

Tendências do direito administrativo brasileiro no Estado Novo

A conferência do Sr. Paulo Lira no D. I. P.

Encerrando o "Curso de Serviço Público", promovido pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, ocupou a tribuna do Palácio Tiradentes, a 8 de abril p. f., o Sr. Paulo Lira, Diretor da Divisão do Funcionário Público, do DASP. Nessa série de tres palestras, todas a cargo de diretores do DASP, foram focalizadas questões relativas à organização do serviço público, à seleção de pessoal e ao direito administrativo brasileiro.

Como das vezes anteriores, uma numerosa assistência, onde se viam as mais destacadas figuras da administração pública federal, compareceu ao local da conferência.

A mesa, presidida pelo Sr. Luiz Simões Lopes, ficou assim constituída: almirante Aristides Guilhem, ministro da Marinha; general Mendonça Lima, ministro da Viação. Sr. Gustavo Capanema, ministro da Educação; Sr. Romero Estelita, ministro interino da Fazenda; general Valentim Benício da Silva, secretário geral do Ministério da Guerra; Sr. Luiz Gallotti, procurador geral da República, interino; desembargador Edgard Costa; representantes do ministro do Trabalho e do prefeito do Distrito Federal.

Abrindo os trabalhos, o Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do DASP, após algumas considerações, deu a palavra ao conferencista, cuja palestra vai abaixo transcrita.

Antes de encerrar a sessão, o presidente do DASP acentuou a oportunidade da iniciativa tomada pelo DIP, promovendo o "Curso de Serviço Público". Depois de se referir às diretrizes mestras do direito administrativo brasileiro, no novo regime, agradeceu o comparecimento dos ministros de Estado e demais autoridades e terminou salientando

que o Presidente Vargas é, na realidade, o creador do Serviço Civil Brasileiro.

Passamos a transcrever a conferência do Sr. Paulo Lira.

"Sejam de congratulação e de agradecimento as minhas palavras iniciais.

De congratulação com o Departamento de Imprensa e Propaganda, o D.I.P., pela feliz iniciativa destas palestras que têm, pelo menos, o mérito de difundir por todo o território pátrio as causas e os efeitos da esclarecida ação do Governo Nacional na realização do grandioso programa que se traçou.

Conhecerão, assim, os brasileiros, ouvindo e lendo, as atividades governamentais em todos os setores de trabalho, para consecução dos alevantados e patrióticos objetivos que animam o Chefe do Governo Nacional.

De agradecimento ao presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, o D.A.S.P., por me ter confiado a tarefa de desenvolver o tema escolhido para a palestra de encerramento desta série de conferências sobre os serviços públicos. Pena é que à frente da Divisão do Funcionário Público, do D.A.S.P., não esteja quem possa pronunciar-la com o brilhantismo da conferência inaugural e o sucesso da que se lhe seguiu.

Valer-me-ão, porém, nesta conjuntura, as observações feitas, os conhecimentos obtidos e a experiência adquirida no convívio daqueles que estudaram, projetaram e elaboraram a maior reforma, em profundidade e extensão, em conquistas e benefícios, que já se impôs a administração brasileira — a Lei 284, de 28 de outubro de 1936.

Para a sua feitura, os esforços foram ingentes, foi grande a luta; nada, porém, abateu o ânimo e a vontade dos que compuseram as equipes de trabalho, nas suas etapas decisivas: a inicial, de observações, estudos e projetos, dirigida pelo embaixador Mauricio Nabuco, e a segunda, de revisão, planificação e redação, chefiada por Luiz Simões Lopes, uma e outra sob a orientação do Chefe do atual Governo Nacional, Doutor Getúlio Vargas.

Colaborando na primeira e na segunda fases, colhi, em contacto com os homens da política e da administração, nos estudos feitos e nas discussões travadas, impressões

inesquecíveis e marcantes das tendências avançadas que, fatalmente, imprimiriam ao nosso Direito Administrativo destinos diferentes, rumos diversos daqueles a que era, até então, impellido, sem características de objetividade e realismo.

A exposição crítica, o estudo comparativo evidenciara a instabilidade do nosso velho Direito Administrativo, sempre relegado a plano secundário, sujeito, como estava, a flutuações e conveniências.

