

# ***A Previdência Social*** ***e as*** ***Constituições Republicanas***

*Afonso César*

*Diretor Administrativo do  
Instituto de Pesquisas e Estudos  
da Realidade Brasileira*

O advento do “Estado de Serviços Sociais”, na clássica definição de Harold Laski, para o qual evoluiu irresistivelmente o Estado Liberal, caracterizou-se, sobretudo, pelo reconhecimento dos direitos sociais — e entre eles da previdência — incorporados, no mundo moderno, à grande maioria das cartas constitucionais.

Efetivamente, “a evolução da Previdência Social”, esclarece Martins Catarino, “está marcada pelo tipo de Estado: abstencionista liberal, paternalista, e intervencionista. O *Etat-gendarme* corresponde à fase do mutualismo operário, baseado na repartição proporcional de benefícios. O *Welfare State*, o Estado-providência, à atual, do seguro social, necessariamente obrigatório, como salientado por Raul Jay em famosa assertiva. De permeio, o Estado meramente assistencial, filantrópico e caritativo. O Estado não inteiramente de direito no campo securitário, mas já intervencionista e coadjuvante”. (Revista *Industriários*, nº 89, 1962)

### CONSTITUIÇÃO DE 1891

No Brasil, a própria Constituição da Primeira República, após a reforma de 1926, acolheu em seu texto, na parte relativa à competência do Congresso Nacional, a atribuição, conforme o item 28 do art. 34, de **legislar sobre o trabalho**.

Consoante depoimento de João Mangabeira, na Câmara dos Deputados, Rui Barbosa sustentara, desde 1919, a necessidade dessa alteração, ao lembrar que a "questão social" reclamava urgentemente medidas legislativas, as quais, entretanto, não tinham abrigo nem encontravam apoio "nos limites estritos do nosso direito constitucional".

Vale, porém, assinalar: a matéria não constava do projeto de revisão do nosso primeiro Pacto republicano. Resultou da Emenda n.º 2, formulada pelo deputado Nicanor Nascimento (do antigo Distrito Federal) que, ao sustentá-la nos debates constituintes, em julho de 1926, sublinhou, deplorando a timidez do Congresso no equacionamento jurídico-constitucional dos problemas sociais:

"Entretanto, na reforma que se efetua no Brasil, não houve senão quatro palavras, introduzidas por mim e que revelam esse propósito. Se não tivesse sido esse esforço, que conseguiu esse mínimo, não teríamos na reforma constitucional nenhum percebimento para essa transformação que se opera no mundo e que, reflexamente, tem de se realizar no Brasil, mas da qual não cogitam os nossos estadistas contemporâneos." (Anais da Câmara dos Deputados, vol. II, pág. 339, 1926).

Na tribuna do Senado, defendendo a iniciativa, o Senador Adolfo Gordo, da representação paulista, fez, na sessão de

18 de agosto de 1926, entre outras, estas afirmações, hoje de sabor histórico:

"Neste momento, a legislação sobre o trabalho está preocupando a atenção de todos os Paramentos e Congressos do mundo. O trabalho é função social que cria direitos e deveres e as normas reguladoras do contrato de trabalho devem ser elaboradas de plena harmonia com a fase atual do desenvolvimento econômico.

Como o assunto afeta profundamente interesses gerais, o Estado não pode deixar de intervir e de sobre ele deliberar.

A determinação das horas de trabalho, as organizações de trabalhadores, as lutas entre patrões e operários e outros assuntos idênticos afetam o interesse público, e é bem manifesto que o Estado não pode cruzar os braços.

Mas a nossa Constituição política, garantindo amplamente a liberdade de trabalho, poder-se-iam taxar de inconstitucionais leis daquela natureza. Daí a necessidade do dispositivo.

Aprovado, ficará estabelecido que em face da nossa Constituição política, o Congresso Nacional tem competência para legislar sobre o trabalho, dentro da esfera de sua ação." (Anais do Senado, 1926, vol. V, pág. III)

Chegava, dessa forma, a termo o longo debate que merecera, vinte e dois anos antes, folheto de Serzedelo Correia (*A Reforma Constitucional, 1904*), no qual aludiu à homenagem dos trabalha-

dores a Barbosa Lima (representante do Amazonas) "pela sua posição à frente dos que pensam que é chegada a hora de fazermos a reforma social que incorpora em nosso país o operariado à sociedade", embora o deputado republicano fôsse contra a revisão da Carta de 91, por entender que a legislação do trabalho independia de modificação constitucional.

É bem de ver que a disposição constitucional autorizativa do poder expressamente conferido ao Congresso Nacional, de legislar sôbre o trabalho, ingressou no texto do Estatuto de 1891 somente em 1926, quando já o Decreto n.º 16.027 criara o Conselho Nacional do Trabalho (como órgão, originariamente, do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio) e fôra promulgado o Decreto Legislativo n.º 4.682, instituidor, no País, das primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões, ambos de 1923, com precedência, portanto, de três anos sôbre a reforma em causa, sem mencionarmos legislação anterior de menor significação, como a da sindicalização rural (1903), a da garantia dos salários dos trabalhadores agrícolas (1904), a da sindicalização geral (1907) e a de acidentes do trabalho (1919). Mais ainda: desde 1917 organizara a Câmara dos Deputados a Comissão de Legislação Social no curso de discussões sôbre projeto de Código do Trabalho.

