

INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

LEOPOLDO BRAGA

1 — Entre os destinatários da imunidade tributária outorgada na alínea *c* do inciso III ao art. 20 da Constituição do Brasil figuram as “*instituições de educação ou de assistência social*”.

Mas, — indaga-se — que é “*assistência social*”? Que se deve entender, na tecnologia jurídica, por “*instituição de assistência social*”?

O conceito *científico* de *assistência social*, no dizer do Prof. GILBERTO DE MACEDO, “refere-se à ajuda integral e por todos os meios adequados a todos os que necessitam; é um dever da vida em sociedade, de todos os cidadãos e do Estado” (“*A educação integral de menores sob a assistência social*”, no *Boletim del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, Montevideo, 1953, dezembro, tomo XXVII, n.º 4, pág. 404).

Seu conceito *jurídico* pode ser razoavelmente ajustado ao supratranscrito. Trata-se de uma “*função social*” no cumprimento da qual, como explica THEMISTOCLES CAVALCANTI, “o Estado tem o dever de amparar moral e materialmente, por meios diretos ou não, aquêles que são vítimas da fatalidade econômica ou de contingências sociais ou físicas” (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. 1.º, pág. 506).

2 — Nenhum texto legal define ou explica o que se deve exatamente entender por “*instituição de assistência social*”. Outrossim, os principais comentadores da Constituição de 1946 — onde se estabeleceu originariamente, entre nós, a imunidade tributária em favor das “*instituições de educação e de assistência social*” (art. 31, inciso V, alínea *b*) — não se detiveram em mais aprofundado exame do assunto, e são escassos os subsídios que nos ministraram para uma perfeita e adequada conceituação jurídica das aludidas entidades.

Na Itália, onde é vasta a bibliografia especializada no assunto, segundo informa GIUSEPPE MOFFA (*Il procedimento esecutivo per la riscossione dell'entrate patrimoniali degli Enti Pubblici*, —

vol. III da série “*Il Diritto Tributario, coordinato da ANTONIO UCKMAR*”, Pádua, 1931, pág. 21), muitas foram as definições propostas à conceituação das instituições públicas de assistência e beneficência, mas a melhor delas, a seu ver, foi a da Lei n.º 6.972, de 17 de julho de 1890, cujo art. 1.º assim dispôs:

“Sono istituzioni di assistenza e di beneficenza, soggette alla presente legge, le opere pie ed ogni altro ente morale che abbia in tutto o in parte per fine:

a) di prestare assistenza ai poveri, tanto in istato di sanità, quanto di malattia;

b) di procurarne l’educazione, l’istruzione, l’avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico”.

Não somente em verbete sob o título “*Instituições de Educação e de Assistência Social*”, inserto no vol. 27 do *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro* (ed. Borsoi), págs. 243 a 284, mas também em livro intitulado — “*Do conceito jurídico de “instituições de educação e de assistência social — doutrina e pareceres*” (Rio de Janeiro, 1960), — trabalhos nos quais a matéria foi amplamente exposta e metódicamente examinada sob os seus mais importantes aspectos, procuramos fixar, à luz dos melhores elementos doutrinários, da hermenêutica jurídica e do direito comparado, o verdadeiro significado técnico-jurídico, isto é, a justa, adequada e racional inteligência do termo “*instituições*” (de *educação e de assistência social*) empregado pelo legislador constituinte na referida alínea b do inciso V ao artigo 31 da Constituição de 1946, ao nomear as entidades privadas destinatárias do privilégio da *imunidade tributária*.

Tudo quanto nos mencionados trabalhos foi dito, sustentado e demonstrado acêrca do conceito específico de “*instituições*” de *assistência social* tem aqui inteiro cabimento e aplicação, sem necessidade de novos desenvolvimentos do assunto.

*
* *

3 — Estarão, porém, adequadamente compreendidas na conceituação doutrinária de *instituições de assistência social* as chamadas *instituições de previdência social*?

