do título de utilidade pública, que os legisladores de 1935 vieram a aprovar a Lei n.º 91. Estabelecer em lei a obediência de um critério geral para essas concessões seria a solução, e, realmente, assim se fez.

Considerou-se, ainda, na elaboração de seu texto, a manifesta impraticabilidade de uma investigação, por parte dos parlamentares, sobre os serviços que os pretendentes ao título de utilidade pública prestam à coletividade.

Para sanar essa insuficiência de meios de pesquisa, determinou-se no artigo 2.º daquele dispositivo legal que:

"A declaração de utilidade pública será feita em decreto do Poder Executivo mediante requerimento processado no Ministério da Justiça e Negócios Interiores ou, em casos excepcionais, ex officio."

Certo é, todavia, que a transferência desse encargo para o Executivo não trouxe os resultados esperados. A apresentação de projetos nesse sentido continuou, muito embora a Comissão de Constituição e Justiça, reiteradamente, opinasse pelo seu arquivamento.

Assim é que o parecer emitido em 10 de setembro de 1935 — logo após, portanto, à promulgação da citada lei — no projeto 195, de 1934, tornou-se praticamente padrão para as proposições subseqüentes.

Proj. 195, de 1934 — Justiça 26 (1.ª legislatura)

"Considera de utilidade pública o Collegio Anglo Americano."

#### PARECER

"O projecto n. 195, de 1934, reconhece como de utilidade pública o Collegio Anglo Americano (British American School).

Na justificação ao projecto salienta o nobre Deputado que o assigna (Mozart Lago), os valiosos serviços que este educandario vem "prestando á educação da juventude brasileira, usando de methodos que são hoje os adoptados nos paizes apontados como modelos em materia de ensino".

Já em vigor, porem, a lei n. 91, de 28 de Agosto de 1935, que determina regras pelas quaes são as sociedades declaradas de utilidade pública e estabelecendo a competencia do Poder Executivo para decretar essa utilidade, cessa a competencia a que se arrogara o Poder Legislativo, tomando a si a iniciativa de leis em que era declarada a mesma utilidade.

A conclusão, pois, é pelo archivamento do projecto."

Sala das reuniões da Comissão de Constituição e Justiça, 10 de Setembro de 1935 — Waldemar Ferreira, Presidente. — Domingos Vieira, Relator. — Levi Carneiro. — Godofredo Vianna. — Arthur Santos. — Clementino Lisboa. — Ascanio Tubino.

(7) In "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro" — Volume 27 — pag. 265



Transportando-nos para épocas mais recentes, verificamos não ter havido mudança de orientação na Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados. Tornou-se praxe a taxaço de injuridicidade para os projetos declarando certas entidades de utilidade pública. Prevalece a opinião de que o Executivo tem os meios de avaliar a conveniência de atendimento de cada caso, podendo, ainda, melhor fiscalizar o funcionamento das que assim forem reconhecidas.

Apesar disso, conforme podemos observar, a todo instante o Poder Legislativo é solicitado a reconhecer a benemerência pública de várias associações. E a constante rejeição desses pedidos, por parte da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, constituiu por longo período doutrina pacífica, finalmente contrariada por judicioso parecer dado pelo Senador Antônio Balbino no Projeto de Lei do Senado n.º 9, de 1967.

Como relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, o eminente Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Bahia, focaliza o problema sob ângulos inusitados, concluindo pela constitucionalidade e inexistência de obstáculos de ordem jurídica para a tramitação de projetos dessa ordem.

Furtar-se à luz dessa manifestação seria imperdoável omissão e, por isso mesmo, registramos na íntegra o citado parecer:

#### PARECER N.º 308

**Da Comissão de Constituição e Justiça**  
**Relator: Sr. Antônio Balbino**

1. O Projeto número 9, de iniciativa do Sr. Senador Júlio Leite, declara de utilidade pública o "Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado", com sede no Rio de Janeiro, Estado da Guanabara.

2. Em sua fundamentação, o ilustre autor do projeto demonstra que a instituição a que se refere "foi fundada em 10 de janeiro de 1835, pelo então Ministro da Justiça, Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho, através de decreto baixado pela Regência, em nome do Imperador D. Pedro II, e que "nesses 132 anos de existência chegou a abrigar milhares

de funcionários federais, estaduais de diversas Unidades da Federação e municipais", e ainda que "viu crescer o seu patrimônio, representado hoje por estimável soma de valores, bens e imóveis, que respondem por sua sólida posição dentre as entidades congêneres".

3. Os opúsculos anexos, um contendo "ligeiro resumo histórico de seu primeiro centenário" e o outro trazendo, na íntegra, o Estatuto aprovado pela Assembléia-Geral de 30-11-1965 e 7-12-65, comprovam, plenamente, que o "Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado tem personalidade jurídica, está em efetivo funcionamento, serve desinteressadamente à coletividade e que os cargos de sua diretoria não são remunerados, satisfazendo, assim, aos pressupostos legais vigentes para merecer o reconhecimento de sua utilidade pública.

4. Poderíamos limitar às palavras até aqui escritas as considerações deste parecer, concluindo pela constitucionalidade do projeto em exame e pela inexistência de obstáculos à sua normal tramitação. Esta tem sido, aliás, em numerosos precedentes, a orientação desta Comissão de Justiça, com o placet do Plenário do Senado, nemine discrepante.

5. Sucede, no entanto, que a Câmara dos Deputados vem firmando a doutrina de que tais projetos não merecem aprovação do Legislativo, acoimando-os de "injurídicos". No Diário do Congresso de 26 de outubro de 1965, *verbi gratia* (pág. 9.045), a propósito do projeto do Senado que declarava de utilidade pública a "Associação Berço de Belém", verifica-se que a Comissão de Justiça da outra Casa do Congresso, por unanimidade, acolheu o parecer de seu Relator, o ilustre Deputado Celestino Filho, nos seguintes termos:

"O Poder Executivo está legalmente habilitado para atender a pretensão do projeto, através do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Por isto esta Comissão vem, reiteradamente, considerando injurídicos projetos da natureza do presente. Neste sentido é o nosso voto." (\*)

E de maneira mais explícita, também em manifestação unânime, a mesma Comissão de Justiça aprovou o parecer (Diário do Congresso de 27-10-1965, página 9.081) do Sr. Deputado Floriceno Paixão, a propósito do projeto do Senado declarando de utilidade

(\*) Nota do Autor — A "Associação Berço de Belém" foi, posteriormente, reconhecida de utilidade pública através do Decreto n.º 61.291/67.

pública a "Sociedade de Obras Sociais do Santuário de São Francisco de Belém", assim redigido:

"A declaração de utilidade pública das entidades particulares de serviço social está regulada na Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935, e no Decreto n.º 50.517, de 2 de maio de 1961. O Poder Executivo, observadas as disposições gerais da Lei, tem os meios para avaliar a conveniência do atendimento de cada caso, além de poder fiscalizar o funcionamento das entidades que forem consideradas de utilidade pública, que gozam de diversas vantagens. A entidade deve preencher os requisitos legais e regulamentares, fornecendo aos órgãos competentes da administração federal os documentos exigidos. Seguindo a praxe, reiteradamente confirmada pela Comissão, voto pela rejeição do projeto por injurídico."

6. É fácil verificar, assim, que os eminentes juristas da Câmara dos Deputados baseiam seu raciocínio no fato de que, existindo uma lei, a de n.º 91, que "determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública", estabelecendo (art. 2.º) que "a declaração de utilidade pública será feita em decreto do Poder Executivo" e contendo normas para que o Executivo fiscalize a atividade de tais sociedades, inclusive cassando-lhes o reconhecimento de utilidade pública — a matéria teria passado a ser de competência exclusiva do Poder Executivo.

E, deste modo, deveria ser entendida como "injurídica" qualquer iniciativa do Legislativo para exercer atribuição, por ele próprio, em lei definida como do Executivo.

7. cremos, *data venia*, que a apreciação do assunto pela douta Comissão de Justiça da Câmara foi exageradamente simplificada. E a demonstração daquilo que está transformando em "doutrina pacífica" é daquelas que acabam provando demais...

Fixemos o raciocínio em termos lógicos.

Que é, antes de mais, esse ato de declaração de utilidade pública? Será um puro ato administrativo de rotina, daqueles que se integram no quadro das atividades normais e quotidianas da administração e a cujo respeito a interferência do Legislativo, no exercício de sua competência de legislar, poderia trazer implicações negativas? Ou, ao revés, pode ser considerado um daqueles atos que, representando, originariamente, uma manifestação de poder, especialmente se dêe de-

correm situações de vantagens ou preferências, deveria ser, preferencialmente, reservado ao âmbito da lei específica?

Entendemos que o Poder Legislativo, usando de sua faculdade de legislar, que é sua própria razão de ser, só praticaria ato de intromissão indebita na esfera do Executivo, representando ação injurídica (que — na hipótese — não passaria de eufemismo de inconstitucionalidade), se, por lei, pretendesse exercer, ainda que pela via indireta dos condicionamentos exagerados, atribuições que, por sua natureza ou por determinação constitucional, como as expressas no artigo 83 da Constituição, estão reservadas ao Poder Executivo.

Fora daí, o entendimento de sua competência, definida no artigo 46 da Constituição, de que lhe cabe dispor, "mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União", não pode ter o seu exercício limitado ou restringido por deduções ou induções que se inspirem em conveniências ou inconveniências que não caracterizem, "além de qualquer dúvida razoável", a prática de manifesta inconstitucionalidade.

8. As meras alegações de injuridicidade, que apenas refletem, na sua essência, conselhos ou advertência contra defeitos de técnica legislativa, poderão, quando muito, nos casos concretos, conduzir o Legislativo a recusar aprovação ao mérito de qualquer proposição que lhe pareça inadequada ou inconveniente, mas, *data venia*, representariam argumento impróprio e inaceitável, vindo com as características de preliminar de impedimento quanto à competência do Legislativo para legislar sobre matéria, que embora atendendo a pressupostos legais genéricos possa ser objeto de direito, mas que, nem por isso, está excluída da sua jurisdição normal.

9. A Lei n.º 91, em que se autoriza o Poder Executivo, respeitados certos requisitos que ela define e fixa, a declarar utilidade pública por decreto, é um testemunho iniludível de competência do Poder Legislativo de, mediante lei, dispor sobre a matéria.

E se ela não dispusesse assim, o que seria para causar dúvidas, haveria de ser a competência do Poder Executivo para fazê-lo. Sem a lei permissiva do exercício de tal atribuição por decreto, o Executivo, quando muito, poderia tomar a iniciativa de propor ao Legislativo, em mensagem regular para cada caso específico, que a atividade fosse declarada.

Acudindo a razões de ordem prática e não podendo fazer-lhe delegação de atribuições, que o nosso sistema constitucional sempre proibiu e que, ainda agora, torna inviável,

segundo dispõe o parágrafo único do artigo 6.º da Carta Magna de 24 de janeiro de 1967, o legislador, no entanto, quis habilitar o Poder Executivo a exercer a tarefa de verificar os pressupostos por ele mesmo fixados para a declaração de utilidade pública, hipótese em que o ato declaratório seria do próprio Executivo.

10 É, exatamente, o caso a que os constitucionalistas denominam de **habilitação de autoridade** e que não pode ser confundido com a **delegação de poderes** ou atribuições que a nossa Constituição não permite.

E se se argumentasse a contrário, então, sim, é que se evidenciaria que o entendimento de que, como a Lei n.º 91 delegou ao Executivo a faculdade de decretar reconhecimento de utilidade pública a sociedades que façam jus a tal concessão, o Poder Legislativo não teria mais a faculdade de fazê-lo, mediante lei, tal entendimento, repetimos, equivaleria à consagração inconstitucional de uma delegação de poderes, com a agravante da irretroatividade.

O que existe, em nosso juízo, é a atribuição, conferida por lei, ao Executivo, para verificar a existência dos requisitos que o legislador estabeleceu, a fim de que qualquer sociedade seja tida como de utilidade pública, e, nesta hipótese, o decreto do Executivo é um simples ato de declaração, de reconhecimento, de comprovação.

Isso não impede que o Poder Legislativo, dentro dos limites de sua competência genérica, definida no art. 46 e a cujo exercício não se contrapõe, explícita ou implicitamente, nenhum outro preceito da Constituição, possa exercer a sua faculdade de, mediante lei, proclamar a utilidade pública de qualquer sociedade, e, mais ainda, observando ou não, conforme o seu livre e soberano entendimento, os requisitos gerais fixados na Lei n.º 91, apenas como matéria de conveniência ou de critério e nunca como preliminar que restrinja o exercício de sua competência, de vez que os condicionamentos que limitam a atividade legislativa, na elaboração das leis ordinárias, são os definidos na Constituição e so eles.

11. Não há negar que razões de ordem prática poderão induzir o legislador a reconhecer que o Executivo tenha mais instrumentos para pesar e medir os valores e elementos que devem ser aferidos na apreciação de proposição de natureza das de que nos ocupamos neste parecer, e, por isso, a condicionar a sua atuação, no particular, em termos de prudência, apesar de ser evidente que a verificação de condições de uma sociedade para merecer a outorga de "utilidade pública" não representa matéria tão complexa. Isso, po-

rém, nada tem a ver com **injuridicidade**, nem mesmo, a rigor, com **técnica legislativa**, e menos ainda pode ser elevado à categoria de argumento propiciador de limitação de competência constitucional de um Poder que já está sendo atingido por tantas outras restrições às suas faculdades tradicionais. E, especialmente, partindo tal entendimento restritivo de sua própria iniciativa.

12. Com tais fundamentos, que se tornaram mais analíticos com o objetivo de chamar a atenção para a necessidade de se reexaminarem, tanto no Senado, como na Câmara dos Deputados, com maior profundidade, alguns dos seus aspectos relevantes, que estavam sendo considerados despididos, opinamos pela constitucionalidade e pela inexistência de obstáculos de ordem jurídica ou de técnica legislativa à tramitação do Projeto n.º 9 '67, do nobre Senador Júlio Leite.

Sala das Comissões, em 26 de abril de 1967. — Milton Campos, Presidente — Antônio Balbino, Relator — Antônio Carlos — Petrônio Portela — Aloysio de Carvalho — Rui Palmeira. (S)

Ficam consignados, assim, os diferentes entendimentos. Exorbitam deste trabalho maiores indagações quanto às razões de um e de outro; basta apenas o registro da incidência de dois julgados contraditórios. Cabe às Doutas Comissões de Constituição e Justiça o papel de buscar a conciliação entre eles, harmonizando-os, se possível for.

## PROCESSAMENTO DA DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA

### Efeitos Decorrentes Desta

A declaração de utilidade pública para as nossas associações civis se processa por ato do Governo Federal, e está regulada pela Lei n.º 91, de 29 de agosto de 1935, por sua vez regulamentada pelo Decreto n.º 50.517, de 2 de maio de 1961.

O processo de declaração se inicia com a provocação do interessado, que deverá requerê-la ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Excepcionalmente, admitem os citados textos legais, a declaração *ex officio* do aludido Ministério. Em nenhum caso, porém, se prescinde do ato do Poder Executivo, conforme se depreende do artigo 2.º da mencionada lei e do artigo 1.º do respectivo decreto regulamentador.

São requisitos essenciais para a concessão do título declaratório da utilidade pública:

- a) que tenham personalidade jurídica;
- b) que funcionem regularmente e sirvam desinteressadamente à coletividade;
- c) que não sejam remunerados os cargos de sua diretoria.

São esses os pressupostos exigidos pela lei reguladora. O Decreto posterior que a regulamentou ampliou as exigências, determinando, além dessas, as seguintes provas:

- 1) que estiveram em efetivo e contínuo funcionamento, nos três anos imediatamente anteriores, com a exata observância dos estatutos;
- 2) que seus diretores possuem fôlha corrida e moralidade comprovada;
- 3) que se obriguem a publicar, semestralmente, a demonstração da receita obtida e da despesa realizada no período anterior.

Determina, também, prazo para reconsideração de despacho denegatório do pedido de declaração de utilidade pública e estipula, ainda, que o pedido de reconsideração do decreto de cassação do título de utilidade pública não terá efeito suspensivo.

E a própria Lei n.º 91 quem declara, textualmente, que, do título de utilidade pública, não decorre nenhum favor do Estado, "salvo a garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, fâmulas, bandeiras ou distintivos próprios, devidamente registrados no Ministério da Justiça e da menção do título concedido."

Veremos não ser isso, na realidade, o que ocorre.

Além de constituir uma recomendação oficial da associação declarada útil, no meio onde a mesma exerce sua atividade, outros favores lhes têm sido concedidos, através de leis especiais. É certo que esses favores não são inerentes à sua natureza, dependem de concessões especiais que ficam ao arbitrio do legislador. E êle, realmente, os tem concedido.

Veja-se, a esse respeito, a Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959, que isentou da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebam remuneração.

Considerada por muitos como inconstitucional, por contrariar o preceito do artigo 157, item XVI, da Carta Magna de 1946, que

postula a tripla contribuição, da União, do empregador e do empregado, para fins de previdência social, continua, entretanto, em plena vigência.

Por outro lado, podemos observar que seu artigo 1.º contém evidente pleonasmão, ao se referir às entidades reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de sua diretoria não percebam remuneração, esquecendo-se que esta última exigência é "conditio sine qua non" para aquele reconhecimento.

Contudo, com acusações de inconstitucionalidade e com incorreta redação, ela aí está, servindo inclusive de referência para outras leis posteriores, como a Lei n.º 3.933, de 4 de agosto de 1961, e a Lei n.º 5.151-A, de 20 de outubro de 1966, que também concedem favores a essas instituições.

A primeira estipulou que "as instituições assistenciais a que se refere a Lei n.º 3.577, de julho de 1959, ficam isentas do recolhimento das contribuições de que sejam devedoras, na qualidade de empregadoras, até a data da entrada em vigor da referida lei."

E a segunda, dispondo sobre o pagamento parcelado dos débitos das Prefeituras e de outros devedores da Previdência Social, determinou, no seu artigo 2.º, que "a forma de liquidação prevista no artigo anterior (pagamento parcelado até o prazo máximo de 60 meses) aplicar-se-á, igualmente, em caráter excepcional:

- d) aos hospitais, organizações de assistência social, entidades de educação e ensino e instituições de fins filantrópicos, desde que enquadrados na Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959."

Temos mais recentemente o Decreto-Lei n.º 194, de 24 de fevereiro de 1967, regulando a aplicação da legislação sobre o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, dispôs:

**Art. 1.º** — É facultado às entidades de fins filantrópicos, que se enquadrem no art. 1.º da Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959, a dispensa de efetuar os depósitos bancários de que trata o art. 2.º de Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 20, de 14 de setembro de 1966:

- I — com relação a todos os seus empregados; ou
- II — com relações aos seus empregados que não optarem pelo regime instituído nestes últimos diplomas legais citados.

Já anteriormente, o Decreto-Lei n.º 64, de 21 de novembro de 1966, também concedera

privilégios para essas entidades, ao dispor sobre sorteios para financiamento de empreendimentos sociais, religiosos, filantrópicos e educativos, embora assinalando, no seu artigo 7.º, que "o desvirtuamento da autorização, além de implicar em sua imediata anulação, sujeita o infrator às sanções legais vigentes e à perda da declaração de utilidade pública, se a possuir."

Podemos observar ainda que, de modo geral, a legislação do inquilinato procurou sempre beneficiar estas entidades.

Pesquisas realizadas neste sentido mostram-nos que, por vezes, tais benefícios são estendidos, ao mesmo tempo, a inquilinos inválidos, viúvas, menores, entidades culturais, sociedades de auxílio hospitalar, etc., aparecendo, semelhantes contemplados, em conjunto, no corpo da norma criadora do privilégio, ou em separado.

O espírito, portanto, de proteger as associações privadas de utilidade pública está sempre presente ao texto das leis que têm regulado, a partir do Código Civil, a locação de imóveis urbanos. (9)

Do mesmo modo, a legislação do imposto sobre a renda tem amparado a essas entidades, embora não de maneira taxativa, mas de uma forma indireta, ao prescrever que as contribuições e doações feitas às instituições filantrópicas podem ser deduzidas da renda bruta.

Incluindo as entidades aqui tratadas, dentre as de assistência social — e elas, por certo, podem ser assim catalogadas — verificamos mais que elas gozam da isenção de diversos impostos.

E se anotarmos, finalmente, que a União, via de regra, reserva no orçamento verbas para subvenções a diversos estabelecimentos de beneficência e de caridade, situados nos Estados, cremos por cabalmente demonstrada a existência dos favores com que são distinguidas — aliás, merecidamente — essas entidades que, desinteressadamente, servem à coletividade.

#### SUBSÍDIOS PARA O ESTUDO DAS ASSOCIAÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

##### Título de Utilidade Pública — Prestação de Serviço de Caráter Geral

Interpretação do Decreto n.º 50.517, de 1961  
Ministério da Justiça e Negócios Interiores

Processo M.J. n.º 18.734/62

Círculo Operário Rio-Grandino — Rio Grande — RS

Despacho: "De ordem, proceda-se na forma do parecer."

Utilidade pública. Prestação de serviço de caráter geral, ou indiscriminado. Interpretação do artigo 2.º, alínea e, do Decreto n.º 50.517, de 2 de maio de 1961.

#### PARECER

O Decreto n.º 50.517, de 2 de maio de 1961, inclui entre os requisitos indispensáveis à outorga do título de utilidade pública a sociedades, associações ou fundações a comprovação, mediante a apresentação de relatório circunstanciado dos três anos de exercício anteriores à formulação do pedido, de que promove a educação ou exerce atividades de pesquisas científicas, de cultura, inclusive artísticas, ou filantrópicas, estas de caráter geral ou indiscriminado, predominantemente.

2. O exercício de atividades de caráter geral, ou indiscriminado, predominantemente, mencionado no art. 2.º, alínea e, do precitado decreto, relaciona-se, tão-somente, com a filantropia, como o patenteia a colocação do demonstrativo estas, após o adjetivo filantrópicas. Se o caráter geral ou indiscriminado se referisse a todas as atividades especificadas na alínea citada, isto é, as de pesquisas científicas, de educação ou de cultura, não se fazia mister a inclusão do precitado demonstrativo, que só se justifica e só se compreende, como restrição de caráter geral, ou indiscriminado, às atividades exclusivamente filantrópicas.

3. Na interpretação de um preceito legal, deve-se presumir que ele não contenha palavras supérfluas, desnecessárias, mas, ao revés, todas devem ser entendidas, como escritas, propositamente, para influir no sentido da frase respectiva. (Gianturco, Sistema di Diritto Civile Italiano, 3 ed., vol. I, pág. 118; Ferrara, Trattato di Diritto Civile Italiano, vol. I, pág. 214), pois, como ressaltava Ulpiano: "Verbum ex legibus, sic accipiendum est; tam ex legu sententia quam ex verbis" (Digesto, liv. 50, titl. 16, frag. 6, § 1.º).

4. Pretender que o caráter geral, ou indiscriminado, se refira a todas as atividades especificadas no art. 2.º, alínea e, do Decreto n.º 50.517, de 2 de maio de 1961, é riscar de seu texto o demonstrativo estas, que diz respeito, exclusivamente, unicamente, ao termo

(9) A Lei n.º 4.484, de 25 de novembro de 1964, por exemplo, ao determinar que os alugueiros só poderiam ser corrigidos se correspondessem a 1/3 do que deveria vigorar, aumenta o limite para 1/2 se o inquilino for entidade beneficente reconhecida de utilidade pública.

mais próximo, a saber, filantrópicas (cfr. Napoleão Mendes de Almeida, Gramática Metódica da Língua Portuguesa, 10 ed., pág. 120).

5. No que se relaciona com as outras atividades que não as filantrópicas, basta que sejam prestadas desinteressadamente à coletividade, isto é, a um conjunto de seres que constituem um corpo coletivo (cfr. Laudelino Freire, Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa; Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa), não se exigindo, como é óbvio, que a prestação se estenda a toda e qualquer pessoa. Seria demasia, que se não contém na lei, nem no seu regulamento.

6. A limitação oposta às atividades de natureza filantrópica decorreu de favores concedidos às entidades que as prestam pela Legislação do Inquilinato e pela Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959.

7. Acontece, porém, que esse último diploma legal é manifestamente inconstitucional, por contrariar o preceito do art. 157, item XVI, da Carta Magna, que postula a triplíce contribuição, da União, do empregador e do empregado, para fins de previdência social. Não podia, portanto, nem pode a lei dispensar a contribuição do empregador, a menos que, ao mesmo tempo, a União Federal se responsabilizasse pelo pagamento da contribuição por ela dispensada. Desfalcar o patrimônio da previdência social, pela isenção de uma das contribuições, feita, precisamente, pelo contribuinte mais relapso que é, sem dúvida, a União Federal, é pôr em perigo a estabilidade econômica e financeira dos institutos de previdência.

8. O elemento histórico que precedeu à expedição do Decreto n.º 50.517, de 2 de maio de 1961, comprova o acerto da exegese por nós sustentada, quanto à finalidade da limitação na outorga de títulos de utilidade pública, restrição, todavia, que não leva ao absurdo de se negar o óbvio, como o é a utilidade pública de que se revestem os serviços prestados pelos Círculos Operários, na preservação de nossa classe trabalhadora de ideologias totalitárias, quer de esquerda, quer de direita.

9. Diante do exposto, opino por que a restrição contida no art. 2.º, alínea e, *in fine*, refere-se, tão-somente, às atividades filantrópicas e por que, em consequência, não se aplica as entidades que exercitem as demais atividades enumeradas em seu texto.

É o que me parece.

S.M.J.

D.I.J., em 6 de março de 1963

Paulo Fernandes Vieira (10)

#### Utilidade Pública — Sociedade que presta Serviço a Parte da Coletividade

"Serve à coletividade a entidade que se propõe a prestar serviço a parte dela.

Ministério da Justiça e Negócios Interiores

Processo n.º 23.996 57

#### PARECER

O Patronato Assistencial dos Imigrantes Italianos de São Paulo, juntando farta documentação, solicitou o reconhecimento de sua utilidade pública, nos termos da Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935.

2. A requerente comprovou que, pela Lei n.º 3.601, de 29 de dezembro de 1956, do Estado, fôra declarada de utilidade pública pelo Governo local, e, havendo satisfeito as exigências formuladas por este Ministério, logrou parecer favorável de todos os que examinaram o processo, inclusive do Diretor-Geral do D.I.J. (fls. 36). Posteriormente, no entanto, foi, pelo mesmo Diretor-Geral, solicitada a audiência desta Consultoria, "tendo em vista que a assistência social prestada pela requerente se limita a imigrantes italianos".

3. É de presumir, tendo em vista os termos do despacho, se haja suscitado de conflito com a lei (que prevê "entidades com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade") e os objetivos da associação, a qual visa a servir, também desinteressadamente, apenas a imigrantes italianos.

4. Se este é o fundamento do despacho, e a outro não se faz referência, julgamo-lo de todo improcedente: serve à coletividade quem serve a uma parcela dessa coletividade, obviamente; e, quando a lei se refere a **coletividade**, fá-lo para acentuar o caráter altruístico das entidades, nas quais alguns, **desinteressadamente**, prestam serviços a muitos.

5. Em conclusão: o fato de o objetivo de uma sociedade ser limitado "a imigrantes italianos" não impede seja ela de utilidade pública, dados os serviços que, desinteressadamente, preste à coletividade.

Este o nosso parecer, *sub censura*.

L. C. de Miranda Lima

Consultor Jurídico (11)

(10) In "Revista de Direito Administrativo" Vol. 75 — Janeiro-Março — 1964 — pág. 336

(11) In "Revista de Direito Administrativo" Vol. 54 — 1958 — pág. 473

## JURISPRUDENCIA DOS TRIBUNAIS

Ato Administrativo -- Declaração de  
Utilidade Pública --  
Sociedade Beneficente

"A declaração de utilidade pública, de sociedade beneficente, não pode ser revogada, arbitrariamente."

## SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de São Paulo versus  
Sociedade dos "Chauffeurs" do Estado  
de São Paulo

Recurso Extraordinário n.º 51.022

Relator: Sr. Ministro Cândido Motta Filho

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário n.º 51.022, de São Paulo -- Municipalidade versus Sociedade Beneficente dos "Chauffeurs" do Estado de São Paulo.

Acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade não conhecer do recurso, incorporado a este o relatório e notas taquigráficas.

S.T.F., 22 de outubro de 1962

Ari Franco, Presidente

Cândido Motta Filho, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cândido Motta Filho:

Trata-se de recurso de mandado de segurança, pedido pela recorrida contra o ato do Prefeito Prestes Maia, amparado no § 24 do art. 141 da Constituição Federal. A recorrida, pelo Decreto n.º 4.574, de 27 de janeiro de 1960, obteve declaração de utilidade pública, nos termos da legislação municipal em vigor, tendo, para isso, preenchido todas as formalidades exigidas em lei. Porém, o atual Prefeito, revogou o decreto de concessão, na parte que declarava a recorrida entidade de utilidade pública, sem dar as razões do decreto, tendo em vista, tão-só, intuito de caráter financeiro.

O mandado foi concedido, por não se justificar, de modo algum, a revogação, dizendo o acórdão do Colendo Tribunal de Justiça de São Paulo:

"Não contesta o impetrado que a impetrante presta considerável benefício no setor de sua atividade, não só a seus associados como a simpatizantes seus. Reconhece, mesmo, expressamente, que ela

preenche todos os requisitos legais para ser reconhecida como de utilidade pública, menos um, o de servir à coletividade em determinado setor, continuamente. Ora, levando-se em conta a expressão, não há entidade que possa servir à coletividade, pois todas têm um âmbito restrito de ação, maior ou menor, servindo, apenas, a uma parte da coletividade, como Associação dos Funcionários Públicos, que atende aos servidores públicos...".

O recurso extraordinário da Prefeitura invoca o art. 31, V, b, da Constituição federal, para que tenha amparo o seu recurso na órbita federal, procurando mostrar que houve confusão entre imunidade e isenção.

Oficiou a douta Procuradoria-Geral pelo provimento.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Cândido Motta Filho (Relator):

Não conheço do recurso. A invocada infração constitucional não existe. O art. 31 da Constituição, ao contrário, só beneficia ao recorrido, dados os seus termos.

Trata-se de uma utilidade reconhecida por decreto, sem que jamais se levantasse contra o mesmo qualquer ilegalidade ou nulidade. Não podia a Administração, a seu arbítrio, revogá-lo, como o fez. O Tribunal paulista decidiu na conformidade à lei, sem provocar qualquer questão federal. Não se trata de verificar se há ou não imunidade, mas se há ou não revogação e se esta feriu ou não direito líquido e certo. E o acórdão bem, apreciou a matéria mostrando que sim.

## DECISAO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não conhecido, unanimemente. (12)

Utilidade Pública -- Associação Filantrópica

Interpretação da Lei n.º 91, de 1935

Supremo Tribunal Federal

Requerente: Sociedade Suíça de Beneficência Helvética

Mandado de Segurança n.º 12.800

Relator: Sr. Ministro Evandro Lins e Silva

(12) In "Revista de Direito Administrativo" Vol. 72 -- Abril-Junho -- 1963 -- pág. 210

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, denegar a segurança impetrada.

Brasília, 6 de agosto de 1964. — A.M. Ribeiro da Costa, Presidente — Evandro Lins e Silva, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Evandro Lins — A Sociedade Suíça de Beneficência Helvetia impetrou mandado de segurança contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República, alegando:

- a) que requerera, com fundamento na Lei federal n.º 91, de 28-8-1935, fôsse declarada de utilidade pública, tendo este requerimento sido indeferido pelo Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores, decisão esta mantida pelo Sr. Presidente da República.
- b) que o indeferimento de seu pedido foi devido ao fato de a impetrante não exercer a filantropia em caráter geral e indiscriminado, como o exige o Decreto n.º 50.517, de 2 de maio de 1961, que regulamentou a Lei n.º 91.
- c) que, no entanto, tal decreto, nesta parte, padece do vício de inconstitucionalidade, pois que a lei a que visou regulamentar não prevê tal requisito, contentando-se em exigir que a associação sirva desinteressadamente à coletividade.
- d) que a impetrante já viu reconhecida judicialmente a sua imunidade tributária, pelo fato de aplicar integralmente suas rendas no País em atividades filantrópicas, julgamento que, segundo alega, valeria como um reconhecimento de utilidade pública.

Foram solicitadas informações, que se acham às fls. 20-29.

Posteriormente, foi deferida a juntada por linha, aos presentes autos, do documento de fls. 34, que é a publicação do decreto do Sr. Governador do Estado de São Paulo, declarando a impetrante de utilidade pública.

As fls. 31-32 acha-se o parecer do Sr. Osvaldo Trigueiro, eminente Procurador-Geral da República, que é do teor seguinte:

“Não merece censura o ato impugnado, por isso que, conforme esclareceu o Ministério da Justiça, em parecer junto aos autos, por cópia, a entidade impetrante destina-se a amparar, exclusivamente, pessoas de nacionalidade suíça, como se infere do disposto no art. 2.º dos seus Estatutos, circunstância que, de conformidade com a Lei n.º 91, de 1935, art. 1.º, b, e Decreto n.º 50.517, de 1961, art. 2.º letra e, afasta o pretensão direito à declaração de utilidade pública.

Não há falar em exorbitância do Decreto n.º 50.517, porquanto os requisitos da generalidade e indiscriminação da atividade filantrópica, por êle exigidas, estão compreendidos na expressão “servir desinteressadamente à coletividade”, constante da Lei regulamentada.

A hipótese de nenhum modo configura ofensa a direito líquido e certo, razão por que opinamos pelo indeferimento do pedido.”

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins e Silva (Relator) — Não obstante a bem armada argumentação da impetrante, não me parece seja caso de concessão da segurança.

Como demonstra o Dr. Procurador-Geral, em seu lúcido parecer, os requisitos de generalidade e indiscriminação no exercício de atividade filantrópica podem, razoavelmente, considerar-se compreendidos no advérbio “desinteressadamente”, que se encontra no art. 1.º da Lei n.º 91, de 1935. Trata-se, a meu ver, de explicitação admissível do preceito legal, que não consubstancia invasão de esfera de competência alheia.

Se os dispositivos regulamentares não devem contradizer os preceitos legais, também não devem, curialmente, copiar-lhes servilmente as expressões. Pois, de outra forma, seriam perfeitamente inúteis. A função específica do regulamento é justamente a de desenvolver ou explicitar o pensamento legal, a fim de facilitar-lhe a execução. E nesta tarefa, é óbvio que o Poder regulamentar deve gozar de uma razoável margem de interpretação.



Na espécie, não me parece que esta margem foi ultrapassada pelo Decreto n.º 50.517. De qualquer forma, o que é incontestável é que a pretensão da impetrante não se apresenta qualificada de liquidez e certeza jurídicas, de modo a ensejar a obtenção do *mandamus*.

Não me parece igualmente válido o argumento invocado pela impetrante de que a imunidade tributária concedida no art. 31, V, b, da Constituição federal, às associações filantrópicas, equivaleria a um reconhecimento de utilidade pública. O citado inciso constitucional foi complementado pela Lei n.º 3.193, de 4-7-57, que, em nenhum de seus dispositivos, atribuiu a tais associações este caráter. Mesmo porque os requisitos para o reconhecimento de imunidade fiscal são diversos dos exigidos para o reconhecimento da utilidade pública. Assim, por exemplo, a ausência de remuneração dos cargos de diretoria, ou de distribuição de lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes é requisito que só se exige para o reconhecimento de utilidade pública.

Nem se diga que este reconhecimento não implica em favor algum do Poder Público, conforme se lê no art. 3.º da Lei n.º 91, e que, por conseguinte, a interpretação judicial da lei deve se orientar por critérios benignos.

Este art. 3.º da Lei n.º 91 acha-se parcialmente revogado atualmente, pois a Lei n.º 3.577, de 4-7-1959, concedeu às entidades filantrópicas, reconhecidas de utilidade pública, a isenção da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

Finalmente, no que concerne ao reconhecimento do caráter de utilidade pública à impetrante, pelo Governo do Estado de São Paulo, é bem de ver que tal ato não implica em vincular o Poder Executivo Federal.

Por estas razões, meu voto é para denegar a segurança impetrada.

#### VOTO

**O Sr. Ministro Hermes Lima** — Sr. Presidente, peço licença ao eminente Sr. Ministro-Relator para conceder a segurança; e pelos motivos que passo a expor:

Como disse, da tribuna, o ilustre advogado, o art. 2.º dos Estatutos da Sociedade não diz que ela, exclusivamente, atenderá pessoas de nacionalidade suíça; diz "de preferência"; e é natural que isto esteja aí consignado porque se trata de sociedade que, naturalmente, recolherá contribuições e donativos da colônia suíça.

**O Sr. Ministro Cândido Motta** — O despacho do Sr. Presidente da República não fere, propriamente, a lei, mas diz "... em face de não exercer a entidade ...". Ela não exercia a filantropia em caráter geral.

**O Sr. Ministro Hermes Lima** — Irei até lá. Este é o primeiro argumento. O segundo que, suponho, responderá a V. Ex.ª, é o seguinte: o Decreto n.º 50.517, de 1961, dispõe que as atividades filantrópicas das sociedades dessa natureza devem ser de caráter geral ou indiscriminado, predominantemente. Não dispõe que devem ser de caráter geral ou indiscriminado, apenas; mas de caráter geral ou indiscriminado, predominantemente, quer dizer, tanto quanto possível. "Predominantemente" não significa senão "tanto quanto possível": de caráter geral e indiscriminado, predominantemente.

**O Sr. Ministro Cândido Motta** — Mas o Presidente da República disse "em face de não exercer..." pois ela não exercia filantropia com este caráter.

**O Sr. Ministro Hermes Lima** — O Presidente da República indeferiu o pedido, porque a sociedade não exercia a filantropia em caráter geral e indiscriminado.

**O Sr. Ministro Cândido Motta** — "Não exercia", veja V. Ex.ª

**O Sr. Ministro Hermes Lima** — A expressão "caráter geral e indiscriminado" está condicionada pelo advérbio **predominantemente**.

**O Sr. Ministro Cândido Motta** — O Presidente da República indeferiu o pedido porque ela não exercia a filantropia conforme a lei determina.

**O Sr. Ministro Evandro Lins** — Não vejo aí direito líquido e certo amparável pelo mandado de segurança.

**O Sr. Ministro Hermes Lima** — Não é o que me parece.

**O Sr. Ministro Victor Nunes** — Pode como dispõe a Lei n.º 91, de 1935.

**O Sr. Ministro Hermes Lima** — Foi negado o que se pedia porque se disse que a sociedade só exercia a filantropia em favor de suíços. Primeiro é impossível dizer que ela não exercia filantropia. Não a exercia, segundo o despacho do Presidente da República, em caráter geral e indiscriminado. Mas aqui faltou uma palavra, que está no Decreto n.º 50.517, segundo o qual as entidades devem exercer a filantropia em caráter geral e indiscriminado, **predominantemente**, isto é, tanto quanto possível. É o meu segundo argumento.

O Sr. Ministro Victor Nunes — A análise que V. Ex.<sup>a</sup> faz do decreto em face da lei, a meu ver, é perfeita, mas o art. 1.º da Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935, não impõe ao Presidente da República...

O Sr. Ministro Evandro Lins — Exatamente.

O Sr. Ministro Victor Nunes — ... a obrigação de declarar de utilidade as sociedades a que ela se refere. Diz a lei que **poderá** o Poder Executivo fazer essa declaração. E o que leio no art. 1.º:

"As sociedades civis, associações e fundações, constituídas no País, que sirvam desinteressadamente à coletividade, poderão ser declaradas de utilidade pública, a pedido ou *ex officio*, mediante decreto do Presidente da República."

Em outras palavras, não atendidos os requisitos da lei, o governo **não pode** declarar a utilidade pública da associação, mas não está obrigado a fazê-lo quando satisfeitos os requisitos. A lei deixou essa declaração ao prudente critério do Executivo. É um ato que recai na esfera de suas atribuições discricionárias, isto é, de oportunidade e conveniência. Não podemos compelir o Executivo a declarar de utilidade pública desta ou daquela sociedade.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Está escrito "Provados os requisitos".

O Sr. Ministro Victor Nunes — Sim, desde que provados os requisitos, o Governo pode praticar o ato, mas não está obrigado a fazê-lo.