Cabe, também, salientar: o reformador constitucional de 1926, ao empregar a locução **legislação do trabalho**, não cogitou, consoante se infere, nitidamente, dos breves discursos na ocasião proferidos, de abranger nessa disciplinaçã qualquer matéria relativa aos seguros sociais, mesmo porque àquela época os assuntos previdenciários eram tidos pacificamente como parte integrante da própria legislação trabalhista, apenas nascente.

A Constituição reformada, vigente a partir de setembro de 1926, fruto de con-

trovêrsias numerosas e vibrantes polêmicas, estava, entretanto, com seus dias contados. Prevaleceria quatro anos mais, para ser, um mês depois, em outubro, irremediavelmente varrida pelo sópro vigoroso e renovador do movimento de 1930, sucumbindo juntamente com os quadros políticos tradicionais, fossilizados no duradouro exercício e mesmo no abuso continuado do poder e, afinal, destróçados pela Revolução.

### CONSTITUIÇÃO DE 1934

No ideário político vitorioso com a Revolução de 30, a questão social ocupava largo espaço. Integrara o programa de governo apresentado por Getúlio Vargas no comício da Esplanada do Castelo, durante a campanha presidencial. Fôra objeto das primeiras preocupações e cuidados do Governo Provisório que, ainda no tumulto dos momentos iniciais de sua consolidação, trinta e dois dias após o triunfo das armas revolucionárias, criara o Ministério do Trabalho que, afirma Alceu de Amoso Lima (*Jornal do Brasil*, 3-3-1967) "deu à Revolução de 30 um significado social que correspondia, de fato, a uma nova fase na evolução política nacional: a ascensão irreversível do proletariado provocada pela industrialização". Em particular, no que tange à previdência social, revelou-se, igualmente, intensa e multiforme sua atuação, consubstanciada em atos da maior expressividade, dos quais se destacam: extensão ao pessoal empregado em serviços de luz, fôrça, bondes e telefones do regime das Caixas de Aposentadoria e Pensões (Decreto n.º 19.497, de 19-12-30); reforma da legislação das CAP (Decreto n.º 20.465, de 1-10-31); regulamentação da construção de unidades residenciais pelos órgãos de previdência social (Decreto n.º 21.763, de 24-8-32); disciplinaçã dos socorros médico-hospitalares por parte das instituições de seguro social (Decreto n.º 22.016, de 26-10-32); apli-

cação do regime das CAP aos trabalhadores em mineração (Decreto n.º 22.096, de 16-11-32); organização do Instituto dos Marítimos (Decreto n.º 22.872, de 29-6-33); criação do Instituto dos Comerciantes (Decreto n.º 24.273, de 22-5-34); estruturação da CAP dos empregados em trapiches e armazéns (Decreto n.º 24.274, de 22-5-34); instituição da CAP dos Operários Estivadores (Decreto n.º 24.275, de 22-5-34).

Nada mais natural que o constituinte de 1934 sofresse o inelutável influxo dessa intensa atividade legislativa do Governador Provisório, originário da Revolução de 1930, no encaminhamento dos problemas da previdência social.

Novamente a norma ordinária haveria de anteceder o preceito constitucional e até mesmo exercer visível e inegável influência na sua elaboração.

Teria, desde então, a previdência social, permanentemente, acesso ao texto das Constituições brasileiras, como ocorrera em vários países europeus, a partir da Alemanha (1919), Áustria (1920), Liechtenstein (1931), Portugal (1933) e, no continente americano, na notável Constituição mexicana, de 1917, reformada em 1923.

Promulgada a Constituição de 1934, a 16 de julho, lá estavam os artigos 5.º e 121 :

“Art. 5.º — Compete privativamente à União:

.....  
**XIX — legislar sobre:**

.....  
 c) normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, da assistência social, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo;

**Art. 121 —** A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições de trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país.

§ 1.º — A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que collimarem melhorar as condições do trabalhador;

.....  
 h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou morte.”

Observou Pontes de Miranda (talvez o único tratadista a dedicar comentários, embora rápidos, aos seguros sociais na Carta de 1934):

“8. A letra h compõe-se de três partes, que é mister não confundirmos: uma, assistência médica e sanitária ao trabalhador; outra, assistência médica à gestante, assegurado a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário ou do emprego; terceira, instituição de previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou de morte. Pena é que, quanto à primeira parte, tivesse a Constituição

deixado de estabelecer condições mais claras de obrigação do empregador. A lei federal e, a favor do trabalhador, no caso das peculiaridades locais, à lei estadual, ficou reservada a missão." (*Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, Tomo II, pág. 325, 1937).

Justifica-se, de fato, a advertência do acatado constitucionalista, relativamente à letra h do § 1.º do art. 121, por isso que o legislador constituinte introduziu nada menos de três matérias no seu contexto: a primeira, de caráter assistencial; a segunda, de natureza trabalhista e, finalmente a terceira, de índole tipicamente previdenciária, e tudo compreendido (na forma do art. 121) no âmbito da **legislação do trabalho**.

Quanto à correlação, todavia, entre as funções assistenciais e as atividades previdenciárias, ela é válida até nossos dias. Basta considerar que, em 1952, a Convenção Internacional do Trabalho n.º 102, declarou caber aos Estados-Membros da OIT (organismo do qual o Brasil foi, em 1919, um dos fundadores) "garantir às pessoas protegidas a concessão, quando seu estado requeira, de assistência médica de caráter preventivo ou curativo", com a finalidade de "conservar, restabelecer ou melhorar a saúde da pessoa protegida, assim como sua aptidão para o trabalho e fazer frente a suas necessidades pessoais" (arts. 7.º e 10, n.º 3).