FASES DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Estudemos, rapidamente, fixando épocas, o nosso Direito Administrativo, do Império a 1930 e do Governo Provisório ao Estado Novo: observemos-lhe as diretivas afim de buscarmos, então, as suas tendências nos dias que correm, para defini-las em sua fase de renovação.

DO IMPÉRIO A 1930

Não será possível encarecer os princípios que vigem, sem cotejá-los com as normas tragadas pela ação do tempo e proscritas pela experiência — mestra da vida e sábia condutora dos povos.

Nesse período, cumpre assinalar a indiferença pela difusão do ensino do Direito Administrativo. Documentam os velhos arquivos que, nas Faculdades de Direito de São Paulo e de Olinda, as tradicionais escolas de ciências jurídicas e sociais, fundadas em 1827, pelo Decreto n. 608, de 11 de agosto, somente em 1851 foi o Direito Administrativo incluído no currículo acadêmico.

Registram-se, porém, os esforços, sobretudo, do Visconde de Uruguai, de Veiga Cabral, Furtado de Mendonça, Ribas, e, depois, de Viveiros de Castro, Alcides Cruz, Oliveira Santos, Porto Carreiro, Aarão Reis e outros, para que se difundisse o ensino do Direito Administrativo entre os moços, publicando livros e outros trabalhos sobre o importante ramo da ciência jurídica. Deles é a bibliografia de fundo doutrinário e de forma sistemática em mais de um século de administração pública no Brasil, através de dois regimes. Juntem-se a essa bibliografia outras fontes valiosas, como a Constituição de 1824, o Ato Adicional de 1834, as consultas do Conselho de Estado, a Constituição de 1891 e a Reforma Constitucional de 1926. Para fixar os princípios de ontem e realçar as tendências de hoje, necessário será examinar a sua formação e o seu desenvolvimento à sombra das fases político-constitucionais, desde que nos organizámos em Estado Independente, porque, como salienta Tavares de Lira,

“quer como lei, quer como ciência, o que é certo é que o Direito Administrativo constitui, de presente, um ramo importante do Direito Público Interno, estreitamente vinculado ao Direito Constitucional”
(Prefácio ao “Dir. Adm. Brasileiro” de Aarão Reis).

Desde as origens das nossas instituições, nota-se, caracteristicamente, o princípio federativo.

Di-lo, em síntese magistral, o Chefe do Governo Nacional, Doutor Getúlio Vargas:

“As condições em que se iniciou e desenvolveu a nossa colonização esboçavam desde logo essas tendências. Num vastíssimo território, de litoral também vastíssimo, disseminaram-se núcleos de povoadores, quasi isolados entre si e a metrópole. Para se organizarem e desenvolverem, num meio desconhecido e hostil, precisavam prover as próprias necessidades de economia e defesa. Esses núcleos evoluíram espontaneamente para a autonomia e acabaram criando para si um Governo de certo modo original, cuja forma definida e precisa vamos encontrar no funcionamento das Câmaras Municipais, que administravam, ditavam leis, proviam a justiça e chegaram com o tempo a entender-se umas com as outras e, às vezes, diretamente com a metrópole, sobre assuntos de interesse público local ou da colônia”. (“A Nova Pol. do Brasil”, Vol. III, págs. 16)

Com a Constituição de 1824 iniciou o Brasil a sua vida política em moldes unitários, com acentuada centralização administrativa.

Os brasileiros foram declarados elementos integrantes de uma

“Nação livre e independente, que não admite, com qualquer outra, laço algum de união, ou federação...”
(Const. Imp., art. 1.º)

Esse sentido unitarista, porém, despertou profundos dissídios de idéias e interesses, provocados por fatores diversos que trabalhavam os pendores para a descentralização.

Sofreu, então, o Estatuto Político de 1824, a primeira reforma com a promulgação do Ato Adicional de 16 de agosto de 1834.

Nasceu, daí, a diferenciação entre o funcionalismo geral e o provincial, ou seja federal, estadual e municipal, nos termos do parágrafo 11 do artigo 10 da Reforma, combinado com o artigo 3.º da Lei de 12 de maio de 1840, interpretativa de alguns dos seus dispositivos.