O Sr. Ministro Hermes Lima — A obrigação, aí, decorre do dever do Estado de amparar as obras de assistência social. É um dever público. Então, o Estado ficaria na situação de ter a faculdade de discriminar? Nisto é que importaria o entendimento de V. Ex.<sup>a</sup>

O Sr. Ministro Victor Nunes — O Executivo pode ter razões de conveniência ou oportunidade, que a lei deixa a seu critério.

O Sr. Ministro Hermes Lima — O texto não está em termos vagos, mas exatos e bem definidos. Por que foi negada a declaração? Porque a entidade, ao parecer do Governo, não exercia a filantropia em caráter geral. Ora, em primeiro lugar, não é esta a expressão do decreto. Falta aqui uma palavra e esta palavra "predominantemente", isto é **tanto quanto possível**.

O Sr. Ministro Cândido Motta — Acha V. Ex.<sup>a</sup> que o Governo, justificando o ato que praticou, estava obrigado a dar a declaração?

O Sr. Ministro Victor Nunes — O Sr. Ministro Hermes Lima traz outro argumento, realmente valioso.

O Sr. Ministro Hermes Lima — O Governo estava obrigado, a meu ver. O Governo omitiu uma palavra importante: "predominantemente", ou seja, tanto quanto possível. Por que se omitiu no despacho governamental a palavra? Houve discriminação. Por outro lado, não podemos levar a faculdade, o arbítrio do Governo ao ponto de permitir discriminação entre sociedades, desde que provem estar prestando obra filantrópica de caráter não exclusivo.

Por esse motivo, concedo a segurança.

## VOTO

O Sr. Ministro Victor Nunes — Sr. Presidente, em aparte ao eminente Ministro Hermes Lima, ponderei que a Lei n.º 91, de 1935, não atribui ao Executivo a obrigação de declarar a utilidade pública das sociedades, quando atendidos os requisitos ali previstos.

O eminente Ministro Cândido Motta Filho objetou, fortalecendo o argumento do Sr. Ministro Hermes Lima, que, no caso, o Governo declarou motivo do indeferimento, que foi não atender a sociedade a uma exigência formulada pelo Decreto n.º 50.517, de 1961, que regulamentou a Lei n.º 91. E o Sr. Ministro Hermes Lima não acoiheu essa razão, demonstrando que o Governo deixou de atender ao próprio Decreto n.º 50.517.

Acolheria essa ponderação de S. Ex.<sup>a</sup>, Sr. Presidente, mas não para deferir *in totum* o mandado de segurança, e sim, apenas, para que o Governo aprecie o pedido, afastado o obstáculo fundado no regulamento.

O Governo pode ter outras razões que não estejam nos autos, para indeferir o pedido. A sociedade impetrante — tudo indica — é digna da maior benemerência, mas não podemos nos substituir ao Poder Executivo.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Não foi esse apenas o fundamento do indeferimento. O Governo indeferiu o pedido por outros motivos, já apreciando o pedido de reconsideração. Vejamos os argumentos dados:

"Trata-se de sociedade estrangeira destinada exclusivamente a amparar pessoas de nacionalidade suíça e a Lei n.º 91/1935, assim como o Decreto n.º 50.517/61, conforme salientado no parecer de fls. 48, quando se referem a sociedades constituídas no País, dirigem-se às entidades brasileiras.

Admitindo-se, contudo, para argumentar, e tão-somente para argumentar, sua aplicação fôsse extensiva às sociedades estrangeiras, ainda assim não haveria como conceder-se à recorrente a postulada declaração, isso porque, procurando amparar, restritamente, pessoas de uma determinada nacionalidade, não presta aquela assistência filantrópica "de caráter geral ou indiscriminado" que a lei exige como requisito para ser obtida a declaração de utilidade pública.

No caso, a restrição apresenta-se indiscutível.

A própria recorrente, justificando-a, salienta que:

"Nada de censurável, assim, que a comunidade dos nacionais de determinado País, organizando-se em sociedade brasileira, chame a si a tarefa de auxiliar seus compatriotas mal afortunados" (fls. 56).

Saliente-se que, nenhuma censura se faz a essa discriminação, compreensível até, mas que ocorrendo — conforme ocorre — se não desfigura o caráter filantrópico da sociedade, retira-lhe, inapelavelmente, o direito de obter a declaração de utilidade pública, só conferível àquelas sociedades que exercitam atividade filantrópica em caráter geral ou indiscriminado."

Portanto, foram várias as razões sem considerar, evidentemente, a simpatia que merece a sociedade requerente e que tanto impressionou o eminente Ministro Hermes Lima.

Não vejo como se possa dizer que êsse direito é líquido e certo, amparável através de mandado de segurança. As razões e os motivos que levaram o Sr. Presidente da República a indeferir o pedido nada têm de discriminatórios em relação à nacionalidade.

**O Sr. Ministro Hermes Lima** — A informação do Governo não é exata, quando diz que a sociedade trata "exclusivamente" de suíços, porque o advogado disse da tribuna: "de preferência".

**O Sr. Ministro Evandro Lins** — Vou ler o art. 2.º dos estatutos da sociedade:

"A sociedade tem por fim principal socorrer todos os suíços desvalidos e necessitados, residentes ou de passagem nesta Capital ou no Interior do Estado de São Paulo, e ainda em outros Estados em casos excepcionais."

**O Sr. Ministro Hermes Lima** — "Principal" não é "exclusivo".

**O Sr. Ministro Evandro Lins** — Toda a simpatia que a sociedade merece, pelos fins a que se destina, pela filantropia que promove, evidentemente, não me convence, **data venia**, de que haja um direito líquido e certo, no caso, protegível através de mandado de segurança. Ela pode pleitear de novo perante a administração. Não sei se há outras considerações do Governo, de nós desconhecidas, que não possam ter vindo a lume no processo, e que possam ter conduzido ao indeferimento.

Por êstes motivos, solicitando escusa ao Sr. Ministro Victor Nunes, por êste longo aparte, mantenho o voto.

**O Sr. Ministro Victor Nunes** — O Sr. Ministro Evandro Lins, na leitura que acaba de fazer, revelou um outro motivo, o de não ser extensível à sociedade estrangeira o direito de ser declarada de interesse público. Este segundo motivo também não me parece procedente, porque a lei fala em sociedades constituídas no País; não é, pois, sociedade estrangeira. De qualquer forma, pode haver outras razões para o indeferimento.

Tendo em vista o debate, nesta assentada, retifico, em parte, meu voto, para negar a segurança.

## VOTO

**O Sr. Ministro Vilas-Boas** — Sr. Presidente, o art. 141 da Constituição diz que a lei assegura a brasileiros e estrangeiros, sem distinção, a igualdade. E a Lei n.º 91 diz que as sociedades civis constituídas no País com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, podem ser declaradas de utilidade pública, provados certos requisitos. E o estatuto da sociedade diz que o fim principal é êsse.

Ora, nenhum favor do Estado decorre do título de utilidade pública. É o que diz o art. 3.º

A sociedade suíça merece de nossa parte um tratamento todo especial, porque é a Suíça o asilo inviolável de todos os Estados do mundo.

**O Sr. Ministro Pedro Chaves** — Principalmente dos depósitos numerários.

**O Sr. Ministro Vilas-Boas** — Não estou encontrando aqui na Constituição essa discriminação. É um favor de ordem moral, porque nenhum benefício de ordem material decorre do decreto de declaração de utilidade pública a sociedades desse tipo.

Não vejo razão para o indeferimento do pedido. Concedo, pois, a ordem, sem a restrição que acaba de fazer o eminente Ministro Victor Nunes; portanto, de acordo com o voto do Sr. Ministro Hermes Lima.

### VOTO

**O Sr. Ministro Cândido Motta Filho** — Sr. Presidente, nego a segurança, mas queria dizer o seguinte: Quando a Constituição não distingue brasileiro de estrangeiro, isto quer dizer também que os estrangeiros em nossa Pátria não podem distinguir entre estrangeiros e brasileiros. De modo que, sendo esta uma sociedade que visa principalmente a beneficiar estrangeiros, ficamos numa situação de distinção, que a Constituição veda. Nego a segurança.

### VOTO

**O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães** — Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Hermes Lima.

Parece-me que a Lei n.º 91, de 1935, não confere, no seu artigo 1.º, ao Governo uma faculdade discricionária. Desde que a requerente satisfaz os requisitos do citado art. 1.º, não lhe pode ser negada a declaração de utilidade pública, que, no caso, me parece manifestada.

Assim concedo a segurança.

### DECISAO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negou-se o mandado contra os votos dos ministros Hermes Lima, Vilas-Boas e Hahnemann Guimarães. (13)

**Discurso pronunciado pelo Senador Gilberto Marinho, em sessão realizada a 11 de agosto de 1967, defendendo o Projeto de Lei da Câmara n.º 2.903-B/61:**

(14)

(Sem revisão do orador) — Sr. Presidente, Srs. Senadores, o Projeto de Lei da Câmara n.º 2.903-B/61 revoga a Lei n.º 3.577, de 7 de julho de 1959, e, com redação mais clara, visa ao mesmo objetivo.

A Lei n.º 3.577 está assim redigida:

**Art. 1.º** — Ficam isentas da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos, reconhecidas como de utilidade pública, cujos membros de sua Diretoria não percebem remuneração.

**Art. 2.º** — As entidades beneficiadas pela isenção instituída pela presente Lei ficam obrigadas a recolher aos Institutos, apenas, a parte devida pelos seus empregados, sem prejuízo dos direitos aos mesmos concedidos pela legislação previdenciária.

**Art. 3.º** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Julgamos efetivamente defeituosa a redação supra, porque a referência apenas a "entidades de fins filantrópicos", sem definir quais sejam elas, dá margem a dúvidas, motivando discussões e controvérsia sobre o seu verdadeiro significado.

O Decreto n.º 1.117, de 1 de junho de 1962, que regulamentou a Lei, está mal elaborado e confuso, atribuindo ao Conselho Nacional de Serviço Social, do Ministério da Educação e Cultura, a competência para declarar quais as entidades de fins filantrópicos expedindo os respectivos certificados. Acontece que existe naquele Órgão um grande número de processos de registro e pedido de certificados de entidade filantrópica, cuja decisão vem se prolongando por tempo indeterminado, havendo até processos há mais de um e até dois anos no Conselho aguardando julgamento final. Cremos que a maior dificuldade com que luta o Conselho é justamente no sentido indefinido da expressão "entidades de fins filantrópicos". Visando o Conse-

(13) In "Revista de Direito Administrativo" Vol. 81 — Julho-Setembro — 1965 — pág. 261

(14) D.C.N. — Seção II — 12 de agosto de 1967 pág. 1.701

lho, ao que parece, atuar com maior rigor nos processos a êle submetidos, vêm, entretanto, prolongando demais as suas decisões, enveredando não raro por discussões longas e inúteis com os interessados sobre o conceito de filantropia, não definido ainda por Lei alguma e cada vez fazendo novas exigências.

A nosso ver deveriam ser abrangidas pela Lei n.º 3.577 tôdas as entidades que se organizem com um fim assistencial, cultural, científico, educativo, religioso, esportivo ou de qualquer forma altruístico, visando ao bem comum e ao progresso do País e da humanidade em geral, sem objeto de lucro e cujas rendas sejam aplicadas nos mesmos fins.

Tais entidades já existem, caracterizadas pela Lei Federal que regula a concessão do título de "utilidade pública". O processo para a sua obtenção é feito através do Ministério da Justiça, com muito rigor, inclusive com exigência de fôlha corrida dos diretores e apresentação anual de relatório da entidade.

Partindo, pois, desse princípio, verificamos que o Projeto de Lei da Câmara n.º 2.903-B, de 1961, vem apenas esclarecer este ponto, não introduzindo nenhuma inovação. A isenção já existe desde 1959, não há acréscimo de classes de beneficiários e, pelo contrário, acrescenta outra exigência: a de registro no Conselho Nacional de Serviço Social, não contida na Lei n.º 3.577.

Examinamos os termos da proposição aprovada pela Câmara:

**Art. 1.º** — São isentas da taxa de contribuição de previdência aos Institutos de Aposentadoria e Pensões as instituições de fins filantrópicos, educacionais, de assistência médico-social, e bem assim, as entidades sindicais de trabalhadores, desde que, sem fins lucrativos, estejam registradas no Conselho Nacional de Serviço Social, sejam declaradas de utilidade pública e os seus membros não percebam qualquer remuneração.

**Art. 2.º** — As entidades beneficiadas pela isenção instituída pela presente Lei ficam obrigadas a recolher aos Institutos, apenas, a parte relativa aos seus empregados, sem prejuízo dos direitos aos mesmos conferidos pela legislação previdenciária.

**Art. 3.º** — Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas a Lei

n.º 3.577, de 4 de julho de 1959, e demais disposições em contrário."

Como se nota, a expressão "instituições de fins filantrópicos" não foi excluída, porém acompanhada de outras, como "educacionais, de assistência médico-social, e entidades sindicais de trabalhadores", que com aquelas se confundem, uma vez que não têm fins lucrativos, não remuneram seus diretores e devem ser registradas no Conselho Nacional de Serviço Social, além de reconhecidas de utilidade pública.

O projeto, embora nenhum benefício acrescenta, tem a virtude de trazer maior clareza, definindo a latitude do conceito das entidades beneficiadas.

Não aumentando, pois, o projeto novas isenções, não nos parece justo rejeitá-lo como infringente do dispositivo constitucional contido no art. 60, inciso I, que estabelece exclusiva competência do Poder Executivo, para a iniciativa de projetos de matéria financeira.

Embora versando sobre matéria financeira, nenhum ônus acarreta.

Sua aprovação virá beneficiar grandemente tôdas aquelas instituições de assistência, de educação, etc., que, sem fins lucrativos, apenas movidas por um ideal patriótico e espírito filantrópico, lutam com toda a sorte de dificuldades, neste País imenso visando ao seu desenvolvimento e ao seu bem-estar.

#### **PROJETO (15)**

**N.º 314, de 1967**

**Da Câmara**

**Isenta da contribuição de previdência entidades declaradas de utilidade pública e dá outras providências.**

**(Do Sr. Henrique La Rocque)**

**(As Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e de Finanças).**

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1.º** — Ficam isentas da taxa de contribuição de previdência ao Instituto Nacional da Previdência Social as sociedades, reconhecidas como de utilidade pública, pelo poder competente, e que prestem serviços auxiliares nos setores da segurança e saúde pública.

**Art. 2.º** — As entidades beneficiadas pela isenção instituída pela presente Lei ficam obrigadas a recolher ao I.N.P.S. apenas a

(15) D.C.N. — Seção I — 9 de junho de 1967  
pág. 3.095

parte devida pelos seus empregados, sem prejuízo dos direitos aos mesmos conferidos pela legislação previdenciária.

**Art. 3.º** — Aplica-se a essas entidades, no que couber, o disposto nas Leis n.º 3.933, de 4 de agosto de 1961, e n.º 5.151-A, de 20 de outubro de 1966.

**Art. 4.º** — O Poder Executivo, no prazo de 30 (trinta) dias, fará baixar as normas necessárias à regulamentação da presente Lei.

**Art. 5.º** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

#### Justificação

1. É dever do Poder Público amparar, dentro da esfera de sua competência específica, as sociedades que prestam serviços de ordem pública, nos setores da segurança e saúde, face a relevância desses serviços, que funcionam como verdadeiros órgãos auxiliares da União, Estados e Municípios na persecução de seu fim primordial que é o de proporcionar o bem-estar social.

2. Justifica-se, por isso, o amparo a essas sociedades que prestam serviços relevantes, sabendo-se que muitas delas atravessam situações afilivas, e que sem essa forma de ajuda, estariam sujeitas ao término de suas atividades.

3. A matéria objeto do presente projeto de lei, por outro lado, não constitui precedente, qualquer que seja o ângulo que se encare a questão, pois outras disposições legais já concederam benefícios semelhantes.

4. Cite-se, a respeito, as normas da Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959, que isentou da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos, da Lei n.º 3.933, de 4 de agosto de 1961, que concedeu anistia a essas mesmas entidades, quanto aos débitos provenientes das contribuições previdenciárias e da Lei n.º 5.151-A, de 20 de outubro de 1966, que permitiu a liquidação parcelada desses débitos às Prefeituras, sociedades de economia mista com participação majoritária dos Municípios, às autarquias, fundações e demais entidades vinculadas aos Municípios, às sociedades esportivas e recreativas, aos hospitais, organizações de assistência social, entidades de educação e ensino e instituições filantrópicas.

5. Por outro lado, caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei, de modo a não permitir abusos na sua aplicação, adequando-a convenientemente à realidade social.

6. Pelo exposto, é de ser aprovado o presente projeto, e transformada em lei a matéria.

Brasília, 6 de junho de 1967. — Henrique de La Rocque — Adylio Vianna.

#### LEI N.º 3.577 — DE 4 DE JULHO DE 1959

**Isenta da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração.**

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional manteve e eu promulgo, nos termos do art. 70, § 3.º, da Constituição Federal, a seguinte Lei:

**Art. 1.º** — Ficam isentas da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas como de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração.

**Art. 2.º** — As entidades beneficiadas pela isenção instituída pela presente lei ficam obrigadas a recolher aos institutos, apenas, a parte devida pelos seus empregados, sem prejuízos dos direitos aos mesmos conferidos pela legislação previdenciária.

**Art. 3.º** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 4 de julho de 1959; 138.º da Independência e 71.º da República. — Juscelino Kubitschek — Fernando Nóbrega — S. Faes de Almeida.

#### LEI N.º 3.933 — DE 4-8-1961

**Concede anistia às instituições caritativas quanto ao recolhimento de contribuições atrasadas aos Institutos de Previdência.**

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional manteve e eu promulgo, nos termos do art. 70, § 3.º, da Constituição Federal, a seguinte Lei:

**Art. 1.º** — As instituições assistenciais a que se refere a Lei n.º 3.577, de julho de 1959, ficam isentas do recolhimento das contribuições de que sejam devedoras, na qualidade de empregadoras, até a data da entrada em vigor da referida lei.

**Art. 2.º** — A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 4 de agosto de 1961; 140.º da Independência e 73.º da República. — **Jânio Quadros** — **Castro Neves**.

**LEI N.º 5.151-A — DE 20 DE OUTUBRO  
DE 1966**

Dispõe sobre o pagamento parcelado dos débitos das Prefeituras e de outros devedores da Previdência Social e dá outras providências.

O Presidente da República:  
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1.º** — Os débitos dos Municípios para com instituições de previdência social a que estejam ou tenham estado vinculados, poderão ser objeto de acordo para pagamento parcelado até o prazo máximo de 60 (sessenta) meses.

**Parágrafo único** — Para o efeito do disposto no presente artigo, deverão os acordos ser firmados no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias, a contar da vigência desta Lei.

**Art. 2.º** — A forma de liquidação prevista no artigo anterior aplicar-se-á, igualmente, em caráter especial:

- a) às sociedades de economia mista nas quais pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) das ações com direito a voto pertençam aos Municípios;
- b) às autarquias, fundações e demais entidades vinculadas aos municípios;
- c) às sociedades esportivas e recreativas;
- d) aos hospitais, organizações de assistência social, entidades de educação e ensino e instituições de fins filantrópicos, desde que enquadrados na Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959.

**Art. 3.º** — Os acordos com municipalidades estipularão que elas se obriguem a destinar anualmente, como parcela da liquidação dos débitos de que trata esta Lei, de 5% (cinco por cento) a 10% (dez por cento) da quota do Imposto de Renda que lhes competir nos termos do art. 15, § 4.º, da Constituição Federal.

**Parágrafo único** — O Ministério da Fazenda, à vista do acordo, reterá a parcela convencionada, depositando-a imediatamente no

Banco do Brasil Sociedade Anônima à conta do Instituto interessado.

**Art. 4.º** — Serão objeto dos acordos os débitos apurados até o mês imediatamente anterior à data da respectiva assinatura, inclusive as dívidas já ajuizadas.

**Art. 5.º** — Não se aplicam, em qualquer hipótese, aos débitos que venham a ocorrer após a assinatura dos acordos, as formas especiais e demais exceções constantes desta Lei, incidindo sobre tais débitos a legislação e normas comuns e gerais que regem a espécie.

**Art. 6.º** — Vencida uma parcela, e não paga até o vencimento da parcela seguinte, considerar-se-á vencida a dívida global e rescindido de pleno direito, o acordo de parcelamento.

**Art. 7.º** — Para o feito do disposto nesta Lei, consideram-se débito as importâncias correspondentes:

- I — às contribuições de previdência;
- II — às dívidas relativas a contribuições devidas a terceiros;
- III — às consignações de segurados devidas;
- IV — às taxas que têm a denominação genérica de "quota de previdência";
- V — a quaisquer outras dívidas de qualquer natureza para com os Institutos de Previdência;
- VI — aos juros de mora e aos vencidos que incidem sobre o débito.

**Parágrafo único** — Os débitos terão isenção das multas e da aplicação da correção monetária de que trata a Lei n.º 4.357, de 16 de julho de 1964.

**Art. 8.º** — Em casos especiais o pagamento do débito poderá ser feito, total ou parcialmente, em imóveis, títulos da dívida pública, ações de sociedades de economia mista, carta de crédito ou outro documento hábil emitido por estabelecimento oficial de crédito que tenha deferido ao titular do débito algum financiamento.

**Art. 9.º** — Excetuadas as entidades referidas nos arts. 1.º e 2.º desta Lei, todo e qualquer débito para com a Previdência Social, em valor global de até Cr\$ 600.000 (seiscentos mil cruzeiros), mesmo aqueles a que se referem as alíneas a e c do § 8.º do art. 7.º da Lei n.º 4.357, de 16 de julho de 1964, po-

derá ser liquidado em 10 (dez) prestações mensais e sucessivas, a partir do mês subsequente à promulgação desta Lei, com isenção das multas e da aplicação da correção monetária.

**Art. 10** — O Poder Executivo expedirá, dentro de 30 (trinta) dias a partir da vigência desta Lei, o respectivo regulamento.

**Art. 11** — A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 12** — Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 20 de outubro de 1966; 145.º da Independência e 78.º da República. — **H. Castello Branco** — **Octavio Bulhões**. (Pub. no D.O. de 25-10-1966 — pág. 12.299.)

**TRAMITE DO PROJETO QUE DEU  
ORIGEM À LEI N.º 91, DE 28 DE  
AGOSTO DE 1935**

Na reunião extraordinária da Comissão de Constituição e Justiça, realizada em 4 de fevereiro de 1935, foi assinado o projeto do Sr. Deputado Pedro Aleixo, já aprovado por essa mesma Comissão, estabelecendo as regras pelas quais são as sociedades em geral declaradas de utilidade pública.

Esse projeto, que recebeu o número 98, foi apresentado nos seguintes termos:

"De accôrdo com a suggestões do Sr. Deputado Pedro Vergara, aprovadas pela Comissão de Constituição e Justiça, apresento a seguinte redacção para o projecto que estabelece as regras pelas quaes são as sociedades em geral declaradas de utilidade publica:

O Poder Legislativo decreta:

**Art. 1.º** — As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas, no Paiz, com o fim exclusivo de servir desinteressadamente á collectividade, podem ser declaradas de utilidade publica, provados os seguintes requisitos:

- a) que adquiriram personalidade jurídica ha mais de dois annos;
- b) que servem desinteressalmente á collectividade;
- c) que os cargos de sua directoria não são remunerados.

**Art. 2.º** — A declaração de utilidade publica será feita em acto do Ministro da

Justiça e Negocios Interiores, mediante requerimento ou ex-officio, em casos excepcionaes.

**Parapho unico** — O nome da sociedade, associação ou fundação declarada de utilidade publica será inscripto em livro especial, a esse fim destinado.

**Art. 3.º** — Nenhum favor do Estado decorrerá do titulo de utilidade publica excepto o direito ao uso, nos papeis e actos solennes, dos emblemas da Republica.

**Art. 4.º** — As sociedades, associações e fundações declaradas de utilidade publica, antes deessa lei, ficam obrigadas a provar, previamente, para que possam usar os emblemas da Republica, ao Ministro da Justiça, que preenchem os requisitos especificados no art. 1.º

**Art. 5.º** — As sociedades, associações e fundações declaradas de utilidade publica ficam obrigadas a apresentar todos os annos ao Ministro de Estado da Justiça e Negocios Interiores, relação circumstanciada dos serviços que houverem prestado á collectividade.

**Art. 6.º** — Será cassada a declaração de utilidade publica por acto do Ministerio da Justiça, se deixar a sociedade, associação ou fundação de satisfazer, em dois annos consecutivos, a obrigação estipulada no artigo anterior.

**Art. 7.º** — Será tambem cassada a declaração de utilidade publica, mediante representação documentada do orgão do Ministerio Publico, da séde da sociedade, associação ou fundação, sempre que se provar que ella deixou de preencher qualquer dos requisitos do art. 1.º

**Art. 8.º** — Revogam-se as disposições em contrario.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, Fevereiro de 1935. — **Adolpho Bergamini**, Presidente ad-hoc. — **Pedro Aleixo**, Relator. — **Pedro Vergara**, com restricções quanto ao art. 3.º por contravir ao art. 174 da Constituição. — **Ne-reu Ramos**. — **Homero Pires**. — **Leão Sampaio**. — **Henrique Bayma**.



Em seguida o projecto passou a tramitar sob o n.º 64.

A Comissão de Legislação Social, chamada a se pronunciar sobre o mesmo, deu o seguinte parecer:

"A Comissão de Legislação Social, como órgão tecnico, falta competencia para nesse caracter se pronunciar sobre o projecto em apreço que já estava regularmente assistido pela Comissão de Constituição e Justiça. O Sr. Deputado Mozart Lago requereu e o plenário entendeu por bem a audiencia desta Comissão, e sendo á esse nobre e antigo companheiro, distribuido o mesmo projecto, apresentou elle o seu parecer no sentido de se alterar o art. 3.º do Substitutivo elaborado por aquella douta Comissão, conforme se verifica a fls. e que está assim redigido:

"Art. 3.º — Nenhum favor do Estado decorrerá do titulo de utilidade publica, excepto o direito ao uso, privilegiado, de emblemas proprios, flammulas, bandeiras e distinctivos, reconhecidos a estes o franqueamento das repartições publicas onde seus portadores tenham de encaminhar papeis ou documentos que interessem ás collectividades a que pertencerem."

Nada temos a oppôr a essa alteração que é feita no proposito de ressaltar o direito de uso dos emblemas da Republica, sem prejuizo da livre manifestação em plenário, de qualquer dos membros desta Comissão."

Sala da Comissão, 6 de junho de 1935.  
— **Deodato Maia**, Presidente. — **Odon Bezerra Cavalcanti**, Relator. — **Moraes Andrade**. — **Laerte Setubal**. — **Raphael Cincorá**. — **Carlos Reis**. — **João Beraldo**. — **Alberto Surek**. — **Salgado Filho**. — **Vicente Galliez**.

O voto em separado do Sr. Deputado Mozart Lago, a que se refere o parecer supra, foi proferido na forma seguinte:

"Pensamos que a concessão estipulada no art. 3.º do projecto é inconveniente. Não se deve facilitar, assim, o uso dos emblemas da Republica.

Propomos, por conseguinte, approvando os demais artigos da resolução que é, realmente, digna de apotamento, substitua-se o citado artigo 3.º por este outro:

"Art. 3.º — Nenhum favor do Estado decorrerá do titulo de utilidade publica, excepto o direito ao uso, privilegiado, de emblemas proprios, flammulas, bandeiras e distinctivos, reconhecidos a estes o franqueamento das repartições publicas onde seus portadores tenham de encaminhar papeis ou documentos que interessem ás collectividades a que pertencerem."

Sala das Sessões da Comissão de Legislação Social, 11 de Abril de 1935 — **Mozart Lago**, Relator.

Na 50.ª sessão, realizada em 2 de julho de 1935, a emenda proposta pela Comissão de Legislação Social foi votada e aprovada, ficando prejudicado portanto o art. 3.º do projecto.

No encaminhamento da votação o Sr. Deputado Barreto Pinto apresenta emendas de sua autoria, solicitando a volta do projecto ás Comissões de Justiça e Legislação.

Essas emendas, com as respectivas justificações, foram do teor que segue:

"Art. 1.º — As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas, no Paiz, com o fim exclusivo de servir desinteressadamente á collectividade, podem ser declaradas de utilidade publica, provados os seguintes requisitos:

- a) que adquiriram personalidade juridica ha mais de dois annos;
- b) que servem desinteressadamente á collectividade e estão em pleno funcionamento;
- c) que os cargos de sua directoria não são remunerados.

Art. 2.º — A declaração de utilidade publica será feita em portaria do Ministro da Justiça e Negocios Interiores, mediante requerimento ou *ex officio*, em casos excepçionaes.

Parapho unico — O nome da sociedade, associação ou fundação declarada de utilidade publica será inscripto em livro

especial, a esse fim destinado, providenciando-se, em seguida, sobre a necessária publicação no Diário Official.

**Art. 3.º** — Nenhum favor do Estado decorrerá do titulo de utilidade publica, excepto o direito ao uso, privilegiado, de emblemas proprios, flammulas, bandeiras e distinctivos.

**Art. 4.º** — As sociedades, associações e fundações declaradas de utilidade publica ficam obrigadas a apresentar até o dia 30 de março de cada anno, todos os annos ao Ministro da Justiça e Negocios Interiores, relatorio circunstanciado dos serviços que houverem prestado á collectividade.

**Art. 5.º** — Será cassada a declaração de utilidade publica:

a) por acto do Ministerio da Justiça, se deixar a sociedade, associação ou fundação, de satisfazer, em dois annos consecutivos, a obrigação estipulada no artigo anterior;

b) mediante representação documentada do órgão do Ministerio Publico, da séde da sociedade, associação ou fundação, sempre que se provar que ella deixou de preencher qualquer dos requisitos do art. 1.º

**Art. 6.º** — Revogam-se as disposições em contrario.

Sala das Sessões, 8 de julho de 1935. —  
**Edmundo Barreto Pinto.**

#### Justificação

**Art. 1.º** — Mantenho a redação do projecto formulado pela Comissão de Justiça, a que se refere o parecer de Fevereiro do corrente anno. Na alínea b proponho que seja feita a exigencia da prova de funcionamento da sociedade. Não basta que tenha adquirido personalidade juridica. Póde estar inscripta no Registro Civil, mas sem funcionamento regular.

**Art. 2.º** — É o que consta do projecto da Comissão de Justiça. Apenas substituiu a palavra "acto", por "portaria".

É preciso deixar claro qual o documento a ser expedido pela Secretaria de Estado, evitando-se que por meio de "avisos" ou de malsinadas papeletas, para servir a interesses de politica partidaria, sejam reconhecidas como de utilidade publica sociedades que, na realidade, não servem á collectividade. Indispensavel, além do registo, na Secretaria de Estado, fazer-se a publicação no jornal official, tornando o acto publico.

**Art. 3.º** — No projecto da Comissão de Justiça, o artigo 3.º estava assim redigido: "Nenhum favor do Estado decorrerá do titulo de utilidade publica, excepto o direito ao uso, nos papeis e actos solenes dos emblemas da Republica".

No proposito de ressalvar o direito de uso dos emblemas da Republica, andou mais acertada a Comissão de Legislação Social, substituindo, do seguinte modo, a redacção do dispositivo que ora se focaliza:

"....., excepto o direito ao uso, privilegiado, de emblemas proprios, flammulas, bandeiras e distinctivos, reconhecidos a estes o franqueamento das repartições publicas onde seus portadores tenham de encaminhar papeis ou documentos que interessem ás collectividades a que pertencerem."

Apesar disso, entendo que não se deva franquear livremente, a qualquer hora, o ingresso dos portadores de distinctivos de sociedades de utilidade publica. Póde servir isso de campo para o exercicio da advocacia administrativa.

Em consequência da redacção que foi dada ao art. 3.º pela Comissão de Legislação Social, deixa de haver razão para a existencia do art. 4.º, constante do projecto da Comissão de Justiça.

**Art. 4.º** — Mesma redacção do art. 5.º, do projecto. Apenas proponho que seja fixado o prazo até quando deve ser apresentado o relatorio annual, pela sociedade.

**Art. 5.º** — É o art. 6.º do projecto, feita a fusão com o art. 7.º Procurei, apenas,

dar melhor redacção, determinando, num dispositivo, os casos que poderão cassar a declaração de utilidade publica.

Sala das Sessões, 8 de Julho de 1935. —  
**Edmundo Barreto Pinto.**

Estando em seu último termo o projeto n.º 64, a Comissão de Constituição e Justiça, chamada a opinar sobre essas emendas oferecidas durante a 2.ª discussão, assim se pronunciou:

“Realmente, não é para ser permitido a sociedades particulares o uso dos emblemas da Republica, porque estes devem ser privativos das solemnidades, documentos e actos officiaes. Merece, por isso, nesta parte, apoio a emenda do antigo Deputado Sr. Mozart Lago, acceita unanimemente pela actual Commissão de Legislação Social. Mas tambem não parece conveniente que se franqueiem as repartições a quantos usem o distinctivo de membro de sociedades officialmente recohecidas uteis, porquanto o ingresso áquellas repartições, de pessoas estranhas aos respectivos serviços, póde occasionar nestes perturbações nocivas e irremediáveis.

Difficil seria fazer effectiva a prohibição de entrada de pessoas estranhas, nas salas das repartições, se legalmente fosse aberta uma excepção para quantos representassem sociedades de utilidade publica.

Receia o Sr. Barreto Pinto que a expressão “acto”, empregada no projecto, venha a ser entendida como “aviso” ou “papeleta”, e por isso, em emenda substitutiva, propõe a palavra “portaria”. Não procede o receio, pois a palavra “acto”, como é sabido, tem significação mais ampla do que a palavra preferida pelo signatario da emenda, comprehendendo desde as portarias até os decretos do Poder Executivo.

Interessar-se-ão, evidentemente, pelo titulo declaratorio de utilidade publica, apenas as sociedades que estiverem funcionando. Eis porque a emenda que exige, além da prova dos requisitos indica-

dos no projecto, a do pleno funcionamento da sociedade que pretender o reconhecimento official de sua utilidade publica vae incluída no projecto em separado.

Considerando que são reiterados os pedidos de reconhecimento de utilidade publica das mais diversas sociedades e considerando que não estão, até hoje, definidos os requisitos legais, cujo preenchimento torna as referidas sociedades dignas da declaração official de sua benemerencia, a Commissão de Constituição e Justiça, depois de examinar as emendas e respectivas justificações, propõe o seguinte substitutivo para o projecto n. 64, de 1935:

Sala da Commissão de Constituição e Justiça, Julho de 1935. — **Godofredo Vianna**, Vice-Presidente. — **Pedro Aleixo**, Relator. — **Levi Carneiro**. — **Ascanio Tubino**. — **Domingos Vieira**. — **Carlos Gomes de Oliveira**, voto no sentido de que a lei federal regule a concessão de favores ás Sociedades de utilidade publica nacional caracterizando-as, de modo a delimitar as attribuições federaes em face de attribuições identicas que tenham os Estados e Municipios. No mais, estou de pleno accôrdo com o projecto supra.

O PODER LEGISLATIVO decreta:

**Art. 1.º** — As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas, no Paiz, com o fim exclusivo de servir desinteressadamente á collectividade, podem ser declaradas de utilidade publica provados os seguintes requisitos:

- a) que adquiriram personalidade juridica;
- b) que estejam em effectivo funcionamento e servindo desinteressadamente á collectividade;
- c) que os cargos de sua directoria não são remunerados.

**Art. 2.º** — A declaração de utilidade publica será feita em decreto do Poder Executivo, mediante requerimento pro-

cessado no Ministerio da Justiça e Negocios Interiores ou em casos excepcionaes, *ex officio*.

**Paragrapho unico** — O nome e caracteristicos da sociedade, associação ou fundação declarada de utilidade publica serão inscriptos em livro especial, a esse fim destinado.

**Art. 3.º** — Nenhum favor do Estado decorrerá do titulo de utilidade publica, salvo a menção do titulo concedido e a garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flammulas, bandeiras ou distinctivos proprios, devidamente registrados no Ministerio da Justiça.

**Art. 4.º** — As sociedades, associações e fundações declaradas de utilidade publica ficam obrigadas a apresentar todos os annos, excepto por motivo de ordem superior reconhecido, a criterio do Ministro de Estado da Justiça e Negocios Interiores, relação circumstanciada dos serviços que houverem prestado á collectividade.

**Paragrapho unico** — Será cassada a declaração de utilidade publica, no caso de infração deste dispositivo, ou se por qualquer motivo, a declaração exigida não fór apresentada em tres annos consecutivos.

**Art. 5.º** — Será tambem cassada a declaração de utilidade publica, mediante representação documentada do órgão do Ministerio Publico, ou de qualquer interessado, da séde da sociedade, associação ou fundação, sempre que se provar que ella deixou de preencher qualquer dos requisitos do art. 1.º

**Art. 6.º** — Revogam-se as disposições em contrario.

Sala das Commissions de Constituições e Justiça, 2 de Agosto de 1935. — **Godofredo Vianna**, Vice-Presidente em exercicio. — **Pedro Aleixo**, Relator. — **Levi Carneiro**. — **Carlos Gomes de Oliveira**, de accôrdo com a declaração feita no parecer respectivo. — **Ascanio Tubino**. — **Domingos Vieira**.

Esse substitutivo apresentado na 77.ª Sessão, realizada em 3 de agosto de 1935, foi, em 19 do mesmo mês (89.ª Sessão), submetido à votação. Foram aprovados, sucessivamente, todos os seus artigos, ficando, portanto, prejudicado o projeto primitivo.

Na 91.ª Sessão, tendo o Sr. Deputado Pedro Aleixo requerido dispensa de publicação para imediata votação de sua redação final, foi esta, sem observações, aprovada. Indo à sanção, o projeto transformou-se na Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935.

**LEI N.º 91 — DE 28 DE AGOSTO DE 1935**

**“Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade publica.”**

**Art. 1.º** — As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no País com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, podem ser declaradas de utilidade publica, provados os seguintes requisitos:

- a) que adquiriram personalidade juridica;
- b) que estão em efetivo funcionamento e servem desinteressadamente à coletividade;
- c) que os cargos de sua diretoria não são remunerados.

**Art. 2.º** — A declaração de utilidade publica será feita em decreto do Poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministerio da Justiça e Negócios Interiores, ou, em casos excepcionais, *ex officio*.

**Parágrafo unico** — o nome e características da sociedade, associação ou fundação declarada de utilidade publica serão inscriptos em livro especial, a esse fim destinado.

**Art. 3.º** — Nenhum favor do Estado decorrerá do titulo de utilidade publica, salvo a garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flâmulas, bandeiras ou distinctivos próprios, devidamente registrados no Ministerio da Justiça, e a da menção do titulo concedido.

**Art. 4.º** — As sociedades, associações e fundações declaradas de utilidade publica ficam obrigadas a apresentar todos os annos, exceto por motivo de ordem superior reconhecido, a criterio do Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores, relação circumstanciada dos serviços que houverem prestado à coletividade.

**Parágrafo único** — Será cassada a declaração de utilidade pública no caso de infração deste dispositivo, ou se por qualquer motivo a declaração exigida não for apresentada em três anos consecutivos.

**Art. 5.º** — Será também cassada a declaração de utilidade pública, mediante representação documentada do órgão do Ministério Público ou de qualquer interessado da sede da sociedade, associação ou fundação, sempre que se provar que ela deixou de preencher qualquer dos requisitos do art. 1.º

**Art. 6.º** — Revogam-se as disposições em contrário.

**DECRETO N.º 50.517 — DE 2 DE MAIO DE 1961**

**“Regulamenta a Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública.”**

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, item I, da Constituição, decreta:

**Art. 1.º** — As sociedades civis, associações e fundações, constituídas no País, que sirvam desinteressadamente à coletividade, poderão ser declaradas de utilidade pública, a pedido ou *ex officio*, mediante decreto do Presidente da República.

**Art. 2.º** — O pedido de declaração de utilidade pública será dirigido ao Presidente da República, por intermédio do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, provados pelo requerente os seguintes requisitos:

- a) que se constituiu no País;
- b) que tem personalidade jurídica;
- c) que esteve em efetivo e contínuo funcionamento nos três anos imediatamente anteriores, com a exata observância dos estatutos;
- d) que não são remunerados, por qualquer forma, os cargos de diretoria e que não distribui lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretextos;
- e) que, comprovadamente, mediante a apresentação de relatórios circunstanciados dos três anos de exercício anteriores à formulação do pedido, promove a educação ou exerce atividades de pesquisas científicas, de cultura, inclusive artísticas, ou filantrópicas, estas de caráter geral ou indiscriminado, predominantemente;
- f) que seus diretores possuem fôlha corrida e moralidade comprovada;

- g) que se obriga a publicar, semestralmente, a demonstração da receita obtida e da despesa realizada no período anterior.