No que respeita à inclusão, na condição de legislação do trabalho, dos seguros sociais, explica-se o procedimento adotado pela circunstância de ser passível de discussão, naquela fase de seu surgimento, a própria autonomia do direito social e, com muito mais razão, não se podia, efetivamente, especular sequer sobre distinção entre direito do trabalho e previdência social.

De qualquer forma, essa Lei Magna deu expressa competência à União para legislar sobre seguro social; indicou o campo de ação da previdência: amparo da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho e morte; previu as fontes de custeio: União, empregador e empregado e, finalmente, fixou a norma da igualdade contributiva.

Sob o império dessa Constituição, entretanto, fôra inexpressivo o número de disciplinações legais votadas e promulgadas. Resumem-se, tão somente, nas Leis n.ºs 159, de 30 de dezembro de 1935, 367, de 31 de dezembro de 1936, e 477, de 17 de agosto de 1937. Constituíram, contudo, referidos estatutos, com exceção do último, leis da maior significação e importância. Regulou a Lei n.º 159 a contribuição financeira para formação da receita das instituições de previdência social e criou, a Lei n.º 367, a maior das nossas entidades previdenciárias antes da organização do Instituto Nacional de Previdência Social: o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, através do qual completou-se o ciclo de vinculação dos trabalhadores urbanos (à exceção dos empregados domésticos) à previdência social brasileira.

### CONSTITUIÇÃO DE 1937

Dirigindo-se à Nação, a 10 de novembro de 1937, outorgou o Presidente Vargas nova Constituição, asseverando:

"A organização constitucional de 1934, vasada nos moldes clássicos do liberalismo e do sistema representativo, evidenciara falhas lamentáveis, sob êsse e outros aspectos. A Constituição estava, evidentemente, antedatada em relação ao espírito do tempo. Destinava-se a uma realidade de que deixara de existir."

Na parte final dessa "Proclamação ao Povo Brasileiro", acentuou:

"Quando as competições políticas ameaçam degenerar em guerra civil, é sinal de que o regime constitucional perdeu o seu valor prático, subsistindo, apenas, como abstração. A tanto havia chegado o país."

Repudiou-a, anos mais tarde, seu notório elaborador, Dr. Francisco Campos e, depondo no Senado, em discurso de 13 de dezembro de 1946, o próprio Presidente Vargas, então Senador da República, num retrospecto de sua decisiva atuação de estadista, admitiu não houvesse adotado a melhor solução, ao promulgar a Constituição de 1937, quando disse textualmente:

"Duas vezes em minha vida fui obrigado, pela razão de Estado, a quebrar a harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo. A primeira quando dissolvi o Congresso como Chefe da Revolução de 1930. Prestei contas à Nação desse ato do Governo Provisório por mim chefiado. Usei do direito da vitória de uma revolução nacional. A segunda vez, quando reassumi a chefia da Revolução Brasileira e, em defesa da Pátria, para garantir a ordem interna e assegurar a defesa continental, fechei o Parlamento em 1937.

.....

A esta Casa presto minha homenagem, como expressão sincera de meu respeito à sua simbólica tradição. Posso ter errado na forma. Mas a História provou que cumpro o meu dever."

Restringindo, drasticamente, os direitos e garantias individuais, permitindo, com amplitude antes desconhecida, a delegação legislativa, fortalecendo por todos os meios o Poder Executivo, a Constituição de 37, além de impregnada, com mais nitidez, em relação à de 34, da ideologia nacionalista, consolidava — como acentuou José Maria Belo (um de seus intransigentes opositores) — a legislação do trabalho já existente, adicionando-lhe novos preceitos (*História da República*, pág. 411, Cia. Editora Nacional-SP, 1956).

Foi, contudo, mais concisa, de acordo com a melhor técnica, que a de 34, quando tratou diretamente da previdência social e apenas consignou estes dispositivos:

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

.....

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

.....

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

.....

l) assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto;

m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho;"

Limitou-se, portanto, a Carta de 37, a manter a competência para instituir

ção do seguro social na alçada da União e, sem alterar seu campo de ação, silenciou quanto às fontes de custeio, transferindo, assim, sua definição, necessariamente, para a esfera exclusiva da legislação ordinária.

A alusão à legislação do trabalho e à da previdência social que, na Constituição anterior, constava do Título IV, "Da Ordem Econômica e Social", na de 1937 figurou sob o título de significação muito mais restrita e evidentemente inadequada, "Da Ordem Econômica".

Nada tão impróprio, sem dúvida, por tratar-se de matéria de conteúdo não-somente econômico, mas nitidamente social. Certo, o direito do trabalho resulta da intervenção do Estado na ordem econômica. Não é menos exato, entretanto, que essa ingerência se afirma, exatamente, para resguardar direitos de caráter eminentemente social. Ou, conforme assertiva de Jean Jacques Dupeyroux (*Revista Industriários*, n.º 94): "Se há um direito que deve figurar entre os econômicos e sociais, este é, certamente, o direito à seguridade social. Não é este direito — indaga o eminente professor francês — a um só tempo, econômico e social? Trata-se, na realidade, de garantir a todos certas possibilidades de desenvolvimento no plano humano (idéia do que é social); também, na concepção moderna da seguridade social, pretende-se assegurar a distribuição mais equitativa da renda nacional (idéia econômica)."