Em tais condições, foram considerados provinciais e municipais os empregos existentes nos municípios e províncias,

“à exceção dos que dizem respeito à administração, arrecadação e contabilidade da Fazenda Nacional; à administração da guerra e marinha e dos correios gerais; dos cargos de Presidente de Província, Bispo, Comandante Superior da Guarda Nacional, Membros das Relações e Tribunais Superiores e empregados das Faculdades de Medicina, Cursos Jurídicos e Academias”.

Paralelamente, a expressão “magistrado”, que, de início, somente não compreendia os Membros das Relações e Tribunais Superiores, abrangendo, porém, os Juizes de Paz e Municipais, foi, mais tarde, em Aviso de 29 de janeiro de 1844, estendida aos Juizes de Direito, excluindo-se os demais Juizes.

Pela Constituição do Império, eram quatro os poderes reconhecidos (art. 10), considerando-se delegações da Nação (art. 12) o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.

Apreciando as relações entre o Moderador e o Executivo, diz Ribas:

"Conquanto ao Poder Moderador não pertençam funções administrativas, cabe-lhe uma influência indireta, mas efficacíssima, na administração..."

"Quanto ao Poder Executivo governamental, tão intimamente entranhadas são as relações com a administração, que muito árduo se torna traçar entre elles a linha divisória". ("Dir. Adm. Bras.", edição 1866, págs. 58/59)

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO A TESE CONTRATUAL DE DIREITO PÚBLICO

Fixemos bem a situação traçada pelo conceituado tratadista, que tão fundado receio manifestava da absorção da administração pela política de grupos, o maior entrave oposto, em todos os tempos, à marcha normal dos negócios públicos.

Saliente-se, porém, da política de grupos, de partidos que se disputam o poder, e não da política como ciência que, segundo Tobias Barreto,

"existe, de certo, no conhecimento profundo dos homens e das cousas, a que se trata de dar direção; ela não é um complexo de verdades feitas e guardadas nos livros, mas um sistema de verdades que se colhem, de dia em dia deduzidos pela lógica inexorável dos acontecimentos.

"A ciência do Governo assenta em princípios, mas estes princípios são fatos gerais da ordem moral, as paixões, os costumes, as idéias dominantes, que importa conhecer a fundo para dar-lhes o caminho que demandam" ("Questões Vigentes", ed. 1926, pág. 181)

Não era, positivamente, a Política nesta alta expressão a que se professava, justificando-se os temores de mestres, como Ribas, de um provável domínio dos corrilhos sobre a administração pública, desviando-lhe os fins pela desvirtuação dos processos tendentes ao bem geral.

Atendendo-se a que o Imperador, direta ou indiretamente, governava e administrava, não havia distinção efetiva entre o Poder Executivo e o Poder Administrativo, ou seja entre o Governo e a administração. Os efeitos funestos dessa realidade concretizaram-se, mais de uma vez, na demissão em massa de servidores do Estado.

Os atos dessa ordem refletiam-se, não só nos interesses pessoais dos servidores do Estado, como, principalmente, em desfavor do serviço público que, por esse motivo, se via, de momento para outro, privado

"dos seus mais experimentados agentes"

e passava

"a ser confiado a outros novatos, cujo título principal não é a aptidão profissional, e sim a opinião política".

A Primeira República incidiu nos mesmos erros, embora em menor escala e dentro de certos limites, como atestam as sentenças de reintegração das vítimas do arbítrio dos governos e das abusivas exigências das facções que, periodicamente, se formavam à sombra do poder.

A bem do regime republicano, que retificamos, segundo os imperativos históricos, deve ser salientado o amparo da Justiça desconhecido pelas vítimas das derrubadas monárquicas.

Prevalcera, quasi incontrovertidamente, o princípio de que era

"um contrato a relação jurídica entre o Estado e seus funcionários",

Em parecer de 17 de agosto de 1898, José Higino sustentava:

"As relações do funcionário público, para com o Estado, fundam-se em um contrato, isto é, em um consentimento especial para cada caso". ("Rev. For.", vol. II, págs. 16)

Rui Barbosa professava:

"A doutrina jurídica atualmente reconhece a natureza de um contrato ao vínculo que se estabelece com o Estado, ao entrar o funcionário a seu serviço, de um conjunto de obrigações e direitos recíprocos entre o funcionário e o Estado". ("Rev. For.", vol. VII, págs. 44)

Viveiros de Castro orientava-se pelo mesmo critério. ("Dir. Adm.", 3.^a ed., págs. 569).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o adotara.