**Parágrafo único** — A falta de qualquer dos documentos enumerados neste artigo importará no arquivamento do processo.

**Art. 3.º** — Denegado o pedido, não poderá ser renovado antes de decorridos dois anos, a contar da data da publicação do despacho denegatório.

**Parágrafo único** — Do denegatório do pedido de declaração de utilidade pública caberá reconsideração, dentro do prazo de 120 dias, contados da publicação.

**Art. 4.º** — O nome e características da sociedade, associação ou fundação declaradas de utilidade pública serão inscritos em livro especial, que se destinará, também, à averbação da remessa dos relatórios a que se refere o artigo 5.º

**Art. 5.º** — As entidades declaradas de utilidade pública, salvo motivo de força maior devidamente comprovado, a critério da autoridade competente, ficam obrigadas a apresentar, até o dia 30 de abril de cada ano, ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, relatório circunstanciado dos serviços que houverem prestado à coletividade no ano anterior.

**Art. 6.º** — Será cassada a declaração de utilidade pública da entidade que:

- a) deixar de apresentar, durante três anos consecutivos, o relatório a que se refere o artigo precedente;
- b) se negar a prestar serviço compreendido em seus fins estatutários;
- c) retribuir, por qualquer forma, os membros de sua diretoria, ou conceder lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados.

**Art. 7.º** — A cassação da utilidade pública será feita em processo, instaurado *ex officio* pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ou mediante representação documentada.

**Parágrafo único** — O pedido de reconsideração do decreto que cassar a declaração de utilidade pública não terá efeito suspensivo.

**Art. 8.º** — Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 2 de maio de 1961; 140.º da Independência e 73.º da República.

**JANIO QUADROS**  
Oscar Pedroso Horta

# INQUILINATO

*Humberto Haydt de Souza Mello*

*Orientador de Pesquisas Legislativas da  
Diretoria de Informação Legislativa*

## **I — Generalidades**

- a) Introdução
- b) Considerações
- c) Conceituação

## **II — Direito Anterior**

- a) Brasil-Colônia
  - 1) Código Filipino
  - 2) Decretos, Leis e Alvarás de Portugal
- b) Brasil-Império
  - 1) Código Comercial
  - 2) Regulamentação para arrecadação do imposto predial
- c) Brasil-República
  - 1) Legislação Ordinária
  - 2) Direito Civil Brasileiro Recopilado

## **III — Direito Atual**

- a) Código Civil
- b) Legislação
  - 1) Comentários
  - 2) Ementário

*El facedor de las leyes debe amar a Dios é tenerle ante sus ojos quando las ficiere, porque sean derechos é cumplidas; otrosi debe amar justicia é pro comunal de todos, é debe ser entendido para saber departir el derecho del tuerto, e non debe haber verguenza en mudar e enmendar sus leyes quando entendiere ó le mostrarem razón porque lo deba hacer; que el que á los outros ha de enderezar é emendar, que lo sepa hacer á si mismo quando errare.*

*(Código das Sete Partidas, Livro XI, Título I, Parte I — Elaborado em 1256 no reinado de Alfonso, o Sábio, de Espanha)*

## I — GENERALIDADES

## a) Introdução

**E**STAMOS na segunda metade do século XX e nossas necessidades crescem em progressão geométrica. O desenvolvimento das possibilidades de satisfação, por sua vez, progridem com razão aritmética. As duas grandes guerras de nosso século são as responsáveis pelas grandes transformações. Sérios problemas avolumaram-se sem que nos apercebêssemos a tempo de remediá-los. Este desequilíbrio fez com que as grandes previsões comerciais fracassassem pelas súbitas mutações das economias nacionais e pela derrocada que experimentaram situações tão sólidamente constituídas.

O constante aumento da população e a queda do valor aquisitivo de nossa moeda fizeram com que mais e mais famílias menos e menos pudessem ser proprietárias de suas moradias. A corrida do homem do campo para a cidade veio ainda mais agravar o problema. Medidas que facilitavam a todos tornarem-se proprietários foram tomadas. Promessas e providências não evitaram o êxodo do camponês para a cidade. Por seu turno, a política imigratória permitiu que estrangeiros destinados à lavoura e à pecuária se radicassem nos grandes centros urbanos.

As necessidades levaram nossos legisladores a determinar que o uso da propriedade fôsse condicionado ao bem-estar social promovendo-se a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos, enquanto se facilitava a fixação do homem no campo.

Mudados os governos, mudadas as bases filosóficas e políticas, encontramos leis que mais beneficiam o inquilino, leis que visam mais à segurança do proprietário, leis que pretendem o equilíbrio e, principalmente, leis de emergência, leis

de exceção que visam a remediar o problema deixando a solução para o depois de um estudo completo.

Tivemos o propósito de prestar esta espécie de colaboração: organizar um apanhado geral sobre tudo o que tivemos no Brasil a respeito de inquilinato. Resumindo, diremos que este trabalho evitará uma pesquisa demorada e trabalhosa aos que devem decidir ou legislar sobre este assunto.

## b) Considerações

A locação é um contrato.

Contrato <sup>(1)</sup> é uma convenção entre partes que acordam em aceitar determinadas condições ou certas cláusulas em nome de um interesse entre duas partes, na formação de uma sociedade, de uma empreitada ou de um negócio qualquer com fim lucrativo.

Porthier, Coelho da Rocha e Martinho Garcez definem o contrato como ato jurídico em virtude do qual duas ou mais pessoas se obrigam, por consentimento recíproco, a dar, fazer ou não fazer alguma coisa.

Gumersindo Bessa diz ser o contrato um acôrdo gerador de obrigações, firmando entre as partes uma situação que antes não existia.

A semântica já distanciou de um tanto o contrato do pacto, ficando este, quase que exclusivamente, empregado para os entrosamentos de interesses perversos. A linguagem erudita, entretanto, obriga-nos a apresentá-los como sinônimos. Podemos concluir que o contrato é o acôrdo firmado entre partes com o objetivo de modificar seus presentes direitos e obrigações.

A palavra *contractus* <sup>(2)</sup> surge no primeiro século da era cristã. No texto das

(1) Ver Novíssimo Dicionário Jurídico Brasileiro de Pedro Oriando.

**Institutus, contractus** é sinônimo de **negotium contractum**, ou seja, negócio concluído.

O contrato de período arcaico apresenta o caráter religioso, rigoroso e sacramental — peculiaridade de quase todos os institutos primitivos — que consiste na tradição de ritos solenes, capazes de atestar sua realização publicamente, e publicamente mostrar a majestade da Lei. Correspondendo a este rigor, as formas odiosas de punição estavam presentes.

As solenidades, os rituais, entretanto, não puderam sobreviver às guerras púnicas — mistura e vulgarização decorrentes da promiscuidade entre **cives** e **peregrini**. Um dos marcos mais importantes na trajetória da validade jurídica foi, nesta época, o reconhecimento dos **pactos**.

Como exemplo de contrato solene, até nossos dias, temos o casamento.

### c) Conceituação

Locação <sup>(3)</sup> é o contrato pelo qual uma das partes se compromete, mediante um preço pago pela outra, a fornecer-lhe, durante certo lapso de tempo, ou o uso e gozo de uma coisa infungível, ou a prestação de um serviço economicamente apreciável, ou, finalmente, a execução de algum trabalho determinado. Se a coisa, cujo uso se concede, é fungível, o contrato degenera em **mútuo** <sup>(4)</sup>.

A locação <sup>(5)</sup> é um contrato consensual, tanto que, por doutrina, se há prazo para sua duração, ele cessa, de pleno direito, apenas seja atingido o **dies ad quem**, e quando ocorre renovação, sem embargo da palavra usada, o que se estabelece é nova obrigação, novo contrato, novo prazo, não sendo formado juridicamente senão quando as partes acordam nas respectivas obrigações.

A locação <sup>(6)</sup> resulta do ajuste entre duas pessoas, cedendo uma o uso do prédio, apartamento, casa ou terreno, e pa-

gando a outra o preço do aluguer para ter direito de usá-lo, sendo que o locador é quem aluga e pode ser proprietário do imóvel ou apenas o que tiver na sua posse, como usufrutuário ou o próprio locatário, na sublocação, convindo admitir que, algumas vezes, intervém no ajuste uma terceira pessoa, o fiador, que se obriga a cumprir o contrato, caso o locatário, ou sublocatário, não o faça.

É ponto pacífico não se considerar aquele que pratica a locação como comerciante, assim como não se considera profissão de indústria a locação de salas.

**Locador** é aquele que cede a coisa móvel ou imóvel, ou presta serviço por contrato de locação; **locatário** é aquele que toma a coisa ou serviço do locador pela mesma espécie de contrato, podendo ser chamado também de **inquilino** se a coisa é imóvel. Há também a denominação de **senhorio** para o locador de imóvel. **Sublocador** é o locatário que cede a coisa, por si alugada, em parte ou no todo, a terceiro, por meio de contrato idêntico. **Sublocatário** é o inquilino do locatário que subloca.

Locação verbal é a que se faz sem contrato escrito e sem carta de fiança. O prazo, para um contrato feito desta natureza, é por tempo indeterminado e a locação se renova após cada pagamento. Para que termine, é bastante o aviso do locador com trinta dias de antecedência.

Por vezes a lei ordinária discrepa da doutrina obedecendo a imposição do momento em que são elaboradas. Nesta conceituação, entretanto, cabe-nos a fidelidade aos princípios consagrados pela cultura jurídica.

(2) Ver Dicionário de Direito Romano de V. César da Silveira.

(3) Clóvis Bevilacqua.

(4) Coelho da Rocha.

(5) Arquivo Judiciário, vol. 57.

(6) Orlando de Castro.



## II — DIREITO ANTERIOR

## a) Brasil-Colônia

## 1) CÓDIGO FILIPINO

Resultado de oito anos de compilação das Leis Extravagantes extractadas por Duarte Nunes Leão (1466) e do Código Manoelino (1505), o Código Filipino (7), seguindo a linha da escola Bartholina, do Direito Romano, recorrendo à experiência secular do Fuero Jusgo (Código Gótico), Fuero Real, Ley dos Estillos, Fuero de Léon, Código das Sete Partidas, Leis do Touro e Direito Canônico, esteve em vigor desde 1603 até 1850, no Brasil, regulando a locação mercantil.

O assunto, no referido Código, começa a ser tratado no 3.º Livro das Ordenações, Título XXX e, sofrendo longa interrupção, volta ao 4.º Livro, Título IX: **Da venda de cousa de raiz feita a tempo, que já era arrendada, ou alugada a outrem per tempo certo**; Título XXIII: **Dos alugueres de casas**; Título XXIV: **Em que casos poderá o senhor da casa lançar fora o alugador**; Título LIII: **Do contracto de emprestido, que se chama commodacto**; Título LIV: **Do que não entrega a cousa emprestada, ou alugada, ao tempo, que he obrigado, e do terceiro, que a embarga**.

A pesquisa detém-se sobre alguns pontos desta farta legislação chamando a atenção para fatos como:

- 1) o processo de despejo de casas, importando em "qualquer quantia e qualidade que seja", era procedido sumariamente;
- 2) o comprador de casa alugada não era obrigado a assumir este compromisso com o inquilino;
- 3) o contrato a tempo certo só terminava com o aviso do locador — 30 dias de antecedência;
- 4) o contrato poderia ser renovado por requerimento da parte inte-

ressada, devendo a resposta vir até 3 dias depois;

- 5) a ausência de resposta importaria em renovação do contrato por um ano;
- 6) o aluguel não pago não podia ser penhorado pelo senhorio;
- 7) pessoa diferente do inquilino, na posse da casa, pagaria aluguel como inquilino e o não-pagamento deste poderia ser penhorado;
- 8) A penhora indevida (recebido o aluguel) era punida com multa de três vezes seu valor paga ao inquilino e prorrogação de contrato por tempo correspondente, em aluguéis, ao tresdôbro indenizado.

A ação de despejo poderia ser iniciada por quatro motivos:

- 1) atraso no pagamento de alugueres;
- 2) uso inadequado da casa:
  - a) atos ilícitos;
  - b) danos materiais;
- 3) reforma fundamental da casa (com indenização devida ao tempo do afastamento e retorno do inquilino finda a obra);
- 4) necessidade de o alugador morar na casa ou filho seu, filha, irmão ou irmã.

Entretanto, o Alcaide da vila tinha autoridade para julgar outros motivos alegados pelo proprietário que desejasse retornar a posse de casa alugada, autoridade bastante até para "lançar" o inquilino "fóra della".

A retenção da cousa alugada por tempo excedente ao prazo do contrato gerava pena de pagamento pela "verdadeira estimação da cousa". As despesas necessárias ou proveitosas feitas pelo inquilino eram pagas pelo proprietário.

(7) Elaborado sob o reinado de Philippe II.

## 2) DECRETOS, LEIS E ALVARÁS DE PORTUGAL

O Decreto de 3 de dezembro de 1755 (8) punha fim aos alugueis exorbitantes e pensões excessivas pagas pelas Casas e Lojas que haviam escapado do Terremoto: usando de Minha Paternal, e Regia Providencia para socorrer a esta iniquidade em beneficio do Meu Povo afflictio...

O Alvará de 3 de novembro de 1757 (9), attendendo ao bem, e socego publico dos Meus Vassallos, punha fim às repetidas fraudes, com que na Cidade de Lisboa, e em outros lugares deste Reino, se costumão fazer arrendamentos de dez e de mais annos, para com o pretexto de que por elles se transfere dominio nos locatarios, effectuarem estes o dolo, e a emulação, com que procurão o referido titulo de locação, por longo tempo, com o malicioso, e determinado fim de incommodarem os antecedentes Locatarios, expulsando-os das Casas, e dos Predios arrendados por menos tempo, que o de dez annos.

O Alvará de 3 de março de 1761 (10) declarava que todos os fabricantes de sêdas, em cujas officinas se acharem dous Teares ao menos, sejam privilegiados com a Aposentadoria passiva para effecto de não serem expulsos das casas alugadas, em que houverem estabelecido os referidos Teares.

O Alvará de 23 de julho de 1766 (11) impedia que as autoridades locais, responsáveis pelos Baldios, repartissem essas terras, com aforamentos a preços diminutos, entre parentes e amigos.

A Lei de 4 de julho de 1776 (12) visava fazer com que grande número de Enfyteutas, que tendo afforado Casas, Quintas, ou Terras, humas vezes pelo valor dos interesses respectivos aos preços de vendas e outras por preços, ou quasi equivalentes, ou iguaes às rendas das sobreditas Propriedades se vissem obrigados ao pagamento das pensões enfi-

téticas sem agitarem o fôro para se eximirem das responsabilidades assumidas.

O Alvará de 24 de julho de 1793 (13) determinava que Os Credores, pelo aluguer das casas Urbanas, os quaes por todas as mais antigas Leys tem especial Hypoteca nos moveis, e trastes, que o Locador nellas introduz para commodidade, e uso da habitação, deverão somente a respeito do producto destes, e não de outros bens, e generos de Commercio, ter preferencia, para pagamento dos alugueres, a quaesquer outros Credores do Fallido.

### b) Brasil-Império

#### 1) CÓDIGO COMERCIAL

A Lei n.º 556, de 25 de junho de 1850, à Parte I, sob o Título X, Da locação mercantil, resumia, em seis artigos, as normas a serem seguidas pelo contrato de locação. Introduzindo e definindo termos como locador, locatário, conceituando o que fôsse locação, estabelecia que o locador era obrigado a entregar a cousa alugada ao locatário no tempo e

(8) Registrado na Chancelaria-Mor da Córte e no Livro das Leis, e impresso por Ordem da Mesa do Desembargo do Paço na Officina de Antônio Rodrigues Galhardo; affixado nos lugares públicos da Cidade de Lisboa e seus Subúrbios para noticia de todos.

(9) Registrado na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, no Livro das Consultas da Meza do Desembargo do Paço (fôlha 102) e impresso na Officina de Antônio Rodrigues Galhardo.

(10) Dado no Palácio de Nossa Senhora da Ajuda, impresso avulso, com Assignatura de Sua Magestade — Original na Torre do Tombo.

(11) Registrado na Chancelaria-Mor da Córte e no Livro das Leis (fôlha 18) e impresso avulso.

(12) Registrada no Livro V das Cartas, Alvarás e Patentes (fôlha 77) da Secretaria de Estado nos Negócios do Reino — Original remetido para o Real Archivo da Torre do Tombo.

(13) Registrado na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, no Livro VIII das Cartas, Alvarás e Patentes (fôlha 136) e impresso na Officina de Antônio Rodrigues Galhardo — Original no Real Archivo da Torre do Tombo.

na forma do contrato, sob pena de responder pelos danos provenientes da não entrega (14); fazia com que prazo da locação fôsse rigorosamente respeitado por ambas as partes contratantes, proibindo até o pedido da coisa para uso do próprio locador e fixando o pagamento de quantia correspondente ao tempo do contrato para o inquilino deixar a casa; livrava o locatário das responsabilidades de indenização por dano sofrido pela coisa alugada em casos fortuitos; obrigava o locatário a entregar, findo o tempo da locação, a coisa alugada e, em caso contrário, dava direito ao locador de arbitrar preço de aluguel pela demora, ficando o locatário responsável por danos de qualquer tipo sofrido pela coisa alugada.

## 2) REGULAMENTAÇÃO PARA ARRECADADAÇÃO DE IMPÓSTO PREDIAL

Vinte e oito anos mais tarde (1878) o Decreto n.º 7.051 (15) aprovava a regulamentação para arrecadação de imposto predial estabelecendo que, para o imóvel alugado, o rendimento coletável seria o preço do aluguel anual acusado nos recibos e arrendamentos, ou arbitrado pelo Lançador. O Lançador procederia o arbitramento: se o prédio fôsse ocupado pelo dono estimando-se o valor locativo em dois terços do que poderia dar se estivesse alugado; se a pessoa morasse no prédio gratuitamente ou se os recibos de pagamento não merecessem confiança; para a estimativa do primeiro aluguel da primeira locação; idem quando a nova locação incluía bens móveis pela primeira vez.

### c) Brasil-República

#### 1) LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

O Decreto n.º 917, assinado pelo Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, (16) estabelecia que são credores de falência, com privilégio sobre determinados imóveis, (salvo hipoteca anteriormente

inscrita) o proprietário e o sublocador, nos móveis de uso pessoal que se acharem dentro da casa, para pagamento dos aluguéis vencidos, e nos frutos pendentes a respeito da venda ou fôro dos prédios rústicos.

O Regulamento para Cobrança do Imposto do Sêlo (17) estipulava, para fins de pagamento do sêlo, o valor dos contratos de arrendamento e o preço ajustado para todo o tempo da locação como bases de cálculo. A jóia seria computada e, nos transpasses, o correspondente ao tempo que faltasse para a terminação do prazo; em falta de prazo, a renda de um ano.

O Regulamento do Imposto de Transmissão da Propriedade (18) fazia ser devido o imposto da cessão ou venda de benfeitorias em terrenos arrendados ou atos equivalentes, excetuando-se a indenização de benfeitorias pelo proprietário ao locatário.

A Consolidação das Leis Referentes à Justiça Federal (19), em sua Parte Terceira, Capítulo VIII, determinava que o despejo de casa se processasse sumariamente e que, na petição inicial, instruída com o conhecimento da respectiva décima urbana, o autor deveria requerer, com declaração de motivo, que o réu fôsse intimado a deixar a casa em 24 horas, ou outro tempo, sob pena de o

(14) Disposição aplicável, também ao empregado em relação à empreitada.

(15) Dec. n.º 7.051, de 18 de outubro de 1878, com a rubrica de Sua Majestade, o Imperador, e a assinatura do Sr. Gaspar Silveira Martins, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda e Presidente do Tribunal do Tesouro Nacional.

(16) Decreto n.º 917, de 24 de outubro de 1890 — 70, II, a.

(17) Aprovado pelo Decreto n.º 1.264, de 11 de fevereiro de 1893, modificado pelo Decreto n.º 2.573, de 3 de agosto de 1897.

(18) Aprovado pelo Decreto n.º 2.800, de 19 de janeiro de 1898, contendo dispositivos do Aviso n.º 200, de 16 de abril de 1869, e do Decreto n.º 5.581, de 1874.

(19) Aprovada pelo Decreto n.º 3.084, de 5 de novembro de 1898.

despejo ser efetuado judicialmente. O réu poderia pedir vista para embargos à notificação, mas esta não seria concedida, mesmo o contrato não findo, se os aluguéis não estivessem em dia segundo o costume do lugar, ou se a casa estivesse sendo mal usada, ou danificada, ou se fôsse desejo do dono a realização de reparos necessários ao prédio ou, ainda, se êste, por motivos não previstos ao tempo do contrato, precisasse da casa para sua residência ou de seu filho ou irmão.

## 2) DIREITO CIVIL BRASILEIRO RECOPIADO

Trabalho realizado por Carlos Carvalho, a "Nova Consolidação das Leis Civis Vigentes em 11 de agosto de 1899", como dizia seu próprio autor, era uma **simples apuração do direito vigente na forma concreta que a lei autoriza, tanto quanto permitem seus componentes, grande parte a granel.** Organizada às vésperas de iniciar-se, no Congresso Nacional, o estudo do projeto de Código Civil, a referida Consolidação foi importante fonte de informações.

A Seção III do Capítulo III do Livro II, ao tratar "Da Locação de Causas", permitia, ao locador, a exigência de **luvas ou jóias**; responsabilizava o locador

pela não-entrega da coisa alugada no tempo e na forma do contrato; fazia o pagamento adiantado do aluguel equivar a prazo certo estipulado para todos os efeitos do contrato; vedava, ao locador, o direito de retirar, do locatário, a posse do imóvel enquanto o contrato não findasse, salvo se êste deixasse de pagar o aluguel; ou danificasse a casa, ou dela se utilizasse com fins ilícitos ou desonestos; ou se a casa precisasse de obras e reparos incompatíveis com a conservação do inquilino; ou se o locador, por motivo novo e imprevisto, precisasse da casa para sua habitação ou de seus filhos ou irmãos. O despejo maliciosamente requerido reintegrava o inquilino no seu direito de habitar a casa por tempo tresp dobrado ao que faltava para o término do contrato, e sem pagar aluguel. O locador não podia aumentar o aluguel nem em casos de contrato verbal ou prazo indeterminado. O sublocador assumia, com o sublocatário, as mesmas responsabilidades que tinha o locador com o locatário. O locatário não indenizaria o dano que a coisa alugada sofresse por caso fortuito. Trinta dias antes de findar o prazo o proprietário deveria intimar o inquilino a desocupar o imóvel ou a renovar o contrato.

## III — DIREITO ATUAL

### a) Código Civil

Depois de longo processo legislativo, a 1.º de janeiro de 1916, a Lei n.º 3.071 aprovou a codificação das leis civis brasileiras que, ao Livro III, Título V, Capítulo IV, Seção I, estabelecia normas para a locação de prédios com disposições especiais para prédios urbanos e para prédios rústicos.

Segundo o Código Civil, portanto, a locação de prédios pode ser estipulada por qualquer prazo e, não havendo estipulação expressa em contrário, o locatário, nas locações a prazo fixo, poderá

sublocar o prédio, no todo ou em parte, antes ou depois de havê-lo recebido, e bem assim emprestá-lo, continuando responsável perante o locador pela conservação do imóvel e solução do aluguel; consentindo o locador, pode o locatário ceder a locação e o sublocatário responde, subsidiariamente, ao senhorio, pela importância que dever ao sublocar quando êste fôr demandado, e ainda por aluguéis que se vencerem durante a lide, caso em que, notificada a ação ao sublocatário, se não declara logo que adiantou alugueres ao sublocador, presumir-se-

ão fraudulentos todos os recibos de pagamento adiantado, salvo se constarem de escrito com data autenticada e certa. As sublocações resolvem-se com a locação rescindida ou finda, salvo o direito de indenização que possa competir ao sublocatário contra o sublocador. Durante a locação, o senhorio não pode mudar a forma ou o destino do prédio alugado. As reparações urgentes, necessitadas pelo prédio, devem ser consentidas pelo locatário que poderá pedir abatimento proporcional ao aluguel, se as obras durarem mais de quinze dias, ou pedir rescisão de contrato, se durarem mais de um mês e tolherem o uso regular do prédio. Incumbem ao locador, salvo cláusula expressa em contrário, todas as reparações de que o locatário necessitar, salvo as pequenas reparações de estragos que não provenham naturalmente do tempo ou do uso. O locatário tem direito a exigir do senhorio, quando este lhe entrega o prédio, relação escrita de seu estado e responde pelo incêndio do prédio se não provar caso fortuito ou força maior, vício de construção ou propagação de fogo originado em outro prédio. Havendo mais de um inquilino, todos respondem pelo incêndio, inclusive o locador, se nele habitar, cada um em proporção da parte que ocupe, exceto provando-se ter começado o incêndio na utilizada por um só morador. O locatário, notificado para entregar o prédio, tem o prazo de um mês para desocupá-lo, se for urbano, e, se rústico, o de seis meses.

## b) Legislação

### 1) COMENTÁRIOS

O conselho do Código das Sete Partidas, transcrito ao início deste trabalho (20), foi seguido, até nossos dias, nada menos de 48 vezes.

Após o Código Civil, a primeira regulamentação para a locação de prédios urbanos é o Decreto n.º 4.403, de 22 de dezembro de 1921. Até esta data, não

contávamos, ainda, com estipulações escritas que modelassem as relações de direitos e obrigações dos locadores e locatários de imóveis residenciais. A partir de então, o prazo de locação ficava fixado em um ano e prorrogado por outro tanto, desde que, se, pelo menos, com três meses de antecedência o locador não fizesse a petição do prédio dirigida ao juiz competente. A petição não caberia recurso; chegava esta às mãos do inquilino 48 horas após a realização de sumária diligência, ao mesmo tempo que se dava contrafé à outra parte. Se o locador pedia o prédio para morar, o locatário era obrigado a desocupá-lo dentro de seis meses. Em caso contrário, o locador indenizaria o inquilino com a quantia equivalente a um ano de aluguel. Estava bem claro que os contratos de locação a prazo certo deviam ser feitos por escritura particular registrada no Registro Geral de Títulos, e neles deveria constar a renda, e na renda o **quantum**, se mensal, trimestral, etc., e a quem caberiam as obras contratuais (ficando bem definidas quais as úteis, as necessárias e as suntuárias). No caso de despejo maliciosamente requerido, o inquilino teria direito a habitar a casa, sem pagar aluguel, pelo **trêsdobro** do tempo que lhe faltava para preencher o contrato. O "maliciosamente" dizia respeito à alegação indevida de falta de pagamento, à improcedida acusação de maltrato ao prédio, ou descabido julgamento quanto ao uso a que se destinasse o imóvel. Caso fôsse comprovada a malícia, o inquilino seria compensado da forma anteriormente referida. Se o locador desejasse aumentar o aluguel,

(20) "O legislador deve amar a Deus e tÊ-LO, ante seus olhos, quando legislar, para que suas leis sejam corretas e cumpridas; outrossim, deve amar a Justiça e o bem comum, e deve ser competente para separar o certo do errado, e não deve se envergonhar ao mudar e emendar suas leis, quando assim o entender, ou lhe mostrarem razões porque deva fazê-lo — porque aquêle que a outros há de guiar e corrigir, que saiba fazê-lo a si mesmo quando falhar."

deveria fazer notificação, que produziria efeito depois de dois anos. Ao aumento do aluguel precedia o aumento do impôsto predial. Esta lei, em última análise, estabelecia direitos e obrigações às partes, locador e locatário, na sua forma mais simples; representa, para o Código Civil, nada mais que a esperada complementação. Em relação às futuras leis, esta significa um ponto de partida, uma primeira experiência que foi levada a efeito, com tôdas as vantagens e desvantagens, por um ano e seis dias.

Modificando, em parte, a comentada lei, o Decreto n.º 4.624, de 28 de dezembro de 1922, estabelecia que, nos casos de locação verbal, não seria processada, a contar de 28 de dezembro de 1922, durante dezoito meses, em qualquer juízo do Distrito Federal, ação de despejo que não tivesse por fundamento a falta de pagamento dentro do prazo convencionado (e, na falta do prazo, até o segundo mês vencido), maltratado o prédio, o uso do imóvel para fins não estabelecidos ou ação de despejo que tivesse, como origem, a petição do prédio, pelo locador, para sua própria morada. Dentro desses dezoito meses não seria expedido mandado possessório sobre prédio urbano se o réu, ouvido no prazo de cinco dias, provasse que era locatário ou sublocatário do referido prédio. Facultava ainda ao inquilino provar que o senhorio não necessitava da casa para própria residência. Estabelecia também que o depósito judicial do aluguel seria feito mediante petição isenta de quaisquer taxas e impostos. Tais determinações, resolvendo problemas que não haviam sido previstos por ocasião da elaboração da primeira lei, foram suficientes pelo prazo de um ano, seis meses, vinte e quatro dias.

O prazo para os citados processos foi prorrogado, até 31 de dezembro de 1924, por determinação do Decreto n.º 4.840, de 22 de julho de 1924, que, estendendo a aplicação desta norma às ações de

despejo de inquilinos que tivessem seus contratos vencidos no decurso do ano de 1924, assumiu, como a maior parte das leis que se seguirão, o caráter de medida de emergência.

Antes que se esgotasse o prazo já prorrogado, o Decreto n.º 4.884, de 26 de novembro de 1924, fixava a data, para que não se processassem as ações de despejo, pelos já conhecidos motivos, em 31 de dezembro de 1925.

Novamente o prazo para as citadas ações se vê prorrogado, a 5 de dezembro de 1925, até 31 de dezembro de 1926. O Decreto n.º 4.975 permitia ainda que o inquilino provasse que o locador não precisava fazer obras no imóvel.

Vencido o prazo fixado pelo Decreto n.º 4.975, o Decreto n.º 5.177, de 17 de janeiro de 1927, prorrogou-o, somente para o Distrito Federal, até 31 de dezembro de 1927. Os "demais lugares do País" teriam seus contratos de locação de imóveis regidos pelo Código Civil, com a seguinte alteração: "Quando houver sublocação, o excesso do impôsto predial sobre a renda efetivamente recebida pelos proprietários será reembolsado a êstes no prazo de 10 dias, contado daquele em que lhe fôr apresentado o documento de satisfação do impôsto, sob pena de despejo."

A experiência mostrara que seria preferível uma legislação não pormenorizada, como o Código Civil, e boas decisões judiciais do que uma farta coletânea de exceções tornadas legais por leis de emergência. Assim, o Decreto n.º 5.617, de 28 de dezembro de 1928, surgiu somente para revogar tôdas as determinações posteriores ao Código Civil, fazendo com que êste modelasse todos os contratos de locação de imóveis em todo o território brasileiro.

O Decreto n.º 19.753, de 7 de janeiro de 1931, atendendo às necessidades surgidas pela movimentação de servidores públicos no território da União, permitia

ao funcionário público, civil ou militar, rescindir a locação de tempo determinado do prédio de sua moradia quando removido para servir em outra localidade que não lhe permitisse manter residência na de situação do prédio locado. Motivo equivalente à movimentação referida, para os efeitos do inquilinato, seria a redução dos vencimentos do servidor na proporção de 25%, em virtude da dispensa do cargo que então exercesse. Deixavam de ser assim amparados os servidores que tivessem seus vencimentos reduzidos por remoção ou demissão causadas por culpa sua. O locador, para conservar a locação do inquilino com os vencimentos reduzidos por motivos outros, poderia baixar o preço do aluguel em proporção igual à da redução sofrida. A locação rescindida por transferência do servidor poderia se restabelecer se o inquilino voltasse a residir na mesma localidade dentro de um ano contado da data da rescisão.

Quatro anos e quase quatro meses se passaram sob as regras do Código Civil. A 20 de abril de 1934, o Decreto número 24.150, também conhecido como "Lei de Luvas", encarando a locação para fins comerciais, visando à renovação de contratos quando há fundo de comércio a proteger, foi assinado para resolver, de modo completo, tão discutido assunto. Os **consideranda** de tal decreto revelam-nos certa transformação de conceitos até então predominantes em nossa legislação sobre o inquilinato. Assim é que as restrições à maneira de usar o direito de propriedades, as relações entre proprietários e inquilinos reguladas por princípios uniformes e de equidade, a injustiça de se atribuir exclusivamente ao proprietário quotas de enriquecimento em detrimento do inquilino são pontos, aí, frontalmente encarados.

A Parte Geral da Lei de Luvas, facultando o estabelecimento de acordos entre os interessados, fazia com que, à ausência destes, os contratos de locação

de prédios urbanos ou rústicos, destinados a uso comercial ou industrial, fôsem feitos na conformidade de seus dispositivos. Requisitos foram relacionados para que as renovações de arrendamento ficassem sujeitas à lei. Assim, a locação do contrato a renovar deveria ser por tempo determinado; o prazo mínimo da locação, do contrato a renovar, seria de cinco anos; o arrendatário deveria estar em exploração do seu comércio ou indústria, no mesmo ramo, pelo prazo mínimo de 3 anos. Os direitos assegurados aos locatários poderiam ser exercidos pelos seus cessionários ou sucessores e o direito à renovação do contrato deveria ser exercido pelo locatário no interregno de um ano a seis meses, anteriores à data da finalização do contrato. O processo de renovação dos contratos exigia, por parte do locatário, uma petição inicial requerendo a citação do proprietário, petição esta instruída com a prova do preenchimento dos requisitos anteriormente citados, prova do exato cumprimento do contrato em curso, prova de quitação com os impostos, indicação das condições oferecidas para a locação, indicação do fiador, prova de que o fiador se obriga aos encargos da fiança e, se fôsse o caso, prova de ser cessionário ou sucessor do locatário. Se o locador não acudisse à citação, ou não oferecesse contestação, a proposta do inquilino estaria aceita e a sentença do juiz seria no sentido da renovação do contrato. Dessa decisão, cabia o recurso de agravo. A contestação do locador estava adstrita quanto a não preencher o autor os requisitos legais ou ao fato de a proposta não atender ao valor locativo real do imóvel. Neste caso, contraproposta baseada em face das condições gerais de valorização do lugar do imóvel deveria ser feita pelo locador. A proposta de terceiro, por tempo igual ou maior, em melhores condições, seria, também, motivo para a contestação do locador. Esta proposta, como a contida na instrução da citação referida, incluiria idênti-

cas provas. A réplica do inquilino dava-lhe direito a aceitar as condições do locador, pedir preferência em igualdade de condições ou impugnar propostas de terceiros sob fundamento de simulação. Necessários, os arbitramentos seriam feitos por peritos que apresentariam laudos com suas conclusões, garantido o direito de voto em separado ao perito que discordasse da maioria. As diligências determinadas pelo juiz seriam promovidas pela parte interessada no andamento do processo e a sentença, em caso de não prorrogação da locação, fixaria a indenização devida ao locatário. Desta sentença caberia agravo de petição. O inquilino que, por motivo de condições melhores, não pudesse renovar o contrato teria direito a uma indenização paga pelo locador, sendo o terceiro solidariamente responsável por seu pagamento. Outros motivos para o pagamento de indenização são relacionados pelos arts. 21, §§ de 1.º a 5.º, 22 e 23. Os juizes competentes para essas ações eram os juizes de direito cíveis, por distribuição voluntária dentro das respectivas jurisdições. O prazo para a desocupação do imóvel não excederia de seis meses e sua fixação caberia ao juiz da ação, levadas em conta as condições de cada caso. Em qualquer fase do processo as partes poderiam entrar em acôrdo que não transgredisse os princípios que norteavam a Lei de Luvas. Homologado o acôrdo, dês-te não caberia recurso. Cláusulas como antecipação do pagamento de alugueis, benefícios especiais ou rescisão de contrato por falência do inquilino seriam nulas de pleno direito. Disposições transitórias foram estabelecidas por esta lei visando casos como os de contratos firmados antes de sua publicação (21).

Em 1939, o Código de Processo Civil (22), em seu Título XI trata da ação renovatória do contrato de locação de imóveis destinados a fins comerciais. O Decreto-Lei n.º 4.565, de 11 de agosto de 1942, modificando o referido código,

apenas mudou a redação do art. 354, considerando-se o assunto do inquilinato. Nas ações para renovação de contrato de locação de imóveis destinados a fim comercial ou industrial, segundo êstes dispositivos, à revelia do réu ou a não-contestação do pedido no prazo de dez dias induziria a aceitação imediata da proposta do autor, que seria homologada por sentença; contestada, a ação seguiria o curso ordinário. Passada em julgado a sentença que decretasse a renovação do contrato, executar-se-ia no próprio juízo da ação mediante mandado contra o oficial do Registro de Títulos e Documentos, que registraria a prorrogação, contando-se da data do registro o prazo de duração do contrato prorrogado. Se a sentença não houvesse passado em julgado até o dia do vencimento da locação, descontar-se-ia do prazo renovado o tempo excedido. O mandado reproduziria integralmente a decisão exequenda e as condições de contrato, e se êste, prorrogado, estipulasse cláusula de vigência no caso de alienação, deveria ser registrado também no Registro de Imóveis. O locador receberia o comunicado da data e número de ordem do registro do mandado arquivado no cartório competente. O locador, ao se opor ao pedido de renovação do contrato alegando necessidade do imóvel para pessoa de sua família, deveria provar que o mesmo se destinava a transferência de fundo de comércio existente há mais de um ano. Ao fixar a indenização, o juiz atenderia à valorização do imóvel, ao valor do fundo de comércio e à clientela do negócio. O locatário teria o prazo de seis meses para desocupar o imóvel quando julgado improcedente o pedido de renovação do contrato. Nos contratos em que se invertesse o ônus do pagamento de impostos, taxas e contribuições, o locatário seria considerado em

(21) Artigos 36, 37 e 38.

(22) Decreto-Lei n.º 1.608, de 18 de setembro de 1939.



mora para os efeitos de rescisão do contrato se, notificado pelo proprietário, não efetuasse o pagamento nos dez dias seguintes à notificação. Quando o locatário fizesse parte de sociedade a que passasse a pertencer o fundo de comércio instalado no imóvel, a ação renovatória caberia ao locatário ou à sociedade. Dissolvida a sociedade comercial por morte de um dos sócios, proceder-se-ia à liquidação para apurar os haveres do morto, ficando o sócio sobrevivente subrogado, de pleno direito, nos benefícios da lei, desde que continuasse a explorar o mesmo ramo de negócio. O sublocatário do imóvel, ou de parte dêle, que exercesse a ação de renovação, citaria o sublocador e o proprietário como litisconsorte. Procedente esta ação, o proprietário ficaria diretamente obrigado à renovação. Seria dispensada a citação do proprietário quando, em virtude de locação originária ou renovada, o sublocador dispusesse de prazo que admitisse renovar-se a sublocação. O sublocatário que pudesse opor ao proprietário a renovação da sublocação, prestaria, em falta de acôrdo, caução de valor correspondente a seis meses de aluguel.

O Decreto-Lei n.º 4.598, de 29 de agosto de 1942, inaugurando para o inquilinato nôvo período de leis de emergência, estipulava que, no período de dois anos, não poderia vigorar, em todo o território nacional, aluguel de residência, por qualquer que fôsse a natureza da residência, superior ao que era cobrado até 31 de dezembro de 1941, quer fôssem os mesmos ou outros os locadores e locatários, os sublocadores e sublocatários, e por qualquer tipo de contrato que fôra firmado, salvo se, antes de 31-12-41, o contrato se referisse à majoração para depois daquela data. Ficava proibida a cobrança, na locação ou sublocação, de qualquer importância relativa a taxas, impostos, luvas ou outra qualquer espécie de indenização não prevista em lei, salvo quando a majoração do aluguel

prevista em contrato, era referente à inclusão, no aluguel, das citadas taxas. Este Decreto-Lei também previa a situação das habitações alugadas, subalugadas ou de construção terminada depois de 31-12-41: se apartamento, o aluguel seria igual ao de outro semelhante no mesmo edifício; se de uma só residência, o valor fixado para base de cobrança do imposto predial; se de casa de cômodos, o aluguel de cada ocupante proporcional à parte ocupada e o total regulado pela hipótese anterior. Durante a vigência dêste Decreto-Lei, o despejo só seria concedido se o locatário, ou sublocatário faltasse com o pagamento, ou rescindisse o contrato, ou faltasse com qualquer obrigação prevista em lei, ou se o prédio necessitasse de urgentes reformas, ou se o imóvel fôsse desapropriado, ou se o locatário, ou sublocatário, notificado para entregar o prédio que o locador ou sublocador precisasse para sua própria residência, deixasse de o desocupar no prazo de três meses. Aos habitantes de casa de cômodos, êste prazo era reduzido de um mês. As infrações a êstes dispositivos eram qualificadas como crime contra a economia popular e davam ao TSN competência para julgá-las. Embora publicado a 20-8-42, êste Decreto-Lei só entrou em vigor, em virtude de letra expressa, a 1-9-42.