Impõe-se, a nosso juízo, a afirmativa, sem embargo da nítida diferenciação que já se estabeleceu entre os dois tipos de *instituição*. Em verdade, são espécies do mesmo gênero, ramificações do mesmo tronco. A *assistência social*, alargando sua esfera de ação, assumiu formas ou modalidades diversas, uma das quais é, por sem dúvida, a *assistência preventiva*, que hoje se oferece, com

feição autônoma e características próprias, sob o designativo corrente de *previdência social*. Tornaram-se comuns, aqui e algures, como o são ainda agora, aquelas entidades que o insigne LENTINI classifica de “*istituzioni di beneficenza mista*”, por isto que, como explica, “*riguardano contemporaneamente la beneficenza e il culto, la beneficenza e l’istruzione, la beneficenza e il credito, la beneficenza e la previdenza*” (ARTURO LENTINI, *Commento alla Legislazione sulle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza*, 2.^a ed., Nápoles, 1940, página 13). Todavia, com o constante e progressivo desenvolvimento dos planos de organização assistencial, a reclamar desdobramentos e especializações, sob o império das necessidades, cada vez mais variadas e complexas, e das novas concepções econômicas e de política social, a *assistência social* se bifurcou em dois setores principais distintos: a *beneficência pública* e a *previdência social*.

Muito elucidativa é, a respeito, a explanação de LIONELLO R. LEVI:

“Il fiorire e lo svilupparsi della grande industria e della concentrazione industriale, con il conseguente aumento della popolazione operaia, con la maggiore pericolosità ed insalubrità del lavoro, aumentarono notevolmente le possibilità del verificarsi di eventi del genere (infortuni, malattie, etc.) che annullano e menomano le capacità di lavoro e di guadagno dell’individuo. L’azione della pubblica beneficenza si rilevò senz’altro insufficiente a fronteggiare tutte queste situazioni; e d’altra parte si avvertì la necessità di dare all’operaio la sicurezza di non essere esposto con la sua famiglia al pericolo di vedersi mancare i mezzi di sussistenza”.

.....
.....
“Sorge così, distinta dalla *beneficenza pubblica*, la *previdenza sociale*, diretta appunto ad assistere il lavoratore in occasione del verificarsi di determinati eventi, connessi o meno con il lavoro prestato, e basata sopra una organizzazione di mezzi finanziari costituiti prevalentemente con l’apporto dei datori di lavoro e, talvolta, anche dei lavoratori”. — (*Istituzioni di Legislazione Sociale*, 3.^a ed., Milão, 1952, págs. 128 e 129).

*
* *

Tem-se, por vêzes, pretendido destacar e excluir do conceito técnico-jurídico de “instituição de *assistência social*” o de “instituição de *previdência social*”.

Assim, por exemplo, em Acórdão n.º 4.209, de 9 de outubro de 1958, proferido no Rec. n.º 4.078, o Conselho de Recursos Fiscais:

da antiga Prefeitura do Distrito Federal, ao declarar e decidir que “a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil não é instituição de assistência social para gozo de imunidade constitucional” — contrariamente a parecer jurídico de nossa autoria, — fê-lo no pressuposto de que “*são coisas diferentes*” “*assistência social*” e “*previdência social*”, tal como expresso nos tópicos seguintes do voto de seu relator, unânimemente adotado:

“Não se trata de instituição de *assistência social*, mas de *previdência social*. São coisas diferentes, principalmente quando se trata de aplicar a imunidade constitucional. A rigor, se há de reconhecer até que os dois objetivos se excluem. A *previdência social*, as palavras estão a dizer, visa exatamente a impedir que o homem precise, mais tarde, de recorrer à *assistência social*. Instituição de *previdência social* é a que procura prever as necessidades futuras e atendê-las por meios preventivos. Instituição de *assistência social*, de acôrdo com o sentido que a expressão deve ter no preceito constitucional, é a que tem por fim assistir aos necessitados, via de regra aquêles a quem faltou a previdência. “Se essas finalidades, de modo geral e, às vêzes, em certos casos, se confundem, isso não pode ser admitido em se tratando de aplicar dispositivo legal de exceção”.

.....

“Se a Constituição quisesse estender o favor às instituições de *previdência social*, como a pleiteante, certamente o teria feito, desde que os institutos dessa natureza eram por demais conhecidos ao tempo em que foi promulgada a Lei Magna”.

.....

“Se no dispositivo só se referiu à *assistência social*, é porque quis excluir da outorga a *previdência social*”. (*Diário Municipal* (P. D. F.) de 15 de fevereiro de 1960, pág. 1.651).

Afigura-se-nos, *data venia*, manifesta a inconsistência de tais argumentos.

Em primeiro lugar, porque o Acórdão, ao invés de orientar-se pela interpretação *teológica*, preferiu adotar como fulcro o chamado argumento *a contrario* (“*inclusionem unius fit exclusio alterius*”; — “*ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit*”), que, por sua notória falibilidade e pelos perigos que oferece ao intérprete, tem sofrido, no campo da hermenêutica jurídica, grandes e fundadas contestações. Veja-se, ao propósito, a observação de CASTRO NUNES:

“Mas é sabido que o argumento *a contrario* é muito falho e vai sendo abandonado na moderna hermenêu-

tica. A êle se sobrepõe a *mens legis*, a razão de ser da norma, de alcance muito mais decisivo”.