A Constituição de 1937 caberia, entretanto, consagrar, entre nós, a autonomia do Direito do Trabalho. A propósito, na sessão de instalação do Instituto de Direito Social, a 17 de junho de 1939, Cesarino Júnior, discorrendo sobre a questão, afirmou:

"Em nosso direito positivo a questão está resolvida. Assim como Carvalho de Mendonça se apoiava na regra do art. 34, n.º 2, da Consti-

tuição de 1891, para sustentar a autonomia do Direito Comercial, podemos nós basear-nos na regra do art. 16, n.º XVI, da Constituição de 10 de novembro para afirmar a autonomia do Direito Social, pois aí vemos o direito "operário" ao lado do direito civil, do direito comercial etc."

Não haveria, porém, de firmar-se essa designação de direito "operário" — adotada na história do constitucionalismo brasileiro apenas em 1937 — que a Cesarino Júnior causara espécie, embora no Brasil da época fôsse a nomenclatura defendida por Evaristo de Moraes e, no exterior, por autores franceses como Schelle e Grigaut e, na Espanha, por Alvarez e Blanco Santa Marina, também citados pelo ilustre professor. Nem prevaleceria no direito constitucional brasileiro a denominação de Direito Social, magistralmente defendida por Cesarino Júnior.

Entretanto, a vigência da Constituição de 37 assinalaria fase de profundo aperfeiçoamento e larga expansão da legislação previdenciária, superando mesmo a atividade legislativa do Governo provisório. Mais de uma centena de estatutos legais, sob a forma de decretos-leis, foram, no período, promulgados, muitos de iniludível relevância, entre os quais vale referir: criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (Dec.-Lei n.º 651, de 26-8-38); instituição do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho (Dec.-Lei n.º 3.941, de 16-12-41); incorporação da CAP da Imprensa Nacional ao IPASE (Dec.-Lei n.º 6.209, de 19-1-44); extensão dos socorros médicos prestados pela previdência social aos aposentados e pensionistas (Dec.-Lei n.º 3.780, de 13-2-45); nova legislação de acidentes do trabalho, determinando sua integração na

previdência social (Dec.-Lei n.º 7.036, de 10-11-44); promulgação da Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil, com a unificação administrativa do seguro social no Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (Dec.-Lei n.º 7.526, de 7-5-45); fixação de valores mínimos para as aposentadorias e pensões, variáveis de acordo com as alterações do salário-mínimo (Dec.-Lei n.º 7.835, de 6-8-45) e a transformação do antigo Departamento de Previdência Social do Conselho Nacional do Trabalho no Departamento Nacional da Previdência Social, na condição de órgão de orientação e controle de todo o sistema previdenciário (Dec.-Lei n.º 8.742, de 19-1-46).

### CONSTITUIÇÃO DE 1946

A 28 de fevereiro de 1945, quando se entremostrava próximo o término da segunda guerra mundial, na qual também se empenhara o Brasil, baixou o Presidente Vargas a Lei Constitucional n.º 9, disciplinadora do processo eleitoral, em cujos considerandos assinalou já se terem criado as “condições necessárias para entrarem em funcionamento os órgãos representativos previstos na Constituição” e que “a eleição de um Parlamento dotado de poderes especiais para, no curso de uma legislatura, votar, se o entender conveniente, a reforma da Constituição” apresentava inequívoca vantagem sobre o plebiscito previsto no art. 187 da Constituição pois “o voto plebiscitário implicitamente tolheria ao Parlamento a liberdade de dispor em matéria constitucional”.

Regulamentada a Lei Constitucional n.º 9, três meses depois, pelo Decreto-Lei n.º 7.586, de 28-5-45, organizaram-se os partidos políticos, iniciando-se a campanha das eleições gerais de 2 de dezembro do mesmo ano, quando seriam eleitos o presidente da República, deputados e senadores.

Desenharam-se três tendências de público manifestadas: a do Partido Comunista do Brasil, advogando a instalação de “Constituinte soberana”, com plenos poderes para votar novo Estatuto constitucional; a da UDN, exigindo a passagem da presidência da República de Getúlio Vargas para o Presidente do Supremo Tribunal Federal e o pronto restabelecimento da Constituição de 34, por entender “perempta a Carta de 1937” e, finalmente, a de grandes massas populares, conhecidas por “queremistas”, mobilizadas pelo Partido Trabalhista Brasileiro, que postulavam a “Constituinte com Getúlio” no poder.

Com a renúncia de Vargas diante de movimento armado deflagrado a 29 de outubro de 1945, sob o comando de seu próprio Ministro da Guerra, foi atendida a reivindicação udenista de entrega da Presidência da República ao Presidente do Supremo Tribunal. Mantida, ficou, entretanto, a Constituição de 1937.

No que tange à Assembléia Constituinte, pleiteada pelos comunistas, baixou o Governo Linhares a Lei Constitucional n.º 13, de 12-11-1945, mais de caráter interpretativo, pois ratificou entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral de serem constituintes os poderes que, nos termos da Lei Constitucional n.º 9, a Nação ia outorgar ao Parlamento nas eleições convocadas para 2 de dezembro.