Modificando o Decreto-Lei n.º 4.598 e ditando outras providências, o Decreto-Lei n.º 5.169, de 4 de janeiro de 1943, determinava que as disposições sôbre inquilinato, que se achavam em vigor, seriam aplicadas a tôdas as locações e sublocações, totais ou parciais de imóveis, qualquer que fôsse o fim a que se destinassem. Ficava permitida a inclusão de taxas e impostos no aluguel se cobrados a 31-12-41, bem como, nas mesmas condições, o preço de seguro de fogo, quando se tratasse de locação destinada a fins comerciais ou industriais. O critério, até então usado, para locação e sublocação de imóveis, que houves-

sem sofrido reformas, ou de imóveis que nunca haviam sido alugados, foi substituído por outro — que dava às competentes autoridades municipais autoridade para estipular o valor do aluguel. Para o despejo, continuaram as mesmas normas, agora somadas à que facultava notificação ao inquilino, com três meses de antecedência, de que o prédio ia ser demolido para dar lugar a outro maior de maior vulto, já devidamente licenciado. Foi permitido ao locador pedir o imóvel para sua própria habitação ou para a de seu ascendente ou descendente; proibida a cobrança adiantada e o depósito de garantia superior a três meses de aluguel. A lei n.º 24.150, de 20 de abril de 1934, estava revigorada; exceto para as locações destinadas a fins comerciais ou industriais, não prevaleceria qualquer aumento que excedesse a 20% do aluguel cobrado a 31-12-41.

O Decreto-Lei n.º 6.739, de 26 de julho de 1944, mantendo o preço dos alugueis até 31-8-45, fazendo vigorar a Lei de Luvás, desde que não contrariasse suas disposições e desde que, até 31-8-45, o aluguel não excedesse de 20% sobre o cobrado a 31-12-41, mantinha proibidas as cobranças de taxas e impostos, não previstos em lei, para os inquilinos de prédios residenciais e permitia tal cobrança, e a referente ao seguro de fogo, aos inquilinos de prédios alugados para fins comerciais ou industriais. A majoração havida nas taxas e impostos, entretanto, desde que fôsem entregues os respectivos comprovantes aos pagadores, poderia ser cobrada a qualquer tipo de inquilino. Para os imóveis rurais facultavam-se reajustes de pagamentos em espécie, segundo usos e costumes locais. As locações de prédios recém-reformados substancialmente, ou quaisquer primeiras locações, continuavam a ter o aluguel estipulado pela competente autoridade municipal. A natureza substancial da reforma era demonstrada por

ter sido seu custo superior a um ano de aluguel antigo. Os alugueis de casas de cômodos continuavam proporcionais ao espaço ocupado pelo inquilino e o total, como antes legalmente avaliado. Para as locações de imóveis mobiliados, havia um preço para o imóvel e outro para os móveis, não podendo este exceder àquela de 30% e, ainda, não podendo este exceder de 25% ao valor dos próprios móveis. O valor dos referidos móveis, portanto, era objeto de estipulação pela mesma autoridade municipal. Na locação de cômodos com móveis e pensão, seriam estabelecidos, separadamente, preços para a vaga, móveis e comida. Se o estabelecimento era licenciado como hotel ou pensão, cabia à Coordenação da Mobilização Econômica fixar os preços a serem cobrados. Continuava proibida a cobrança adiantada de alugueis e limitado o depósito de segurança em três meses de aluguel. Caso o imóvel, com seus utensílios, fosse vendido ao locatário, o preço não poderia ultrapassar o da avaliação para os efeitos do aluguel. Ficava proibida a sublocação e o transpasse de locação, salvo se os contratos assim o estabelecessem. Consideravam-se prorrogados *sine die* os contratos de locação que expirassem na vigência deste Decreto-Lei e os que haviam expirado antes, desde que o prédio estivesse na posse do locatário. O despejo só seria concedido pelas anteriores e clássicas razões, agora somadas a mais uma: estendia-se, ao sublocador, o direito de pedir os cômodos de que necessitava para a morada própria ou de seus familiares, devendo a notificação ser feita ao sublocatário com trinta dias de antecedência. Vedava-se aos proprietários de imóveis destinados à locação mantê-los desalugados por mais de 60 dias, se havia pretendentes que preenchessem as condições exigíveis legalmente. No caso de despejo requerido por falta de pagamento, o locatário, ou sublocatário, poderia purgar a mora pagando, ou depositando, no prazo fixado para a contes-

tação, a importância do débito acrescida de 20% a título de indenização pelas custas, juros e honorários de advogado. Quando a ação de despejo tivesse o caráter de rescisória de contrato, a apelação também teria efeito suspensivo. Os processos em curso receberiam influências dessas determinações. Fugindo ao que já se poderia chamar de tradição, este Decreto-Lei deixava, livremente, a critério do proprietário de imóvel construído depois de sua publicação, a fixação do preço de aluguéis. Qualquer infração a seus dispositivos era considerada, pelo Decreto-Lei que acabamos de comentar, crime contra a economia popular e julgada pelo TSN.

Com o Decreto-Lei n.º 7.466, de 16 de abril de 1945, era preciso que as autoridades municipais arbitrassem o valor locativo, do todo ou das partes do imóvel a ser alugado tomando por base o valor do custo do imóvel, dentro de dez dias contados da expedição do "habite-se", para que até o dia 31 de agosto do mesmo ano o preço do aluguel fosse o mesmo de antes, para que continuasse em vigor a Lei n.º 24.150 nos casos anteriormente estabelecidos e para que as locações de prédios destinados ao comércio e à indústria pudessem ser acrescidas de 10% (dez por cento) sobre o aluguel cobrado até 31-12-41. Não só a pessoa física ou jurídica, proprietária, poderia pedir o imóvel para uso seu ou de familiares, mas os institutos ou caixas, proprietários de imóveis destinados a seus mutuários. Os imóveis que estivessem fechados por mais de 60 dias, sendo destinados ou não ao aluguel, ficavam sujeitos à locação, desde que houvesse pretendentes que oferecessem como garantia a importância correspondente a três alugueres; o cálculo para a locação seria feito pelas autoridades municipais competentes, tomando-se como base o valor anterior da locação ou a proporcionalidade ao valor de custo do imóvel, não podendo o pro-

prietário se negar à locação. Fixava-se o prazo em dois anos para que o proprietário pudesse pedir o prédio para uso seu ou de seus familiares, aplicando-se esta determinação aos processos que então estivessem em curso, tornando-se nulas as notificações feitas anteriormente ao novo preceito. Para os imóveis ocupados por serventia ou escritório de Justiça, era prorrogado o prazo, para desocupação, por dois anos. Para os demais inquilinos, ficava prorrogado até 31 de agosto de 1946 o prazo para não serem aumentados os alugueres.

Segundo o Decreto-Lei n.º 7.762, de 20 de julho de 1945, o proprietário, pessoa física ou jurídica, poderia mover ação de despejo quando necessitasse do imóvel para o seu próprio uso ou, aquela, para seu ascendente ou descendente, ou, ainda, tratando-se de institutos ou caixas, proprietários de imóveis destinados a seus mutuários ou associados, que fossem os promitentes compradores dos aludidos imóveis, caso em que deveria ser notificado o inquilino com três meses de antecedência.

Com sua vigência restringida ao Estado da Guanabara, então Distrito Federal, o Decreto-Lei n.º 7.959, de 17 de setembro de 1945, dispôs sobre a locação de teatros. Qualquer motivo, apresentado pelo locador ou sublocador de casas destinadas a espetáculos teatrais, seria insuficiente para a exigência de quantias que estivessem acima do valor locativo atribuído, pelo imposto predial, lançado pela Prefeitura, para o exercício em que se verificasse a locação ou a sublocação. A prefeitura do Distrito Federal, pela repartição competente, arbitraría, anualmente, o valor locativo que deveria prevalecer para a cobrança do imposto predial no exercício imediatamente seguinte, adotado, para tanto, o critério previsto na legislação vigente. Quando se tratasse de locações ou sublocações por prazo inferior a um ano, o aluguel mensal não poderia ultrapassar

o duodécimo do valor locativo lançado. Os edifícios então ocupados por companhias teatrais, bem como os que viessem a ser construídos para tal fim, não poderiam ser utilizados como cinemas ou destinados a qualquer outro fim sem expressa autorização, em processo adequado, do Prefeito do Distrito Federal. Desde que devidamente legalizadas, as companhias teatrais brasileiras teriam preferência nas locações de teatros. Caso preferissem, os proprietários destas casas de espetáculo poderiam entrar em entendimento com a Prefeitura para que esta adquirisse o prédio. Nenhum teatro poderia permanecer fechado, enquanto companhias propusessem locação, salvo por motivo de obras comprovadas, perante a Prefeitura e por esta reconhecida, em processo submetido ao despacho do Prefeito. Antes de revogar as disposições em contrário, o Decreto-Lei número 7.959 estabelecia multas de ..... Cr\$ 5.000,00 a Cr\$ 20.000,00 mensais, a juízo do Prefeito, para as inobservâncias das normas que estabelecia.

Estabelecendo normas específicas à locação de prédios urbanos, o Decreto-Lei n.º 9.669, de 29 de agosto de 1946, deixava a cargo do Decreto n.º 24.150 e do Código de Processo Civil a renovação de contratos para prédios destinados a comércio ou indústria, fazendo depender, do consentimento escrito do locador, as cessões de locação, a sublocação total e a parcial quando o locador aí residisse; os alugueres de então, mediante aviso, poderiam ser acrescidos de 20%, se em vigor antes de 1.º de janeiro de 1935; 15%, se em vigor de 1.º de janeiro de 1935 a 1.º de janeiro de 1942; de 25%, se o locatário exercesse atividade comercial ou industrial, excetuados, de todos estes casos, os alugueres fixados por autoridades municipais ou judiciais; os alugueres convencionados livremente, a partir de 1.º de janeiro de 1942, poderiam ser reduzidos — caso o interessado o requeresse — e o novo preço entraria

em vigor a partir do arbitramento; os não fixados seriam arbitrados tendo em vista o preço de aquisição do imóvel, a construção, a reconstrução, a situação do imóvel, o estado de conservação, a segurança do prédio e o aluguel de prédios semelhantes em condições análogas; o aluguel da sublocação não poderia exceder ao da locação e, se parcial a sublocação, o aluguel seria proporcional à área ocupada e à situação desta no prédio; nas habitações coletivas sujeitas a registro policial, o aluguel das sublocações não poderia exceder o dôbro do aluguel da locação; no caso da sublocação não proibida, o sublocador deveria comunicá-la, por escrito, ao locador, dentro de dez dias a contar da decisão; no arbitramento de alugueres para móveis, seriam levadas em conta as mesmas condições que para os imóveis; se o locatário não consentisse na reforma substancial do prédio, o locador seria imitado na posse do imóvel e, desde que o locatário requeresse, terminada a reforma, voltaria à posse também por imissão; logo que o locador requeresse arbitramento para aluguel, poderia entregar o imóvel ao locatário, mediante aluguel, provisório, estabelecido pelas partes, seguindo-se, depois do arbitramento, o pagamento ou a devolução da diferença; o depósito de garantia continuava fixado, no máximo, em três alugueres e, quando esta soma excedesse Cr\$ 3.000,00, o depósito deveria ser feito de modo que os juros fóssem creditados na conta do locatário; o depósito da garantia deveria ser feito com a seguinte prioridade de escolha de estabelecimentos bancários: Banco do Brasil S/A, Caixa Econômica e diversos; além do preço da locação, somente poderia ser cobrada do locador a quantia correspondente à taxa de água, à majoração de impostos; outras taxas aumentadas a partir de .... 31-12-41 poderiam ser cobradas, desde que constassem, discriminadamente, em recibos fornecidos pelo locador; as majorações de taxas deveriam ser pagas em

doze quotas mensais e iguais se a locação não fôsse feita para fins comerciais ou industriais; continuava proibida a cobrança antecipada de aluguel, salvo se o inquilino não apresentasse garantia real ou fidejussória e, neste caso, o adiantamento seria de um mês; no recibo, constariam discriminadamente as parcelas referentes ao aluguel do imóvel, dos móveis, as taxas permitidas, os permitidos impostos; os herdeiros do locatário e o cônjuge sobrevivente poderiam continuar a locação desde que este, ou aquêles, residissem no prédio em questão; o comprador de imóvel alugado era obrigado a respeitar a locação, salvo no que determina o Código Civil (art. 1.197 — Se, durante a locação, fôr alienada a coisa, não ficará o adquirente obrigado a respeitar o contrato se nele não fôr consignada a cláusula da sua vigência em caso de alienação e constar de registro público.) e a locação só poderia ser rescindida pelas anteriores e já clássicas razões de despejo (não pagamento do aluguel etc.), acrescidas de nova permissiva: ser o prédio alugado para empregado do locador e ter o contrato de trabalho caducado; as maneiras para o locatário evitar a rescisão continuavam as mesmas (pagamento do devido, da mora, dos honorários de advogado etc.); o juiz, ao decretar o despejo, fixaria o prazo para a desocupação em 30 dias, podendo, entretanto, prorrogá-lo para 6 meses, se o inquilino fôsse repartição pública federal, estadual ou municipal, autarquia, entidade paracastatai, estabelecimento de ensino ou hospitalar, associação cultural beneficente, esportiva ou recreativa; residindo o locador em prédio próprio, tendo pedido o prédio alugado, deveria apresentar prova de necessidade do pedido; na ação de despejo, dar-se-ia ao locatário ciência do pedido inicial; despejado o inquilino, não sendo o prédio ocupado dentro de um ano, teria o locatário multa, a seu favor, correspondente ao aluguel de 12 a 24 meses, conforme

decisão do juiz; igual procedimento era devido quando, pedido o prédio para demolição, ou edificação de maior vulto, destino diferente fôsse dado ao imóvel; a locação prorrogava-se por tempo indeterminado se expirado o contrato durante a vigência deste Decreto-Lei; proibia-se ao locador, ou ao sublocador, o conceder, gratuitamente, uso de móveis; a venda de móveis ao locatário ou ao sublocatário deveria ser precedida de arbitramento; decorridos 60 dias da autorização para ser ocupado o prédio, ou decorridos 4 meses de desocupação do prédio para construção de maior vulto, era o proprietário sujeito a pagamento de multa devida à União, à razão de 1/30 do aluguel, por dia de excesso, até 6 meses de excesso e à razão de 2/30, depois de 6 meses; ficavam os Municípios encarregados da arrecadação da multa e autorizados a empregar o produto da multa na manutenção do serviço de arbitramento, devendo o saldo ser recolhido, semestralmente, às Delegacias Fiscais ou Coletorias Federais, como renda extraordinária da União; ficava criada a taxa de arbitramento de aluguel paga pelo requerente — 2 dias de aluguel arbitrado, até o máximo de Cr\$ 1.000,00.

Regra para caso até então não tratado em leis anteriores é estabelecida pelo Decreto-Lei que ainda estudamos: se **A** sublocou, o todo ou a parte de imóvel por ele alugado a **B**, e seu contrato perde o valor, por quaisquer dos motivos legais, desejando **B** continuar como sublocatário, bastaria depositar a quantia de 3 meses de aluguel como garantia (pagar atrasados, mora, honorários de advogado etc — se fôsse o caso) para que o novo locatário, **C**, em lugar de **A**, fôsse obrigado a manter as sublocações já existentes. O juiz decidiria, por equidade, ouvido o locador **C**, a quem dar preferência, se se apresentasse, outrem além de **B**.

Depois de fixar diversas multas para diversas infrações a seus dispositivos, o

Decreto-Lei n.º 9.669, de 29 de agosto de 1946, revoga os anteriores (4.589, 5.169, 6.739, 7.566 e 7.762) juntamente com as possíveis disposições em contrário, deixando a cargo do Código Civil e do Código de Processo Civil os casos que, porventura, ficassem omissos em suas determinações.

A Lei n.º 837, de 26 de setembro de 1949, elaborada com o fim de dar nova redação ao artigo 27 do Decreto-Lei anteriormente comentado, fazia com que a vigência dos dispositivos nele contidos se estendesse até 31 de dezembro de 1950 e determinava sua aplicação aos processos em curso, salvo decisão definitiva transitada em julgado, ou já executada provisoriamente.

Três dias antes de findar o prazo da referida vigência, a Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, mais tarde com seu artigo 8.º novamente redigido pela Lei n.º 1.462, de 26 de outubro de 1951, tomando o encargo de dispor, em único texto, revogada toda a anterior legislação, sobre o inquilinato, principiava por determinar que tanto a locação de prédio urbano como a locação de móveis, quando feita com o prédio, regular-se-ia por sua letra, aplicando-se à sublocação o indicado à locação, deixando, entretanto, a cargo do Decreto n.º 24.150, de 20 de abril de 1934, e do Código Civil a fixação de aluguel referente à renovação de locação de prédio destinado a fins comerciais ou industriais; a cessão da locação, a sublocação, total ou parcial, e o empréstimo do prédio dependeriam de consentimento, por escrito, do locador; proibido o aumento de aluguel, era livre a convenção de preço para a ocupação de prédios até então não alugados, ou de prédios ainda não construídos, ou, ainda, de prédios que viessem a ser desocupados; construído ou adquirido prédio por locatário que, como proprietário, o alugasse a terceiro, seria arbitrado aluguel para o imóvel que ocupasse; fixando-se o mesmo valor para prédios iguais,

ou para apartamentos ou cômodos do mesmo edifício, o arbitramento obedeceria a critério uniforme, cabendo aos avaliadores a justificação de qualquer disparidade existente nas avaliações por motivo de comodidade, localização e qualidade de instalações; o aluguel de móveis e alfaias não excederia de 20% do aluguel do prédio; na sublocação, o aluguel não poderia exceder o da locação e, quando parcial, seria proporcional à área ocupada e à situação desta no prédio; nas habitações coletivas sujeitas a registro policial, o aluguel das sublocações não excederia o dôbro do aluguel da locação; caberia à autoridade municipal arbitrar o aluguel de quarto ou apartamento de estabelecimentos licenciados como hotel ou pensão; a caução em dinheiro dada em garantia de contrato não excederia a soma de três meses de aluguel, revertidos os juros, de tal importância, em favor do locatário; feita em mãos do locador, a caução em dinheiro renderia 6% ao ano; títulos públicos da União, dos Estados e dos Municípios, feito o cálculo na base de 7% de seu valor nominal, ou no de sua cotação em bolsa, poderiam ser utilizados pelo inquilino para caução em garantia de seu compromisso; além do aluguel, das taxas de água e de saneamento, além da majoração de tributos havida posteriormente a 31 de dezembro de 1941, não seriam cobradas quaisquer importâncias ao locatário; a referida majoração de tributos deveria ser paga ao locador em doze quotas mensais e iguais; na locação para fins comerciais ou industriais, o pagamento dos tributos poderia ser convencionado livremente; discriminadas as parcelas de seu total, o recibo de aluguel era obrigatório; arbitrado preço para móveis e alfaias, não poderia o locador vendê-los ao locatário por maior importância; enquanto garantida a locação por caução real ou fidejussória, o aluguel não poderia ser cobrado antecipadamente; ausente a caução, a cobrança antecipada não poderia exceder

a importância do aluguel correspondente a um mês; locações cujo prazo expirasse na vigência desta lei seriam prorrogadas por tempo indeterminado — determinação suficiente para provar a provisoriedade do texto legal; desde que residissem no prédio, o cônjuge sobrevivente e, sucessivamente, os herdeiros necessários, teriam o direito de continuar a locação; o novo proprietário de imóvel alugado deveria respeitar a locação oriunda de contrato escrito em que se achasse cláusula para tanto, salvo pelos motivos segundo os quais um inquilino seria despejado; o despejo só seria concedido se o locatário não pagasse o aluguel e demais encargos no prazo convencionado (dia 10 do mês seguinte ao vencido para os contratos verbais), se o proprietário pedisse o prédio, pela primeira vez, enquanto ocupasse prédio alheio, ou se tal pedido fosse feito a locatário dono de imóvel residencial ou, ainda, se o pedido correspondesse a parte de prédio que ocupasse para residência própria, de descendente ou ascendente; o proprietário que residisse em prédio próprio ou o utilizasse ao pedir outro de sua propriedade, deveria comprovar, em juízo, a necessidade do pedido; o empregador poderia pedir o prédio locado a empregado, por rescisão de contrato de trabalho, e o Instituto, ou Caixa, promitente vendedor, a seu inquilino, para moradia de associado ou mutuário; era lícito o pedido de despejo para demolição do prédio ou nova edificação já licenciada; o promitente comprador, imitado na posse do prédio, não possuindo outra propriedade, poderia pedi-lo para uso próprio, desde que a promessa de venda fosse irrevogável, inscrita no Registro de Imóveis; a infração a obrigação legal, ou contratual, cometida pelo locatário, era causa justa para o despejo, assim como o expirar de contrato de locação sem perspectivas de renovação; constituíam contravenção penal receber, ou tentar receber, por motivo de locação, sublocação ou cessão de contrato, quantia ou

valor além do aluguel e dos encargos já enumerados, recusar fornecer recibo de aluguel, cobrar aluguel antecipadamente, deixar o proprietário de usar o prédio para o fim declarado dentro de 60 dias, manter o prédio vazio por mais de 30 dias — infrações que eram punidas com prisão simples de 5 dias a 6 meses e multa de Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 20.000,00.

Os casos omissos seriam resolvidos pelos dispositivos do Código Civil e do Código de Processo Civil. Entrando em vigor na data de sua publicação, a Lei n.º 1.300 disciplinaria a locação de imóveis até 31 de dezembro de 1952.

Conservadas as penas atribuídas às contravenções, a Lei n.º 1.521, de 28 de dezembro de 1951, juntava a estas o caráter de **contra a economia popular** quando: o proprietário se recusasse a fornecer recibo de aluguel ou cobrasse antecipadamente o valor correspondente a mais de um mês de moradia; o promitente comprador, associado de caixa beneficente, deixasse de fechar negócio com prédio ocupado por ação de despejo; o senhorio deixasse de utilizar o prédio já desocupado há 60 dias por semelhante ação; o proprietário deixasse de iniciar a obra que motivara o despejo; o locador mantivesse, por mais de 30 dias, o prédio vazio enquanto houvesse pretendente a oferecer as garantias exigíveis legalmente; o senhorio vendesse ao locatário móveis ou alfaias, que guarnecessem o prédio, por preço superior ao arbitrado; o locador obstasse ao inquilino o uso regular do prédio, ou o fornecimento de água, gás ou luz. A Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, continuava em vigor, vigência esta prevista, por esta mesma lei, até 31 de dezembro de 1952.

A Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, que estaria em vigor somente até 31 de dezembro de 1952, teve seu prazo de vigência aumentado até 31 de dezembro de 1954 pela Lei n.º 1.708, de 23 de

outubro de 1952, e, depois, até 31 de dezembro de 1955, pela Lei n.º 2.328, de 1.º de novembro de 1954.

A Lei n.º 2.620, de 4 de outubro de 1955, estendeu à locação de imóveis rurais o preceito, segundo o qual a apelação, nas ações de despejo, salvo se o locatário não pagara o aluguel, e/ou encargos, no prazo convencionado, teria efeito suspensivo.

Prorrogando, até 31 de dezembro de 1956, a vigência da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, a Lei n.º 2.669, de 28 de dezembro de 1955, dando nova redação a alguns dispositivos daquela lei, acrescentando outros aos naquela já existentes, claramente assume o caráter de lei complementar.

A Lei n.º 3.085, de 29 de dezembro de 1956, prorrogava o prazo de vigência da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, até 31 de dezembro de 1957, com as alterações já introduzidas, desde que não contrárias às que, então, estipulava. A proteção aos locadores, quando pessoas jurídicas instituídas para fins filantrópicos (educação, proteção à infância pobre, amparo à velhice necessitada, assistência hospitalar), dada pela Lei n.º 2.699, tornou-se extensiva às pessoas jurídicas reconhecidas de utilidade pública federal, estadual ou municipal, instituídas para fins de beneficência ou instrução que prestassem graciosamente assistência médica ou jurídica a seus associados; a permissão para estes locadores, já protegidos, reajustarem livremente, com os respectivos locatários, os alugueiros devidos, na conformidade com a anterior e citada lei, foi estendida a locadores quando viúvas, menores, órfãos, inválidos ou mulheres solteiras de idade igual ou superior a 50 anos — desde que não possuíssem outra fonte de renda e desde que o aluguel não ultrapassasse o valor do salário-mínimo estipulado para os trabalhadores da região em que estivesse situado o prédio objeto da locação; os reajustamentos deveriam obedecer a

uma tabela de proporcionalidade ao tempo de locação, determinada pelo art. 5.º e suas letras; o arbitramento poderia ser requerido por qualquer das partes para fins de reajuste de aluguéis; mediante submissão à referida tabela, as locações para fins não residenciais poderiam ter seus alugueiros reajustados; nas locações para fins comerciais, sendo o proprietário agricultor, ficava a ele assegurado o direito de retomada do imóvel, desde que fôsse para seu próprio uso e para a venda de produtos de sua agricultura diretamente ao consumidor; os contratos de arrendamentos rurais, referentes à lavoura e à pecuária, cujo término verificar-se-ia até 31 de dezembro de 1957, ficaram prorrogados por um ano; não caberia ação de despejo contra a União, Estados e Municípios por falta de pagamento de aluguéis quando aumentados por arbitramento judicial, salvo se, notificados pelo locador, não fôsse providenciada, em tempo, a verba necessária para fazer face à majoração; a reiteração do direito de purgar a mora dos aluguéis em atraso, nos termos e prazos da legislação vigente, não constituiria abuso de direito no exercício da locação, nem poderia se prestar de motivo para o despejo.

Prorrogando a Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, até 31 de dezembro de 1958, a Lei n.º 3.336, de 10 de dezembro de 1957, ainda prorrogou, por um ano os contratos de arrendamentos rurais, referentes à lavoura e à pecuária, cujo término verificar-se-ia a 31 de dezembro de 1958, proteção não estendível aos arrendamentos feitos por entidades de direito público; os contratos que se vencessem durante este prazo de prorrogação, quando pagos em dinheiro, poderiam ser reajustados, mediante acôrdo das partes, até 12% do seu valor.

A Lei n.º 2.494, de 19 de dezembro de 1958, prorrogando a Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, até 31 de dezembro de 1960, determinava que os contratos



de locação, para fins residenciais, com cláusulas de aumento periódico de aluguel, não pudessem, em hipótese alguma, fixar percentagem de acréscimo superior a 5% por ano de vigência, deixando fora deste dispositivo os contratos de valor superior a vinte mil cruzeiros mensais.

Prorrogando a Lei do Inquilinato até 30 de junho de 1961, com as alterações posteriores, a Lei n.º 3.844, de 15 de dezembro de 1960, permitia que os locadores cobrassem, junto com o aluguel, em todas as situações, as taxas dos serviços municipais, de esgoto, de água, a majoração dos tributos, bem como as despesas realizadas com o pagamento de vigias, limpeza, força e luz.

Com a Lei n.º 3.912, de 3 de julho de 1961, a Lei do Inquilinato foi prorrogada, com suas alterações posteriores, até 28 de fevereiro de 1962, assim como, por igual prazo, os contratos de arrendamento rural de qualquer modalidade; os outros encargos, além do valor mensal do contrato, só poderiam ser cobrados quando constantes de cláusulas contratuais e, neste caso, deveriam constar, discriminadamente, do recibo fornecido pelo locador, sob pena de o locador perder o direito ao ressarcimento dessas despesas; mediante acórdo, e por escrito, poderia o preço do aluguel ser reajustado a qualquer tempo; rejeitada a proposta pelo locatário, dentro de um ano não poderia o locador pedir o imóvel, a não ser por falta de pagamento do aluguel e demais encargos contratados com a locação; se o locatário, na mesma cidade, possuisse ou viesse a adquirir prédio residencial com acomodações equivalentes àquele em que morasse e o alugasse a terceiro, por preço superior, o prédio por ele ocupado teria seu aluguel liberado; em caso de alienação do imóvel locado, o inquilino, em igualdade de condições, preço e garantias, teria sempre preferência para a sua aquisição, a ser manifesta dentro de trinta dias a

partir da data em que o locador lhe comunicasse, por escrito, a intenção e a forma de vendê-lo; o co-proprietário, interessado na compra do imóvel, desde que não possuisse outro imóvel residencial, teria preferência, sob as condições referidas, sobre o locatário; à mulher solteira, desquitada ou viúva, que vivesse, em estado marital, com locatário solteiro, desquitado ou viúvo, ficava assegurado, por morte do inquilino, o direito de continuar a locação mediante as mesmas cláusulas então vigentes e sujeitas às disposições da presente Lei.

A Lei n.º 4.008, de 16 de dezembro de 1961, prorrogando a vigência da Lei do Inquilinato, com as alterações posteriores, até 31 de dezembro de 1962, nada acrescentou de novo às determinações que até então regulavam as locações.

Prorrogada, mais uma vez, a vigência da Lei do Inquilinato, com as alterações posteriores, até 30 de junho de 1963, a Lei n.º 4.160, de 4 de dezembro de 1962, permitiu ao locador, nas locações de imóveis residenciais, cobrar, além das taxas dos serviços municipais, as contribuições referentes ao fornecimento de luz, água, saneamento e a majoração dos tributos havida posteriormente a . . . . . 31-12-42, bem como as cotas imputadas ao condomínio, desde que exibidos os respectivos comprovantes; nas locações para fins comerciais ou industriais, o locador poderia cobrar, além dessas contribuições, o prêmio de seguro contra fogo e os tributos que incidissem sobre o imóvel mediante comprovação.

De 28 de junho de 1963, a Lei n.º 4.240 prorrogou, até 31 de dezembro de 1963, a vigência da Lei do Inquilinato com suas alterações posteriores e introduziu as novas e seguintes normas para a locação: liberdade de estipulação de aluguel e demais encargos nas locações ajustadas após sua publicação; proibição ao elevar de alugueres assim ajustados, salvo com expresso consentimento por escrito do locatário ou mediante revisão

judicial, conforme a lei estabelecesse; permissão ao majorar de alugueres nas condições e proposições relacionadas em tabela incluída no corpo de sua redação (23); redução da metade nos percentuais relacionados pela tabela quando se tratasse de imóvel com área construída e habitada inferior a 120 metros quadrados; revisão de alugueres, por arbitramento judicial, quando viúvas, menores ou inválidos, não proprietários, habitassem imóvel alugado; divisão das despesas, verificadas nos edifícios, entre os diversos locatários, bem como ao locador — quando residisse num dos apartamentos.

Em 1963, a Lei n.º 4.292, de 12 de dezembro, apenas prorrogou, até 30 de junho de 1964, a vigência da Lei do Inquilinato com as alterações que lhe foram posteriores.

Usando da atribuição que lhe conferia o artigo 87, I, e artigo 2.º, VI, da Lei n.º 1.521, de 26 de dezembro de 1951, o Presidente da República, por meio do Decreto n.º 53.702, de 14 de março de 1964, tabelou os aluguéis de imóveis em todo o território nacional. Assim, o aluguel de um quarto teria o máximo em 1/5 do salário-mínimo local; de habitação com quarto e cozinha ou quitinete, em 2/5 do salário-mínimo local; sala, quarto e cozinha, em 3/5; sala, quarto, cozinha, dependências de empregado, em 4/5; sala, dois quartos, cozinha e dependência de empregado, em 1 salário-mínimo local; 3 quartos, em 1 e 1/2; para cada peça a mais do anteriormente relacionado, haveria o acréscimo de 1/5 do salário-mínimo local; o mobiliário, se completo, permitia o aumento de 20% sobre o tabelado; na zona suburbana, o taxado teria um abatimento de 20%. O Decreto fixava, ainda, as dimensões de uma dependência considerada como quarto (24), mantinha os valores dos aluguéis amparrados pela Lei do Inquilinato, determinava que o Comissariado de Defesa da Economia Popular fizesse o levantamen-

to dos prédios desocupados para a observância do já disposto. Verificada a contravenção, o processo seria encaminhado às autoridades policiais para a formação da ação criminal e aplicação da pena (25). As diárias de hotéis e pensões deveriam ser ajustados, a requerimento do interessado, dentro de 30 dias, de modo que cobrissem as despesas de inversão de capital, com lucro não excedente de 20% anuais; caberia às autoridades municipais arbitrar, de acordo com o critério estabelecido neste artigo, o aluguel a ser cobrado pelo apartamento ou quarto, quando se tratasse de estabelecimentos licenciados como hotéis ou pensões, nos termos da Lei do Inquilinato. O Comissariado de Defesa da Economia Popular enviaria, dentro de 90 dias, ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores a relação dos prédios e apartamentos desocupados para estudo das providências necessárias à desapropriação por utilidade social e solicitaria a cooperação das empresas jornalísticas no sentido de só publicarem anúncios de locação de prédios dos quais constasse o respectivo preço, de acordo com a tabela já referida. Desta forma, os anúncios redigidos de forma diversa representariam cooperação com os contraventores; estavam proibidos os anúncios de locação em moeda estrangeira. As seções de cadastro das Prefeituras deveriam enviar ao Comissariado a relação dos imóveis locados, com os nomes dos respectivos proprietários, formando lista especial para os que possuíssem mais de uma unidade residencial.

De acordo com o artigo 87, I, da Constituição Federal de 1946, o Presidente da

(23) 10% para os aluguéis dos prédios locados no período compreendido entre 31-12-61 e 31-12-63; 30% para os aluguéis dos prédios locados entre 31-12-59 e 31-12-61; 50% de 31-12-57 e 31-12-59; 70% de 31-12-55 e 31-12-57; 100% de 31-12-50 e 31-12-55; 200% de 1950 para trás.

(24) 2,80m X 3,50m.

(25) Prisão simples, de 5 dias a 6 meses, e multa de 1 a 20 mil cruzeiros.

República, pelo Decreto n.º 53.845, de 25 de março de 1964, aprovou as normas para a execução do Decreto n.º 53.702, anteriormente comentado. Segundo estas normas, o valor tabelado incluía o impôsto predial vigente nos orçamentos de 1964; incumbiam ao inquilino as taxas de serviços e as despesas que se referissem ao uso do imóvel de acôrdo com a Lei do Inquilinato; essas despesas do inquilino deveriam ser especificadas no recibo mensal do aluguel; tivesse o inquilino dúvida sobre a veracidade das taxas, ou justiça da sua divisão entre os diversos locatários de um mesmo prédio, poderia solicitar a verificação pelo CODEP (26); o locador seria intimado pelo CODEP a prestar declarações e a comprovar as parcelas cobradas e, verificada a inexatidão dos lançamentos, o locador seria processado na forma da Lei; as despesas que não tivessem ligação direta com os serviços prestados aos moradores do prédio não seriam cobráveis pelo locador; excluíam-se do tabelamento as habitações de alto luxo, as residências em chácaras, os sítios da zona urbana e suburbana, as mansões, as residências de área superior a 120 metros quadrados localizadas em avenidas à beira-mar e beneficiadas com serviços de pavimentação, abastecimento de água e saneamento, bem como as que, com a mesma metragem, estivessem situadas em praias de veraneio e estâncias hidrominerais; considerar-se-ia habitação de alto luxo o imóvel cujo metro quadrado de construção fôsse de custo então superior ao preço médio vigorante no comércio imobiliário; os síndicos de condomínio e os porteiros de edifícios deveriam notificar as autoridades policiais sobre a existência de apartamentos vagos por mais de 30 dias logo que se esgotasse esse prazo; o candidato à locação de habitação vaga há mais de 30 dias deveria indicá-la à autoridade policial que registraria a denúncia fornecendo protocolo ao interessado, protocolo que serviria para comprovar a prioridade no contra-

to, havendo mais de um interessado em igualdade de condições; recebida a denúncia, a autoridade policial, dentro do prazo da Lei, intimaria o proprietário, ou seu representante, a prestar declarações (27); o síndico do edifício providenciaria para que, na entrada do mesmo, fôsse afixada relação dos apartamentos vagos, com a data da desocupação, preço do aluguel, endereço do proprietário ou de seu representante e indicação da pessoa e do local onde se encontrasse a respectiva chave, a fim de facilitar a visita dos pretendentes locatários; vago o imóvel, para definição de responsabilidade, o síndico do edifício comunicaria, por escrito, ao CODEP, no prazo de 48 horas, a recusa do proprietário, ou de seu representante, em fornecer as informações para a fiel observância da Lei; o proprietário de casa residencial, ou seu representante, era responsável pelo cumprimento dêste preceito; a alegação de estar o imóvel à venda não obstarla a aplicação do dispositivo que obriga a locação de habitação desocupada por mais de 30 dias.

A Lei n.º 4.346, de 26 de junho de 1964, prorrogou, até 30 de setembro de 1964, a vigência da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, com as alterações posteriores, e não modificou qualquer dos dispositivos que, até então, regulavam a locação de prédios de qualquer natureza.

A Lei n.º 4.416, de 29 de setembro de 1964, prorrogou a Lei do Inquilinato, com suas alterações posteriores até 30 de novembro de 1964, em nada interferindo na soma das normas reguladoras da locação.

Revogando a Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, e tôdas as demais disposições que regulavam a locação de

(26) Comissariado de Defesa da Economia Popular.