(*Da Fazenda Pública em Juízo*, 1950, pág. 464).

Assim também CARLOS MAXIMILIANO, depois de salientar que o argumento *a contrario*, “muito prestigioso outrora”, é “mal visto, hoje, pela doutrina, e pouco usado pela jurisprudência”, adverte, em concordância com GIANTURCO:

“Do fato de se mencionar uma hipótese não se deduz a exclusão de tôdas as outras. Pode-se aduzir com intuito de demonstrar, esclarecer; a título de *exemplo*. Portanto o argumento oferece perigos, é difícil de manejar no terreno vasto do Direito comum. Ali caberia a paremia oposta: — “*positio unius non est exclusio alterius*”; a especificação de uma hipótese não redundando em exclusão das demais”.

(*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 3.^a ed., págs. 291 a 292).

Em segundo lugar, porque, no caso, ao invocado princípio de que a norma de *direito excepcional* é de interpretação estritíssima, se contrapõe o princípio, não menos exato, de que, em se tratando de matéria pertinente a *montepio* e *seguro social* — atentos os próprios fins visados pela vocação paternalista do Estado moderno, — a obscuridade ou omissão da lei deve ser esclarecida ou suprida pela hermenêutica em sentido *benéfico*, isto é, com inspiração na regra “*benigna amplianda*”, como justamente salientou o eminente mestre Prof. SÁ FILHO, em página magistral que vale a pena reproduzir aqui:

“Em matéria de *montepio*, dada a sua finalidade econômica, posta, muitas vêzes, em relêvo pelo brilhante e saudoso Dr. MACHADO NETO, a interpretação deve ser ampliativa e não restritiva.

As leis de *montepio* constituem o primórdio de nossa legislação trabalhista, hoje tão florescente. E no direito social preciniza-se, mais ainda que a interpretação extensiva, a da equidade, como fonte de direito (RANELLETTI, *Le guarentigie delle giustizia nella pubblica amministrazione*, 1937, pág. 16; CASTRO NUNES e OLIVEIRA VIANNA, *apud* ESPÍNOLA, *Tratado de Direito Civil Brasileiro*, 1940, vol. III, pág. 49).

Demais, domina hoje, na interpretação das leis, a pesquisa de seu *fim social*: é a interpretação *teleológica*, que se impõe nas leis de *montepio* e tão bem definem os nossos exímios ESPÍNOLA e FERRARA:

“Al posto, prima eminente dei così detti “*argomenti di testo*”, si è sostituita la ricerca — non sulla intenzione subiettiva dei formulatori della norma di legge, ma sulla effettiva possibile “*portata attuale*”, intrinseca ed obbiettiva — della volontà di legge. La redazione, come cornice del quadro, resta immutata; ma il quadro, come interno contenuto, risulta diverso” (F. FERARA, *Moderni problemi del diritto*, 1938, pág. 30).
(*Pareceres de 1941 — Procuradoria Geral da Fazenda Pública*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1943, pág. 285).

Em terceiro lugar, porque a *exclusão* pretendida revela apenas o desconhecimento de que no conceito amplo e genérico de “*assistência social*” está compreendido o conceito específico de “*previdência social*”, pôsto que esta última é, hoje, universalmente considerada uma forma, uma modalidade — quiçá a mais importante! — da *assistência social*: é ela, nada menos do que a *assistência social preventiva*.

Disse muito bem PONTES DE MIRANDA:

“Não se interpretam leis sem penetrar no fundo do pensamento expresso nas regras jurídicas escritas e sem se conhecerem os conceitos que se empregam nos textos”.

Ora, não seria lícito presumir que o legislador constituinte brasileiro desconhecesse o moderno conceito de *assistência social*, com a amplitude que lhe é peculiar e que tão bem assinalada foi por CINO VITTA:

“Ai bisogni dei poveri si può provvedere con mezzi svariati: non solo coll'elemosina o col ricovero, come in antico, ma anche con altre diverse forme di assistenza, e può considerarsi *assistenza* anche quella che tende a *prevenire* lo stato di inopia, invece di dare il soccorso quando l'inopia è sopraggiunta; anzi è moderna tendenza di sostituire l'azione *preventiva* alla *repressiva* in questa materia, tutte le volte che sia possibile”.
(*Diritto Amministrativo*, 3.^a ed., Turim, 1949, tomo I, pág. 663).