Instalada a Assembléia Constituinte a 2 de janeiro de 1946, decidiu-se organizar a Comissão de Constituição com o objetivo de preparar projeto, partindo do texto da Carta de 34. Para o trabalho de elaboração foram constituídas Subcomissões especializadas, cabendo à Sétima, integrada por Agamenon Magalhães, Adroaldo Mesquita, Hermes Lima, Baeta Neves e Café Filho encarregar-se do Título “Da Ordem Econômica e Social”.



A 8 de agosto de 46 chegou ao Plenário o projeto, contendo os seguintes dispositivos referentes à previdência social:

**“Art. 4.º — Compete privativamente à União legislar sobre:**

1. direito privado, e bem assim direito penal, eleitoral e processual;

.....

**TÍTULO V**

**Dos Direitos Fundamentais**

.....

**CAPÍTULO III**

**Dos Direitos Sociais**

**Art. 164 — A Constituição assegura a plenitude dos seguintes direitos:**

.....

**§ 24 — A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros, que visem a melhorar a condição dos trabalhadores;**

.....

**X — previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade, e contra as consequências dos acidentes do trabalho, da velhice, da invalidez e da morte;**

**XI — assistência aos desempregados.”**

Relativamente aos seguros sociais, na Subcomissão, duas foram as emendas formuladas: uma, de autoria do deputado comunista Caires de Brito, mandando expurgar do projeto a palavra “igual”, na parte referente à contribuição da União, do empregador e do empregado, não constante aliás, da Cons-

tituição anterior, de 37. Não teve êxito a proposição, prevalecendo, no Projeto da Subcomissão, redação idêntica à letra h do § 1.º do art. 121 da Constituição de 1934, adotada para orientação dos trabalhos. A segunda, do deputado Eloi Rocha, teve melhor sorte. Aceita pela Sétima Subcomissão e pela Comissão Constitucional, os “acidentes do trabalho” foram desmembrados do item relativo à previdência social e receberam acréscimo, ganhando esta redação final: “obrigatoriedade da instituição do seguro, pelo empregador, contra os acidentes do trabalho”.

Na formulação de emendas e nos debates do plenário da Assembléia Constituinte, pontificariam os representantes do Partido Trabalhista Brasileiro e do Partido Comunista do Brasil, quando a discussão incidisse sobre “Direitos Sociais”, nas quais se destacariam os substanciais discursos do deputado Segadas Vianna e os pronunciamentos dos Deputados Eloi Rocha, Gurgel do Amaral, Baeta Neves e Pedroso Júnior.

Na sessão de 3 de julho criticou o deputado Eloi Rocha a ausência do “Direito do Trabalho” no artigo definidor da competência privativa da União para legislar.

É elucidativo o ligeiro debate então travado:

**“ELOI ROCHA —** Estou vendo as normas jurídicas do trabalho constituindo um ramo à parte do direito, um grande ramo, aquele que marca hoje uma etapa, uma etapa decisiva na evolução do direito; aquele ramo da ciência jurídica que traz em si a humanização do próprio direito, que investe por toda aquela ciência, e, em toda parte, causa modificações fundamentais de princípios clássicos. Pois bem, esse

direito, o direito do trabalho, merecia, certamente, lugar destacado na especificação que faz o projeto, no inciso 1, do art. 4.º; merecia ser citado ao lado do Direito Civil, do Direito Comercial e dos outros ramos de direito ali enumerados.

**GUSTAVO CAPANEMA** — Para a Comissão de Constituição, o direito do trabalho é um ramo do direito privado.

**AGAMENNON MAGALHAES** — O que o Direito do Trabalho nega é precipuamente o particularismo do Direito Civil. Logo, não pode ser incluído no Direito Privado. O Direito Social está revolucionando o Direito Privado... e a prova é a revolta de todos os civilistas contra o Direito do Trabalho. Basta ler a obra de Rippert."

A omissão do projeto sobre competência para legislar em matéria de previdência social, por sua vez, provocou manifestação do deputado Gurgel Valente, da qual faz parte este tópico esclarecedor:

"**GURGEL VALENTE** — Sem embargo, Sr. Presidente, da relevância da matéria contida nos diversos dispositivos do capítulo em votação, o PTB só reputa de importância fundamental para êle, dois pontos: são os que se referem às emendas que dizem respeito à competência privativa que deve ter a União de legislar sobre matéria de Previdência Social e à autonomia do Distrito Federal. Ambas foram subscritas pela bancada do Partido Trabalhista Brasileiro, que, assim fazendo, de-

fende pontos essenciais de seu programa.

A Emenda referente à competência privativa que deve caber à União de legislar sobre matéria de Previdência Social tomou o n.º 1.392 e para a mesma já se pediu destaque."

Incidiram, ainda, sobre previdência social as Emendas n.º 360 (Segadas Viana), 361 (Manuel Duarte), 3.380-A e 3.372 (Eloi Rocha), 3.345 (Romeu Flore) e 3.199, da Bancada do PCB, renovando a emenda apresentada por Caires de Brito perante a Comissão Constitucional.

Promulgada a 16 de setembro de 1946, a quarta Constituição republicana abordou a previdência social nos artigos 5.º e 157:

"Art. 5.º — Compete à União:

XV — legislar sobre:

- a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho;
- b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário.

## TÍTULO V

### Da Ordem Econômica e Social

Art. 157 — A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:

**XIV** — assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva ao trabalhador e à gestante;

**XV** — assistência aos desempregados;

**XVI** — previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;

**XVII** — obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho."

Corrigida estava, de um lado, a estranha determinação do projeto, de considerar o Direito do Trabalho disciplina compreendida no âmbito do Direito Privado.