(27) Configurando-se a situação prevista no art. 9.º, VI, da Lei n.º 1.521, de 28-12-51, o proprietário seria processado na forma da Lei.

prédios urbanos, a Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964, fazia com que se aplicasse à sublocação, no que coubesse, o disposto quanto à locação; as condições e o processo de renovação das locações de prédios destinados a fins comerciais ou industriais, bem como a fixação e a revisão dos respectivos aluguéis, continuavam, entretanto, regidos pelo Decreto n.º 24.150, de 20 de abril de 1934, e pelo Código de Processo Civil, desde que proposta ação renovatória (28); a cessão da locação, a sublocação total ou parcial e o empréstimo do prédio dependeriam do consentimento prévio e escrito do locador, não se presumindo o consentimento da simples demora do locador em propor o despejo; nas locações que fôsem ajustadas na vigência da presente Lei, não se poderia elevar o aluguel a não ser pelo "concordo" escrito do locatário, pela aplicação do índice de correção monetária ou por decisão judicial; os dois últimos motivos fariam com que a sublocação, automática e proporcionalmente, fôsse majorada; na sublocação, o aluguel não poderia exceder o da locação e, se parcial, seria fixado em função da área ocupada e da situação desta no prédio; nas habitações coletivas, sujeitas a registro policial, o total dos alugueres das sublocações não poderia exceder o dôbro do aluguel da locação; a caução em dinheiro dada em garantia do contrato não poderia exceder a soma equivalente a três meses de aluguel, revertendo em favor do locatário os respectivos juros; a caução em dinheiro feita em mãos do locador renderia juros de 12% ao ano; a caução poderia ser feita também em títulos da dívida pública da União, dos Estados e dos Municípios, feito o cálculo pela sua cotação em Bolsa, à data em que fôsse conferida; a cobrança antecipada de aluguel poderia ser convenionada desde que não excedesse de um mês e a locação não fôsse garantida por caução real ou fidejussória; considerar-se-lam prorrogadas por tempo indeterminado as locações que se

vencessem na vigência desta Lei, continuando, entretanto, em vigor as demais cláusulas contratuais e regulando-se o valor do aluguel pelo que esta Lei dispusesse; se as garantias prestadas por terceiros estivessem limitadas ao prazo ajustado, poderia o locador exigir do locatário, durante a prorrogação, o pagamento adiantado do aluguel correspondente a um mês ou, ainda, o depósito da quantia correspondente a três meses do aluguel; o cônjuge sobrevivente e, sucessivamente, os herdeiros necessários e as pessoas que viviam na dependência econômica do locatário, desde que residentes no prédio, teriam direito a continuar a locação ajustada por tempo indeterminado ou a prazo certo; nas locações por tempo indeterminado, morrendo o locatário estabelecido no prédio com fundo de comércio ou indústria existente há mais de um ano, subrogar-se-iam na locação o espólio do inquilino falecido e, a seguir, o sucessor no negócio; o nôvo proprietário seria obrigado a respeitar a locação, salvo nos casos em que pudesse pedir o despejo; havendo, porém, contrato inscrito no Registro de Imóveis, em que se achasse consignada a cláusula de sua vigência em caso de alienação, o nôvo proprietário seria obrigado a respeitar o prazo ajustado e a locação só seria rescindida por falta de pagamento do aluguel ou por infração de obrigação real; além desses dois motivos, os seguintes poderiam ser usados para a rescisão do contrato: pedido do prédio para a residência de descendente ou ascendente de proprietário, promitente comprador ou promitente cessionário em caráter irrevogável e imitido na posse com título registrado, pedido do prédio locado a empregado nas rescisões de contrato de trabalho, pedido do prédio, por Instituto ou Caixa promitente vendedor, para residência de associado ou mutuário promitente comprador; o proprietá-

(28) Se não proposta ação renovatória, a Lei n.º 4.494 passaria a regular a locação.

rio, promitente comprador ou promitente cessionário, em caráter irrevogável e imitido na posse, com título registrado, poderia, ainda, pedir o prédio para: demolição e edificação licenciadas, reforma que desse maior capacidade de utilização (20% na área construída se residência; 50% se hotel), reparos urgentes determinados por autoridade pública, própria moradia — a critério do juiz, se o locador morasse em prédio alheio; o não-pagamento do aluguel, assim como dos outros encargos deixariam de provocar a rescisão do contrato se o inquilino requeresse, no prazo da contestação da ação de despejo, ser-lhe permitido o pagamento do devido, as custas e os honorários de advogado em prazo determinado pelo Juiz, prazo este nunca excedente de trinta dias; a ação de despejo só poderia ser proposta depois de decorridos noventa dias da notificação judicial feita ao locatário, cientes os sublocatários, salvo se o motivo da rescisão fôsse o não-pagamento de aluguel e encargos, a infração grave de obrigação contratual, o pedido de prédio habitado por empregado dispensado ou a necessidade de reparos urgentes determinados por autoridade pública; o Juiz, ao decretar o despejo, fixaria o prazo até trinta dias para a desocupação; salvo na rescisão por falta de pagamento, o prazo poderia ser dilatado até seis meses se o inquilino fôsse repartição pública, estabelecimento de ensino, hospital, autarquia ou entidade paraestatal, sindicato de classe, associação cultural, beneficente, religiosa, desportiva, recreativa ou titular de fundo de comércio estabelecido no prédio há mais de três anos; rescindida amigavelmente a locação ou, sendo a locação por prazo indeterminado, morrendo o locatário sem qualquer dos sucessores à locação, o sublocatário poderia continuar a obrigação desde que cauçonasse, em mão do locador, a importância correspondente a três meses de aluguel; havendo mais de um sublocatário legítimo, seria facultado ao locador optar entre

todos, daí por diante, como seus locatários diretos, ou indicar aquele que devesse continuar como locatário sublocador — o qual manteria as sublocações já existentes; não aceita a indicação pelo sublocatário escolhido, nem por qualquer daqueles que, em substituição, o locador indicasse, todos os sublocatários seriam havidos como locatários diretos; no caso de venda, de promessa de venda, de promessa de cessão, tendo por objeto prédio residencial, o locatário teria preferência para sua aquisição ou cessão, procedendo-se segundo os termos e condições previstos no Código Civil (29), ressalvada prioritariamente a faculdade reconhecida ao condômino para a aquisição e resolvendo-se em perdas e danos o descumprimento da obrigação; constituiria contravenção penal, punida com prisão simples, de cinco a seis meses, e multa variável, de duas a vinte vezes o salário-mínimo local, excluir, por motivo de locação e sublocação, quantia ou valor além do aluguel e dos encargos permitidos em Lei, recusar fornecer recibo de aluguel, cobrar o aluguel antecipadamente, deixar o retomante, dentro de cento e oitenta dias após a entrega do prédio de usá-lo para o fim declarado, não iniciar o proprietário, o promitente comprador ou promitente cessionário, a demolição ou reparação do prédio, dentro de sessenta dias, contados da entrega do imóvel — salvo motivo de força maior.

Quanto às locações novas, a Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964, deixava livre a estipulação do aluguel de imóveis cujo "habite-se" fôsse concedido após a data de sua publicação; os contratos poderiam prever reajustamento do aluguel toda vez que o salário-mínimo legal fôsse oficialmente elevado; os reajustamentos seriam baseados em índice geral de preços mensalmente apurado ou adotado pelo CNE, no reflexo das varia-

(29) Artigos 1.149, 1.151, 1.153, 1.154 e 1.157.

ções do poder aquisitivo da moeda nacional; conforme o estipulado em contrato, o reajustamento poderia ser feito na mesma proporção, ou em proporção inferior à da variação acima referida, desde o mês da data do contrato até o mês da entrada em vigor do novo nível de salário-mínimo, no primeiro reajustamento após a data do contrato, ou entre os meses de duas alterações sucessivas do nível do salário-mínimo, nos reajustamentos subsequentes ao primeiro; o aluguel resultante de cada reajustamento só passaria a vigorar após sessenta dias da data da vigência do novo nível do salário-mínimo que lhe desse origem; do contrato constaria, obrigatoriamente, na hipótese de adotada a cláusula de reajustamento, a relação original entre o aluguel e o salário-mínimo em vigor na data do contrato expressa percentualmente; a qualquer tempo da execução do contrato, o aluguel mensal reajustado não poderia representar, em relação ao salário-mínimo vigente, percentagem maior do que a constante do contrato; para efeito de determinar a data do reajustamento e apurar o limite referido no parágrafo anterior, tomar-se-ia por base o salário-mínimo legal da região em que se encontrasse o imóvel; o valor apurado seria reduzido pelo fator de depreciação constante de uma tabela anexa à Lei, em função do número de meses decorridos desde o mês da data do contrato até o mês da entrada em vigor do novo nível do salário-mínimo que lhe desse origem; quando o locatário fôsse servidor público ou autárquico, poderia ser convencionado, para a época do aumento do aluguel, critério que tomasse por base a vigência da Lei que lhe elevasse os vencimentos; seria lícito às partes estipular outras fórmulas para o reajustamento, desde que não ultrapassassem os limites já referidos; as locações cujos contratos não previssem expressamente reajustamentos só poderiam sofrê-los a partir do término do prazo contratual tomando por bases do cál-

culo dos reajustes futuros a data do término do prazo e o aluguel então vigente; quer o contrato previsse o reajustamento, quer não, seria lícito, em qualquer momento às partes, de comum acôrdo, fixar novo aluguel, mediante alteração contratual, podendo estipular-se que outros reajustamentos futuros teriam lugar independentes de novos contratos, na forma anteriormente referida; se nada se dispusesse a respeito na alteração contratual, o novo aluguel vigoraria até novo contrato; extinto o prazo contratual e prorrogada a locação, passaria o aluguel a subordinar-se ao regime de reajustamento, obedecidas as normas anteriormente referidas.

Quanto às locações existentes, a Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964, determinava que os aluguéis só poderiam ser elevados nos seguintes casos: se correspondessem a valores inferiores a 1/3 (30) do aluguel corrigido (adiante definido), quando poderiam ser majorados até este nível a partir de noventa dias da publicação desta Lei, ou da data do vencimento do contrato, se isto ocorresse dentro de cento e vinte meses da data desta Lei; se ultrapassassem este limite (1/3 do corrigido) somente antes do novo salário-mínimo legal; se, a partir da data da publicação desta Lei, ou do vencimento do contrato, até o final do prazo de cento e vinte meses a partir da data desta Lei, sempre que houvesse alteração do salário-mínimo legal e ao vencer-se o prazo de cento e vinte meses, de forma que, no final deste período, se atingisse o aluguel corrigido e atualizado correspondente a tal data; quando, da data em que esta Lei entrasse em vigor, até o vencimento do prazo contratual, houvesse prazo inferior a cento e vinte meses, procedendo-se, do vencimento do contrato em diante, da mesma forma que o caso anterior (se o prazo

(30) Limite elevado para 1/2 quando o locador for entidade beneficente reconhecida de utilidade pública.

contratual fôsse igual ou superior a cento e vinte meses, o reajustamento se daria, ao fim de noventa dias, a contar do vencimento do contrato, até a quantia do aluguel corrigido e atualizado — adiante, também, definido).

Alguns dispositivos da Lei estudada consagram-se às definições necessárias ao entendimento de seu texto; assim, **aluguel corrigido** é o valor que se obtiver da aplicação dos seguintes coeficientes ao aluguel primitivamente fixado no contrato por tempo indeterminado: **fator de correção monetária** e **fator de depreciação**; **aluguel corrigido e atualizado** é o valor do aluguel que se obtiver da aplicação, ao aluguel corrigido, dos seguintes coeficientes, na data do reajustamento: **fator de correção monetária** e **fator de depreciação**. Quando se fala em **aluguel corrigido**, o **fator de correção monetária** é a relação entre o índice fixado pelo CNE e o mesmo índice correspondente ao primeiro mês do contrato <sup>(31)</sup>; **fator de depreciação** é um dado de tabela anexa à Lei <sup>(32)</sup>. Quando se fala em **aluguel corrigido e atualizado**, **fator de correção monetária** é a relação entre o índice fixado pelo CNE, correspondente ao mês da entrada em vigor do salário-mínimo que dá origem ao reajustamento, e o mesmo índice no mês da publicação desta Lei (para os contratos vencidos) ou no mês do término do contrato (para os não vencidos); **fator de depreciação** é, ainda, um dado de tabela <sup>(33)</sup>.

Considera-se **aluguel atualizado** na data de cada reajustamento do aluguel vigente até então, corrigido monetariamente na mesma proporção da variação do índice do Conselho Nacional de Economia desde o mês da data da expiração do prazo contratual ou da entrada em vigor desta Lei, até o mês da entrada em vigor do novo salário-mínimo que dá origem ao novo nível de aluguel, ou entre os meses de duas alterações sucessivas do nível do salário-mínimo,

nos reajustes subsequentes. O aluguel, a partir de cada reajustamento, é igual ao **aluguel atualizado** acrescido de um **valor corretivo** e vigora até o reajustamento seguinte. O **valor corretivo** adicionado ao **aluguel atualizado** é obtido pela multiplicação de um **fator K** constante de uma tabela anexa à Lei pela diferença verificada entre as seguintes quantias: **aluguel corrigido e atualizado** correspondente à época do respectivo reajustamento e o **aluguel atualizado**. A determinação **K** (fator constante de tabela) corresponde ao ponto de encontro de dois valores, **C** e **D** (definidos adiante), pela dupla entrada na referida tabela. **C** é o número de meses decorridos entre o mês em que entrar em vigor o salário-mínimo legal que ocasiona o reajustamento e o mês em que entrou em vigor o salário-mínimo até então vigente. Para o reajustamento que se originasse da primeira alteração do salário-mínimo legal após a publicação da Lei ou o vencimento do prazo contratual, **C** é o número de meses decorridos entre o mês da data da Lei ou do vencimento do prazo contratual e o mês em que entrar em vigor o salário-mínimo cuja alteração dá origem ao reajustamento. Para o reajustamento final, ao vencer-se o prazo de cento e vinte meses, **C** é o número de meses decorridos entre o mês que corresponda ao término do prazo de cento e vinte meses e o mês em que entrou em vigor o salário-mínimo então vigente.

(31) Aquêlê índice, para os contratos vencidos, corresponde ao mês da publicação desta Lei; para os não vencidos, corresponde ao mês do vencimento.

(32) Este dado está em função do número de meses decorridos desde o primeiro mês de contrato até o mês da publicação desta Lei, para os contratos vencidos; este limite é a data do vencimento do contrato para os não vencidos.

(33) Em função do número de meses decorridos desde: o mês da publicação desta Lei (para os contratos vencidos) ou o mês do vencimento do contrato ( para os não-vencidos) — até o mês da entrada em vigor do salário-mínimo que dá origem ao reajustamento.

**D** é o número de meses decorridos desde o mês da data da publicação da Lei até o mês da entrada em vigor do salário-mínimo anterior ao que dá origem ao reajustamento que se está calculando. Para o reajustamento que se originar da primeira alteração do salário-mínimo legal após a publicação da Lei ou o vencimento do prazo contratual, **D** é igual a zero. Para o reajustamento final, ao vencer-se o prazo de cento e vinte meses da Lei, **D** é o número de meses decorridos desde o mês da data da publicação da Lei até o mês da entrada em vigor do salário-mínimo que estiver vigorando ao vencer-se o mesmo prazo. Nas locações em curso, o pagamento das taxas, impostos e despesas normais da locação, inclusive de condomínio, continuariam a cargo do contratante que os viesse pagando até o advento desta Lei, na mesma proporção. Não sendo possível determinar o aluguel primitivamente estipulado no contrato de locação, o **aluguel corrigido** seria fixado judicialmente, mediante ação proposta pelo locador, observando-se as seguintes regras: ao despachar a inicial, num prazo de cinco dias, o Juiz designaria perito para proceder ao arbitramento do **aluguel corrigido**, que incluiria o valor dos móveis, se houvesse; o autor, na inicial, e o réu, na contestação, a ser oferecida no prazo de cinco dias, além de indicarem o **aluguel corrigido** que lhes parecesse justo, poderiam nomear assistente técnico do perito e oferecer quesitos e documentos; a citação poderia ser feita independentemente do mandado se o autor oferecesse cópia da petição inicial, que o escrivão autenticaria e valeria como contrafé; ao receber a contestação, o Juiz fixaria,

desde logo, dia e hora para a diligência, a realizar-se num dos dez dias subseqüentes; o laudo do perito, que seria apresentado em cartório dentro de quinze dias contados da diligência, sob pena de destituição, deveria conter a descrição do imóvel e indicar a sua situação, o estado de conservação e segurança, as benfeitorias porventura nêlê realizadas pelo locatário, o valor do mercado, o valor de móveis, se se tratasse de prédio mobiliado, e, finalmente, a justificativa detalhada dos valores encontrados; no arbitramento do **aluguel corrigido** não seriam consideradas as benfeitorias nêlê realizadas pelo locatário, mesmo com o consentimento do locador; apresentado o laudo e decorrido em cartório o prazo comum de cinco dias para a apreciação das partes e oferecimento de informações dos assistentes técnicos, os autos seriam conclusos ao Juiz para a sentença a ser proferida nos dez dias subseqüentes; o Juiz indicaria na sentença os fatos que motivassem seu convencimento e fixaria o **aluguel corrigido**, que incluiria o dos móveis, se houvesse, e o novo aluguel que, em função desse valor, o locatário passaria a pagar; havendo no prédio sublocatários legítimos, seriam os mesmos citados como litisconsortes. Até a publicação de sentença de primeira instância, a locação continuaria com o preço da mensal anterior; da sentença caberia agravo de petição, cuja interposição não suspenderia a entrada em vigor do novo aluguel fixado pelo Juiz. O novo aluguel retroagiria até a data em que deveria entrar em vigor, mas as eventuais diferenças em atraso só seriam devidas após trânsito em julgado da decisão final; se em grau de re-



curso fôsse diminuído o nôvo aluguel modificado pela sentença, o total das importâncias pagas em excesso pelo locatário, na pendência do recurso, seria compensado com o montante das diferenças em atraso; havendo saldo em favor do locador, seu valor seria reajustado de acôrdo com índices de correção monetária do CNE e o pagamento seria feito em seis prestações mensais iguais, junto com os aluguéis dos seis meses subseqüentes ao da publicação da decisão final; havendo saldo em favor do locatário, reajustado o seu valor pela mesma forma, proceder-se-ia ao desconto do pagamento dos aluguéis dos meses subseqüentes ao da publicação da decisão final, até o limite do saldo; se a locação se extinguisse antes de satisfeito o crédito resultante da compensação, a favor do locador ou do locatário, poderia o credor cobrar o saldo por via executiva; o não-pagamento, pelo locatário, de qualquer parcela porventura devida a título de diferenças em atraso equiparar-se-ia, para todos os efeitos, ao não-pagamento do aluguel.

Sobre os encargos e tributos, esta Lei determinava seu pagamento, nas locações ajustadas após sua vigência, por livre convenção; no silêncio do contrato, caberia ao locatário apenas o pagamento das taxas; o pagamento dos tributos e encargos que competia ao locatário se faria pelo sistema de reembolso ao locador, aplicando-se para constituição do locatário em mora o disposto no art. 261 do Código de Processo Civil, salvo se as partes ajustassem as cobranças em duodécimos, juntamente com o aluguel mensal, fazendo-se no recibo a respecti-

va discriminação; se o objeto da locação fôsse unidade em vila ou em edifício de apartamentos ou escritórios, juntamente com o aluguel pagaria o locatário as despesas normais de condomínio, podendo os respectivos comprovantes ser examinados em poder do síndico ou da administração. Os rendimentos percebidos por pessoas físicas ou jurídicas, proveniente de aluguéis de habitações cuja construção houvesse sido concluída na data desta Lei, caracterizando-se a conclusão pela concessão do "habite-se" pela autoridade municipal ou pela ocupação efetiva do imóvel, ficariam sujeitos a um recolhimento equivalente a quatro por cento do valor dos ditos aluguéis auferidos no ano anterior, sob forma de subscrição de letras de emissão do Banco Nacional da Habitação <sup>(34)</sup> adquiridas até o dia 31 de março de cada ano; ao apresentar sua declaração para o pagamento do Impôsto de Renda, ficariam os contribuintes obrigados a provar o recolhimento assim previsto. Os aluguéis recebidos por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, pela locação de imóveis residenciais de área útil superior a cento e oitenta metros quadrados, ficariam sujeitos ao recolhimento de seis por cento da importância total dos aluguéis auferidos no ano anterior sob a forma de letras de emissão do BNH adquiridas até o dia 31 de março de cada ano, sujeitos os contribuintes à comprovação prevista no parágrafo único do artigo anterior — entendendo-se por área útil a área total de construção, deduzidas as paredes, bem como

(34) Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964.

as partes comuns, se se tratasse de apartamento, habitação coletiva ou vila. A falta do cumprimento do disposto nos dois últimos períodos sujeitaria os locadores às sanções previstas na legislação do imposto sobre a renda para a falta de pagamento de tributos. As letras de emissão do BNH seriam resgatáveis a vinte anos do mês em que o recolhimento fôsse devido e venceriam juros de seis por cento ao ano, calculados sobre o valor atualizado das letras; as letras seriam nominativas e intransferíveis durante o prazo de cinco anos a contar de sua aquisição, salvo nos casos de fusão, incorporação, liquidação ou sucessão das pessoas jurídicas e nas partilhas e inventários. A subscrição obrigatória de letras imobiliárias criada por esta Lei seria sempre de responsabilidade do locador.

Nas disposições finais da Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964, aparecem, para o fator K, uma fórmula em função dos termos C e D anteriormente definidos <sup>(35)</sup> e outras explicações de menor importância.

O Chefe do Executivo, considerando a urgência da promulgação de uma norma que pusesse fim ao estado de incerteza e restituísse a tranquilidade social a que está intimamente ligado o conceito de segurança nacional <sup>(36)</sup>, baixou o Decreto-Lei n.º 4, de 7 de fevereiro de 1964, regulando a ação de despejo de prédios não residenciais e dando outras providências.

Determinando que as locações para fins não comerciais sejam regidas pelo Código Civil ou pelo Decreto n.º 24.150, de 20 de abril de 1934, conforme o caso, admite a correção monetária, nos preços

de tais contratos, na forma e pelos índices que o contrato fixar ou, na falta de estipulação contratual, por arbitramento judicial, de dois em dois anos; na hipótese de não ser proposta a ação renovatória de locações regidas pelo Decreto n.º 24.150, no prazo legal, as condições de renovação, bem como a fixação e a revisão do aluguel, subordinam-se ao Código Civil, ressalvado ao locador o direito de retomada do imóvel. Na retomada do imóvel, por não convir ao locador continuar a locação, ajustada ou prorrogada, por tempo indeterminado, o locatário, notificado, tem o prazo de três meses para o desocupar, se fôr urbano, e, se rústico, o de seis meses. Se, notificado, o locatário não restituir o prédio, o aluguel continua a ser pago com a correção estabelecida pelo locador, cujo valor máximo não exceda o valor da correção monetária calculada a partir do início do aluguel, de acordo com os índices fixados pelo CNE. Nas locações para fins não residenciais excluídas do regime do Decreto n.º 24.150, de 20 de abril de 1934, cabe ação de despejo findo o prazo contratual <sup>(37)</sup>; se o locatário infringe obrigação legal ou contratual; se na locação por tempo indeterminado, o locatário, notificado, não restitui o prédio alugado dentro de três meses, se fôr urbano, ou dentro de seis meses, se rústico; no caso de morte do locatário, sendo a locação por tempo indeterminado; se rescindida amigavelmente a locação, permanecem sublocatários no pré-

(35)  $K = \frac{C}{120 - D}$

(36) Palavras dos Consideranda do Decreto-Lei n.º 4, de 7 de fevereiro de 1964.

(37) Código Civil, art. 1.194.

dio (38); se o prédio é alienado, não estando o adquirente obrigado a respetar a locação, obedecendo-se o disposto no Código Civil (39); se, em curso o prazo estipulado à duração do contrato, o locador ressarcir ao locatário as perdas e danos resultantes (40). Nas locações amparadas pelo Decreto n.º 24.150, de 20 de abril de 1934, só cabe ação de despejo com fundamento na infração de obrigação legal ou contratual e por ocasião da alienação do prédio, não estando o adquirente obrigado a continuar a locação. Contestada, a ação prossegue com rito ordinário; se não fôr contestada, os autos são conclusos ao Juiz para a sentença; quando a ação se funda em falta de pagamento do aluguel e o réu não a contesta no prazo de cinco dias, o Juiz decreta o despejo. Se a ação de despejo tem por fundamento a falta de pagamento do aluguel arbitrado pelo locador, o Juiz, contestado o pedido, fixa previamente o novo aluguel e homologa a sentença (41). É dispensada a perícia, para efeito de fixação de que trata este artigo, se o locador aceita como novo aluguel o resultante da aplicação do índice de correção monetária fixado pelo CNE; enquanto não homologado o novo aluguel, paga o locatário o aluguel anterior ao arbitrado pelo autor, ou o deposita à disposição do Juiz, na respectiva ação; a sentença que homologa o novo aluguel assina ao réu o prazo de cinco dias para pagar ao locador a diferença, se há, a contar da citação inicial, ou para a depositar à disposição do Juiz; efetuado o pagamento ou o depósito no prazo assinado, o juiz julga extinta a ação e, em caso contrário, decreta o despejo do réu; o aluguel arbitrado pelo

locador só pode ser cobrado judicialmente após homologado pelo Juiz. Se além da falta de pagamento do aluguel arbitrado pelo locador a ação tem outro fundamento, contestada, a ação prossegue com o rito ordinário; se não contestada, os autos são conclusos ao Juiz para a sentença. Caso o locatário efetue o pagamento ou o depósito no prazo assinado, a ação prossegue com o rito ordinário pelo outro fundamento. Da sentença que julga a ação (42) cabe apelação com efeito suspensivo, salvo se fundada em falta de pagamento de aluguel e no caso de o prédio ser alienado, não estando o adquirente obrigado a continuar a locação (43). A execução da sentença que decreta o despejo obedece ao disposto no Código de Processo Civil (44). São extensivas às locações dos prédios urbanos de qualquer natureza cujo "habite-se" seja posterior a 30 de novembro de 1965, as disposições deste Decreto-Lei relativas à ação de despejo e respectivo processo, bem como ao prazo de notificação. Os processos em curso foram atingidos por este Decreto-Lei.

Criando medidas de estímulo à Indústria de Construção Civil, a Lei n.º 4.864, de 29 de novembro de 1965 (45), não aplica a Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964, às locações dos imóveis cujo "habite-se" venha a ser concedido após sua publicação, sendo livre a convenção

(38) Código Civil, art. 1.203.

(39) Código Civil, art. 1.197, parágrafo único.

(40) Código Civil, art. 1.193, parágrafo único.

(41) Código de Processo Civil, arts. 254 a 258.

(42) Código de Processo Civil, art. 820.

(43) Código de Processo Civil, art. 839.

(44) Arts. 352 e 353.

(45) Artigos 17 e 28.

entre as partes e admitida a correção monetária dos aluguéis, na forma e pelos índices que o contrato determinar; findo o prazo de locação do imóvel a que se refere esta determinação, ou em caso de sua locação por tempo indeterminado, o locatário, notificado para sua entrega, por não convir ao locador continuar a locação, terá o prazo de três meses para o desocupar, se fôr urbano. Desdobrando dispositivo da Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964, determina que esta Lei não se aplica às locações para fins não residenciais, as quais se regerão pelo Código Civil ou pelo Decreto n.º 24.150, de 20 de abril de 1934, conforme o caso, admitida a correção monetária dos aluguéis na forma e pelos índices que o contrato fixar, ou na falta de estipulação, por arbitramento judicial, de dois em dois anos; na hipótese de não ser proposta ação renovatória de locações regidas pelo Decreto 24.150, no prazo legal, as condições de renovação, bem como a fixação e a revisão do aluguel se subordinarão ao Código Civil, caso o locador não pretenda a retomada do imóvel.

A 14 de abril de 1966, o Decreto-Lei n.º 6 foi baixado para dispor sobre o reajustamento dos aluguéis de imóveis locados para fins residenciais antes da vigência da Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964. Composto-se de apenas dois artigos, determina que quando a modificação do salário-mínimo legal fôr decretada com fundamento na Consolidação das Leis do Trabalho (46), o reajustamento dos alugueres de imóveis locados para fins residenciais antes da Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964,

processar-se-á segundo a norma prevista no art. 24 dessa Lei (47) de maneira que o seu montante seja acrescido ao aluguel em três parcelas exigíveis, respectivamente, sessenta, cento e vinte e cento e oitenta dias após a vigência do Decreto que houver modificado os níveis salariais; a primeira dessas parcelas não deve exceder o limite percentual do aumento do maior salário-mínimo do País, devendo as duas outras ser percentualmente iguais.

Acrescentando parágrafos ao art. 33 da Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964, a Lei n.º 5.232, de 20 de janeiro de 1967, determina que nas locações ajustadas após aquela Lei, a subscrição obrigatória de letras imobiliárias, expressa pelo recolhimento equivalente a 4% do valor dos aluguéis auferidos no ano anterior, ou de 6%, incidirão sobre os aluguéis recebidos a partir do mês de dezembro de 1964, excluídos os impostos, taxas e demais encargos de locação; o prazo para o recolhimento das taxas acima referidas foi prorrogado até ... 31-12-66.

O Decreto-Lei n.º 195, de 24 de fevereiro de 1967, dispoendo sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria (48), permite ao locador exigir aumento de aluguel correspondente a 10% ao ano da "contribuição" efetivamente paga e considera nula a cláusula contratual que atribua ao locatário o pagamento, no

(46) Art. 116, § 2.º

(47) Trata-se dos dispositivos referentes às locações já existentes anteriormente relacionados.

(48) Prevista na Constituição Federal, tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas.

todo ou em parte, da contribuição lançada sobre o imóvel.

O Decreto-Lei n.º 322, de 7 de abril de 1967, estabelecendo limitações ao reajustamento de aluguéis, determina que a previsão dos reajustamentos feita em contratos firmados às locações novas (49), reajustamentos condicionados à elevação do salário-mínimo oficial, não podem referir-se a percentuais superiores ao aumento do maior salário-mínimo do País. No caso dos reajustamentos regulados por aquela Lei para as locações já existentes, o limite acima estabelecido fica elevado de 10% sobre o aluguel anterior ao reajustamento, até que se completem 120 meses da data da citada Lei. Completados os 120 meses de que trata este dispositivo, as locações serão ajustadas ao nível do aluguel corrigido e atualizado. Estes reajustamentos continuam sujeitos ao disposto no Decreto-Lei n.º 8, de 14 de abril de 1966. Todas estas determinações não são aplicáveis às locações livremente convencionadas e às locações para fins não residenciais. Os imóveis vagos na data do Decreto-Lei n.º 322, de 7 de abril de 1967, bem como os que futuramente venham a vagar, ficam livres da Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964. Observadas as condições e os limites fixados pelo BNH, as Caixas Econômicas e demais entidades do sistema financeiro de habitação poderão destinar até 40% de suas aplicações no Setor Habitacional e empréstimos a inquilinos para aquisição do imóvel em que residam, qualquer que seja a data de concessão do "habite-se". Nas locações para fins não residenciais será assegurado ao locatário o direito à

purgação da mora, nos mesmos casos e condições previstos na Lei para as locações residenciais, aplicando-se o disposto neste artigo aos casos sub *judice*. Os recolhimentos de 4% ou 6% sob forma de subscrição de letras de emissão do BNH, devidos conforme o disposto na Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964, são abolidos e fica atribuída ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral a competência para fixar os índices de preços e coeficientes de correção monetária anteriormente atribuídos ao extinto CNE.

O Projeto de Decreto Legislativo n.º 5/67 (50), visando a aprovar o texto do Decreto-Lei n.º 322, de 7 de abril de 1967, originário da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, tomando no Senado o n.º 24/67 (51), teve decorrido o prazo para sua apreciação sem que o Legislativo se manifestasse favorável ou contrariamente a respeito. Desta forma e de acordo com a Carta Magna, o citado Decreto-Lei foi tido como aprovado.

Tendo o Supremo Tribunal Federal declarado a inconstitucionalidade do art. 5.º deste Decreto-Lei, vozes levantaram-se em forma de apoio ou de crítica à decisão da mais alta Corte judiciária. Assim, a Aliança de Solidariedade e Proteção aos Inquilinos (52), dizendo não ter sido levada em conta a realidade brasileira, classificou o julgamento como próprio dos Juristas de Bizâncio. A ques-

(49) Habite-se posterior à publicação da Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964.

(50) D.C.N. (Sec. I) de 28-4-67, pág. 1.737, originário da Mensagem n.º 355/67, do Poder Executivo.

(51) D.C.N. (Sec. II) de 18-5-67, pág. 945.

(52) ASPI — GB

tão, de aparência meramente econômica, mas de inegáveis implicações políticas, ligava-se ao Decreto-Lei baixado com fundamento no art. 58, I, da Constituição, que permite a utilização desse recurso em caráter excepcional e para a solução de problemas de segurança nacional. A decisão do STF contou, entretanto, com o aplauso de diversas personalidades, principalmente pelo limite imposto à aplicação do critério de segurança nacional, freio que garante à ordem constitucional a independência em relação à vontade do Poder Executivo. Longe de ter um aspecto meramente formalista, a inconstitucionalidade declarada segundo a mecânica do regime fixou, por decisão majoritária, a necessidade de serem respeitadas as competências de cada Poder.

A decisão do STF refere-se ao Agravo de Instrumento n.º 40.960 — Guanabara, de que foi Relator o Ministro Alomar Baleeiro, publicado no Diário da Justiça n.º 154, de 24 de agosto de 1967, à página 2.539.

O Gabinete do Presidente do STF distribuiu nota à imprensa esclarecendo que a apreciação não caíra sobre o mérito do Decreto-Lei, mas sobre seu art. 5.º, reconhecidamente inspirado para acudir ao interesse público, mas em desacordo com a Carta Magna quanto à forma escolhida para a expedição.

Projeto do Executivo, com texto igual ao do Decreto-Lei em questão, foi encaminhado ao Congresso Nacional antes da suspensão, pelo Senado, da execução das normas sobre o reajustamento de aluguéis (PL n.º 8/67 — C.N.).

## 2) EMENTARIO

Não tendo o Legislativo encerrado o processo no tempo exigido pela Constituição, o projeto foi aprovado tacitamente e transformou-se na Lei n.º 5.334, de 12 de outubro de 1967, que estabelece limitações ao reajustamento de aluguéis, e dá outras providências.

### DECRETO N.º 4.403

DE 22 DE DEZEMBRO DE 1921

Regula a locação de prédios urbanos, e dá outras providências (Leis do Brasil, 1921, vol. I, pág. 340).

### DECRETO N.º 4.624

DE 28 DE DEZEMBRO DE 1922

Modifica o Decreto Legislativo número 4.403, de 22 de dezembro de 1921, que trata da locação de prédios urbanos (Leis do Brasil, 1922, vol. I, pág. 140).

### DECRETO N.º 4.840

DE 22 DE JULHO DE 1924

Prorroga, até 31 de dezembro de 1924, o processo a que se refere o art. 1.º do Decreto n.º 4.624, de 28 de dezembro de 1922, e dá outras providências (Leis do Brasil, 1924, vol. I, pág. 102).

### DECRETO N.º 4.884

DE 25 DE NOVEMBRO DE 1924

Prorroga, até 31 de dezembro de 1925, o processo estabelecido no art. 1.º do Decreto n.º 4.624, de 28 de dezembro de 1922 (Leis do Brasil, 1924, vol. I, pág. 107).

### DECRETO N.º 4.975

DE 5 DE DEZEMBRO DE 1925

Suspende, até 31 de dezembro de 1926, o processo de ação de despejo no Distrito Federal, nas condições que estabelece (Leis do Brasil, 1925, vol. I, pág. 120).

## DECRETO N.º 5.177

DE 17 DE JANEIRO DE 1927

Prorroga, até 31 de dezembro de 1927, o processo a que se refere o art. 1.º do Decreto n.º 4.975, de 5 de janeiro de 1925 (Leis do Brasil, 1927, vol. I, pág. 77).

## DECRETO N.º 5.617

DE 28 DE DEZEMBRO DE 1928

Revoga a Lei n.º 4.403, de 22 de dezembro de 1921, e outras concernentes ao inquilinato (Leis do Brasil, 1928, vol. I, pág. 290).

## DECRETO N.º 19.573

DE 7 DE JANEIRO DE 1931

Dispõe sobre a locação de prédios por militares e civis, nos casos que menciona (Leis do Brasil, 1931, vol. I, pág. 10).

## DECRETO N.º 24.150

DE 20 DE ABRIL DE 1934 (53)

Regula as condições e processos de renovamento dos contratos de locação de imóveis destinados a fins comerciais ou industriais (Leis do Brasil, 1934, vol. II, pág. 635).

## DECRETO N.º 1.608

DE 18 DE SETEMBRO DE 1939

Código de Processo Civil. (54)

## DECRETO-LEI N.º 4.565

DE 11 DE AGOSTO DE 1942

Altera e retifica disposições do Código de Processo Civil (D.O. de 28-8-42).

## DECRETO-LEI N.º 4.598

DE 20 DE AGOSTO DE 1942

Dispõe sobre aluguéis de residências, e dá outras providências (D.O. de 21-8-42).

## DECRETO N.º 5.169

DE 4 DE JANEIRO DE 1943

Modifica o disposto no Decreto-Lei n.º 4.598, de 28 de agosto de 1942, e dá outras providências (D.O. de 7-1-43).

## DECRETO-LEI N.º 6.739

DE 26 DE JULHO DE 1944

Dispõe sobre a locação de imóveis (D.O. de 31-7-44, rep. 1-8-44 e ret. 2-8-44).

## DECRETO-LEI N.º 7.466

DE 16 DE ABRIL DE 1945

Altera disposições do Decreto-Lei n.º 6.739, de 26 de julho de 1944, e dá outras providências (D.O. de 18-4-45).

## DECRETO-LEI N.º 7.762

DE 20 DE JULHO DE 1945

Altera a letra b do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 7.466, de 16 de abril de 1945 (D.O. de 23-7-45).

## DECRETO-LEI N.º 7.959

DE 17 DE SETEMBRO DE 1945

Dispõe sobre a locação do teatro no Distrito Federal, e dá outras providências (D.O. de 20-9-45).

## DECRETO-LEI N.º 9.669

DE 29 DE AGOSTO DE 1946

Regula a locação de prédios urbanos (D.O. de 31-8-46).

## LEI N.º 837

DE 28 DE SETEMBRO DE 1949

Dá nova redação ao art. 27 do Decreto-Lei n.º 9.669, de 29 de agosto de 1946, que regula a locação de prédios urbanos (D.O. de 29-9-49).

(53) Mais conhecido como Lei de Luvas.

(54) Livro IV, Título XI — Da Ação Renovatória do Contrato de Locação de Imóveis Destinados a Fins Comerciais. Coleção de Leis, Vol. VI, 1939, pág. 311.

LEI N.º 864

DE 13 DE OUTUBRO DE 1949

Dispõe sobre prorrogação de prazo judicial para desocupação de imóvel (D.O. de 15-10-49).

LEI N.º 1.300

DE 28 DE DEZEMBRO DE 1950

Altera a Lei do Inquilinato (D.O. de 28-12-50).

LEI N.º 1.462

DE 26 DE OUTUBRO DE 1951

Dá nova redação ao art. 8.º da Lei do Inquilinato (D.O. de 31-10-51).

LEI N.º 1.521

DE 28 DE DEZEMBRO DE 1951

Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular (D.O. de 27-12-51).

LEI N.º 1.708

DE 23 DE OUTUBRO DE 1952

Prorroga, até 31 de dezembro de 1954, a Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950 (Lei do Inquilinato) (D.O. de 27-10-52).

LEI N.º 2.328

DE 1.º DE NOVEMBRO DE 1954

Prorroga o prazo de vigência da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950 (Lei do Inquilinato) (D.O. de 4-11-54).

LEI N.º 2.620

DE 4 DE OUTUBRO DE 1955

Estende, à locação de imóveis rurais, o disposto no § 5.º do art. 15 da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950 (altera a Lei do Inquilinato) (D.O. de 7-10-55).

LEI N.º 2.699

DE 28 DE DEZEMBRO DE 1955

Prorroga, até 31 de dezembro de 1956, com modificações, a Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, e dá outras providências (D.O. de 29-12-55).

LEI N.º 3.085

DE 29 DE DEZEMBRO DE 1956

Prorroga a Lei do Inquilinato, e dá outras providências (D.O. de 31-12-56).

LEI N.º 3.336

DE 10 DE DEZEMBRO DE 1957

Prorroga, até 31 de dezembro de 1958, a Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, com as alterações mantidas na Lei n.º 3.085, de 29 de dezembro de 1956, e dá outras providências (D.O. de 10-12-57).

LEI N.º 3.494

DE 19 DE DEZEMBRO DE 1958

Prorroga a vigência da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950 (Lei do Inquilinato), e dá outras providências (D.O. de 22-12-58).

LEI N.º 3.844

DE 15 DE DEZEMBRO DE 1960

Altera a Lei do Inquilinato (D.O. de 16-12-60).

LEI N.º 3.912

DE 3 DE JULHO DE 1961

Dispõe sobre a prorrogação da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950 (Lei do Inquilinato), e dá outras providências (D.O. de 4-7-61).

LEI N.º 4.008

DE 16 DE DEZEMBRO DE 1961

Prorroga a vigência da atual Lei do Inquilinato (D.O. de 2-1-62).



## LEI N.º 4.160

DE 4 DE DEZEMBRO DE 1962

Prorroga a vigência da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950 (Lei do Inquilinato), e dá outras providências (D.O. de 12-12-62).

## LEI N.º 4.240

DE 28 DE JUNHO DE 1963

Prorroga até 31 de dezembro de 1963, a vigência da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, e dá outras providências (D.O. de 28-6-63, ret. D.O. de 3-7-63).

## LEI N.º 4.292

DE 12 DE DEZEMBRO DE 1963

Prorroga, até 30 de junho de 1964, a vigência da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, com as alterações posteriores (D.O. de 27-12-63, ret. D.O. de 6-11-64).

## DECRETO N.º 53.702

DE 14 DE MARÇO DE 1964

Tabela os aluguéis de imóveis, no território nacional, e dá outras providências (D.O. de 16-3-64, ret. D.O. de .... 18-3-64 e 25-3-64).

## DECRETO N.º 53.845

DE 25 DE MARÇO DE 1964

Aprova as normas para a execução do Decreto n.º 53.702, de 14 de março de 1964, que tabela os aluguéis de imóveis (D.O. de 30-3-64).