ALFONSO TESAURO, ao discorrer sôbre o binômio *assistência-previdência*, acentua terem o mesmo caráter “de ordem pública”

as normas que regulam as duas modalidades de proteção estatal, assim relacionadas e definidas:

“L’assistenza è diretta a proteggere i lavoratori nei loro rapporti con gli imprenditori, ad assicurarne l’integrità fisica e ad elevarli materialmente e moralmente. La previdenza è diretta a garantire i lavoratori dai rischi inerenti all’attività che essi svolgono ed a metterli, così, in grado di dare il massimo rendimento, non preoccupati dalle possibili conseguenze dannose o pericolose della loro opera”.

(Nozioni elementari di Diritto Amministrativo italiano e Legislazione Sociale, Nápoles, 1949, págs. 103-104).

Do mesmo modo que a *higiene*, como *medicina preventiva*, não deixa, por isso, de ser um setor, um departamento da *medicina geral*, nem a *polícia preventiva* deixa de compor, com a *repressiva*, o conjunto de um sistema de *polícia geral*, assim também a *assistência social preventiva* (denominada *previdência social*), conquanto constitua, hoje, um ramo diferenciado da *assistência em sentido estrito*, não se torna, por isto, um conceito incabível no conceito maior de *assistência social em sentido lato* e, pois, excrescente do quadro das “instituições de assistência social”, a que aludia a alínea *b* do inciso V ao art. 31 da Constituição de 1946 e a que também se reporta a alínea *c* do inciso III ao art. 20 da atual Constituição do Brasil.

*

* *

Essa compreensão da *previdência* na esfera conceitual da *assistência social* está sobejamente reconhecida e proclamada, outrossim, por vários dos mais categorizados juristas pátrios e comentadores de nossos textos constitucionais. Haja vista à observação de THEMISTOCLES CAVALCANTI de que “um dos pontos fundamentais da assistência social é a organização de *instituições de seguro e previdência social*” (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. 1, pág. 253).

Por sua vez, CARLOS MAXIMILIANO, em seu comentário ao texto do art. 31, inciso V, alínea *b*), da Constituição de 1946, assim disse:

“Compreendem-se na regalia as Santas Casas de Misericórdia, Caixas de Aposentadoria e Pensões, sociedades de beneficência ou de auxílios mútuos; bem

como as propagadoras ou cultoras de ciências, letras e artes e coletividades congêneres”.

(*Comentários à Constituição Brasileira*, 5.^a ed., 1954, vol. I, pág. 387).

Assim também, PONTES DE MIRANDA arrolou e indicou entre as “entidades imunes de impostos”... “as caixas de pensões estabelecidas pela legislação social” (*Comentários à Constituição de 1946*, 3.^a ed., 1960, tomo II, pág. 281).

*
* *

A *assistência social* — como se percebe — tem duas acepções: uma *ampla*, abrangendo tôdas as formas ou modalidades de amparo, socorro e proteção ao indivíduo, a que alguns autores preferem denominar *assistência pública*, ou *assistência genérica*; e uma *estrita*, que se distingue da *beneficência* e da *previdência*.

SANDULLI, por exemplo, contemplando, entre as formas de *assistência* (em sentido lato), aquela a que chama de “*assistenza economica generica*”, ensina que a mesma, por sua vez, se manifesta sob três formas: — “*la beneficenza, la assistenza, e la previdenza*”. E explica:

“Nella prima di tali forme predomina ... l'intento della liberalità”.

.....
“Nella forma dell'*assistenza* in senso *stretto*, invece, non predomina l'intento caritativo: l'*assistenza* non ha altro fine che il benessere delle categorie meno agiate”.

.....
“A differenza che per la *beneficenza* e per l'*assistenza* in senso *stretto*, il fenomeno della *previdenza sociale* è caratterizzato dal fatto che gli stessi aventi diritto all'*assistenza* — o altri per loro — partecipano a costituire i fondi coi quali si dovrà poi provvedere in caso di necessità alla loro *assistenza*”. (ALDO M. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Nápoles, 1952, págs. 366, 367 e 369).

GUIMARÃES MENEGALE esposa a mesma classificação tripartida: — “*beneficência, assistência, previdência*” (J. GUIMARÃES MENEGALE, *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, 2.^a ed., Rio, 1950, vol. 3.^o, pág. 185).

FOIGNET estuda em capítulos separados e como matérias distintas as *instituições de previdência* e as *instituições de assistência* (RENÉ FOIGNET, *Manuel élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1909, págs. 312 e 320). ROLLAND, assinalando embora as

relações existentes entre umas e outras, observa que “il ne faut pas confondre avec les lois d'assistance les lois de prévoyance sociale” (LOUIS ROLLAND, *Précis de Droit Administratif*, Paris, 1947, pág. 584).