Os corrilhos resolviam e a administração executava, imediata e passivamente. Na transição do regime monárquico para o republicano, por força dos princípios das novas instituições, houve profundas mudanças estruturais.

Assentava o Império na centralização administrativa. A Primeira República firmara-se na base da descentralização.

Ali, predominava a forma unitária, aqui, a federativa, transplantada, artificialmente, sem consulta às nossas condições especiais.

Os fatos demonstraram a inconveniência das teorias que os constituintes de 1891 converteram em construções monumentais, mas incompatíveis com a realidade brasileira.

E' que representavam uma filosofia política, inspirada em processos diferentes de evolução nacional.

Clóvis Bevilacqua, apreciando o espírito da Constituição Norte-Americana, assinalou:

"Os Estados Unidos da América formavam-se por um movimento da pluralidade para a unidade" ("Rev. For.", Vol. XXI, págs. 6)

Não se atendera, ainda, a advertências como esta de Tobias Barreto:

"O único meio de salvar e engrandecer o Brasil é tratar de colocá-lo em condições de poder êle tirar de si mesmo, quero dizer, do seio de sua história, o destino que lhe convém". (Obra citada, pág. 178)

O resultado não se fez esperar, surgindo, desde logo, os indícios de desagregação, que, aliás, iam encontrar origem na justificação da emenda substitutiva do artigo 62 do projeto do Governo Provisório.

Nina Ribeiro, então deputado pelo Pará, refletia a incompreensão parlamentar nesta ressalva:

"Assim fica perfeitamente acentuada a autonomia e a soberania do Estado". ("Anais do Cong. Const.", vol. II, págs. 163)



Deve-se à República a criação do Tribunal de Contas, em substituição ao antigo Contencioso Administrativo, e bem assim a bipartição da justiça, sem finalidade prática e nociva à unidade jurídica.

A êsse propósito, disse Oliveira Santos:

"O Brasil nada tem lucrado com a dualidade de Justiça, que continua a ser um êrro, que, pelo menos, a maioria da Nação, não só reconhece, como deplora" ("Dir. Adm. e Ciência de Adm.", ed. 1919, págs. 242)

São êsses, portanto, os pontos principais que concretizaram, do Império a 1930, as tendências do Direito Administrativo Brasileiro.

Estas as linhas gerais do quadro que preparou as transições políticas de 1930.

DO GOVERNO PROVISÓRIO AO ESTADO NOVO NO GOVERNO PROVISÓRIO

A contemplação do panorama político-administrativo brasileiro, sobretudo nos anos que precederam, imediatamente, à Revolução de 1930, trazia ao patriotismo esclarecido sombrias visões, amargas perspectivas, aflitiva incerteza sôbre a unidade da Pátria, gravemente ameaçada.

O sentimento de nacionalidade não recebia os estímulos da coesão, da disciplina, da solidariedade: os caminhos da ordem e do progresso, que desafiavam as nossas aptidões e possibilidades, estavam obstruídos pelo tumulto.

O povo, dividido e disperso em grupos, servia de simples instrumento eleitoral, para a escalada das posições de mando, para a conquista do poder, a disposição dos interesses subalternos.

A própria vida do Brasil e a sua predestinação natural e humana, para as grandes construções históricas, reclamavam a formação e o comando de uma consciência nacional, forte, sensível, vigilante.

Para a defesa de sua soberania, para a conquista do seu destino, exigiam-se a indissolúvel união dos seus filhos, o fortalecimento do seu governo, a tranquilidade do seu povo.

Paz, harmonia e trabalho somente se conseguem com o prestígio do governo que manda sem desmandar-se e do povo que o acompanha sem restrições; o governo apoiado no povo e o povo fiado no governo.

Nã foi êsse o espetáculo que os nossos olhos viram, outro era o clima político.

A excessiva amplitude na interpretação dos preceitos constitucionais sôbre a autonomia dos Estados, os melindres regionalistas, a exacerbação das lutas político-partidárias, e

tantos outros elementos dissociadores impulsionavam, vertiginosamente, o País, para o abismo da desagregação.