## LEI N.º 4.346

DE 26 DE JUNHO DE 1964

Prorroga, até 30 de setembro de 1964, a vigência da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950 (D.O. de 26-6-64).

## LEI N.º 4.416

DE 29 DE SETEMBRO DE 1964

Prorroga a vigência da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950 (Lei do Inquilinato) (D.O. de 30-9-64).

## LEI N.º 4.494

DE 25 DE NOVEMBRO DE 1964

Regula a locação de prédios urbanos (D.O. de 30-11-64, ret. D.O. 16-12-64 e 5-1-65).

## LEI N.º 4.864

DE 29 DE NOVEMBRO DE 1965

Cria medidas de estímulo à Indústria de Construção Civil (D.O. de 30-11-65).

## DECRETO-LEI N.º 4

DE 7 DE FEVEREIRO DE 1968

Regula a ação de despejo de prédios não residenciais, e dá outras providências (D.O. de 7-2-66, ret. 11-2-66).

## DECRETO-LEI N.º 6

DE 14 DE ABRIL DE 1966

Dispõe sobre o reajustamento dos aluguéis de imóveis locados para fins residenciais antes da vigência da Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964 (D.O. de 18-4-66, ret. 26-4-66).

## LEI N.º 5.232

DE 20 DE JANEIRO DE 1967

Acrescenta parágrafos ao art. 33 da Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964, que regula a locação de prédios urbanos (D.O. de 23-1-67).

## DECRETO-LEI N.º 195

DE 24 DE FEVEREIRO DE 1967

Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria. (D.O. de 27-2-67, ret. 8-3-67).

## DECRETO-LEI N.º 322

DE 7 DE ABRIL DE 1967

Estabelece limitações ao reajustamento de aluguéis, e dá outras providências (D.O. de 7-4-67).

## LEI N.º 5.334

DE 12 DE OUTUBRO DE 1967

Estabelece limitações ao reajustamento de aluguéis, e dá outras providências. (D.O. de 13-10-67, ret. 23-10-67).

# CENSURA TEATRAL

## E CINEMATOGRAFICA

### NO PAÍS

*Rogério Costa Rodrigues*

*Orientador de Pesquisas Legislativas  
Diretoria de Informação Legislativa*

O poder de censura, embora existente em quase tôdas as nações do mundo, sempre foi, e continua sendo, objeto das mais violentas críticas, onde quer que faça sentir a sua competência. As palavras oficiais, via de regra, justificam-no através da necessidade de prover o bem comum e defendê-lo contra a ameaça de obscurantismo de certos princípios morais. Tranquila e comedida em alguns países, agressiva e arbitrária em regimes fortes, a censura, quase sempre, é considerada por artistas e intelectuais como uma barreira à livre manifestação do pensamento, um obstáculo à criação artística e um muro impermeável à indispensável renovação dos valores subjetivos do ser humano.

Como afirmou o **Jornal do Brasil** recentemente (1), "do dia em que surgiu — ninguém sabe quando — até hoje, ela tem recebido tôda espécie de insultos e uns raros sinais de apoio que, no entanto, parecem falar mais alto do que o progresso da ciência ou as conquistas da técnica. Sempre olhou com rancor para as coisas pioneiras: o primeiro papiro desagradou ao faraó, o primeiro jornal foi apreendido pelo rei, o primeiro livro caiu nas garras do index, os primeiros filmes sofreram com as ligas

(1) **Jornal do Brasil** — "Censura — Uma Velha História", publicado em 9 de março de 1967.

de decência. Ninguém se atreve a defendê-la e, no entanto, ela está mais viva do que nunca..."

No Brasil a censura faz sentir sua presença a todo momento, por isso não é de estranhar que pronunciamentos como o do jornalista Paulo Francis (2) apareçam com frequência através da imprensa:

"Sou contrário a qualquer tipo de censura: política, moral etc. É evidente que o excesso de liberdade pode acarretar alguns excessos anárquicos. Mas está provado, pela experiência de países como os Estados Unidos, que qualquer sociedade civilizada é perfeitamente capaz de absorver esses excessos sem nenhum prejuízo para a sua estrutura. Um bom exemplo é a peça *Mac Bird*, onde o Presidente Johnson é explicitamente acusado de haver assassinado o Presidente Kennedy. A peça não foi censurada e o Governo Johnson não caiu. Isto é válido também para a censura dos livros ditos obscenos. No Brasil, em particular, a censura tem sido um fator de obscurantismo político e sexual..."

Mas o poder de censura não constitui um problema apenas no Brasil, principalmente no tocante à censura cinematográfica.

Geraldo Santos Pereira (3) traça uma pequena história da censura:

"A instituição da censura originou-se do impacto produzido pelo conteúdo do espetáculo, destinado à diversão do povo, sobre as grandes instituições sociais protetoras da sociedade: o lar, a igreja e a imprensa que reagem pela advertência e pela crítica no esforço de preservação da pureza e dos chamados "bons costumes".

Embora a Inglaterra, em 1909, e a Itália, em 1913, tenham legislado sobre censura cinematográfica, foi a França, em 1919, o primeiro país a resolver este problema, criando a censura nacional para todo o território francês e de além-mar, dando estabilidade à apresentação do filme em todos os cinemas.

Os erros e os equívocos em que tem caído a censura na França — escreve Georges Sadoul — não têm conta."

E prossegue:

"Na Inglaterra a **British Board of Film Center**, organismo instituído pelos profissionais, tem por finalidade teórica interditar "as obscenidades e as blasfêmias", o que num sentido lato, corresponde à vaga fórmula francesa (ordem pública e bons costumes).

Violentas polêmicas, em pouco tempo, animaram a imprensa e os círculos culturais dos grandes centros do mundo, centralizando-se no exercício ilícito prepotente e abusivo da censura na defesa de conceitos e conquistas como a liberdade de expressão e do pensamento, a intocabilidade da obra de arte, a soberania integral da criação artística e cultural etc.

O cinema por suas características de penetração e ressonância popular acabou sofrendo, com mais rigor, os desmandos e excessos a que chegou, fatalmente, a nem sempre esclarecida e imparcial atividade da censura.

Uma guerra feroz, prolongada e ruidosa acabou por empolgar, sobretudo na Europa, público e artistas; escritores e cineastas. Georges Huisman, por exemplo, manifesta:

"Le film, étant une création intellectuelle réalisée à l'aide de moyens techniques, que sont perpétuellement en progrès, devrait jouir d'un régime absolu de liberté: l'esprit exige toutes les droits."

E René Clair, em seu livro *Réflexion Faite*, adverte:

"La plus néfaste des censures est la crainte de la censure officielle ou commerciale: censure intérieure qui étouffe au moment même de sa conception toute idée hardie ou originale dans l'esprit de celui qui en connaît si bien là

(2) Paulo Francis — "Isto é Proibido", reportagem de José Carlos Marão e Afonso de Souza publicada em *Realidade*, número 15, junho de 1967.

(3) Geraldo Santos Pereira — "Cinema, Caso de Polícia", Suplemento Literário do *Diário de Notícias*, de 22 de maio de 1966.

règle qu'elle s'impose à lui sans qu'il s'en rende compte."

Servida como instrumento do poder, a censura vem sofrendo, em sua trajetória dissoluta, momentos de ameaça violenta, de relaxamento e liberdade democrática, estados superlativos de intimidação e despotismo, conforme, aliás, os que dela se utilizam como agente.

Na Itália, por exemplo, após 1922, quando Benitto Mussolini chegou ao poder, foi criada uma censura sob o estribo controle fascista, que começou suas atividades interditando os filmes de guerra e sobre a cidade de Nápoles. A interdição de serem feitos filmes sobre a pitoresca cidade sulina residia no conceito que o fascismo tinha sobre a sua população. Os filmes italianos, anteriormente, a retratavam como preguiçosa, inculta e atrasada. O fascismo, no entanto, que considerava uma calúnia o tradicional retrato do napolitano, afirmava que o povo de Nápoles era trabalhador e procurava elevar-se ao nível da vida material e social que o regime imprimia ao País.

Pode ocorrer que, no Brasil, se proibam os filmes que mostrem a miséria, a fome, o atraso, a incultura de nosso Nordeste, com o mesmo pretexto dos italianos. E isso seria uma lástima, além de uma estupidez. Na Alemanha, no dia 13 de março de 1933, Josef Goebbels foi nomeado Ministro da Propaganda do Reich. O cinema tombou em seus domínios. Goebbels, então, reunindo algumas centenas de profissionais do filme, fez um discurso inflamado:

"O filme alemão — disse ele — deve ser engendrado pelo caráter nacional e destinado ao povo. A arte é livre. É preciso, entretanto, que se considerem certos pontos fundamentais do Governo nacional."

Aos 16 de fevereiro de 1934 foi promulgada uma lei que condicionava a indústria cinematográfica. Todo argumento deveria ser submetido a um *Reichsfilordramaturg*, cuja tarefa era evitar "todo assunto que atentasse contra os interesses do Estado Nacional-Socialista, à ordem pública, aos bons costumes e às convicções religiosas.

Em consequência da rigidez e brutalidade da censura nazista, importantíssimas figuras dos estúdios alemães foram obrigadas a deixar o País..."

Nos Estados Unidos, que passam por ser o melhor exemplo de democracia moderna, a censura simplesmente não existe. Foi o cinema que provocou as primeiras alterações. A partir de 1920, quando as grandes *vamps* exibiam seus decotes e o culto ao dinheiro e ao luxo chegara ao auge, uma multidão de americanos se organizou em ligas de decência para controlar o pudor dos novos filmes. Oficialmente, o Governo jamais deu um passo a favor dessas ligas, mas os próprios produtores tiveram que criar um código particular — o Código Hays — para controlar a produção. Este código proibia, entre outras coisas, o uso de certos termos fortes (*diabo e gravidez*, por exemplo) e a *propaganda do mal* na tela. Não foi oficialmente rejeitado, mas hoje em dia todos se riem dele, do contrário não teria sido possível o aparecimento de certos diálogos nos modernos filmes americanos.

É o *Jornal do Brasil* que nos fala um pouco sobre a censura em todo o mundo (1):

"Comparada com a censura brasileira, por exemplo, a francesa é magnífica, mas quando proibiu *A Religiosa* uma onda de indignação caiu sobre ela e André Malraux, Ministro da Cultura, foi chamado de *fascista imbecil* (...) Oficializada em quase todos os países, a censura gerou seus inimigos, que passaram a combatê-la em sistema. Em Paris funciona o Congresso para a Liberdade da Cultura, que edita mensalmente uma revista (*Censure contre Les Arts et la Pensée*) onde estão registradas as proibições em todo o mundo. Através dela verificam-se os critérios infinitos das censuras. No Canadá, proibem *Hiroshima, Meu Amor*, sucesso em todos os países do mundo; em Cuba, *Lola* — um filme poético — não ganha o selo de boa qualidade; na Colômbia, uma relação mostra os cortes impostos a vários filmes e peças teatrais; na Inglaterra, a peça *Saved*, de Edward Bond, não pode ser montada públi-

(1) *Jornal do Brasil* — "Censura — Uma Velha História".

camente; a censura do Panamá cortou trechos de *Mundo Cane e Ontem, Hoje e Amanhã* (...). De algum tempo para cá, a revista parou de publicar notícias sobre os países que ela considera mais intolerantes em matéria de censura, como a Espanha, Portugal e União Soviética. Não podia gastar tanto espaço com proibições diárias."

A falta de justificações para determinados atos dos poderes de Censura gera constantemente protestos. Um congresso de escritores poloneses recentemente aprovou resolução que convida o Governo da Polônia a promulgar uma lei que obrigue a censura a dizer as razões quando condena um livro, um artigo ou um espetáculo e que conceda aos autores o direito de apelar contra tais decisões (5).

Uma das mais violentas críticas à existência da censura está contida nas palavras (6) do grande cineasta alemão Fritz Lang, que transcrevemos em seguida:

"Não acredito em censura. Há épocas — durante as guerras, por exemplo — em que parece essencial, mas, no melhor dos casos, é um mal necessário. Quaisquer tentativas da maioria ou da minoria no sentido de impor fórmulas de pensamento às grandes massas levam apenas à ignorância e ao mal-entendimento gerais, e a um desastre em que se envolvem tanto os supostos instrutores como o público mal-instruído. A livre discussão, a intensa troca de idéias e a ampla circulação de informações constituem o próprio cerne da democracia. Devemos sempre evitar que tais liberdades e privilégios sejam entregues aos cuidados de outras pessoas. Nenhum grupo pode pensar por nós. Nas palavras de Lord Acton, todo o poder corrompe, e o poder absoluto corrompe absolutamente.

Parece óbvio que os cidadãos amadurecidos e devidamente educados devam ser sujeitos à mais ampla variedade possível de experiências e opiniões. É somente através da apresentação de novas idéias que nossa civilização pode avançar. No entanto, por sua própria natureza, a censura repele o que não é tradicional. Os censores jogam no certo. Em nome da lei, da ordem e da moral,

repelem as novas idéias como subversivas.

(...) A censura, seja ela de livros, de peças ou filmes, nunca é efetiva no combate aos males sociais, a não ser num sentido negativo. Pode, de maneira limitada e durante um curto espaço de tempo, evitar a propagação de idéias ou sugestões capazes de provocar uma reação perigosa ou doentia por parte dos imaturos, dos analfabetos ou dos irresponsáveis. Contudo, tais idéias não são apenas encontradas na literatura, no teatro e no cinema; somos constantemente expostos a elas no curso normal da vida. Fazer de conta que essas idéias não existem e negar-lhes um tratamento honesto nas artes significa reduzir o público a uma condição infantil. Mas talvez seja essa a motivação da censura: conservar o público num estado de tal imunidade que possa ser facilmente influenciado e tapeado.

A censura jamais curou um mal social. O crime é proibido (censurado!), mas não desaparece da vida de nosso País. Nem poderão ser eliminadas a doença e a pobreza se olharmos para o outro lado. Tais males têm sua origem em condições sociais e econômicas; a idéia de que as pessoas são pobres só porque são preguiçosas ou de que cometem crimes simplesmente por fraqueza de caráter é tão antiquada quanto a doutrina do pecado original, da qual deriva o processo de extinção do crime, não está na negação de sua existência, mas no exame de suas causas, que, uma vez expostas, poderão ser eliminadas. Esta tem sido a função imemorial da arte dramática, que encontra a sua própria razão de ser nas situações provocadas pelos conflitos entre caráter e caráter, caráter e meio-ambiente. O drama só é convincente quando os motivos da ação são perfeitamente compreendidos e demonstrados. Procuremos os motivos, pois, e, ao perseguí-los, lancemos luz sobre os problemas permanentes de nossa

(5) Vide noticiário de *O Globo*, em 27 de junho de 1967.

(6) Fritz Lang, "Censura e Liberdade", tradução de Alex Vlany, publicado na *Revista Civilização Brasileira*, n.º 3, julho de 1965, págs. 182 e seguintes.

época e nossa sociedade. Se o cineasta tiver mais — ao invés de menos — liberdade, poderá mesmo precisar as causas do crime e preparar o caminho para a reforma e o progresso.

(...) Afirmam os defensores da censura que a massa não está amadurecida, nem suficientemente educada — política, social ou sexualmente — para escapar das influências nocivas de livros, peças etc., escritos com segundas intenções, políticas ou simplesmente pornográficas e mercenárias. É pura hipocrisia supor que o povo em geral é em qualquer sentido mais imaturo do que seus governantes, particularmente aquelas pessoas que, sem um explícito mandato do povo, vão parar nos organismos de censura. A imposição da censura de idéias, por uma minoria, é, em tudo e por tudo, muito diferente da decretação popular, por uma maioria, de leis contra a obscenidade, e deve ser observado aqui que a indecência e a pornografia são proibidas nos filmes através das mesmas leis que governam as estórias em quadrinhos, os livros, as peças teatrais e as revistas. Onde quer que a moralidade e o bom gosto sejam violados, a polícia tem o direito de intervir, e o público é amplamente protegido pelos tribunais (...)

A censura foi instituída em caráter nacional no Brasil através do Decreto n.º 21.240, de 4 de abril de 1932, promulgado pelo Presidente Getúlio Vargas e elaborado pelo Ministro Francisco Campos. Uma das características mais marcantes do mencionado diploma consiste no estabelecimento de um corpo de censores, composto de intelectuais e educadores. Tal orientação, até hoje defendida em nossos meios culturais, deve-se à colocação da censura na competência do Ministério da Educação e Saúde.

Durante o Governo provisório do Presidente José Linhares foi criado pelo Decreto n.º 20.493, de 24 de janeiro de 1946, o Serviço de Censura de Diversões Públicas dentro do Departamento Federal de Segurança Pública. Foi, assim, transferida a censura da alçada do Ministério da Educação para o Ministério da Justiça.

“A partir desse estranho deslocamento — escreve o crítico Geraldo Santos Pereira (7) —, uma ingloria e pertinaz

batalha por sua colocação em uma entidade melhor capacitada para a delicada tarefa vem sendo mantida no Brasil.”

“Em 1956 — continua Geraldo Santos Pereira —, encaminhando projeto de transferência para o MEC, a então Comissão Federal de Cinema se colocou contra o atual critério de serem mantidos corpos de censores, com funcionários permanentes, “privando a sociedade de renovação de valores de homens cultos, educadores, sociólogos e psicólogos”. Os esforços da Comissão resultaram, contudo, infrutíferos e seu projeto teve o mesmo e lamentável destino de tantos outros: a sepultura burocrática em algum órgão governamental para onde foi encaminhado “para estudos”.”

O cineasta Carlos Diegues, realizador de *Ganga Zumba* e *A Grande Cidade*, é outro a sugerir a transferência da censura para o Ministério da Educação e Cultura (8), “pois no Brasil a censura sempre se fez de modo irregular e, até mesmo, contraditório, chegando ao absurdo (creio que único no mundo moderno) de ser exercida pela polícia, como se a arte, a cultura e o pensamento fossem problemas de delegacia”.

Para Glauber Rocha, realizador de *Deus e o Diabo na Terra do Sol* e *Terra em Transe*, “a censura deveria estar no Ministério da Educação e Cultura”. Referindo-se especificamente ao problema cinematográfico (9), comenta:

“Esta é, contudo, uma solução que não interessa à Motion Pictures. Uma vez transferida das mãos de policiais ignorantes e de senhoras puritanas para o julgamento de intelectuais, críticos, professores e homens de comprovada capacidade de compreensão cultural do cinema, a censura normalmente não visaria metade dos programas de baixa qualidade dos filmes americanos B e C; procederia, idem, com as nitidas peças pornográficas francesas e italianas; não concederia o atestado

(7) Geraldo Santos Pereira — “Cinema, Caso de Polícia”.

(8) Carlos Diegues — “Cineasta contra Fitas Censuradas”, publicado no *Correio da Manhã*, em 10 de abril de 1965.

(9) Glauber Rocha — *Revisão Crítica do Cinema Brasileiro*, 1963, pág. 141.

de "boa qualidade" às chanchadas imorais, produzidas em nossos estúdios; não visaria documentários de propaganda comercial, a serviço de interesses antieducativos, entorpecedores e mentirosos quanto à realidade nacional. Ao contrário, visaria aos filmes habitualmente proibidos pela censura policial. Esta luta é antiga: nela, apenas na periferia, as Comissões têm falado..."

Antônio Moniz Vianna, crítico cinematográfico de um dos maiores jornais brasileiros, assim se manifesta (10):

"A censura existe, apesar de não ser, em tese, um mal necessário, porque a prática nos ensina que nenhum mal é necessário, apenas alguns continuam sendo inevitáveis. Existe na França, na Itália, é ridícula em Portugal, é estúpida e bárbara na Rússia — afinal de contas, nem todos os países são tão civilizados, em questão de censura, como os Estados Unidos (pelo menos, New York) e a Suécia. No Brasil, a censura é naturalmente subdesenvolvida..."

Após criticar a capacidade dos censores para julgar os valores de uma obra de arte, Antônio Moniz Vianna reproduz o texto de um ofício do Serviço de Censura, onde até erros de ortografia são encontrados e que evidenciam incompreensão por parte dos censores do exposto em determinado filme, objeto de diversos cortes, para concluir:

"Todos, no entanto, sabem agora como os censores assistem a um filme — ou como não conseguem sequer compreendê-lo. E a tais censores se fornece uma tesoura e se autoriza o seu uso, seja contra quem for. Por isso, por toda essa ignorância à solta, o massacre de filmes — os cortes, as proibições — alcançou apenas nos dois últimos anos índices incomparavelmente maiores do que os registrados nos vinte anos anteriores. O record é deprimente."

De fato, uma rápida revisão nos noticiários de jornais é suficiente para constatar os excessos praticados pelos nossos censores. Filmes consagrados em todo o mundo, a todo momento, são interditados para o território nacional. Obras de grandes diretores como o sueco Ingmar Bergman e o espanhol Luis Buñuel, premiadas e admiradas internacionalmente, cujo valor artístico está

acima do julgamento individual, são simplesmente proibidas ou mutiladas como se se tratassem de simples espetáculos comerciais de tratamento grosseiro e prejudicial à índole dos brasileiros. Enquanto tais fatos se repetem, proliferam nas grandes cidades certas casas de diversão "especializadas" em filmes ditos "científicos", que não visam a outras finalidades que a mera divulgação de espetáculos atentatórios à boa formação moral do público. Tais exageros parecem, todavia, não constar àqueles poucos a quem são atribuídas as altas funções de determinar o que mais de oitenta milhões de brasileiros podem ou não assistir.

Manifestos protestam a todo momento contra outro tipo de arbitrariedade bastante comum nas deliberações do Serviço de Censura: são muitos os filmes que após receber a liberação, uma vez em exibição, são apreendidos pelo órgão oficial, a fim de passarem por novo exame dos censores. Dessas apreensões resultam constantemente cortes, interdições, prejuízos, celeumas e uma péssima repercussão da orientação geral para a classificação dos filmes por parte dos censores. Películas que eram interditas para menores de determinada idade passam a ser enquadradas em outras categorias, sem que se compreenda o mecanismo de tais decisões.

A indústria cinematográfica brasileira parece ser a mais visada pelos censores. Citando o caso de *Os Cafajestes*, filme de Rui Guerra que iniciou o movimento do chamado cinema novo no Brasil que foi "retirado abruptamente de cartaz, porque tinha uma cena de nudismo" e que permaneceu interdito por quatro anos, Carlos Diegues aponta (11) a incompetência da Censura que, "ao que tudo indica, considera o nu brasileiro mais imoral do que o dos filmes estrangeiros, de tanta penetração no Brasil".

Inúmeros filmes nacionais passaram por processos semelhantes. *Menino de Engenho*, de Walter Lima Jr., teve a sua permissão original para maiores de 14 anos alterada para maiores de 18, quando já exibido em diversas cidades. *O Padre e a Moça*, de Joaquim Pedro de Andrade, inicialmente liberado para

(10) Antônio Moniz Vianna — "Censura, Sexo, Ignorância", publicado no *Correio da Manhã*, em 25 de junho de 1967.

(11) Carlos Diegues — "Cineasta Contra Fitas Censuradas".

maiores de 18 anos, devido a interferência de pessoas alheias ao Serviço de Censura, foi sucessivamente interdito, cortado e proibido para menores de 21 anos. E tudo isso quando já havia sido fartamente exibido no Rio de Janeiro. **Tôdas as Mulheres do Mundo**, de Domingos Oliveira, além de receber um corte também foi colocado na discutível categoria de filmes para maiores de 21 anos (12). O rigor foi tanto, que o próprio Serviço de Censura acabou por baixar a proibição para menores de 18 anos. **Noite Vazia**, de Walter Hugo Kouri, também passou pela tesoura dos censores. **O Desafio**, de Paulo César Saraceni, depois de aguardar por muito tempo a sua liberação, com evidentes prejuízos para os produtores, foi finalmente autorizado com um corte. Arnaldo Jabor é o autor do filme **Opinião Pública**, que teve alguns diálogos suprimidos por exigência do SCDP. Recentemente tôda a Nação participou da campanha iniciada no País e prolongada no exterior para a liberação de **Terra em Transe**, de Glauber Rocha, que embora convidado para participar do Festival de Cannes, onde acabou por receber um dos mais importantes lauréis, foi, contudo, a princípio, objeto de proibição de exibição e exportação. Muitos outros também não foram aprovados pelos censores.

Tudo isso, embora feito em nome da preservação moral do povo, bem demonstra como a nossa florescente indústria cinematográfica vem sendo prejudicada por uma incompreensão, que já se faz constante por parte dos órgãos públicos. Se levarmos em conta que quantitativamente a nossa indústria ainda é incipiente poderemos considerar o prejuízo para a nossa cultura que vem constituindo a orientação adotada dentro do SCDP.

É o art. 41 do Decreto n.º 20.493, de 24 de janeiro de 1946, que estabelece quais as razões que determinam a proibição ou o corte de determinado espetáculo. Reza o dispositivo:

“Será negada a autorização sempre que a representação, exibição ou transmissão radiotelefônica:

- a) contiver qualquer ofensa ao decôro público;
- b) contiver cenas de ferocidade ou fôr capaz de sugerir a prática de crimes;

- c) divulgar ou induzir aos maus costumes;
- d) fôr capaz de provocar incitamento contra o regime vigente, a ordem pública, as autoridades e seus agentes;
- e) puder prejudicar a cordialidade das relações contra outros povos;
- f) fôr ofensivo às coletividades ou às religiões;
- g) ferir, por qualquer forma, a dignidade ou o interesse nacional;
- h) induzir ao desprestígio das forças armadas.”

Tais conceitos, da maior importância para o exercício da censura, não são, todavia, definidos por diploma legal. E dificilmente poderão vir a ser, porquanto a sua elasticidade subjetiva não permite limitações rígidas. Para compensar a impossibilidade de fixar normas mais precisas — afirmam alguns — deveria a censura ser sempre atribuída a pessoas do mais elevado nível cultural que tivessem competência para julgar com isenção e propriedade o que contém ofensa ao decôro público, cenas capazes de sugerir a prática de crimes, o que divulga ou induz aos maus costumes; aquilo que fôr ofensivo à coletividade ou às religiões, que puder prejudicar a cordialidade com outros povos e incitar contra o regime vigente.

Diante da amplitude de tais conceitos, sômente um corpo de intelectuais, sociólogos, médicos, professores, poderia dar pareceres justos e que de certo modo pudessem prever reações individuais e coletivas. O bom senso de alguns funcionários sem especiais credenciais evidentemente não satisfaz às lacunas da lei. E quem são êsses funcionários? A resposta a essa indagação se encontra no texto de uma reportagem publicada sob o título de “Isto é Proibido” na revista **Realidade** de junho de 1967:

“Romero do Lago chefia uma equipe de 16 homens, encarregada de cortar, dos filmes, cenas que — segun-

(12) “Não existe nenhuma lei, decreto ou portaria que permita proibir filmes em estágios fora dos níveis de 10, 14 e 18 anos. Uma vez por outra, porém, há essas exceções: “Dr. Jivago”, de custo caríssimo, tinha sido proibido para menores de 18 anos. O distribuidor desesperado apresentou recurso. Resultado — foi proibido para menores de 16 anos (...).” in *Isto é Proibido*.



do eles — chocam, despertam violência, ofendem o decôro público ou subvertem. Com nível de cultura de médio para baixo, êsses 16 cidadãos têm o poder de proibir filmes para menores, cortar cenas e até interditar uma fita inteira.”

Daí toda celeuma provocada sempre que o Serviço de Censura do Departamento de Polícia Federal interdita ou corta diálogos e imagens de obras reconhecidamente importantes.

Mas nem todos julgam incompetentes os censores. Luis Carlos Barreto, produtor de *Terra em Transe* (13), considera que “é bom que se diga que há uma confusão muito grande em relação aos censores: eles não são policiais, mas pessoas com cursos especializados, alguns até com diplomas universitários”.

Comentando o “germe obscurantista”, “que precisamos destruir” e dissertando sobre perseguições que têm ocorrido a peças, livros e filmes de autores nacionais, opina o *Jornal do Brasil* em editorial intitulado “Indigência Mental” (14):

“O que se depreende desse assédio obscurantista ao espírito criador da Nação Brasileira é uma profunda ignorância do significado da atividade intelectual e artística. É claro, diante do que fazem, que não sabem o que fazem os censores do DFP ou os Ministros da Justiça, interinos ou efetivos. Não julgam obras em seu conjunto, julgam páginas de livros, falas de um ator de teatro ou de cinema. Não se perguntam o que significa um trabalho artístico, válido em seu conjunto.

Plor ainda do que isto, não confiam êsses censores no povo, no bom gosto do povo, na aceitação do povo, que, só ela, fará a carreira de um livro, de uma peça, de um filme. Uma obra chocante mas tôta chorará meia dúzia de pessoas e cairá no esquecimento. A menos que, é claro, as autoridades se encarreguem de lhe acrescentar essa auréola de vítima, fabricada com exclusividade por governos confusos e arbitrários.”

Ely Azeredo assim se expressa quanto à atitude da censura nos últimos tempos (15):

“Há cerca de dois anos — a proliferação de casos nos deixa hesitantes, no momento, quanto à noção de tempo — a imprensa se sente

incapaz de manter um rol e uma cobertura dos problemas (proibições, cortes) criados pela Censura no setor cinematográfico. As companhias produtoras, distribuidoras e exibidoras sofrem uma espécie de terrorismo de improviso. A falta de um critério (ainda que arbitrário) de motivação moral, ética, social, nenhuma empresa sabe em que lata de filme vai explodir a próxima bomba. Impossível ao comércio cinematográfico fazer uma triagem na lista de filmes que importam ou contratam para exibição. Hoje um *fumoir* pode ser considerado apologia do uso de entorpecentes, amanhã o *strip-tease* dos filmes só para homens é condenado juntamente com as caricias no leito matrimonial, depois de amanhã o *strip-tease* é tolerado até certo ponto e um filme consagrado por organizações religiosas (o *Office Catholique*, por exemplo) senta no banco dos réus da obscenidade. A Censura simplesmente ignora as razões profundas dos autores de filmes, para concentrar-se em absurdo jôgo de adivinhação sobre os pensamentos que esta ou aquela cena suscitarão em frações do público. Dizemos frações, porque, francamente, não acreditamos que os censores cheguem a considerar a sociedade brasileira necessitada de vigilância cotidiana por uma espécie de superdelegacia de costumes equipada para lavagem-de-cérebro. Atua a Censura, em ritmo galopante, com um critério de batida policial segundo o qual os personagens moralmente corruptos devem ser silenciados ou seqüestrados. O cinema, prodigioso meio de expressão, protegido e estimulado em meio mundo — e no Brasil até por um Instituto Nacional de Cinema — ganha na Censura brasileira tratamento de atividade semimarginal, periculosa, anti-social. Todo o complexo trabalho de criação de equipes idôneas e mundialmente respeitadas (dirigidas por um Bergman, um

(13) Luis Carlos Barreto — “Censura Deve Ficar Onde Está”, publicado no *Jornal do Brasil*, em 27 de abril de 1967.

(14) *Indigência Mental* — editorial publicado em 24 de junho de 1967.

(15) Ely Azeredo — *Censores, Blow-Up, Escândalo*, publicado no *Jornal do Brasil*, em 14 de agosto de 1967.

Antonioni, um Frankenheimer — para citar apenas casos recentes) recebe exame circunstancial, episódico — puritano, mas não puro, a rigor. Não interessa ao censor, no anômalo transe atual do Serviço de Censura, a implícita ou explícita condenação do personagem pelo cineasta: o ato que justifica a condenação do autor, portanto a própria razão de ser do ponto de vista moral ou filosófico da obra, deve ser eliminado pelo distribuidor, a tesoura, se não quiser sofrer prejuízo com a interdição do filme. É uma situação que não pode perdurar sem graves prejuízos para a indústria cinematográfica brasileira e para os negócios cinematográficos em geral. Se o Governo examinar o caso, ouvindo as entidades conhecedoras do problema, sensíveis às implicações culturais e aos reflexos dos cotidianos casos de censura na opinião pública, certamente chegará à conclusão de que só aos notórios partidários do caos interessa o desgaste de autoridade que ocorre na área da Censura. Está o País tão livre de problemas que um mero Serviço de Censura possa livremente tumultuar, escandalizar e minar diariamente a imagem da autoridade?

Falamos em **escândalo diário** e esse é o primeiro ponto a merecer a atenção do Governo.

(1) Tão camaleônica é a atuação da Censura — ameaçando hoje, silenciando amanhã, proibindo um dia, liberando um mês depois — que o papel dessa autoridade na publicidade dos filmes é rotineiramente discutido e **enquadrado** em várias áreas da produção e do comércio de filmes. Raciocinam alguns homens de cinema: se a Censura é um mal crônico, por que não explorar em favor das bilheterias a impopularidade dos censores? No plano de fil-

magem de alguns produtores brasileiros já figura obrigatoriamente “a cena (ou as cenas) da Censura” — a técnica do bol-de-piranha que faculta à manada chegar à outra margem do rio.

(2) A atuação da Censura traz frequentemente uma sombra de perversão para seqüências ou cenas realizadas sem segundas intenções. A marca do escândalo, assim, perturba a receptividade de filmes nobres e, com maior freqüência, atrai para filmes de baixo nível ético a curiosidade do público, especialmente das platéias jovens, ainda imaturas. Por exemplo: a irracional criação (inédita em todo o mundo) da categoria **proibido até 21 anos** foi um maná para distribuidores e exibidores especializados em lançamentos fortes ou mais ou menos afrodisíacos. A etiqueta dos **21 anos** é avidamente disputada por alguns negociantes de filmes. E, como resultado da sensacionalista atividade da Censura, o veterano rótulo **proibido até 18 anos** também passou a figurar como instigação maliciosa na propaganda de alguns exibidores. A reação é lógica. Nem os donos de cinemas, nem Ingmar Bergman vivem pensando nessas coisas. O germe do escândalo vem da Censura. Se o exibidor é obrigado a projetar com cortes uma obra austera e difícil como **O Silêncio**, sua defesa natural é anunciar em letras garrafais a proibição para cidadãos menores de 21 anos.

(3) O desgaste da autoridade segue-se à subalternização do instrumento-cinema, arma da cultura, educação, aperfeiçoamento social. A juventude, hoje, vê no cinema a sua arte, a melhor forma de diálogo com o mundo. O fermento da revolta gerado por uma Censura em estilo de **batida** policial não pode ser subestimado.”

Em pronunciamento na Câmara dos Deputados em 29 de setembro do corrente ano, comentando os abusos cometidos recentemente pela Censura no País (16), assim se manifestou o Sr. Hermano Alves (MDB — Guanabara):

"As afirmativas do Marechal Costa e Silva, na inauguração da Bienal de São Paulo, no que concerne à liberdade de criação artística e de crítica, são letra morta diante das repetidas violências que se cometem contra essa mesma liberdade de criação.

Ainda agora, o Sr. Romero Lago, Diretor da Censura, proibiu a exibição em circuitos comerciais do filme *La Guerre est Finie*, de Alain Resnais, o extraordinário criador de *Hiroshima Mon Amour* e *L'Année Dernière à Marienbad*.

Ignoro os motivos que levaram o Sr. Romero Lago a proibir tal filme mas, nos meios artísticos desta Capital, há a impressão generalizada de que foi tal obra considerada inconveniente e perigosa, já que o personagem principal é um militante comunista espanhol.

Esse filme foi elogiado pelos críticos de cinema das revistas norte-americanas *Time* e *Newsweek*, órgãos insuspeitos — evidentemente — de qualquer tendência esquerdista.

Aliás, o Sr. Romero Lago tem por hábito fazer exhibições prévias dos filmes mais controvertidos, para oficiais do Exército que servem — em tais casos — de censores políticos de obras de arte, exatamente o oposto do que pregou, no seu discurso da Bienal, o Marechal Costa e Silva.

No caso de *Terra em Transe*, de Gláuber Rocha, a junta de censura militar foi composta por oficiais do próprio Batalhão da Guarda Presidencial (...)."

E conclui:

"O primado da hipocrisia e da ignorância na condução dos assuntos políticos do País é uma realidade nos dias que correm. E contra ela têm que lutar os artistas e todos aqueles que, diante da arte e da cultura, não sentem aquela tentação que sentia o Feid — Marshall Hermann Goering — que era a de puxar o revólver."

No *Diário do Congresso Nacional* de 29 de junho do corrente ano (17) foi publicado o texto de um Projeto de autoria do Sr. Dias Menezes (18), que dispendo sobre a censura de diversões públicas, objetiva a "colocar termo aos abusos da Censura", pois como esclarece o autor da proposição "o País não ignora os excessos que se têm cometido nesse setor".

Continuando a sua justificação observa o Deputado Dias Menezes:

"Todos os anos, numerosos são os casos surgidos entre a Censura e os elementos do teatro e do cinema. Não há critério. E não raro observa-se que um censor, mal preparado, se julga no direito de fazer restrições a obras notoriamente artísticas, como se fôsse um super-homem, como se tivesse o poder supremo de modificar uma concepção artística, uma manifestação de arte do teatro e do cinema, em flagrante inobservância aos arts. 171 e 172 da Constituição do Brasil, que rezam respectivamente: "As ciências, as letras e as artes são livres" e "o amparo à cultura é dever do Estado". Assim efetivando uma censura prévia, a Censura brasileira está indo além do que lhe permite a Carta Magna, na letra d do item VII do art. 8.º que fala em

(16) Publicado no *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), de 30 de setembro de 1967, pág. 6.109.

(17) Seção I, pág. 3.849.

(18) Projeto n.º 364, de 1957 — "Diapóe sobre a Censura de Diversões Públicas".

**censura** e não em **censura prévia**, pôsto que realizá-la previamente é estar enervando, cerceando a liberdade às letras e às artes (o teatro e o cinema são universalmente reconhecidos como manifestação de arte). A censura que a Lei Básica autoriza, obviamente, é a observação, a fiscalização dos espetáculos, policiando-os, enfim, para que não sejam desvirtuados, quer moral, quer sociologicamente.

Contudo, dando a Constituição ampla liberdade às artes e às letras, exige, em seu § 8.º, responsabilidade, como faz o art. 234 do Código Penal. São obrigações que o artista e os promotores de espetáculos têm para com a sociedade e que cumpre observar. É a responsabilidade pela liberdade. Liberdade é ser, sobretudo, responsável. Dessa maneira, aqueles que se mostraram inaptos, irresponsáveis, para gozar essa liberdade, sofrerão as conseqüências da lei.

Aliás, cumpre assinalar que, consoante a doutrina e a jurisprudência dos tribunais do País, especialmente do Supremo Tribunal Federal, um certificado de censura expedido pela autoridade pública não dá ao espetáculo a chancela de moralidade. Reserva-se a Justiça o direito de julgar esse aspecto, sempre que fôr chamada. Assim, não é improvável que um certificado censório julgue moral um espetáculo e a Justiça possa considerá-lo imoral e promova a responsabilidade dos seus promotores... Donde se conclui que a **censura prévia**, hoje efetivada, além de ilegal e inconstitucional, é inócua, não dando ao espetáculo diploma de bom nível moral. Por sinal, muito filme de cinema carimbado pela Censura como de "boa qualidade" na realidade é da pior qualidade, quer artisticamente, quer tecnicamente.

Pelo presente Projeto de Lei, quando a Censura, por intermédio dos órgãos próprios, através da observação dos espetáculos entender que o mesmo contraria os dispositivos legais, chamará o pronunciamento da Justiça."

A respeito da proposição comenta o **Diário de São Paulo** em 13 de agosto do corrente ano:

"O que o Projeto de Lei do Deputado Dias Menezes pretende, com muita oportunidade, é simplesmente regularizar a situação, pondo termo ao abuso no exercício de uma **censura prévia** quando a Constituição realmente não a autoriza. O que é permitido pela Lei Básica é simplesmente a **censura**, a observação do espetáculo pela autoridade pública, que dispõe de meios para fazê-lo. Observação essa quando da efetivação do espetáculo devidamente encerrado, e nunca antes. Na hipótese de abusos, da utilização deformada do exercício da liberdade de expressão artística, a autoridade pública chamará, pelo processo próprio, o pronunciamento da Justiça, onde as partes terão, então, a mais ampla liberdade para acusar e defender-se, o que não ocorre atualmente, à falta de regulamentação, ora proposta e regulamentada. Pelo sistema atual, um intelectual, um homem de cultura, de letras, que escreveu uma peça teatral ou um roteiro cinematográfico, por exemplo, fica sujeito ao exame prévio de seu trabalho por um funcionário subalterno, no mais das vezes sem cultura, de senhoras frustradas, incultas, amanuenses, coitadinhas, à espera de aposentadoria, sonhando com maiores salários para resolver os seus problemas domésticos... Não tem o intelectual chance de defender-se, de expor a sua concepção. E

ainda que tivesse seria difícil fazer-se entender pelo não raro desnível cultural entre êle e o censor."