OVIEDO, em capítulo intitulado “*La Beneficencia*”, adota a divisão bipartida de *assistência*, em — *preventiva e repressiva*: a primeira, exercida através das *instituições de direito social* e a segunda através das chamadas *instituições benéficas* (CARLOS GARCÍA OVIEDO, *Derecho Administrativo*, Madrid, 1951, pág. 775).

SIGNORELLI observa que a *beneficência*, como forma de *assistência social*, tanto pode ter por objeto uma *necessidade atual*, quanto uma *necessidade eventual*, tratando-se, pois, numa e noutra hipótese, respectivamente, de *beneficência reparativa* e *beneficência preventiva*:

“Occorre, altresì, distinguere tra prestazioni aventi per oggetto un bisogno *attuale*, ovvero un bisogno *eventuale*; quindi, *beneficenza riparativa* e *beneficenza preventiva*. Appartengono al primo genere i soccorsi elemosinieri, il ricovero degli infermi e degli accattoni, ecc; al secondo, invece, tutti i fini più propriamente di assistenza, ispirati al criterio di difesa e miglioramento della collettività, quali quelli di educazione, avviamento al lavoro, arte o mestiere, credito, risparmio, *previdenza*, mutuo soccorso, ecc.”

(LUIGI SIGNORELLI, “*Opere Pie*”, verbete, no *Nuovo Digesto* Italiano, a cargo de MARIANO D'AMELIO com a colaboração de ANTONIO AZARA, Turim, 1939, vol. IX, pág. 117).

Na Alemanha, do mesmo modo, a *previdência social* se considera importante modalidade da *assistência social*, e na categoria dos estabelecimentos ou instituições de fins públicos, ali denominados “*Austalten*”, se incluem numerosas instituições pertencentes ao moderno Direito de seguros dos trabalhadores (*seguros obreiros*).

Veja-se, ao propósito, o registo de FLEINER, através de seu tradutor espanhol:

“El seguro obrero oficial es un acto de *assistencia* del Estado en favor de los ciudadanos”

(FRITZ FLEINER, *Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. da 8.^a edição alemã, por SABINO A GENDIN, Barcelona, 1933, pág. 261).

No Chile, a *Dirección Superior de los Servicios de Beneficencia y Asistencia Social*, regulada pela Lei n.º 5.515, de 30 de abril de 1932, é dirigida por uma Junta Central da qual faz parte obrigatoriamente, um representante do “*Seguro Obrero*”. (GUILLERMO VARAS C., *Derecho Administrativo*, 2.^a ed., Santiago, 1948, pág. 477).

*
* *

Aliás, já hoje, no próprio conceito de *previdência social* se sub-distinguem, como ramos, ou categorias, em ordem decrescente de amplitude, os conceitos de *segurança*, *seguridade* e *seguro social*, com acepções específicas e características próprias, como justamente observa ALIM PEDRO:

“Ao objetivo dêsse conjunto de medidas, que constitui uma parte do vasto programa de Segurança Social, é que reservaremos a denominação de Seguridade Social”.

“... dentro da Seguridade Social, o campo específico dos Seguros Sociais. Podemos, pois, notar que dentro do conceito de Seguridade Social há medidas cujo objetivo consiste na preservação dos bens atuais e outras destinadas à proteção dos bens futuros. Destas últimas é que propriamente se encarrega o Seguro Social” — (*O Seguro Social — A Indústria Brasileira — O Instituto dos Industriários*, — Relatório-estudo, — Rio, 1950, pág. 5).

*
* *

4 — O Professor ALIOMAR BALEEIRO assim conceitua e define as *instituições* (de educação e de assistência social) a que se quis referir o legislador constituinte na elaboração do já citado dispositivo constitucional:

“Estas são pessoas de direito privado, que colaboram com os Podêres Públicos, assumindo tarefas que, embora também da competência do Estado, podem ser atividades profissionais particulares. São *instituições*, porque alheias ao intento de lucro individual dos seus promotores e associados...”

.....
“A Constituição quer imunes instituições desinteressadas e nascidas do espírito de cooperação com os Podêres Públicos, em suas atividades específicas”. — (*Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, Rio, 1951, págs. 116 e 118).