A abolição da igualdade contributiva por parte da União, do empregador e do empregado no custeio dos seguros sociais, constante, como vimos, da Constituição de 34 e do projeto da nova Carta Constitucional, representou, por seu turno, sensível aprimoramento do texto primitivo.

O mesmo não se pode dizer das razões que levaram o constituinte de 1946 a retirar da proposição aprovada pela Comissão Constitucional os "acidentes do trabalho" do n.º X do § 24 do art. 164, definidor da faixa de atuação da previdência social, para constituir item autônomo.

Ao fazê-lo, o Plenário da Assembléia Constituinte contrariou não só o projeto da Comissão referida, mas a solução dada ao problema nas duas Cartas anteriores, de 34 e 37, e a manifesta tendência observada na maioria dos países, a começar, no fim do século passado, na Alemanha, onde pela primeira vez fôra estruturado o seguro social, abrangendo, desde logo, os acidentes do trabalho.

Não merece, por igual, aplausos a transferência do Capítulo III do Título V do Projeto, denominado "Dos Direitos Sociais", para o título V, nomeado "Da Ordem Econômica e Social", à semelhança da Constituição de 1934. Efetivamente, a proposição, na forma elaborada pela Comissão Constitucional, englobando sob o título "Direitos Sociais" os novos direitos dessa natureza, entre os quais o direito à previdência, correspondia, a nosso ver, à solução mais adequada, preferida por Constituições de países das mais diversas latitudes (entre os quais Costa Rica, Saxe, Salvador, Itália, Colômbia, Nicarágua, Peru, França, Argentina, Equador, a maioria das Repúblicas Democráticas Populares, além da União Soviética) e, sobretudo, consagrada pela Organização das Nações Unidas, no art. 25 da "Declaração Universal dos Direitos do Homem".

Cabe, ainda, ressaltar: a previdência social não tem despertado maior atenção dos nossos constitucionalistas, que dela só ligeiramente cuidaram.

Pontes de Miranda, por exemplo, diz:

"23) MATERNIDADE, VELHICE, DOENÇA, INVALIDEZ, MORTE. A previdência em favor da maternidade, da velhice, ou em conseqüência da doença, da invalidez ou da morte, tem de ser pela contribuição tripartida (União, empregador, empregados). Tal previdência, por ser mediante contribuição, não depende de simples decreto. Hão de preceder cálculos para realizabilidade das promessas. Compreende-se, portanto, que a Constituição de 1946, ao referir-se à legislação do trabalho, apenas ordenasse que entre as suas regras estivessem aquelas que fossem necessárias à instituição de tais seguros. Não se entrou na adoção

de qualquer critério. Satisfaz-se o legislador constituinte com a indicação do objeto deles."

Não parece, todavia, pertinente a afirmação de que "a Constituição de 1946, ao referir-se à legislação do trabalho, apenas ordenasse que entre as suas regras estivessem aquelas que fôsem necessárias a tais seguros". O equívoco, a nosso ver, é notório.

De fato, o art. 5.º, n.º XV, atinente à competência legislativa da União discrimina, de modo claro e inconfundível, na letra a, o direito do trabalho e na b, a previdência social. A distinção é textual, também, no art. 157, ao referir-se à "legislação do trabalho" e à da "previdência social".

Não há como interpretar, portanto, esteja abrangido pela legislação do trabalho o seguro social, diante da nitidez do texto, de seus fundamentos, anteriormente citados, e nem mesmo da doutrina, consagradora definitiva da separação. Entre tôdas as constituições em vigor, no mundo contemporâneo, uma — é verdade — a da República Federal Alemã, inclui, expressamente (n.º 12 do art. 74), no âmbito do direito do trabalho: "a organização interna das empresas, a proteção do trabalho e colocação, os seguros sociais e o seguro-desemprego".

É, por isso mesmo, apenas exceção.

Na vigência, por período pouco superior a vinte anos, da Constituição de 1946, cerca de oitenta leis de previdência foram baixadas.

Merecem especial referência: a restauração da "aposentadoria por tempo de serviço em favor dos ferroviários" (Lei n.º 593, de 24-9-48); o restabelecimento da Comunidade de Serviços Médicos e a criação do Conselho de Medicina da Previdência Social (Lei n.º 1.532, de 31-12-51); o reconhecimento dos acidentes do trabalho como matéria da al-

çada do seguro social (Lei n.º 1.985, de 19-9-53); as aposentadorias especiais dos aeronautas (Leis n.º 3.501, de 21-12-58, 4.262/63, 4.263/63 e Dec.-Lei n.º 158/67), dos jornalistas profissionais (Lei n.º 3.529/59) e dos ex-combatentes (Lei n.º 4.297, de 23-12-63); criação do Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários (Lei n.º 3.149, de 21-5-57); disciplinação do reajustamento periódico das aposentadorias e pensões (Lei n.º 3.593, de 27-7-59); Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n.º 3.807, de 26-8-60); a supressão do limite de idade para obtenção da aposentadoria por tempo de serviço (Lei n.º 4.130, de 28-8-62); o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 4.214, de 2-3-63); a concessão de gratificação anual aos aposentados e pensionistas (Lei n.º 4.281, de 8-11-63); a regulamentação do pagamento da dívida da União para com a Previdência Social (Lei n.º 4.392, de 31-8-64); a concessão de pensão especial aos cassados (Lei n.º 4.656, de 2-6-65); o parcelamento dos débitos das prefeituras (Lei n.º 5.151-A, de 20-10-66); a reforma da Lei Orgânica da Previdência Social (Dec.-Lei n.º 66, de 21-11-66); a unificação administrativa do seguro social (Dec.-Lei n.º 72, de 21-11-66); a extinção do SAPS (Dec.-Lei n.º 224, de 28-2-67); as modificações introduzidas no Estatuto do Trabalhador Rural (Dec.-Lei n.º 276, de 28-2-67) e a revogação da legislação sobre acidentes do trabalho que, de seguro social, passou a ser considerado seguro comercial, ao arrepio do entendimento unânime dos especialistas, inclusive governamentais.