Degradiavam-se, dentro do Brasil, vinte pequenas ou grandes nações. Os impotentes interestaduais e intermunicipais escorchavam, aniquilavam a economia, desestimulavam a produção, dificultavam a circulação e oneravam o consumo.

O abuso dos empréstimos externos, gravosos e inoportunos, o indevido emprêgo dos recursos escravizavam as forças vivas da Nação à finança internacional.

Os grandes problemas nacionais de educação, saúde, agricultura, viação trabalho e outros, tinham, em cada unidade da federação, soluções descontinuas, isoladas e inspiradas, quasi sempre, nas conveniências ocasionais.

Aagitava-se a questão social, impondo um ambiente de sérias preocupações e anunciando graves consequências.

Impatrióticos estímulos ao separatismo surgiam, com insistência, perturbando a consciência nacional e ameaçando a unidade da Pátria.

Os serviços públicos estavam desorganizados, mal dotados de elemento material e humano, regidos por legislação profusa, diversa, inadequada e caótica, ditada por motivos pessoais, ao sabor de todos os interesses, menos os da Administração.

Eis o tristíssimo espetáculo que o cenário brasileiro revelava, despertando um sentimento generalizado de revolta, que creava de Norte a Sul do País, uma atmosfera de intranquilidade constante. Daí o dilema inevitável: ou o Brasil ressurgia e reencontrava a larga estrada que o há de conduzir aos seus grandiosos destinos, ou submergia, fragmentado, desintegrado e esfacelado.

E, a esta altura, não se tomem as contas, não se apurem responsabilidades, porque, no exame de consciência que nos impõe o patriotismo, não nos deixará tranquilos o remorso, porque todos pecamos, venial ou mortalmente: antes, por omissão, os que não provocaram, com antecipação maior, a implantação de outro regime que melhor atendesse aos reclamos da nossa Pátria e, depois, por deserção, os que não marcharam e não formam, hoje, ao lado daqueles que se lançaram ao movimento vitorioso de renovação, no amplo sentido, cerrando fileiras ao lado do chefe supremo que rompeu, manteve e sustenta a batalha pelo engrandecimento do Brasil.

A POLÍTICA PELA ADMINISTRAÇÃO

O remédio contra os males de ontem, encontrou-o o estadista do Brasil no Direito Público Constitucional e Administrativo; a definição nítida dos princípios básicos em que se apoia o sistema constitucional e a remodelação completa do sistema legal administrativo.

O Governo Provisório sentiu a magnitude e a complexidade do problema: enfrentou-o corajosamente, decididamente, sem tergiversações, sem desfalecimentos, sem um instante perder.

Não o entibiaram as dificuldades; não no fizeram recuar as agitações facciosas e os pruridos isolacionistas.

Era inadiável iniciar a obra histórica de reconstrução e de reatamento dos laços que unem, indissolivelmente, os filhos de uma mesma Pátria.

Era indispensável a intervenção geral.

As medidas decretadas, sem demora, vieram traçar novos rumos ao Direito Público Brasileiro e definir, com maior exatidão, as suas tendências, seguidas, com absoluta coerência, numa sucessão perfeita e harmoniosa de diretivas que nem o lapso de 1934 a 1937 conseguiu obstar, ou sequer interromper.

No Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930 — a Lei orgânica do Governo Provisório — sentiam-se as primeiras manifestações do novo espírito que vinha animar a legislação pátria. O primado do interesse público sobre o interesse individual foi afirmado nos artigos 7.º e 8.º daquele decreto, em que se previa a anulação ou restrição de quaisquer direitos, ligados ao exercício de cargos públicos, e a revisão de contratos de que resultassem concessões ou obrigações incompatíveis com o interesse público ou com a moral administrativa.

A administração dos Estados sofreu imediato controle do governo federal, já pela nomeação e demissão de interventores, meros agentes do Poder Central, já pela admissão de recursos dos seus atos para o Chefe do Governo Federal, já pela obrigatoriedade de sua publicação.

A norma, tornando obrigatória a divulgação dos balancetes mensais de receita e despesa, foi o primeiro passo para a fiscalização da administração financeira dos Estados e Municípios e para o restabelecimento do equilíbrio orçamentário.