OWEN G. USINGER, ao enumerar e estudar os *fins do Estado*, em capítulo sob a epígrafe “*El fin de asistencia social*”, diz que esta “también encara la *previsión social*, la tutela del débil, la

protección del anciano y al inválido y la lucha contra el pauperismo”; e acrescenta que “este fin comprende vitales problemas sociales del Estado”. (*Fines del Estado*, Rosário, 1953, págs. 381-382).

*
* *

5 — Para salientar a importância do ângulo de atividades a que se consagra êste estudo, bastaria considerar-se que o problema da *segurança social* se deslocou do plano nacional, ou do direito interno das nações, para o plano do direito internacional.

Na famosa *Declaração do Atlântico*, geralmente chamada *Carta do Atlântico*, que, numa conferência em alto mar, redigiram e firmaram Roosevelt e Churchill, dada à publicidade pelo Departamento de Estado americano, em Washington, a 14 de agosto de 1941, estabeleceram, solenemente, os dois eminentes estadistas pactuantes, em seu Ponto 5.º, o seguinte:

“Desejam realizar a mais completa colaboração entre tôdas as nações, no campo econômico, com o objeto de assegurar — para todos — melhores tipos de trabalho, reajustamento e *segurança social*”.

A *Declaração de Santiago*, elaborada e adotada (sob o n.º 1) na Primeira Conferência Interamericana de Segurança Social, reunida em Santiago do Chile, de 10 a 16 de setembro de 1942, proclamou e declarou:

“Para gozar plenamente das liberdades fundamentais de pensamento, expressão e atividade, todo homem e mulher deve estar biológica e economicamente protegido face aos riscos sociais e profissionais, em função de uma solidariedade organizada”.

.....
“A Sociedade deve encontrar no esforço solidário de tôdas as nações e de todos os homens uma nova inspiração para abolir a miséria e garantir a conquista digna e suficiente dos meios de vida”.

.....
“O Seguro Social, como expressão da segurança social, está chamado a: a) organizar a prevenção dos riscos cuja realização priva o trabalhador de sua capacidade de ganho e de seus meios de subsistência; b) restabelecer, o mais rápida e completamente possível, a capacidade de ganho perdida ou reduzida como consequência de enfermidade ou acidente; c) procurar os meios de existência necessários em caso de cessação ou interrupção da atividade profissional como consequência de enfermidade ou acidente, de invalidez temporária ou permanente, de desemprego, de velhice ou de morte prematura do chefe da família”.

A aludida Conferência deliberou, outrossim, “recomendar aos Governos das nações americanas que promovam a promulgação de leis que implantem o *seguro social* contra o risco de acidentes no trabalho e de enfermidades profissionais e a organização sistematizada de sua prevenção”, e mais: a extensão dos benefícios da previdência social a todos os grupos de trabalhadores, inclusive os agrícolas, servidores domésticos e independentes, e os trabalhadores intelectuais das profissões liberais; a unificação do seguro social num regime integral para a generalização de seus benefícios dentro de um sistema de *seguro social obrigatório*; e a unificação ou coordenação da *assistência social* com o *seguro social* (*Rumbos para la Seguridad Social, — Cuadernos n.º 9 — Conferência Interamericana de Seguridad Social — Secretaria General, México, 1953, páginas 11 a 13 e 25 a 31*).

Como se vê, o assunto, de há alguns anos a esta parte, deixou de ser um problema administrativo exclusivamente *local*, de interesse particularista ou doméstico dos governos dos diferentes países, para assumir a feição de um problema de largo interesse humano e de alta política internacional.

E transcende, já hoje, da órbita comum dos deveres do Estado moderno, para constituir um dos mandamentos da “*Declaração Universal dos Direitos do Homem*” aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, como deflui destas expressivas disposições:

“Art. 22. Tõda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à *segurança social* e a obter, mediante esforço nacional e cooperação internacional, tendo em conta a organização e os recursos de cada Estado, a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”.

.....
.....
“Art. 25. Tõda pessoa tem direito a um nível de vida adequado, que lhe assegure, assim como à família, a saúde, o bem-estar, e especialmente a alimentação, o vestuário, a casa, a assistência médica e os serviços sociais necessários; *tem, ainda, direito aos seguros em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e em outros casos de perda dos meios de subsistência por circunstâncias independentes de sua vontade*”.

*
* *

5 — Já em seus comentários ao texto da Constituição de 1934 escrevia o emérito PONTES DE MIRANDA:

“São imunes de impostos as entidades que são manifestações do poder público, as corporações de direito público, como as *caixas de pensões* estabelecidas pela legislação social”. — (*Comentários à Constituição de 1934*, pág. 417).