Cumpra, ainda, assinalar: a 31 de março de 1965, através da Emenda Constitucional n.º 11, acrescentou-se ao art. 157 da Constituição parágrafo desta forma redigido:

"§ 2.º — Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previ-

dência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total.”

Disposição idêntica constava da legislação ordinária, como se vê da transcrição do art. 158 da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960:

“Art. 158 — Nenhum outro benefício de caráter assistencial ou previdenciário, se não previsto nesta lei, poderá ser criado pelos poderes competentes sem que, em contrapartida, seja estabelecida a respectiva receita de cobertura.”

Coube a iniciativa dessa alteração constitucional à Comissão criada pelo Decreto n.º 54.067, de 29-7-64 (para estudar a reformulação geral da previdência), inspirando-se em suas preocupações com o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de seguro social. Infelizmente, tôdas as demais sugestões contidas no excelente trabalho por êste órgão realizado e submetido ao Presidente da República, através da Exposição de Motivos n.º 170-A, de 1-6-65, do Ministro Arnaldo Sussekind, então titular da pasta do Trabalho e Previdência Social, não obteve aprovação presidencial, deixando de serem encaminhadas ao exame do Congresso.

### CONSTITUIÇÃO DE 1967

A 7 de dezembro de 1966 editou o Presidente da República o Ato Institucional n.º 4 e, em seu primeiro considerando, declarou que a Constituição Federal de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, já não atendia às exigências nacionais, uma das razões a seu sentir justificadoras da convocação extraordinária do Congresso para discussão, votação e promulgação de projeto de Constituição, elaborado pelo Poder Executivo, com observância de prazo fatal, a expirar a 24 de janeiro

de 1967, para promulgação do texto final, com ou sem emendas, pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Na Comissão Mista de Senadores e Deputados, incumbida de manifestar-se sobre a proposição, recebeu ela alentado relatório e sucinto parecer favorável do Senador Antônio Carlos, composto de sete itens, a saber:

- a) guarda orientação conforme ao sistema social da eleição da grande maioria do povo brasileiro;
- b) respeita os postulados democráticos;
- c) mantém as instituições políticas que nos regem;
- d) satisfaz, de modo geral, as exigências do Estado moderno;
- e) consigna os direitos e as garantias individuais;
- f) assegura, expressamente, as conquistas sociais dos trabalhadores brasileiros;
- g) possibilita, se aprovado em globo, de acôrdo com o Ato Institucional n.º 4 e as decisões complementares da Presidência do Congresso Nacional e desta Comissão, que se abram oportunidades bastantes para que sejam oferecidas emendas que reflatam o mais avançado pensamento de aperfeiçoamento do regime democrático.”

Dois parlamentares da Bancada governamental, com as responsabilidades de membros da Comissão Mista e seus Sub-Relatores — por sinal eminentes juristas — os Deputados Oliveira Brito

e Adauto Cardoso (hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal) e um da oposição, Deputado Adolfo de Oliveira, fizeram "declarações de voto", restritivas à proposição do Executivo e o Movimento Democrático Brasileiro, congregando tôdas as correntes oposicionistas, pela totalidade de seus integrantes, proferiu, a 16 de dezembro de 1966, voto fundamentado, de autoria do Senador Josaphat Marinho, subordinado aos títulos: "Projeto Inaceitável", "Elaboração Viciada", "Congresso Indefinido", "Projeto Antifederativo", "Projeto Redutor do Congresso", "Projeto Desfigurador de Direitos", "Projeto Concessivo na Ordem Econômica" e "Repulsa do Pensamento Democrático", concluindo:

"Atento a todos êsses motivos e circunstâncias, considerando a incompetência do Congresso Nacional, nos termos em que está reunido, e desde que as disposições aconselháveis do texto se perdem no conjunto e na preponderância das inadmissíveis, o Movimento Democrático Brasileiro rejeita o projeto de carta constitucional. É a repulsa do pensamento democrático à imposição do arbitrio."

Embora fôsem fortemente restritivas as disposições atinentes à legislação do trabalho em comparação com a Carta de 46, vivamente denunciadas em numerosos discursos nas duas Casas do Congresso, não houve alterações substanciais com referência à previdência social. A matéria foi objeto dos artigos 8.º e 158 da proposição:

"Art. 8.º — Compete à União:

XVI — legislar sôbre:

b) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, aeronáutico, marítimo e do trabalho;

### TÍTULO III

#### Da Ordem Econômica e Social

Art. 158 — A Constituição assegura aos trabalhadores, nos termos da lei, além de outros, os seguintes direitos:

XV — assistência ao desempregado;

XVI — previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado para proteção da maternidade e nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;

XVII — seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho;

§ 1.º — Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total;

§ 2.º — A parte da União no custeio dos encargos a que se refere o n.º XVI dêste artigo será atendida mediante dotação orçamentária, ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas, com caráter geral, na forma da lei."