Alegando que a censura prévia dos espetáculos de diversões públicas representa "um relevante dever do Estado e se inclui na própria necessidade de se preservar a cultura contra as distorções que lhe deformam o verdadeiro conceito", o Deputado Luiz Athayde (19), Relator na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, deu parecer contrário ao Projeto em tela.

(19) Foi o seguinte o Parecer do Sr. Luiz Athayde, Relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, conforme publicação no Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 24 de outubro de 1967, pág. 6.878:

"Em primeiro lugar, faça-se a merecida justiça ao culto e ilustre parlamentar, Deputado Dias Menezes. O seu projeto reflete a grandeza dos seus sentimentos, o seu preparo e o respeito às mensagens da inteligência, e do espírito, quer através das letras, quer através das artes, que êle muito bem inspirado deseja que sejam emancipadas de toda sorte de amarras ou lhamas, para que se caracterizem, dêsse modo, como autênticas expressões da liberdade de pensamento.

Louvável, pois, sob êsse prisma, a idéia defendida pelo nobre Deputado que pretende, em síntese, proibir a censura prévia dos espetáculos públicos de qualquer gênero. (Artigo 1.º do Projeto.)

O ponto fundamental a ser enfocado, nesta Comissão, suscitado, aliás, na própria justificativa do Projeto, prende-se à indagação, relativa à constitucionalidade da censura prévia. Será a censura prévia, em face do disposto na letra d do item VII do artigo 8.º da Carta Constitucional, uma exorbitância?

Ultrapassa a censura prévia os limites estabelecidos naquele mandamento constitucional?

O Estatuto de Setembro de 1946, no capítulo referente aos direitos e garantias individuais, estabelecia, in verbis:

"É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas (§ 5.º do art. 141).

Vigiu essa norma durante duas décadas. Durante todo êsse tempo, dúvida alguma foi suscitada com respeito à constitucionalidade da censura prévia, que sempre foi exercida pelo poder público, pelo fato da Lei Maior não lhe fazer explícita menção, ajudando, apenas, a censura. Com efeito, sempre foi pacífico o entendimento desde o advento da Carta de 1946, até os dias atuais, de que o vocábulo censura, adotado no texto constitucional continua, implicitamente, a competência conferida à União de, previamente, censurar os espetáculos de diversões públicas, a fim de escoimá-los dos conhecidos exageros dessa ou

daquela forma prejudiciais à ordem, ou interesse público.

E' de se convir que outro não poderia ser a mens legis do preceito constitucional. Ininteligente seria por óbvias razões, estabelecer a censura dos espetáculos de diversões públicas como um dever do Estado para ser feita após a realização do espetáculo a posteriori, depois de produzidos todos os seus eventuais e maléficos efeitos. Nesse caso, teria a censura um sentido — digamos — meramente repressivo, perdendo, assim o instituto, a sua principal motivação, a sua própria razão de ser; que consiste em impedir a realização de espetáculos indecorosos, obscenos, violentando os bons costumes, a boa moral, pregando a desordem, erigindo a anarquia como o ideal dos regimes. Conseguido que fôsse o entendimento restritivo adotado no Projeto eliminada, conseqüentemente, a idéia de censura prévia, de que forma e meios evitar-se-ia a realização de espetáculos, quer em programas de televisão, em emissoras de rádio, especialmente, prejudiciais, visivelmente à formação sadia da juventude? Seriam por acaso, os próprios responsáveis pela apresentação de tais programas, os seus censores? Sobrar-lhe-iam, sempre, em todas as circunstâncias, a isenção de ânimo, o total desinteresse, o necessário espírito público para, sem prévia censura, julgar bem ou mal o espetáculo programado?

Na verdade, a censura, como está prevista quer na Constituição de 1946, quer na atual, impondo ao Estado o dever de fiscalizar a exibição de espetáculos de diversões, a fim de evitar-lhes as eventuais distorções, não só compreende, mas, antes, impõe a censura prévia. Nem podia deixar de ser assim, obviamente. O vocábulo censura, no caso, abrange, evidentemente, os meios mediante os quais, conforme a lei ordinária dispuser, ela pode ou deve ser exercida. A expressão prévia, se inserida tivesse sido nas Cartas de 1946, ou de 1967, constituiria uma superfluidade que não diria muito bem da inteligência e experiência do constituinte pátrio. Ela está subentendida. Está contida na própria estrutura do Instituto da censura, que se descaracterizaria, não justificando a própria existência, se, para ser exercida, fôsse admitida a livre exibição do espetáculo, para, só depois então, eia se fazer presente e produzir, com efeitos exclusivamente repressivos, os seus resultados.

#### CONCLUSÃO

Nesta conformidade, tendo em vista que a censura prévia dos espetáculos de diversões públicas, prevista na Constituição de 1946, no § 5.º do art. 141, e, na atual Carta de Princípios, arrolada como uma das atribuições da competência da União, representa, em suma, um relevante dever do Estado, de mais ampla repercussão e que se estela, inclusive, na própria necessidade de se preservar a cultura contra as distorções que lhe deformam o verdadeiro conceito, e considerando, por outro lado, que a eliminação da censura prévia representaria, em última análise, uma violação do princípio constitucional, somos de parecer contrário ao projeto, ainda que reconhecamos e proclamamos os sadios intuitos do seu ilustre Autor.

Brasília, em 10 de agosto de 1967. — Luiz Athayde, Relator."

Como já ficou demonstrado, não apenas o cinema sofre com os excessos do Serviço de Censura no País. O teatro também tem sofrido certos abalos. Yan Michalski presta o seu depoimento nas páginas do *Jornal do Brasil* (20):

“Durante a reunião de críticos teatrais de doze países, no Encontro Teatral de Berlim, no mês passado, falou-se muito dos problemas de censura nos diferentes países; e confesso que como brasileiro sentime envergonhado diante da expressão de espanto e incredulidade que li nos rostos dos meus colegas estrangeiros, depois de tomarem conhecimento da constrangedora situação criada em nosso País pelas autoridades encarregadas da censura. Este espanto e esta incredulidade aumentariam bastante se os meus colegas soubessem de mais algumas façanhas praticadas pela Censura nos últimos dias.”

A seguir o colunista comenta a interdição de peças do jovem dramaturgo brasileiro Plínio Marcos, que na sua opinião e na de outros críticos brasileiros está, “com notável talento e autenticidade” construindo uma obra de denúncia, “mas uma denúncia objetiva e altamente saudável, que se enquadra perfeitamente numa das grandes missões do teatro: a de nos fazer refletir sobre certas realidades desagradáveis que nos cercam, e que por comodismo ou covardia temos tendência a aceitar como normais ou inevitáveis”.

Esclarece Michalski que a interdição de *Navalha na Carne* do autor em tela, entre outros motivos, deve-se ao fato, conforme expresso em Portaria do Diretor-Geral da Polícia Federal, de ser um texto desprovido “de qualquer mensagem positiva”. Indaga o crítico:

“Em que texto legal está escrito que só obras portadoras de **mensagem positiva** — conceito dos mais vagos e discutíveis, é evidente — têm vez

no Brasil? E se tal texto legal existe, por que o Coronel Campelo não proíbe logo a própria Portaria que regulamenta as atividades da Censura, sem dúvida um dos mais violentos exemplos de **mensagem negativa** recentemente aparecidos no Brasil?”

Após abordar outras interferências da Censura, conclui:

“A triste verdade é esta: no terreno da censura teatral, o Brasil figura, hoje em dia, entre os países mais totalitários e retrógrados do mundo — e desafio qualquer um dos políticos que costumam encher a boca com a palavra **democracia** a me provar o contrário. A Espanha e a Argentina, para tomar dois exemplos quase ao acaso, são verdadeiros paraísos de liberdade, no setor do teatro, em comparação com o nosso País. E enquanto esta situação perdurar, não adiantará o Itamarati, com toda a sua boa vontade, gastar milhares de dólares em programas de divulgação cultural no exterior: nenhum destes programas conseguirá compensar, nem de longe, o desprestígio internacional ao qual a Censura condena a nossa cultura teatral. Será que não há, entre os homens que nos governam, alguém dotado de bastante bom senso para enxergar isso?”

A questão da censura aplicada ao teatro tornou-se objeto de novas e violentas críticas em março do corrente ano quando o Chefe do Serviço de Censura de Diversões Públicas, “considerando que, face à nova Constituição do Brasil, a vigorar no dia 15 de março próximo, a Censura Federal deve aparelhar-se para assumir plenamente atribuições de âmbito nacional!”, baixou

(20) Yan Michalski — *A Censura — Rainha Vitória Ressuscitou?*, publicado no *Jornal do Brasil*, de 23 de junho de 1967.

Portaria (21) na qual especifica os espetáculos sujeitos à Censura.

De acôrdo com a Portaria são os seguintes os espetáculos sujeitos à censura prévia do SCDP:

As representações de peças teatrais e de variedades, execuções de baillados, pantomimas e peças declamatórias; as exhibições públicas de espécimes teratológicos, de préstitos, grupos, cordões, ranchos e estandartes carnavalescos, as propagandas e anúncios de qualquer natureza quando em carro alegórico ou de feição carnavalesca; as publicações de anúncios na imprensa e a exhibição de cartazes em lugares públicos, quando tais anúncios e cartazes se referirem aos espetáculos referidos.

Por outro lado, a Portaria estabelece que a autorização para a apresentação do espetáculo será negada quando contiver cenas de ferocidade ou fôr capaz de sugerir a prática de crime, contiver qualquer ofensa ao decôro público, divulgar ou induzir aos maus costumes, tiver como objetivo provocar incitamento contra o regime vigente, a ordem pública, as autoridades constituídas e seus agentes, fôr grosseiramente ofensiva a países com os quais o Brasil mantenha relações diplomáticas; ofensiva às coletividades, ou às religiões, ou contiver discriminação de raça ou classe; ferir, por qualquer forma, a dignidade ou o interêsse nacional, induzir ao desprestígio das Fôrças Armadas e contiver propaganda de qualquer natureza, inclusive eleitoral, a menos que esteja a mesma, em tôda a sua divulgação, caracterizada como tal.

A respeito dessa deliberação do SCDP o **Jornal do Brasil** (22) comenta em editorial:

"A nova Portaria da Censura teatral parece escrita num papiro egipcio por um daqueles ascetas da Tebaida que odiavam o mundo do tôpo da coluna em que moravam. Ela vai

das peças teatrais aos estandartes carnavalescos, numa proliferação maligna de artigos e incisos destinados a sufocar qualquer vitalidade que porventura exista em qualquer texto, cartaz ou bandeirola. Fuça tudo, mete-se em tudo e compõe uma obra-prima de obscurantismo em 16 artigos. A tônica é exatamente a intervenção minuciosa e maníaca. Seu art. 9.º é uma espécie de carro-chefe do espirito dessa lei. Diz assim: "As peças que já tenham sido retiradas do cartaz e que a êle voltarem depois de um intervalo de 20 dias, contados da data da última representação, para serem novamente representadas, poderão ser submetidas a uma revisão da Censura, se o SCDP julgar conveniente, realizando-se para tanto nôvo ensaio geral." Se achar que sua Portaria foi de algum modo infringida, a Censura estende seu longo braço pelo palco adentro, até os bastidores. É o que manda o parágrafo único do derradeiro artigo: "São passíveis de penalidades a que se refere êste parágrafo proprietários ou responsável da casa de diversões, o empresário, artistas, auxiliares e demais participantes da função do espetáculo público."

A Portaria, emitida pelo Chefe do Serviço de Censura e Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública, não diz uma palavra sôbre a integridade da obra de arte, que terá sempre de ser julgada em seu conjunto e pela sua intenção. A Portaria desce ao pormenor de dizer que as restrições a um espetáculo deverão figurar, nas bilheterias, em avisos com as "dimensões mínimas de 20 x 10 cm", e

(21) Trata-se de Portaria datada de 1.º de fevereiro de 1967, publicada no *Diário Oficial*, de 10 de março de 1967, pág. 2.961.

(22) *Diktat*, editorial de 5 de março de 1967.

que, além da fixação da idade dos espectadores admitidos, a Censura dirá ainda se o espetáculo é “educativo” ou “recomendado para a juventude”, mas não emite um pensamento, uma orientação de ordem geral.

A lista dos “crimes” que um autor pode cometer, tendo sua peça suspensa, interdita no Brasil grande parte do teatro clássico e moderno, já que não há menção nenhuma à qualidade da obra em si. A primeira razão para uma peça ter sua autorização negada é que ela contenha “cenas de ferocidade”: lá se vão *Otelo e Macbeth*, *Senhorita Júlia*, de Strindberg; *Édipo Rei*, de Sófocles; *Quem tem Medo de Virginia Woolf?* ou *Perdoa-me por me Traíres*. E os outros motivos arrolados pelo diktat da Censura podem levar a tudo: “ofensa ao decôro público”, às “autoridades constituídas e seus agentes”, “ferir o interesse nacional” e por aí vai. Para caçar todos os palavrões e grosserias e insultos que antecipa, o censor quer assistir a tudo em esplêndido isolamento: “Durante o ensaio geral, que é privativo da Censura, cumpre ao responsável pelo espetáculo não permitir a presença de pessoas estranhas no local, sem o consentimento expresso do censor federal.

O mal dessa portariuzinha inqualificável, como o da Lei de Imprensa igualmente, é a especialização da perseguição. O País tem sua Constituição e sua Lei Penal e em lugar de aplicá-las e fazê-las respeitadas em sua majestade geral, vai atrás da liberdade da iniciativa e do cidadão nos nichos e desvãos de cada profissão. A Portaria da Censura parece uma portaria de edifício infígida a um estranho condomínio que vai do Teatro aos carros alegóricos do carnaval. O Governo di-

vide a Nação em imóveis submetidos à sanha de zeladores que nada entendem de arte, como no caso do teatro ou de jornal, como no caso da Lei de Imprensa.”

“Difícil, se não impossível — comenta o *Diário de Notícias* (23) —, vai ser aos empresários, autores e artistas em geral provar que suas obras e espetáculos não sugerem a prática de crimes, não ofendem o decôro público nem induzem aos maus costumes e não têm como objetivo provocar incitamento contra o regime vigente, a ordem pública, as autoridades constituídas e seus agentes. A elasticidade dos conceitos, o subjetivismo do julgamento, os preconceitos de toda ordem que ainda se abatem sobre as conquistas da ciência e da arte, como da política e da sociologia, tudo isto pesará na deliberação dos censores e, muitas vezes, no real interesse do público. As inquisições modernas tanto nas ditaduras socialistas quanto nas democracias, servem mais a pequenos grupos dominantes que às naturais aspirações das grandes massas. E o pior, como tem sucedido e poderá repetir-se indefinidamente é que em nome de um moralismo ingênuo ou da pretensa defesa das instituições, os agentes da lei mutilam espetáculos ou impeçam a apresentação dos temas contemporâneos.”

—\*—

Como complemento à presente pesquisa das questões pertinentes à censura que vêm sendo levantadas através das palavras na imprensa, focalizamos, em seguida, algumas das mais recentes Portarias do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal.

A mais elogiada entre todas as medidas foi sem dúvida a constante da Portaria n.º 13, de 6 de março de 1967. Estabelece ela que “o SCDP concederá

(23) *Censura Teatral*, editorial de 10 de março de 1967.



certificados especiais de censura cinematográfica a filmes considerados de valor educativo, para exibição em entidades culturais".

Através dessa decisão, cinemas de arte e clubes de cinema ficaram possibilitados de apresentar para um público selecionado algumas obras de arte de importância na história do cinema. Tornou-se possível, assim, a mostra (para um número reduzido de pessoas, é verdade), na íntegra, de filmes aclamados mundialmente, que foram, contudo, objeto de cortes por parte de nossos censores, bem como daquelas obras pertencentes a filmotecas de entidades culturais

filhadas à Associação Brasileira de Cinemas de Arte.

Outra deliberação do SCDP muito bem recebida pela opinião pública foi a constante da Portaria n.º 242, de 12 de maio de 1967, que fez cumprir a fixação da censura única federal, medida que vinha sendo reclamada há muito e especialmente recomendada entre as conclusões do Deputado Ewaldo Pinto em seu Relatório final sobre as investigações realizadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito instituída em 1963 na Câmara dos Deputados para estudar os problemas da indústria cinematográfica no País (24).

#### EMENTÁRIO DA LEGISLAÇÃO SOBRE CENSURA

**Decreto n.º 4.790**, de 2 de janeiro de 1924. "Define os direitos autorais, e dá outras providências."

Publicado no **Diário Oficial** de 6 de janeiro de 1924. Retificado no **D. O.** de 24-1-1924.

**Decreto n.º 5.492**, de 16 de junho de 1928. "Regula a organização das empresas de diversões e a locação de serviços teatrais."

Publicado no **Diário Oficial** de 18 de julho de 1928.

**Decreto n.º 18.527**, de 10 de dezembro de 1928. "Aprova o regulamento da organização das empresas de diversões e da locação de serviços teatrais."

Publicado no **Diário Oficial** de 13 de dezembro de 1928, retificado no **D. O.** de 16-12-1928. Alterado pelo Decreto n.º 1.023, de 17-5-1962.

**Decreto-Lei n.º 1.949**, de 30 de dezembro de 1939. "Dispõe sobre o exercício de atividades de Imprensa e Propaganda no Território Nacional, e dá outras providências."

Publicado no **D. O.** de 30 de dezembro de 1939.

**Decreto-Lei n.º 2.356**, de 12 de dezembro de 1945. "Dispõe sobre a manifestação do pensamento por meio de radiodifusão."

Publicado no **Diário Oficial** de 22 de dezembro de 1945.

**Decreto n.º 20.493**, de 24-1-1946. "Aprova o Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública." Alterado pelo Decreto n.º 30.179, de 19-11-1951.

Publicado no **Diário Oficial** de 29 de janeiro de 1946.

**Decreto n.º 22.014**, de 31 de outubro de 1946. "Altera a redação do art. 31 do Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto n.º 20.493, de 24 de janeiro de 1946."

Publicado no **Diário Oficial** de 4 de novembro de 1946.

**Decreto n.º 24.911**, de 6 de maio de 1948. "Altera dispositivo do Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública."

Publicado no **Diário Oficial** de 6 de maio de 1946.

(24) Vide Cinema Nacional, in *Rev. de Informação Legislativa* n.º 2, 1964.

**Decreto n.º 26.964**, de 27 de julho de 1949. "Altera dispositivos do Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto n.º 20.493, de 24 de janeiro de 1946."

Publicado no **Diário Oficial** de 29 de julho de 1949.

**Decreto n.º 30.179**, de 19 de novembro de 1951. "Dispõe sobre a exibição de filmes nacionais." Este decreto alterou o Decreto n.º 20.493 e foi alterado pelo Decreto n.º 47.466, de 22 de dezembro de 1959.

Publicado no **Diário Oficial** de 21 de novembro de 1951.

**Decreto n.º 30.700**, de 2 de abril de 1952. "Dá nova redação ao art. 1.º do Decreto n.º 30.179, de 19 de novembro de 1951." Alterado pelo Decreto n.º 47.466, de 22-12-1959.

Publicado no **Diário Oficial** de 4 de abril de 1952.

**Decreto n.º 37.008**, de 8 de março de 1955. "Dispõe sobre fiscalização e censura."

Publicado no **Diário Oficial** de 22 de março de 1955 e retificado no **D. O.** de 13-4-1955.

**Decreto n.º 47.466**, de 22 de dezembro de 1959. "Dispõe sobre a exibição de filmes nacionais." Este Decreto alterou o Decreto n.º 30.700, de 2-4-1952, e foi alterado pelo Decreto n.º 52.745, de 24-10-1963.

Publicado no **Diário Oficial** de 28 de dezembro de 1959.

**Decreto n.º 50.450**, de 12 de abril de 1961. "Proibição de propaganda comercial em cinemas." Revogado pelo Decreto n.º 544, de 31-1-1962.

Publicado no **Diário Oficial** de 12 de abril de 1961 e retificado no **D. O.** de 14-4-1961. Republicado no **D. O.** de 25-4-1961.

**Decreto n.º 50.518**, de 2 de maio de 1961. "Dispõe sobre a fiscalização e controle da entrada de filmes cinematográficos destinados à projeção nos cinematógrafos e pela televisão, e dá outras providências." Revogado pelo Decreto n.º 1.134, de 4 de junho de 1961.

Publicado no **Diário Oficial** de 2 de maio de 1961.

**Decreto n.º 51.106**, de 1.º de agosto de 1961. "Define o que possa ser considerado filme brasileiro, para os efeitos legais, e dá outras providências."

Publicado no **Diário Oficial** de 1.º de agosto de 1961.

**Decreto n.º 51.134**, de 3 de agosto de 1961. "Regula os programas de teatro e diversões públicas através do rádio e da televisão, o funcionamento de alto-falante, e dá outras providências."

Publicado no **Diário Oficial** de 7 de agosto de 1961.

**Decreto n.º 544**, de 31 de janeiro de 1962. "Revoga o Decreto n.º 50.450, de 12 de abril de 1961, que proíbe propaganda comercial em cinemas."

Publicado no **Diário Oficial** de 31 de janeiro de 1962 e retificado no **D. O.** de 1-2-1962.

**Decreto n.º 697**, de 15 de março de 1962. "Altera a redação do art. 3.º, § 3.º, do Decreto n.º 544, de 31 de janeiro de 1962, que regula a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através de emissoras de televisão."

Publicado no **Diário Oficial** de 15 de março de 1962.

**Decreto n.º 1.023**, de 17 de maio de 1962. "Altera e revoga dispositivos do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 18.527, de 10 de dezembro de 1928, e dá outras providências."

Publicado no **Diário Oficial** de 17 de maio de 1962 e retificado em 18-5-62.

**Decreto n.º 1.134**, de 4 de junho de 1962. "Revoga o Decreto n.º 50.518, de 2 de maio de 1961, que dispõe sobre a fiscalização de filmes cinematográficos, e dá nova redação."

Publicado no **Diário Oficial** de 4 de junho de 1962.

**Decreto n.º 1.243**, de 25 de junho de 1962. "Regulamenta a publicidade nos cinemas."

Publicado no **Diário Oficial** de 25 de junho de 1962.

**Decreto n.º 2.131**, de 22 de janeiro de 1963. "Regulamenta a exibição em todo o território nacional do jornal cinematográfico **Atualidades A. N.** e dos documentários cinematográficos da Agência Nacional."

Publicado no **Diário Oficial** de 24 de janeiro de 1963.

**Decreto n.º 52.745**, de 24 de outubro de 1963. "Dispõe sobre a exibição de filmes brasileiros."

Publicado no **Diário Oficial** de 6 de novembro de 1963.

**Decreto n.º 53.011**, de 27 de novembro de 1963. "Acrescenta a cláusula de co-produção cinematográfica às características enumeradas no art. 1.º do Decreto n.º 51.106, de 1.º de agosto de 1961."

Publicado no **Diário Oficial** de 19 de dezembro de 1963 e retificado no **D. O.** de 31-12-1963.

**Decreto n.º 55.202**, de 11 de dezembro de 1964. "Modifica a redação do Decreto n.º 51.106, de 1.º de agosto de 1961, que definiu o que se considera filme brasileiro e incorpora o Decreto n.º 53.011, de 27 de novembro de 1963."

Publicado no **Diário Oficial** de 17 de dezembro de 1964.

**Decreto n.º 56.499**, de 21 de junho de 1965. "Dispõe sobre a obrigatoriedade da exibição de filmes brasileiros a que se refere o Decreto n.º 52.745, de 24 de outubro de 1963."

Publicado no **Diário Oficial** de 24 de junho de 1965.

**Decreto n.º 56.552**, de 8 de julho de 1965. "Regula a fiscalização dos serviços de radiodifusão e de sons e imagens."

Publicado no **Diário Oficial** de 9 de julho de 1965.

**Decreto-Lei n.º 34**, de 18 de novembro de 1966. "Dispõe sobre nova denominação do Imposto de Consumo, altera a Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964, extingue algumas taxas, e dá outras providências." **Art. 14, item X** — Extingue a taxa de censura.

Publicado no **Diário Oficial** de 18 de novembro de 1966.

**Decreto-Lei n.º 43**, de 18 de novembro de 1966. "Cria o Instituto Nacional do Cinema. Torna da exclusiva competência da União a censura de filmes, estende aos pagamentos do exterior de filmes adquiridos a preços fixos o disposto no art. 45 da Lei n.º 131, de 3 de setembro de 1962, prorroga por seis meses dispositivos de legislação sobre a exibição de filmes nacionais, e dá outras providências." **Art. 26** — Competência exclusiva da União para censura de filmes, tanto para exibição em cinemas como para exibição em televisão. Exibição de filmes nacionais.

Publicado no **Diário Oficial** de 21 de novembro de 1966 e retificado em 25 de novembro e 27 de dezembro.

**Lei n.º 5.267**, de 17 de abril de 1967. "Proíbe a exibição de trailers de filmes impróprios para crianças, nos espetáculos para menores."

Publicada no **Diário Oficial** de 17 de abril de 1967.

# O FEDERALISMO

*Leda Maria Cardoso Naud*

*Pesquisadora do Serviço de  
Informação Legislativa*

- I — As Municipalidades
- II — A Federação
- III — A Revolução Farroupilha
- IV — O Manifesto de 1870
- V — A Revolução Federalista de 93
- VI — A Federação na Primeira República
- VII — Federalismo de agora

**H**ISTORICAMENTE, no Brasil a Federação foi instituída pelo Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, que implantou a Federação e a República.

O Federalismo, porém, tem em nosso País raízes mais profundas, que repousam em 1831, com o Projeto de Monarquia Federativa, em 1834, com o Ato Adicional, e em 1870, com o Manifesto do Partido Republicano.

Antes de passar às considerações relativas a estes três momentos de nossa evolução política, necessário se faz, entretanto, remontar ao que se pode chamar de origens das nossas franquias liberais, que foram as municipalidades.

## AS MUNICIPALIDADES

Transplantadas de Portugal, as municipalidades precederam, no Brasil, a formação da província e do Estado.

O estudo das instituições municipais da Península Ibérica prende-se à dominação romana, pois os bárbaros não tiveram a força necessária para ali imprimir sua marca e apagar totalmente o selo do direito romano.

Referindo-se às origens dos concelhos modernos, após a análise do século XIII, e das modificações introduzidas na Península pela conquista germânica, pela invasão árabe e pela reação neogótica, desde os tempos romanos até a primeira época da História de Portugal, diz Alexandre Herculano o seguinte a respeito do município (1):

"Restaurada pelos instintos da liberdade e pelas conveniências da organização política, postoque alterada no meio das phases por que a Hespanha passou, esta instituição, que, para nos servirmos da phrase de um escriptor moderno, parece ter saído directamente das mãos de Deus, em parte nenhuma, talvez, durante a idade média, teve mais influência no progresso da sociedade, foi mais energica e vivaz do que em Portugal."

"... O estudo do município, nas origens d'elle, nas suas modificações, na sua significação como elemento politico, deve ter para a geração actual subido valor histórico, e muito mais o terá algum dia, quando a experiência tiver demonstrado a necessidade de restaurar esse esquecido mas

indispensavel elemento de toda a boa organização social. Do mesmo modo, portanto, que, em relação às varias condições das classes populares, fomos encontrar a sua historia nos tempos do Imperio romano, iremos agora buscar as origens dos concelhos nos municipios, que a conquista germanica veio encontrar e alterar entre os hispano-romanos. Sendo a organização municipal, como o imperio gradualmente a havia constituido, a que a invasão das raças do norte modificou sem a destruir, será o estado em que ella se achava no IV e V séculos, quando os povos barbaros da Península, que nos servirá de balisa para irmos filiar o concelho moderno no município romano."

"... O municipalismo, êsse principio vivificador, essa pedra angular da republica, que, embora revolvida pela base, mutilada e convertida em instrumento de servidão pelo despotismo, resistira à dissolução politica e social do imperio, não só sobreviveu à conquista, mas também adquiriu, até certo ponto, nova importancia com o dominio dos barbaros. A sua historia na epocha dos godos prova-nos que a existencia dos concelhos não foi na sua essencia uma formula até então ignota, uma phase accidental nas tentativas de organização em que se debateram no seu berço as nações modernas, mas sim uma tradição do mundo antigo, envolta na qual elle legava às novas sociedades um dos principaes elementos

(1) Alexandre Herculano, História de Portugal, tomo VII, págs. 26 e 42).

da liberdade popular. Se pelas relações da vida particular, pelo direito civil, nunca obliterado, a sociedade romana se perpetuou de certo modo nas que lhe sucederam, o elemento municipal a perpetuou também no meio das classes inferiores por aquela parte do direito público que se referia à instituição da cidade.”

Sobre a organização municipal em Portugal, diz-nos ainda o dr. **João Martins de Carvalho Mourão** (2):

“A invasão dos visigodos na península ibérica fez refluir para o recinto das cidades a população vencida, já completamente romanizada, e deixou os campos, onde não havia segurança para as pessoas, em poder dos vencedores, cujos hábitos nômades e guerreiros não se compadeciam com o estreito ambiente das aglomerações burguesas. Esta circunstância, unida ao fato de terem os visigodos consentido aos ibero-romanos continuassem a reger-se pelas suas leis, isto é: pelo direito romano vigente ao tempo da conquista, não somente permitiu que através da dominação visigótica e, depois, pelo período do domínio árabe a dentro subsistissem, embora gradualmente modificadas, as instituições municipais dos romanos, senão também imprimiu aos forais concedidos às cidades da península o seu caráter, à primeira vista tumultuário e estranho, de códigos mistos de direito público e privado, outorgados pelo rei ou pelo senhor da terra para vigorarem nos acanhados limites de um município.

Dest’arte, os municípios leoneses, que atravessaram incólumes o período confuso das invasões, aparecem no alvorecer das monarquias cristãs da península com instituições que fazem lembrar as do antigo município romano e constituem a essência dos concelhos perfeitos, que tomaram por modelo os forais de Santarém, Salamanca e Avila: juizes eletivos, ordinariamente dois, com jurisdição limitada ao alfoz do concelho (denominados, ora alvasis, ora alcaides, ora juizes) magistrados com funções análogas às dos antigos duúnvros jurisdicionais do município romano; uma classe privilegiada de vizinhos sobre a qual recaiam exclusivamente os encargos do município, mas que em compensação, tinha o privilégio da participação nos negócios municipais e formava o corpo eleitoral, a assembleia, o “concelho” propriamente dito, que administrativa o município de acordo com os juizes e os outros magistrados municipais (lembrando a “curia” romana) e os almotacés (semelhantes aos antigos “edís”) magistrados eleitos mensalmente, com funções, ao mesmo tempo, administrativas e judiciárias, aos quais incumbiam as questões sobre caminhos vicinais, aquedutos e serviços, inspeção e limpeza dos edifícios, ruas, praças e demais logradouros públicos.”

(2) João Martins de Carvalho Mourão, *Os municípios, sua importância no Brasil-Colonial e no Brasil-Reino. Situação em que ficaram no Brasil-Império pela Constituição de 1824 e pelo Ato Adicional, Rev. do Instituto Histórico, t. esp. III, 1914, pág. 299.*

Octavio Gil <sup>(3)</sup> define o vocábulo **provincia** de duas maneiras: etimologicamente, diz, deriva de **pro** e **vincere**, vencer de antemão. Esta tradução encerra, segundo o juízo do autor, uma idéa que, resumida, diria que provincia era um território vencido, mas que conservava parte dos direitos que possuía anteriormente à sua dominação.

De acôrdo com uma conceituação livre, a palavra provincia designava em Roma um território extra-italico submetido, pela guerra, ao povo romano, dotado de uma organização provincial, governado por um magistrado romano e tributário, **prædium populi romani**.

Continuando, diz o autor que a organização do estado romano pregava que os territórios conquistados fôsem transformados em provincias mediante fórmulas do Senado, que variavam segundo cada caso particular. Foi esta circunstância que introduziu a maior variedade no regime administrativo imposto a cada localidade. Dêstes tipos de provincias interessa-nos fundamentalmente a que compreendia as **civitates federatæ**, ou cidades aliadas, ligadas a Roma por tratados (**federæ**), segundo os quais renunciavam à sua soberania exterior e deviam ser protegidas pelos romanos. No restante, conservavam sua independência, seu govérno e suas leis, com a obrigação única de contribuir com contingentes de exército. As cidades confederadas romanas constituíam confederações de cidades aliadas ou nações protegidas, já que conservavam todos os atributos de sua soberania interior.

Quando os romanos invadiram a Espanha, dividiram o território em duas

provincias: Terraconense e Bética. A estas uniu-se, sob Augusto, a provincia Lusitânia, sendo que em cada uma se instalou um governador nomeado em Roma e dependente, por sua vez, de um funcionário superior sob cuja jurisdição ficava todo o território.

Equiparadas as provincias espanholas às restantes do Império, por Vespasiano, datam desta época os primeiros concilios provinciais de uma ou de várias provincias, nos quais se deliberava sôbre os interesses locais e se designavam os enviados até o imperador, encarregados de expor as reclamações ou queixas. Estas reuniões democráticas, importantes nos últimos tempos do Império, iriam precipitar sua caída, já que nelas não se reconheciam outros interesses senão os que afetavam às pessoas pertencentes à cidade.

Ainda segundo o autor citado, vemos que as tendências particularistas reveladas nos concilios romanos, que mais tarde foram assembleias nacionais ou côrtes, onde o elemento popular estava devidamente representado por comarcas, e agregado ao espirito descentralizador que chegou com as invasões posteriores — especialmente a sarracena —, foram a origem dos foros municipais e provinciais, verdadeiros códigos de direitos locais.

A legislação foral surge na Peninsula na metade do século X, época em que cada uma das provincias, integrada por múltiplos elementos característicos e influenciada pela tradição e pelo meio

(3) Octavio Gil, *Autonomia Provincial, Historia y Concepto Constitucional*, págs. 111-116

geográfico e social, clama imperativamente pela concessão de prerrogativas e franquias, que começaram a outorgar-se em Espanha antes que em nenhum outro país da Europa, constituindo a manifestação mais acabada ao regionalismo espanhol, problema que persiste como preocupação política e que traria para a América um espírito localista que corresponde a sentimentos legitimamente herdados.

Vejamos, agora, o problema do municipalismo no Brasil-Colônia:

Segundo **João Martins de Carvalho Mourão** (autor já citado), a organização municipal no Brasil operou-se, durante o período colonial, por simples transplante das instituições portuguesas, no reinado de D. João III.

“Disseminadas as povoações pela vastidão do país deserto, ao longo da costa, entre 7° e 24° Sul, sem relações umas com as outras, constituindo apenas focos isolados de civilização, em meio de tribos selvagens com as quais viviam, a princípio, em contínua guerra, era natural que se constituíssem as primeiras cidades, como se constituíram, por criação arbitrária dos donatários das capitanias e dos governadores, tenentes do rei, adotando em tudo a legislação reinícola para sua organização, sem nenhuma instituição peculiar que as distinguisse das municipalidades portuguesas desse período. Aliás, por estar no século XVI, já havia cessado a franca fase de organização espontânea do período medieval e lhes tinha sido por completo aplicado o molde uniforme da

regulamentação do poder central delineado nas Ordenações Afonsinas, a princípio e, depois, nas Manuelinas, que já vigoravam por ocasião das primeiras tentativas de colonização do Brasil (1525 — data da fundação de uma feitoria na Bahia de Todos os Santos pelo capitão-mor Cristóvão Jaques).

Por força destas circunstâncias, a história da organização municipal no Brasil-colônia não pode ser senão a história da legislação portuguesa sobre a administração dos concelhos, dentro do mesmo período: à parte alguns fatos acidentais que não afetaram de modo algum a índole da instituição e, antes, pertencem à história geral, ou externa, desse período, como desnaturações, que eram, das instituições locais, usurpações e invasões das atribuições dos delegados do poder central, frutos da anarquia que naturalmente reinava na vasta colônia quase despovoada, tão distante das autoridades da metrópole, e não evolução histórica de instituições peculiares ao *self-government*.”

Considerando as **municipalidades** no Brasil-Colônia, vejamos o que nos diz **Levi Carneiro** (4):

“Foram as câmaras municipais do Brasil e os cabidos da América Espanhola — citando Oliveira Lima — a sementeira colonial das franquias liberais.

(4) O federalismo. Suas explosões. A Confederação do Equador, Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1914, tomo especial III, pág. 207.



Ao tempo em que para aqui vieram transplantadas, não haviam sofrido ainda a redução de atribuições, que Pombal realizaria para estabelecer o absolutismo. Ainda a Ordenação Filipina lhes dava grande desenvolvimento e considerável autoridade. Cabiam-lhes atribuições judiciárias. A Ord. L. 1, t. 67, regulava a eleição por voto secreto — dos juizes, vereadores, almotacés e outros oficiais; no L. 1, l. 66 § 29, determinava que “as posturas e vereações que assi forem feitas, o corregedor da Comarca não lhes poderá revogar, nem outro algum official, ou Desembargador nosso, antes as façam cumprir e guardar”.

Históricamente, as municipalidades precederam, no Brasil, a província e o Estado. Muitas vèzes, o povo elegeu as Câmaras, criando novos municípios — e só depois o govêrno ratificou a eleição, expressamente ou apenas tácitamente.

E, por outro lado, aqui — citando Oliveira Lima —, as câmaras municipais “contrastaram, instintivamente, sempre que lhes era possível, e mesmo às vèzes mais longe que suas forças, a autoridade que fôra feita legalmente despótica, e que mais tirânica ainda se pretendia tornar, dos feudatários, dos governadores, dos vice-reis” — e, afinal, levava a termo a independência do País.

Em 1641, teve assento nas Côrtes um enviado da Câmara Municipal do Rio: em 1685, um da do Maranhão. Refere Pereira da Silva que, por vèzes, as câmaras chegaram a exigir a presença dos governadores e até a

suspendê-los, nomeando-lhes substitutos enquanto a metrópole não provia definitivamente o cargo.

A Câmara do Rio, mais tarde secundada por outras, teve a iniciativa dos movimentos para a convocação da Constituinte, para a aclamação do Imperador, para a reforma da Constituição. Em 1824, é nas Câmaras Municipais que se vai reunindo o povo e jurando a Constituição de Lisboa. Na Confederação do Equador, na República do Piratini teve relevância, igualmente, o papel político desempenhado pelas municipalidades. Em 1831 e 1832, mais de duzentas representações de municipalidades pediram a revisão da Constituição.”

Ainda sôbre a organização municipal no Brasil-colônia, vejamos o que nos diz José de Castro Nunes <sup>(5)</sup> e João Martins de Carvalho Mourão (citado anteriormente):

“Com a Constituição do Império (1824) e a Lei Regulamentar de 1.º de outubro de 1828 começou a fase verdadeiramente brasileira da história municipal do Brasil.”

Continuando, diz o autor que,

“Até então, o que havia entre nós era o município português, transplantado para cá. Era instituição importada da Metrópole e regida pelas leis desta, em cujos negócios não tiveram ingerência apreciável as nossas Câmaras, embora lhes fôsse dado enviar às Côrtes de Lisboa **procuradores** para, perante elas, **capitular** as queixas e necessidades da capitania. Que apesar d'isso, porém, o surto espontâneo da instituição assinalou-se por vèzes em vários pon-

(5) José de Castro Nunes, Do Estado Federado e sua organização municipal, pág. 42.

tos do país, constituindo-se à revelia das autoridades centrais, como fizeram Campos e Parati (Estado do Rio), então pequenos núcleos de população, que levantaram **pelourinho**, monumento que simbolizava a independência municipal — fazendo em seguida as devidas comunicações à metrópole, que ratificou a iniciativa popular.

Estes exemplos de independência, esse espírito de emancipação e rebeldia eram muito da instituição portuguesa... e se hoje causam admiração, cumpre não perder de vista que era a repercussão no vasto deserto colonial das velhas lutas que já a esse tempo se aproximavam do seu termo, no cenário europeu, no sentido da subordinação dos poderes locais à autoridade central, que os absorveu para consolidar-se e formar o moderno Estado constitucional.