Reconhecia-se, destarte, às antigas *Caixas de pensões* (muitas delas transformadas em diversos *Institutos* de aposentadoria e pensões), pela natureza mesma de seus fins, a característica de *manifestações do poder público*, conquanto, à época, só se pudessem considerar integradas no direito ao gozo da imunidade constitucional aquelas que houvessem sido criadas ou estabelecidas pela legislação social então vigente, e não também as de caráter puramente privado.

V. WAUTRAIN CAVAGNARI, observando, em fins do século passado, o fenômeno da “*ingerenza della pubblica amministrazione nella beneficenza privata*”, ponderava mui justamente, já na primeira edição de sua obra, que: “di regola, non è nella carità del prossimo, ma nella propria *previdenza*, che ciascuno ha da attingere i mezzi che gli serviranno, a tempo opportuno, per lottare efficacemente contro le sventure, che gli prepara la sorte”. — (*Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, 3.^a ed., Florença, 1919, pág. 243).

Ainda ao alvorecer dêste nosso século, encarecia PROFUMO a crescente importância da *segurança social* nas sociedades modernas e, preconizando a obra de sua regulação sistemática e racional por meio da lei, aludia a “*quello stato di relativa stabilità economica del patrimonio operaio che costituisce el fulero della questione che lo Stato è chiamato a risolvere*”. — (L. G. PROFUMO, *Le Assicurazioni operaie nella Legislazione Sociale*, Turim, 1903, pág. XXI da “*Introduzione*”).

E, nos dias de hoje, um dos mais modernos e autorizados tratadistas contemporâneos, o ilustre professor belga MARCEL VAUTHIER, em capítulo sob a epigrafe “*L'Assistance Publique et la Prévoyance Sociale*”, acentua as altas responsabilidades do Estado na prestação de tais benefícios, o que representa “*un service public*”, pois, como diz, “l'indigence est un mal social auquel la société politique est tenue de porter remède dans la mesure du possible”. — (*Précis de Droit Administratif*, 3.^a ed., Bruxelas, 1950, vol. 1.^o, pág. 284).

Ora, efetivamente, as instituições de previdência ou de seguro social, também chamadas “instituições paternalistas de previdência ou assistência preventiva”, realizando essa importante função acautelatória que, na frase de WILLIAM BEVERIDGE, “constitui um combate à miséria”, assumem encargos e responsabilidades de alto interesse público, os quais se inscrevem, hodierna-

mente, entre os *deveres primordiais* do Estado, desde que, segundo DE VALLES, a *segurança social* é um dos “*mezzi che contribuiscono allo sviluppo economico e spirituale del popolo*” (*Le Assicurazioni Sociali*, no *Trattato* de ORLANDO, vol. VI, parte I, pág. 328). E se tornam, assim, — quando não verdadeiras entidades delegadas do Poder Público, — suas prestimosas auxiliares (GONZÁLEZ POSADA, *El Regime de los Seguros Sociales*, páginas 5 e segs.; — FRITZ FLEINER, *Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. espanhola da 8.^a ed. alemã, pág. 5; — G. ROBERTI, *L'Assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia*, no *Trattato di Diritto del Lavoro*, vol. 3.^o, págs. 511 e segs.; — ALFONSO TESAURO, *op. cit.*, pág. 73; — V. E. ORLANDO, *Principii di Diritto Amministrativo*, 5.^a ed., pág. 322).

Com absoluta razão, entende JOSÉ GONZÁLEZ GALÉ que “en las leys de *seguro social* — que, a partir de las últimas décadas del siglo pasado, empezaron a dictarse en todo el mundo — puede verse el reconocimiento de *un derecho*; más bien que la concesión de *una gracia*”. — (*Previsión Social*, Buenos Aires, 1946, página 78).

GARCÍA OVIEDO, por seu turno, assim diz: “Sería un ideal que llegase un día en que la beneficencia cediese paso total a la previsión, actuando ésta con tal intensidad y extensión que pudiese prevenir toda situación de indigencia sobre la cual la beneficencia opera”. — (*Op. cit.*, pág. 775).

MICHELE LA TORRE, depois de assinalar que “lo Stato moderno tende, assai saggiamente, con grande vantaggio publico, a transferire molti compiti dal campo della *beneficenza* a quello della *previdenza*”, salienta a crescente relevância da tarefa, cada vez mais vinculada à esfera das atividades e preocupações inerentes às organizações administrativas de direito público, tanto assim que “in molti campi gli istituti previdenziali non svolgono una semplice attività economica”... “ma agiscono in nome e per effetto di un *comando* dello Stato, il quale appunto, in molti campi, ha affermato il concetto della *previdenza obbligatoria*, ossia dell'*assicurazione obbligatoria*”. — (*Nozioni di Diritto Amministrativo*, 6.^a ed., págs. 161-162).