Aos dispositivos citados foram apresentadas emendas de autoria dos seguintes congressistas: Oscar Correia (n.º 1-14), Mello Braga (n.º 5), Guido Mondin (n.º 32), Vasconcelos Tôres (n.º 195 e 227), Tourinho Dantas (n.º 240), Aurélio Vianna (n.º 423), Franco Montoro (n.º 514-2), José Barbosa (n.º 681-15 e 17), Floriceno Paixão (n.º ... 696-4), Floriano Rubim (n.º 728) e Eurico Rezende (n.º 839-19).

Três, apenas, lograram aprovação. A primeira, n.º 1-14, do Deputado Oscar Correia, corrigiu o lapso da proposição governamental (rigorosamente igual ao do projeto submetido ao Plenário da Assembléia Constituinte, em 1946), omissa quanto à competência da União para legislar sobre previdência social. A segunda, subscrita pelo Deputado José Barbosa, aperfeiçoou a redação do art. 158 e, finalmente, a formulada pelo Senador Aurélio Vianna, transformou a "assistência aos desempregados" em "seguro-desemprego".

No que tange à última, é suscetível de reparo, a despeito da angústia de tempo que a atormentou, o trabalho da Comissão encarregada da redação, jungida aos rígidos prazos inflexivelmente fixados com base no Ato Institucional n.º 4, de 1966.

Efetivamente, a Emenda n.º 423 foi assim concebida:

**"EMENDA N.º 423**

(Ao art. 158, XV)

Dê-se a seguinte redação:

"XV — seguro-desemprego, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado."

Manifestando-se, a 5-1-1967 sobre essa iniciativa, o Sub-Relator, Deputado Djalma Marinho, opinou pela aceitação em parte, isto é, somente das palavras "seguro-desemprego", no que o acompanhou o Relator, Senador Antônio Carlos

(Parecer também de 5-1-1967) e, afinal, a votação plenária do Congresso Nacional.

Conseqüentemente, a minuta elaborada na Diretoria das Comissões do Senado Federal propôs, alternativamente, que o seguro-desemprego, por não estar submetido ao regime de contribuição triplíce, figurasse em item separado do atinente à previdência social ou que a junção se fizesse desta forma:

"Seguro-desemprego e, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, previdência social para a proteção da maternidade e nos casos de doença, velhice, invalidez e morte."

Qualquer das soluções alvitradas resguardaria, por completo, a decisão do Plenário do Congresso, qual seja a de aceitar unicamente parte da Emenda n.º 423, de modo a desvincular o seguro-desemprego da contribuição triplíce, norma geral prevista para a previdência social. Adotado, entretanto, o texto preparado pela Comissão Mista, a Emenda do Senador Aurélio Vianna, só parcialmente acolhida, passou, surpreendentemente, a constar, na íntegra, da nova Constituição — a quinta do período republicano — que, promulgada a 24 de janeiro para vigorar a 15 de março de 1967, dispôs sobre seguros sociais nestes dispositivos:

"Art. 8.º — Compete à União:

.....  
**XVII — legislar sobre:**

- .....  
 b) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, aéreo, marítimo e do trabalho;  
 c) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário.  
 .....

## TÍTULO III

## Da Ordem Econômica e Social

.....

**Art. 158** — A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social;

.....

**XVI** — previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;

**XVII** — seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho;

.....

§ 1.º — Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 2.º — A parte da União no custeio dos encargos a que se refere o n.º XVI deste artigo será atendida mediante dotação orçamentária, ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas, com caráter geral, na forma da lei."

Manteve a Carta de 1967, basicamente, os preceitos seguintes, integrantes da Constituição de 1946:

a) distinção entre o Direito do Trabalho (letra b do n.º XVII do

art. 8.º) e a Previdência Social (letra c, do n.º XVII do art. 8.º);

b) custeio do seguro social pela União, empregador e empregado (n.º XVI do art. 157);

c) obrigatoriedade do seguro contra acidentes do trabalho pelo empregador (n.º XVII do art. 157);

d) proibição de criação, majoração ou extensão de prestações de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social, sem previsão da correspondente fonte de custeio total (§ 2.º do art. 157).

Inovou, porém, ao transformar a "assistência aos desempregados" (n.º XV do art. 157 da Constituição de 1946) em "seguro-desemprego" (n.º XVI do art. 158 da Carta de 1967) e ao incorporar ao texto constitucional (§ 2.º do art. 158) prescrições constantes dos artigos 71 e 72 da Lei n.º 3.807, Orgânica da Previdência Social, definidores da origem dos recursos financeiros (taxas cobradas diretamente do público e dotações orçamentárias) com os quais deve a União atender ao pagamento da quota que lhe cabe no custeio da previdência social.

A Constituição de 1967, todavia, nasceu sob o signo da revisão. Dela, de público, dissentiram cento e cinco deputados governistas e número superior de componentes da Oposição que, no dia mesmo da promulgação da nova Carta republicana, divulgou manifesto convocando "os estudantes, os operários, os intelectuais, a mulher brasileira, os militares democratas, os profissionais de todas as categorias, o empresariado nacional, enfim todo o povo brasileiro" para ampla campanha de reforma constitucional.