O Decreto 19.995, de 14 de maio de 1931, veio, depois, consagrar medidas importantíssimas, em prol do desenvolvimento da economia nacional, abolindo os mal-sinados impostos interestaduais e intermunicipais. O Decreto 21.418, de 17 de maio de 1932, reafirmou, depois, em termos peremptórios, a extinção desses impostos, determinando, ainda, a supressão progressiva do imposto de exportação.

O território brasileiro passou a constituir uma unidade econômica, por onde circulam, livremente, as riquezas, sem divisas, sem embargos, sem fronteiras, sem distinção de procedências ou destino.

Posteriormente, o Decreto 20.348, de 29 de agosto de 1931, — Código dos Interventores — consignou, igualmente, medidas de grande relevância, destinadas a normalizar a administração financeira dos Estados, com reflexos nos serviços públicos.

De 1930 a 1934, não houve setor da administração federal em que não se fizesse sentir a ação reformadora e renovadora do Governo.

Crearam-se novos serviços, suprimiram-se órgãos desnecessários, reorganizaram-se antiquadas instituições.

Daí a feliz observação do Ministro da Fazenda, dr. Souza Costa, quando, referindo-se ao Presidente Getúlio Vargas, disse, na sua notável conferência sobre o "Pano-rama Financeiro e Econômico da República":

"Coube-lhe sentir, com o seu espírito agudo, o seu temperamento impessoal, o seu patriotismo construtivo, a realidade para que o país caminhava".

Era a manifestação da tendência de organicidade e racionalização.

Na elaboração dessas reformas, sente-se a propensão para a descentralização de atividades que, até então, não

se desenvolviam nem ofereciam os resultados esperados, porque sofriam os trâmites de uma burocracia deficiente e complicada em que tudo transitava pelos intermináveis canais competentes.

Na reorganização das Caixas Econômicas, do Loide Brasileiro e do antigo Instituto de Previdência, por exemplo, verifica-se, acentuadamente, a intenção de livrá-los das peias administrativas.

Impunha-se a medida pela necessidade de descongestionar os órgãos dos serviços públicos, definidos as suas atribuições e a competência das respectivas autoridades, no sentido de incrementar-lhes a ação livre e desimpedida, para que melhor possam atender às suas imediatas finalidades.

Registrou-se, assim, o florescimento de órgãos autárquicos, visando a distribuição das funções do Estado, a divisão do trabalho e a própria eficiência do serviço público, nos setores da previdência social, da economia, da produção, distribuição, circulação e consumo da riqueza, do crédito, da indústria e do trabalho.

Junte-se a esses órgãos para-estatais, a organização de conselhos e comissões, a que se atribuem os estudos de problemas especiais.

Essa tendência para a descentralização tem, além de outros aspectos, já salientados, um cunho fundamentalmente democrático, porque possibilita a constante colaboração de todos os brasileiros, pertencentes ou não à administração ou ao governo, nos empreendimentos do Estado.

E' a convocação dos brasileiros mais capazes, dos elementos mais representativos nos vários setores de atividade, para participar do cumprimento dos deveres públicos.

Verifica-se dessas ligeiras apreciações, subordinadas à premência do tempo, que, nesse período, as tendências do ramo Administrativo do Direito Público, se acentuam, no seguinte sentido:

- a) — centralização política, moderada, e tendente a assegurar as linhas mestras da reorganização econômica, financeira e administrativa dos Estados e Municípios, sem lhes retirar a autonomia necessária à expansão de interesses peculiares;
- b) — organicidade e racionalização dos serviços públicos, expressas na profunda reforma introduzida em todos os seus órgãos;
- c) — descentralização institucional, caracterizada pelo notável surto de entidades para-estatais, ou mesmo ultra-estatais, e desconcentração administrativa pela criação de órgãos de cooperação governamental; e
- d) — reação contra o espírito exageradamente individualista, afirmando-se, de maneira decisiva, o primado do interesse social sobre o interesse privado, sem que o egoísmo coletivo substitua o egoísmo individual.

SOCIOLOGIA JURIDICA — EXPRESSÃO SOCIAL DO DIREITO

No campo do direito já se fizeram sentir, vivamente, os reclamos da mentalidade do tempo.

Não mais economia política pura, mas economia social.