Entre nós, não divergem as opiniões dos estudiosos do assunto.

OLIVEIRA E SILVA, há vinte e cinco anos, lançava esta profecia :

“Nem é difícil se instale no Brasil, em tempo não distante, o Ministério da Previdência Social, tão vultoso o quadro dos interessados e indiscutível a doutrina de totalizar-se o amparo social por meio de autarquias a todo o produtor, seja manual, téc-

nico ou intelectual”. — (*O Seguro Social no Brasil*, Rio de Janeiro, 1944, pág. 13).

THEMISTOCLES CAVALCANTI, em seu *Tratado de Direito Administrativo*, afirma que “um dos pontos fundamentais da assistência social é a organização de instituições de seguro e previdência social”. — (*Op. cit.*, vol. 1.º, pág. 253).

São, outrossim, de ANTONIO CALDAS BRANDÃO estas palavras:

“Na realidade, o conceito de Segurança Social representa o ideal permanente de bem-estar da humanidade e constitui um programa essencialmente estruturado sôbre as quatro liberdades de Roosevelt, asseguradas pela Carta do Atlântico”. — (*Repertório de Previdência Social*, Rio, 1953, págs. 9-10).

*
* *

Nada, pois, justificaria pretender-se que os legisladores constituintes de 1946 e de 1967, ao empregarem a expressão “*instituições de assistência social*”, tivessem querido referir-se tão só e discriminadamente à “*assistência*” em sentido particularista, específico ou estrito (*assistência social reparativa*), e não à “*assistência*” em sentido lato, amplo ou genérico, de modo a concluir-se estar excluída da imunidade a *assistência social preventiva* (tão encarecida na *Declaração de Santiago*, de 1924), representada pelas “*instituições de previdência social*”.

*
* *

Nem vale, tampouco, invocar-se, no caso, a regra de que, em se tratando de norma de *direito excepcional*, não se admite interpretação *extensiva* ou *ampliativa*, mas é de rigor a exegese *estrita*. Porque, em verdade — ademais da motivação já anteriormente aduzida, — aqui não se cogita de *ampliar* o conceito; sim, apenas, o de dar-lhe o seu significado natural e teleológico, compreensivo de *tôdas as hipóteses cabíveis na hipótese geral figurada no texto*, consoante a lição de CARLOS MAXIMILIANO:

“Cada disposição estende-se a todos os casos que, por paridade de motivos, se devem considerar enquadrados no conceito, ou ato jurídico; bem como se aplica

às cousas virtualmente compreendidas no objeto da norma”.

.....
“Quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a *todos os casos particulares* que se possam enquadrar na *hipótese geral* prevista explicitamente”.

(*Op. cit.*, 3.^a ed., págs. 247 e 296).

*
* *

E — finalmente — ainda que, primitiva ou originariamente, o aludido conceito houvesse brotado da mente ou da vontade do legislador constituinte de 1946 com o sentido estreito, parcial e discriminatório que alguns intérpretes pretenderam atribuir-lhe, essa inteligência estaria superada, ultrapassada pelos imperativos do *fato social* que condiciona a evolução dos conceitos e dos próprios institutos jurídicos; máxime em se tratando da semântica de termos de acepção técnica ou científica. Nessa hipótese, mais do que em qualquer outra, deve a norma ser considerada em seu caráter *objetivo* e *atual*, sobrelevando ao elemento histórico a sua necessária ou conveniente adequação ao *fim social* a que se destina, *ainda além das previsões do legislador*. A *mens legis* se sobrepõe à *mens legislatoris*, imprimindo à norma vida autônoma, impregnada de utilidade e de atualidade, em função das realidades e das necessidades sociais de determinada época. Tal como professa o eminente KÖHLER:

“Interpretar não é procurar o sentido e a significação do que *alguém disse*, mas do que *foi dito*; não se devendo buscar acomodar a lei, interpretando-a, com o pensamento e a vontade do legislador, mas entendê-la *sociologicamente* como produção do grupo social de que o legislador se fez órgão”.

(JOSEF KÖHLER, *Lehrbuch*, apud ALÍPIO SILVEIRA, in *Direito*, vol. XXXII, pág. 81).

*
* *

Assim, pois, quer no plano puramente doutrinário, quer no da exegese dos textos constitucionais, não há nem pode haver dúvida de que no conceito de “instituições de assistência social” estão natural e necessariamente compreendidas as “instituições de previdência social”.