"A Constituição do Império", refere o autor, "não foi obra da Constituição dissolvida, embora reproduzisse as idéias capitais do projeto. Na discussão deste, apareceu, sob a forma de emendas, a idéia, já a esse tempo em boa marcha, da **federação provincial**, aspiração que caracteriza todo o nosso passado, mas que, naquele momento histórico, teve que ceder à conveniência superior da unidade nacional."

A lei de 1.º de outubro de 1828 declarou as câmaras municipais "corporações meramente administrativas", sujeitando as municipalidades à tutela dos poderes centrais, e subordinando-as diretamente aos presidentes de províncias e, em certos assuntos, ao ministro do Império e à Assembléa-Geral, na Côrte.

Caracterizando-se como opressora das liberdades municipais, a lei de 1.º de outubro de 1828 foi duramente criticada, reunindo-se sob este espírito a assembléa que, em 1834, votou o Ato Adicional

à Constituição. Constando de seu programa várias idéias descentralizadoras, o Ato Adicional foi muito discutido e constituiu a eclosão das tendências federalistas de base provincial.

## A FEDERAÇÃO

Diz-nos **Oliveira Lima** (6) constituir o traço comum na evolução da história americana, o **particularismo**. Conseqüência lógica deste particularismo, será o federalismo que, em 1834, é uma idéia tão forte que é capaz de presidir um Ato Adicional à Constituição de 1824, Ato este que prega a descentralização e o fortalecimento das províncias, em torno das quais vai se desenvolvendo o movimento federalista.

Que é federalismo?

Segundo o professor **João Camilo de Oliveira Torres** (7), a palavra "federalismo" quer dizer o seguinte:

"**Federação** — s. f. (Do latim *foederationem*) — Confederação, aliança, reunião de confederados."

"**Federar** (Do latim *foederare*) — Confederar."

"**Federativo** — adj. (Do latim *foederatus*, com sufixo *ivo*) — que pertence à federação ou confederação. Sistema federativo: sistema político em que muitos estados vizinhos se reúnem em corpo de nação, conservando cada um seu governo próprio e a sua independência para tudo quanto não diga respeito aos interesses comuns. Foi adotado na antiguidade pela Lícia, Etólia e Acaia, e, entre os modernos, pela Suíça e pela União Americana etc. A necessidade em que os pequenos estados se acharam de se unirem para fundar, ou

(6) Oliveira Lima, *A América Latina e a América Inglesa*, págs. 61-64.

(7) João Camilo de Oliveira Torres, *A Formação do Federalismo no Brasil*, pag. 19.

defender a sua liberdade foi que deu origem ao sistema federativo."

(Classificação de Domingos Vieira.)

Nos diversos movimentos revolucionários por que atravessou o Brasil durante o primeiro Império, movimentos estes que traziam, uma por vezes longínqua, outra por vezes próxima, idéia republicana, mas que tendiam sempre para a Federação, pela autonomia das províncias que defendiam e por se colocarem contra o excessivo poder do governo central, teve grande importância a Confederação do Equador (1824) — explosão nativista, tendente já à República e visando ao separatismo.

Outro episódio importante, dentro da evolução do espírito federativo, foi a Questão Cisplatina que, segundo Levi Carneiro (autor já citado),

"sem repercussão direta no desenvolvimento da história do Império, acarretou, com sua perda, o desprestígio, até certo ponto benéfico no momento, das forças militares e do Imperador, e agravou outras desordens internas contemporâneas, pelo desvio de tropas consideráveis e pela irritação resultante dos sacrifícios de tão mal orientada empresa... Montevideo quis unir-se ao Brasil, enquanto supos que ele o protegia; imediatamente que conheceu o contrário, cuidou de separar-se... A resposta parece confirmar a alegação. Se era a federação o regime conveniente à Banda Oriental, porque o não adotaram? E os erros da administração, de que provinham, senão da centralização absurda? A esse episódio, seguir-se-ia, e naturalmente influenciado por ele, o duradouro movimento a que corresponde a República do Piratini. Nem a proximidade cronológica dos fatos, nem a proximidade territorial dos cenários fizeram pensar na identidade fundamental dos dois casos políticos."

Cronologicamente, a evolução constitucional deste período teve como seqüência à convocação da Assembléa de 1822 a primeira Constituição Imperial de 1824 (elaborada pela Comissão constituída após a dissolução da Constituinte e jurada pelo Imperador em 25 de março de 1825).

A outorga desta Constituição provocou a revolta dos liberais, daí surgindo o movimento revolucionário que se chamou **Confederação do Equador**.

Na agitação política que abalou o reinado de D. Pedro, teve grande influência, igualmente, o desfêcho da questão Cisplatina que resultou na Banda Oriental do Uruguai como república independente (independência reconhecida em 1828).

A maioria parlamentar na Câmara, composta de liberais monarquistas, de federalistas e de republicanos, a multiplicação dos jornais federalistas e republicanos e candidatos destes dois partidos às eleições de 1830, constituíram peças importantes no clima de tensão por que atravessava o País e que culminou com a abdicação do Imperador, em 7 de abril de 1831.

A conseqüência do 7 de abril não foi a pacificação dos ânimos e sim, o recrudescimento da crise que sacudia o País, fazendo com que os liberais exaltados tendessem não só para a idéia exclusiva da Federação, como ainda para a de uma República Federativa.

Clamava-se pela reforma da Constituição e pela Federação, alegando-se o abandono em que se encontravam as províncias, submetidas a uma excessiva centralização administrativa.

Eleita uma comissão para a reforma da Constituição, foi apresentado o projeto de reforma (9 de maio de 1831), cujo artigo 1.º rezava:

"O Império do Brasil é a associação política dos cidadãos brasileiros de

tôdas as suas províncias, federadas por esta Constituição.”

Apresentados inúmeros projetos e substitutivos, decidiu-se que a reforma se fizesse no sentido da **Monarquia Federativa**.

Analisando os trâmites do projeto de Reforma, **Levi Carneiro** (autor já citado) diz:

“Em 7 dias o projeto atravessara na Câmara todos os turnos regimentais. Não consta nos Anais uma só palavra impugnando, ou sequer justificando o aditivo de Manoel Amaral. Esse aditivo — que era o traço característico do projeto e resumia-lhe a orientação — constituiu o § 1.º (A emenda de Manoel Amaral rezava: “O art. 1.º do título 1.º da Constituição do Império será reformado no sentido da Monarquia Federativa, e neste sentido serão também reformados os mais artigos que lhe dizem respeito.” Nos parágrafos seguintes, porém, firmavam-se modificações consideráveis: abolia-se o Poder Moderador, passando para o Executivo as atribuições que fôsem conservadas; seriam discriminadas as atribuições da Assembléa Nacional e de cada Câmara; A Câmara dos Deputados seria renovada bienalmente; suprimia-se a vitaliciedade do Senado, efetuando-se a eleição do terço bienalmente; suprimia-se o Conselho de Estado; os Conselhos-Gerais seriam convertidos em assembleias provinciais, com duas Câmaras, vigorando as leis nas Províncias, nos objetos de sua competência apenas com a sanção do presidente; as rendas públicas seriam divididas em nacionais e provinciais, fixando a Assembléa Nacional os impostos necessários para as despesas nacionais, e as assembleias provinciais os necessários para as despesas provinciais; o Regente seria eleito pelas

assembleias provinciais, feita a apuração pela Assembléa Nacional: em cada município haveria um Intendente com atribuições correspondentes às do presidente na província.” Continuando, diz o autor:

“Era um conjunto de medidas acertadíssimas capazes de instalar o regime federativo em bases sólidas. Marca o apogeu da idéia federalista.”

Era esta a situação constitucional no País, quando, em 1835, explodiu no Rio Grande do Sul a Revolução Farroupilha, que, segundo **Pedro Calmon** (8),

“foi como uma fixação das angústias democráticas que, até aí, se tinham desdobrado em incertas manifestações de desgosto popular, desavenças de classes, ideais vagos: pôs à prova a integridade do País. O nome de Feijó não logrou evitá-la. Nem a sua energia pôde abatê-la. Sucediavam-se os acontecimentos numa lógica implacável. A debilidade do governo central tomara no Rio Grande a forma detestável duma opressão oligárquica: o protesto dos “farroupilhas” — exacerbado pelo espírito militar da província — foi-lhe a consequência.”

## A REVOLUÇÃO FARROUPILHA

Se em Pernambuco e no norte do País as revoluções do período da primeira fase imperial se processaram visando a ideais separatistas ou a sentimentos nativistas contra o elemento português predominante, a Revolução Farroupilha constituiu uma afirmação de ideia de liberdade e de implantação de soberania da Província, desprestigiada e menosprezada pelo Poder Central.

(8) Pedro Calmon, História do Brasil, tomo 5, pág. 1.605.

"Nenhuma província", disse Assis Brasil<sup>(9)</sup>, "é tão diversa do resto do país como o Rio Grande do Sul. As condições históricas acentuaram essa situação excepcional. Nunca fêz parte de capitania alguma e os seus capitães-generais tiveram a autoridade emanada do próprio rei, foram absolutos e, de fato, independentes."

Distendendo-se sobre as fases da evolução da história da Província, diz o autor que, depois da independência, a situação tornou-se crítica pelos excessos da centralização e que a perda da Cisplatina aumentou as queixas locais, tornando-se, depois do 7 de abril, a federação como "idéia culminante dentre todas as aspirações liberais."

Em 1834, subiu à presidência da Província o Dr. Fernandes Braga, liberal, simpatizante da idéia republicana.

Sua gestão nos destinos da Província, entretanto, não encontrou por muito tempo a simpatia dos meios liberais e, derrotado nas eleições da Assembléa Provincial, ficou em minoria. Em breve, suspeitando da reunião destes liberais com Lavalleja, com quem estariam tramando a federação do Rio Grande do Sul com o Uruguai, Fernandes Braga fêz uma denúncia à Assembléa Provincial.

Em 20 de setembro de 1835 estourou o movimento revolucionário que duraria quase 10 anos, fugindo o Presidente e apoderando-se os revoltosos da cidade de Porto Alegre, tendo à frente o comandante Bento Gonçalves, que oficiou ao Governo Imperial afirmando obediência.

Segundo Levi Carneiro (autor citado), em 23 de setembro Bento Gonçalves ainda declarava que o propósito da revolução era restaurar o império da lei "sustentando o trono do nosso jovem monarca e a integridade do Império". No manifesto de 25, ele mesmo expõe minuciosamente os motivos da revolução. São atos do governo provincial "as arbitrariedades do governo provincial", des-

de "as promessas falazes do presidente Braga" até "as violações da sagrada garantia do *habeas corpus*. Não transparece o pensamento separatista: ao contrário, entre os motivos alegados estão, precisamente, "as acusações caluniosas de quererem desmembrar a província do Império, feitas àqueles que em todos os tempos expuseram suas vidas e verteram seu sangue em defesa da sua integridade". Mas, continuando o autor, no fundo de todas essas queixas está, latente, mais expresso, o anseio federalista. O último artigo desse libelo veemente revela a aspiração de autonomia: denuncia "o contra-senso de achar-se o partido liberal perseguido e fora do poder, sendo, no entanto, maioria na Província." (o grifo é nosso).

Da idéia de Federação, latente nos inícios da Revolução, evoluiu-se, paulatinamente, para a de separação e para a de República.

É Assis Brasil (autor citado) quem refere que Antônio Netto, comandante da primeira brigada revolucionária, foi o primeiro a dizer da necessidade de submissão ao governo imperial ou então da separação da província:

"O Rio Grande desligando-se do Brasil, formaria um Estado livre e independente, sob a forma republicana, mas que conservaria o amor antigo aos irmãos brasileiros, e aceitaria em qualquer tempo a confederação de todas as outras províncias que se colocarem nas mesmas condições políticas."

No ano de 1836, Netto assim se dirigia a seus comandados:

"Nós, que compomos a primeira brigada do exército liberal, devemos ser os primeiros a proclamar, como proclamamos, a Independência desta Província, a qual fica desligada das

(9) Assis Brasil, História da República Riograndense, pág. 29.

demais do Império, e forma um Estado livre e independente com o título de República Rio-grandense."

No dia 5 de novembro do mesmo ano, a Câmara Municipal da cidade de Piratini proclama a independência política da Província, denominando-a de Estado Rio-grandense.

"A aspiração federativa", diz **Levi Carneiro**, "é o sentimento nacional se revelam na expressa declaração de que o novo Estado se poderia ligar — por traços de federação àquelas das províncias do Brasil que adotassem o mesmo sistema de governo e se quisessem federar ao novo Estado."

"Na organização interna da República do Piratini — continua o autor —, chega a ser impressionante a preocupação de legalidade. No Jaguarão, em Piratini, em Laguna, confere-se uma parte predominante às Câmaras Municipais. Elas iniciam o movimento republicano, proclamam a República. A par disso, a República aceitou as leis do Império, adaptadas àquela forma de governo. Criou-se logo o ministério com seis pastas, e o Tesouro Público, regulou-se e efetuou-se normalmente a arrecadação de impostos. Desenvolveu-se a imprensa. Publicou-se o "O Povo", a princípio de propriedade do governo, depois "O Americano", também de propriedade nacional. Em 1843, a "Estrêla do Sul". No "O Povo" se lia a epígrafe:

"O Poder que dirige a revolução tem que preparar os ânimos dos cidadãos aos sentimentos de fraternidade, ou modéstia, de igualdade e desinteressado e ardente amor da Pátria."

**Segundo Felisbelo Freire,**

"A República de Piratini representa o primeiro esforço da função legislativa. Se a Confederação do Equador

é o berço histórico da federação, ainda que se limitasse a delinear os princípios gerais do direito republicano, a República do Piratini é o berço histórico desse direito. Nela estão os seus primeiros fatores de elaboração."

"A Revolução Farroupilha", diz **Walter Spalding** (10), "foi um exemplo e uma lição que, infelizmente, nem sempre foi escutado, contra a prepotência. Desatendido em suas reivindicações, tornou-se necessário o uso da medida extrema. E essa medida foi o grito de **Liberdade ou Morte** do General Antonio Sousa Netto nos campos de Seival, proclamando a Independência e a República do Rio Grande livre. Só assim o Brasil começou, depois de muita campanha inútil, a meditar em seu destino. Foi preciso que os farroupilhas, numa peleja titânica de quase dez anos, propagassem aos quatro ventos seus anseios de liberdade e dissessem ao Brasil que dele se separavam, como se separaram, enquanto não lhes fosse concedido quanto desejavam e que era, simplesmente, Igualdade e Justiça... Incutir no Brasil o amor à nacionalidade foi, certamente, a maior das vitórias da Revolução Farroupilha. Outra foi a da pregação da federação dentro do sentido republicano."

## O MANIFESTO DE 1870

Apontado por **Levi Carneiro**, o Manifesto de 1870 constitui o terceiro momento básico do Federalismo, no Império.

Um ano antes já publicavam-se artigos de propaganda, em favor de uma República Federativa e logo aparece o

(10) Walter Spalding. A Epopéia Farroupilha, pág. 166.

Manifesto Liberal, de autoria de Nabuco de Araújo, que pregava a "reforma ou a revolução".

Visando à descentralização no sentido do *self government*, fortalecia igualmente a ação municipal.

Eram estes os pontos principais do Manifesto:

- 1 — reforma eleitoral, a fim de pôr termo ao absolutismo de fato, proveniente de eleições reais, absolutismo que passa de mão em mão nas repúblicas, e é fixo, permanente nas monarquias;
- 2 — reforma judiciária — sistema de defesa das liberdades individuais;
- 3 — abolição do recrutamento e da Guarda Nacional, os dois poderosos mecanismos de perseguição e de domínio de que o governo estava de posse;
- 4 — emancipação dos escravos.

O programa liberal não falava na descentralização e se mostrava indiferente ao enfraquecimento das províncias e dos municípios, até que em dezembro de 1870 surge o Manifesto, onde se lha o seguinte a respeito da Federação:

"No Brasil, antes da idéa democrática encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que êle se divide, os climas vários, as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local, acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território. Foi a necessidade que demonstrou, desde a origem, a eficácia do grande princípio que, em balde a força compressorra do regime centralizador, tem procurado contrafazer e destruir... A

independência proclamada oficialmente em 1822 achou e respeitou a formada divisão colonial... A revolução de 7 de abril de 1831, trazendo à superfície as idéias e as aspirações sufocadas pela reação monárquica, deu novamente azo ao princípio federativo para manifestar-se e expandir-se. A autonomia das províncias, a sua desvinculação da côrte, a livre escôlha dos seus administradores, as suas garantias legislativas por meio das assembléias provinciais, o alargamento da esfera das municipalidades, essa representação resumida da família política, a livre gerência de seus negócios, em tôdas as relações morais e económicas, tais foram as condições características desse período de reorganização social, claramente formuladas ou esboçadas nos projetos e nas leis que formaram o assunto nas deliberações do governo e das assembléias desse tempo... A autonomia das províncias é, pois, para nós mais do que um interesse imposto pela solidariedade dos direitos e das relações provinciais, é um princípio cardeal e solene que inscrevemos na nossa bandeira. O regime da federação, baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elevando-as à categoria de Estados próprios unicamente ligados pelo vinculo da mesma nacionalidade e de solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquêlê que adotamos em nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira. Se carecéssemos de uma fórmula para assinalar perante a consciência nacional os efeitos de um e outro regime, nós a resumiríamos assim: Centralização — Desmembramento. Descentralização — Unidade." (11)

(11) Levi Carneiro, op. cit., págs. 274 a 280.

## A REVOLUÇÃO FEDERALISTA DE 93

Proclamada e legalizada a República, surgiram as primeiras dificuldades políticas do novo regime que, paulatinamente, marchou para a dissolução do Congresso, para a deposição do primeiro Presidente e a ascensão do Vice-Presidente ao Poder.

Em meio à turbulência que sacudia os Estados, a morte do Imperador em Paris deu força ao movimento de restauração da monarquia, movimento este que se prendia às origens de um sebastianismo histórico, revivido agora em terras brasileiras.

As discussões que se travavam por eleições e por reforma constitucional foram tornando cada vez mais violento o clima que reinava no País, agravado com a decretação do estado de sítio por Floriano, em 1892, e pela luta em que se degladiavam os partidos políticos.

No Rio Grande do Sul, palco da Revolução Federalista, à época da proclamação da República dominavam dois partidos: o Partido Liberal, cujo chefe era o Conselheiro Gaspar Silveira Martins, e o Partido Republicano, à cuja frente estavam Julio de Castilhos e Pinheiro Machado.

Em 1892, surgiu o Partido Federalista, que defendia maior predominância do poder federal sobre o estadual, pendendo para o sistema unitário e centralizador de governo, adepto ainda da instalação, na República, de um sistema parlamentar, como o que vigorara na monarquia. O chefe do Partido Federalista foi eleito, recaindo a escolha por unanimidade, em Silveira Martins.

Aos federalistas opunham-se os republicanos que sustentavam a idéia de uma Federação com ampla autonomia dos Estados.

Na Revolução, os federalistas foram chamados de **maragatos** (por usarem lenços vermelhos ao pescoço) e os republicanos de **pica-paus** (por usarem divisas brancas).

A luta encarniçada entre estes dois partidos, cada um defendendo suas idéias; o adiamento das eleições no Estado; a onda de perseguições políticas e as divergências quanto à Carta Republicana do Estado (obra quase que exclusiva de Julio de Castilhos) foram as causas da Revolução Federalista que recebeu também o nome de Segunda Revolução Farroupilha.

Segundo Arthur **Ferreira Filho** (12),

“A Revolução Federalista é um dos raros casos de guerra civil que não obedeceu a qualquer motivo de natureza econômica. Os motivos de sua eclosão foram exclusivamente políticos. Ela nasceu de ressentimentos entre homens que, na disputa do poder, no Estado, haviam recebido reciprocos agravos.

Aos opositoristas dessa natureza juntaram-se os adversários ideológicos da Constituição de 14 de julho, à frente dos quais se achava a grande figura de Silveira Martins, parlamentarista convicto.

A ausência de outros móveis, que não os políticos, ressalta de todos os manifestos e proclamações dos federalistas, do princípio ao fim da Revolução.”

A luta, que se revestiu de uma crueldade intensa, se estendeu por todo o governo de Floriano Peixoto, sendo pacificada somente no governo de Prudente de Moraes.

Por este cunho de violência, talvez, é que nenhum historiador se deteve profundamente no estudo desta revolução até hoje.

(12) Arthur Ferreira Filho, *História Geral do Rio Grande do Sul*, pag. 148.



## A FEDERAÇÃO NA PRIMEIRA REPÚBLICA

Proclamada a República, o Brasil marchou para uma descentralização progressiva das antigas províncias que agora constituíam os Estados do novo regime.

Diz Oswaldo Trigueiro <sup>(13)</sup> que

“ao proclamar-se a República, era fatal que se implantasse a Federação. Por um lado, não se tinha idéia de descentralização política sem federação, como viria a ocorrer, por exemplo, na Espanha Republicana, na República Italiana e na União Indiana. Por outro lado, os países mais progressistas do Continente — os Estados Unidos, a Argentina e o próprio Domínio do Canadá — eram Estados federados, o que demonstrava a adaptabilidade do federalismo às peculiaridades das maiores nações da América. O federalismo era arrolado entre as causas determinantes do desenvolvimento e da prosperidade daqueles países, e isso explica que ele fôsse o ponto mais importante do programa republicano, aceito mesmo por muitos que se conservavam fiéis à Monarquia. A República, com efeito, deu às antigas Províncias, transformadas em Estados federados, governo e administração autônomos. Esta autonomia foi um fator poderoso de desenvolvimento cultural e de progresso material, com a diversidade decorrente das circunstâncias locais. Mas daí a dizer-se que praticamos fielmente a Federação, tal como a idealizada pelos constituintes de 1891, vai enorme distância.”

Em sessão de 13 de novembro de 1890, assim se manifestava o constituinte Julio de Castilhos <sup>(14)</sup>:

“Nós estamos aqui reunidos para instituir a República Federativa; e, senhores, posso assegurá-lo, não há matéria mais importante, sob o ponto de vista da Federação, do que a que se contém no Título I da Constituição. (Apoiados.)

Aquêles que, como nós, por longos anos, fizemos uma propaganda da República, não a queremos unitária, mas, sim, federativa, essencialmente federativa.

É, portanto, a Federação o segundo termo da grande questão, tão importante como o primeiro.

Nós entendemos, como sempre sustentamos, que a República Federativa é o único meio de garantir a unidade política no meio da variedade dos interesses e dos costumes da nação.

E se a Federação não ficar instituída na Constituição, havemos de ver ressurgir sob a República a mesma agitação que se avolumou sob o Império.

Pedíamos a República Federativa como condição eficaz de garantir a homogeneidade política no meio da variedade dos interesses econômicos e das circunstâncias e costumes das populações; e é isso mesmo o que deve ficar assegurado na Constituição.

(13) Oswaldo Trigueiro, *A crise do federalismo*, Revista Brasileira de Estudos Políticos, página 45.

(14) *Anais da Constituinte de 1890*, volume I, pág. 182.

ção que esse Congresso vai decretar. Mas a Federação, para ter realização efetiva, completa, satisfatória, depende da devolução aos Estados, não somente dos serviços que lhes compete, porque são correspondentes os seus interesses peculiares, como também da devolução das rendas que no regime decaído, o qual tanto combatemos, eram absorvidas quase que totalmente pelo governo central."

Em sessão de 16 de novembro de 1890 falava **Rui Barbosa**:

"Vimos da União. A União foi o único benefício que a monarquia nos assegurou: para que a República, para que a federação não fiquem abaixo da monarquia, é preciso que elas se mostrem capazes de manter a União pelo menos tanto quanto a monarquia soube mantê-la.

A dissolução do país ou a perda e a ruína da nossa integridade foram por muito tempo os espantalhos com que se deteve o bom êxito das esperanças republicanas; e, se hoje os nossos primeiros passos não se dirigem firmemente em sentido que dissipe essas apreensões, se nós, nas primeiras medidas adotadas por este Congresso, não demonstrarmos que a nossa primeira preocupação é a unidade da Pátria, a República será uma grande decepção para todos os amigos do país.

Peço permissão para falar com franqueza e sinceridade; há incontestavelmente entre nós sintomas de uma moléstia, moléstia natural nas crises de transição em que as exagera-

ções são sempre pronunciadas e inevitáveis.

A idéia federalista assumiu a posse de todos os espíritos, mas o seu domínio exagera-se, perturbando muitas vezes a nossa lucidez na apreciação das questões que a ela se ligam. Há um apetite (permita-se a expressão) desordenado e doentio de federação, cujas conseqüências seriam a perversão e a ruína do princípio federativo.

O orador foi federalista antes de ser republicano, não foi republicano senão quando a força absoluta dos acontecimentos o convenceu de que a federação se tornara impossível com a monarquia, e considera como a mais grave das responsabilidades daqueles que presidiram os destinos do país nos últimos momentos do império, a oposição tenaz, obsecada e louca com que eles direta ou indiretamente obstaram a inauguração do regime federativo.

A federação teria apenas demorado a república por muito pouco tempo, mas teria poupado à república as dificuldades com que está lutando, e com que ainda continuará a lutar durante um período talvez não muito breve.

Mas a força da idéia, a pujança torrencial com que ela penetrou na opinião, deram em resultado a eliminação, por assim dizer, da opinião contrária, produzindo um estado social em que já não há senão federalistas e em que muitas vezes os mesmos federalistas são aqueles que de-

fendem a federação... Eu desejava que a constituição proposta fôsse mais perfeita; mas é a melhor que presentemente se pôde obter. Agora só nos resta escolher entre ela e a desunião, entre ela e a anarquia. Os negócios públicos do país pendem por um fio, e, se não chegarmos a um acôrdo próximo, sensato e perfeito as sementes da desordem, que se acham profundamente dispersas, por tôda a parte, não tardarão a germinar com os mais desastrosos efeitos."

Muitos debates sôbre Federação e sôbre Federalismo travaram-se durante a elaboração da Constituição de 91, pregando uns oradores um federalismo sem exageros, jogando-se outros à idéia federalista sôbre tôdas as outras.

**Oswaldo Trigueiro** (autor já citado) assim se refere aos primeiros tempos da República:

"A Federação não funcionou bem, antes de tudo, porque a Constituição funcionou mal. A primeira Constituição republicana estabeleceu um regime democrático, baseado no pressuposto do govêrno representativo, derivado do sufrágio popular. Ora, êsse requisito fundamental foi sempre deturpado na primeira República, como o fôra no Império. O Brasil era, então, muito mais do que hoje, um país iletrado e sem tradição democrática. O voto nunca foi livre e a fraude sempre impediu a vitória das oposições. O país legal era uma República governada pelos representantes da soberania popular; o país real era o govêrno con-

trolado por grupos oligárquicos que manipulavam as eleições à revelia do povo. Que essa oligarquia fôsse representativa do que de melhor havia no país, e que a êste haja prestado bons serviços, são atenuantes que não alteram basicamente os termos do problema."

Continuando, diz o autor que

"nas quatro décadas da primeira República, pode-se dizer que sômente os grandes Estados — Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul — tiveram o gôzo ininterrupto da autonomia federativa consagrada na Constituição Federal. Eram êstes os Estados que nomeavam os Presidentes e dominavam o Congresso, e que por isso mesmo tinham força suficiente para defender sua autonomia."

Fora dêstes Estados, nenhum outro tinha autonomia, tornando-se pouco a pouco os governadores tão submissos ao poder central como o haviam estado os presidentes das províncias. Os empréstimos no exterior, a manutenção das forças militares nos Estados, constituíam igualmente pontos fracos na Federação, marchando-se para a reforma constitucional de 1925 e para a revolução de 30 que se foi antes que tudo, reivindicatória da autonomia dos Estados, resultou no hiato constitucional de 15 anos, até 1945.

A Assembléa Nacional Constituinte de 1934 debatia a Federação, como o debatera a de 1890:

"Sem embargo das lições da História, ainda há hoje quem pense na centralização política e administra-

tiva, que o País repele desde a Colônia até os dias que passam, ininterruptamente, sem desfalecimentos, sem tibiezas, sem tergiversações... Esquecem, os que assim pensam, que nós — homens e sociedades humanas — somos limalha de ferro em campo magnético, permanentemente sujeitos à ação de forças várias, inelimináveis, que nos arrastam, queiramos ou não, no sentido de resultante inevitável.” (Sampaio Correia, em sessão de 27 de dezembro de 1933.)<sup>(15)</sup>.

Referindo-se ao Federalismo, assim se manifestava o Sr. Augusto de Lima, em sessão de 27 de janeiro de 1934 <sup>(16)</sup>:

“A República não veio com a proclamação simultânea das diversas antigas Províncias, mas surgiu no Campo de Sant’Ana, com o gesto de Deodoro, e depois aderiram a ela as antigas unidades provinciais, que formavam o Império e se achavam centralizadas ao poder imperial existente na sua Córte do Rio de Janeiro...”

A formação da Federação brasileira nasceu da descentralização das Províncias, ao contrário da Federação americana, que nasceu de longo processo de unificação dos Estados, que eram soberanos.

Na União Americana — continua o orador — a autonomia resultou de uma soberania. No Brasil, a autonomia derivou da descentralização preexistente ao nascimento dos Estados. A soberania, portanto, para nós, reside eminentemente na União, sem forçar o regime, porque essa soberania

já existia no Império e passou a ser republicana. As províncias deixaram de ser apenas administrativas, dependentes do poder central, para se tornarem entidades autônomas, elementos, unidades do corpo federal, que forma a Federação brasileira.

Em tais condições, convém delimitar os campos. De um lado, o da soberania nacional, e, de outro lado, o da autonomia local.

Mas em que consiste a autonomia local? Consiste no exercício de todos os direitos e poderes que não são indispensáveis à essência da soberania, para a manutenção da vida local, o desenvolvimento do seu progresso, a vida civil, administrativa e judiciária.

A Constituição de 24 de fevereiro conseguiu, perfeitamente, definir até onde chega a autonomia local, onde essa autonomia local perde o exercício, onde ela pode ser contrastada pelo poder federal.”

Declarando-se a favor de, no caso da discriminação das rendas fôsse dada a maior elasticidade às unidades da Federação, prossegue o orador:

“O anteprojeto, por assim dizer, extraiu da autonomia dos Estados todos os elementos mais indispensáveis à sua manutenção. Há Estados cuja vida administrativa, prolongamento da econômica, não poderiam

(15) Anais da Assembléia Nacional Constituinte, 1935, vol. V, pág. 138.

(16) Anais da Assembléia Nacional Constituinte, 1935, vol. VII, pág. 573.

subsistir um ano sequer, à adoção dessa disposição judaica que lhes tira o Imposto de exportação.

Ora, sabendo-se, perfeitamente, que Estados há que se não poderiam manter, uma vez eliminado esse imposto, é forçoso admitir que no anteprojeto já vinha preconcebida a idéia de suprimir a autonomia de muitas unidades, incapazes de viver sem esse tributo, e, ainda mais, sem muitos outros que foram reservados à União, como elementos imprescindíveis à sua vida.

Por outro lado, há dentro dos Estados, como uma das condições anatómicas para a sua existência, células indispensáveis, que são os municípios. Não acho que haja proporcionalidade entre os municípios, em relação aos Estados, e entre estes, em face da União. Absolutamente, não há. A meu ver, a autonomia dos Estados é muito mais importante, muito mais vital, no quadro da federação, do que é a dos municípios."

Esclarecendo que se houvesse a mesma proporção entre a autonomia municipal e o Estado, e a estadual em relação à União, era necessário que, semelhantemente às instituições estaduais, possuissem os municípios iguais poderes — Legislativo, Executivo e Judiciário, continua o orador:

"É uma autonomia exclusiva, puramente administrativa, em relação aos seus interesses peculiares, ao passo que a autonomia do Estado, sem que atinja a esfera do poder soberano, é a plenitude de todos os poderes que são os órgãos da sobe-

rania: o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

... Poderia dizer que a Federação é semelhante à economia orgânica do homem, do ser vivo, isto é, cada um dos seus órgãos é autônomo em sua função; e a soberania consiste na sinergia de todas essas funções, formando a unidade que é o indivíduo. Essas noções, creio, com licença dos srs. fisiologistas, teriam a sanção biológica, que se aproximaria da federação."

## FEDERALISMO DE AGORA

A Constituição de 1934 e a Constituição de 1946 mantiveram a idéia federalista preconizada na primeira Carta republicana. Nota-se em ambas, porém, um certo refôrço ao poder central e o conseqüente enfraquecimento dos Estados da Federação.

Segundo os especialistas no assunto, marcha-se, presentemente, para um enfraquecimento progressivo do federalismo, forte ainda como teoria jurídica, mas encaminhando-se o regime cada vez mais, na prática, para o fortalecimento da União em detrimento dos Estados — incapazes de manter-se integralmente no plano administrativo e no plano financeiro, sem o apoio e a mão forte do poder central.

A Constituição de 1967, neste sentido, enfraqueceu ainda mais a Federação.

Em entrevista concedida ao **Estado de São Paulo** (17) o Professor **Anhaia Melo**, docente-livre de Direito Constitu-

(17) Professor Anhaia Melo, *O Estado de São Paulo*, 15 de fevereiro de 1967.

cional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, diz que

“a nova Constituição é centralizadora e transforma o País numa pseudofederação, com o agigantamento do Poder Central em detrimento das autonomias estaduais.”

Continuando, esclareceu o Professor Anhaia Melo:

“A nova Constituição do Brasil tem uma definição: é centralizadora. Este dado não nos agrada, uma vez que sempre nos manifestamos em prol da Federação, onde as unidades componentes pudessem, o quanto possível, viver as suas peculiaridades, ainda que sujeitas ao respeito dos princípios cardiais que formam a Nação brasileira.

Ainda uma vez se constata o fenômeno do gigantismo do poder central, em detrimento das autonomias estaduais.

É verdade que o problema não é apenas nosso, descobre-se o mesmo na maioria dos Estados federais. Parece mesmo que continuamos no ciclo do vaivém dos acontecimentos políticos; partindo-se do Estado unitário, caminha-se até ao extremo da descentralização político-jurídica — a Federação —, para depois retornar-se ao ponto de partida.

A nova Constituição já anuncia esse retorno. “Crisma”, mesmo o Estado republicano brasileiro que, nascido em 1889, como “Estados Unidos do Brasil” e conservado assim, inclusive em 1937, denomina-se agora “Brasil”, cuidando o Título I da Constituição não mais da “Organização Federal”, mas da “Organização Nacional.”

Até pela denominação está evidente que o Brasil caminha em direção da unidade maior, de uma integração mais robusta dentro da lei centripeta, pondo de lado a lei da autonomia, a qual, segundo os doutrinadores, marca e define as Federações.”

Em seguida, faz o Prof. Anhaia Melo a análise da nova Constituição, dizendo que o elenco de competências atribuídas à União, quer em matéria política, quer em matéria tributária (Capítulos II e V, respectivamente), é enorme, sendo diminutas as competências residuais que pertencem aos Estados, agravadas com o esvaziamento das competências concorrentes (art. 8.º, § 2.º):

“Art. 8.º — Compete à União:

.....  
 § 2.º — A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal.”

Continuando sua análise, diz o Professor que, segundo a nova Constituição, os Estados devem respeitar, além dos princípios constitucionais estatuídos — obedecidos também pela Constituição de 46 (art. 10, VII, letras a a g) —, os enumerados pelo art. 13, n.º I a VII.

“Art. 10 — A União não intervirá nos Estados, salvo para:

.....  
 VII — assegurar os seguintes princípios:

a) forma republicana representativa;

- b) temporariedade dos mandatos eletivos, limitada a duração destes à dos mandatos federais correspondentes;
- c) proibição de reeleição de governadores e de prefeitos para o período imediato;
- d) independência e harmonia dos Poderes;
- e) garantias do Poder Judiciário;
- f) autonomia municipal;
- g) prestação de contas da administração."

"Art. 13 — Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

I — os mencionados no art. 10, n.º VII;

II — a forma de investidura nos cargos eletivos;

III — o processo legislativo;

IV — a elaboração orçamentária e a fiscalização orçamentária e financeira, inclusive a aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos Municípios;

V — as normas relativas aos funcionários públicos;

VI — proibição de pagar a deputados estaduais mais de dois terços dos subsídios atribuídos aos deputados federais;

VII — a emissão de títulos da dívida pública fora dos limites estabelecidos por lei federal."

Concluindo, diz o Professor Anhala Melo que "de nada adianta a afirmação escrita no art. 13, § 1.º, da Constituição: "Cabem aos Estados todos os poderes não conferidos por esta Constituição à União ou aos Municípios", pois "todos" já foram outorgados à União".

Analisando a Carta de 1967, o **Ministro Victor Nunes Leal**, em entrevista concedida ao **Correio da Manhã** (18), disse que ela representa a agonia das Federações, pois restringe a autonomia dos Estados e se caracteriza por ser mais centralista que a anterior.

A seu ver,

"a Constituição de janeiro assinala a agonia das Federações, mas isso constitui fenômeno contemporâneo, em todo o mundo, como decorrência das dificuldades financeiras das unidades federativas, ou da progressiva melhoria nas comunicações, que reduz as diferenças entre as regiões de cada país."

Para finalizar, citamos as palavras de **Oswaldo Trigueiro**, quando diz que o federalismo sobrevive, mas perde, dia a dia, seu sentido original e sua inspiração primitiva e que os Estados vão deixando, aos poucos, de ser coletividades públicas dotadas de efetiva autonomia para transformarem-se em entidades autárquicas de governo regional, amplamente descentralizadas sob o aspecto administrativo, mas estritamente subordinadas à hegemonia política, à supremacia legislativa e ao imperialismo econômico da União.

(18) Victor Nunes Leal, **Correio da Manhã** de 24 de maio de 1967.

# Documento Histórico

## Coroação e sagração de D. Pedro I

Pública forma

Providências junto ao Procurador da Câmara de Vila Rica para a cerimônia da Coroação e Sagração de D. Pedro I, em 1.º de dezembro de 1822.

22 de novembro de 1822

José Bonifácio de Andrada e Silva

**Esta seção se destina a divulgar os documentos históricos pertencentes ao Arquivo do Senado Federal, cujo valioso acervo foi franqueado à REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA por sua eficiente Diretora, D. Gilda Leal Costa.**



Registra a "História do Brasil" (vol. V, pág. I.505) de Pedro Calmon:

"A 1.º de dezembro realizou-se, com magnificência e ordem, o espetáculo da coroação, análogo ao tradicional aparato da investidura dos reis avoengos.

A coroa foi de ouro maciço, como a desenhou **Debret**. Está hoje no Museu Imperial, de Petrópolis.

D. Pedro I quis parecer diferente dos antigos reis, substituindo o arminho do manto real por esplêndida murça de **papos de tucano**: era a sua maneira de honrar a terra, dando-se ares de **cacique**, com êsse ornato indígena. Há curiosa coincidência, na idéia da murça de papos de tucano, e na arte plumária indígena aplicada ao mesmo fim, e de que teve D. Pedro I notícia em fevereiro de 1824, quando o visitou o rei do Havai, Thamehameha II, oferecendo-lhe rico manto de penas de pássaros, hoje conservado no Museu Nacional."

#### PUBLICA FORMA

*TENDO SUA o Imperador Determinado que se celebre, no primeiro de Dezembro próximo seguinte o Auto da Sua Feliz Coroação e Sagração.*

*Manda pela Secretaria de Estado dos Negócios do Imperio, participalo ao Procurador da Camara de Villa Rica Jozé Francisco de Mesquita, para que se ache na referida Função no indicado dia observando pela parte que lhe toca o Cerimonial do mesmo Auto de que se remete o exemplar incluso. Palacio do Rio de Janeiro em vinte tres de Novembro de mil oitocentos e vinte dous — Jozé Bonifacio de Andrada e Silva.*

*Nada mais se continha em o Documento acima transcripto de donde bem e fielmente fiz passar a presente publica forma com o thior do proprio Original que Reconheço verdadeiro Rio de Janeiro cinco de Outubro de mil oitocentos e vinte sete.*

*Eu Miguel Jose Coelho da Silva que no impedimento do Proprietario Manoel Marques Perdigão o sobescrevi rubriquei em publico o Mesmo.*

*Em fé da verdade*

MIGUEL J. COELHO DA SILVA