Não mais igualdade política formal, mas justiça social, direito ao trabalho e à cultura, um direito corporativo e sindical, em vez de uma simples legislação operária distinta e de um direito industrial. No trânsito para o novo regime, a que a visão de um grande chefe nos vai levando entre os perigos da hora que passa, é o direito que mais uma vez confirma a história.

O direito produz efeitos mais benéficos e se humaniza, como tutela realista e prática de todos os interesses ponderáveis, mesmo os para-estatais e ultra-estatais. Toma o sentido da mais compreensiva paz social.

E' hoje princípio corrente, entre sociólogos e juristas, que o Estado não crea o Direito: reconhece-o. Outros vão mais longe: conhece-se cada Estado pelos direitos que afirma, pela felicidade que traz à comunidade humana. E' a tese de Laski

O Estado Novo, registre-se, não é nenhuma criação *ex-nihilo*. Mergulhará as raízes ideológicas, como qualquer outro, numa concepção alevantada de bem estar coletivo e progresso nacional, mas resulta, sociologicamente, de um imperativo das leis de evolução, latente nas consciências, na fase prodromica da revolução, e animado em atos, vivo e palpitante, na hora de integrar as instituições naquele "senso das realidades políticas, sociais e econômicas do Brasil", da frase do Ministro Francisco Campos.

O Estado Novo constitui um momento histórico da nacionalidade, como o haviam sido o Império e a Primeira República. Esses momentos engendram, modelam as legislações.

Tal tem sido, porém, na atualidade, o desenvolvimento das atividades públicas, no tocante aos reclamos das coletividades sociais, que, no dizer de Duguit,

"o serviço público é o fundamento e o limite do poder do Estado". (T. de D. C., parág. 26).

Inscritos, na consciência dos povos civilizados, os direitos fundamentais do homem, cristalizados nas constituições políticas, o poder legislativo foi reduzindo, gradativamente, o campo das especulações a exigências de ordem imediata, com base na crescente importância dos serviços públicos, que chamavam, por sua vez, ao primeiro plano. Na velha organização estatal tripartida, a assistência constante do Executivo. O colapso do Legislativo era inquietante. A recusa de remédio para o mal ainda pior.

A hipertrofia personalista do Poder Executivo, supergravada nas crises periódicas do presidencialismo e nos surtos dos discricionarismos constitucionais, mal dissimulava profundos distúrbios do organismo social. E estes indicavam a sua natural terapêutica no fortalecimento daquele dos poderes, preposto, nas cartas políticas, à execução imediata da lei.

A hegemonia do Executivo perdia, lentamente, os contornos ou a reputação de tendências ditatoriais, para entrar na órbita das transformações políticas, impostas pela dinâmica social.

"À proporção que a civilização progride, a intervenção dos governantes torna-se, normalmente, mais frequente, por que só a maior força, de que o poder público está armado, pode preencher os fins de civilização". (Duguit — Obr. cit. m/parág.)

A preeminência generalizada do poder do Estado, constitucionalmente dirigido à aplicação do direito normativo, esfriava a demagogia, reduzindo ao silêncio, com a eloquência das realizações da nova ordem, o alarido impotente dos misonicistas, ou a gritaria já meio afônica dos inadapitados.

O fortalecimento do poder por excelência, nas encruzilhadas da história, que os reacionários confundiam, intencionalmente, com o despotismo, para a tentativa inútil de reconquistar as massas, já disciplinadas pelo instinto divinatório, era, no fundo, uma auto-determinação das sociedades políticas, onde o mesmo poder, que tiveram capacidade de gerar, encontrava as limitações e, com estas, as sanções em que incorresse por seus abusos.

O fato inconteste, no mundo contemporâneo, está na necessidade de sintonizar a ação do poder público com as urgências e os imprevistos de realidades incomparáveis.

O INDIVÍDUO E O ESTADO

O Estado sobrepôs-se ao indivíduo, em nome da sociedade, não para negá-lo, mas como o múltiplo se superpõe ao único.

Em lugar do indivíduo fora do Estado ou contra o Estado, o indivíduo no Estado.

Anunciou-se a morte da entidade — indivíduo — para impopularizar as fórmulas de salvação pública.

A economia de conjunto desfez, porém, os infundados temores. Com ela pode o indivíduo subsistir, como categoria definida, influente e harmônica. A ameaça criou a o romantismo liberal com que se mascaravam privilégios.

Do intervencionismo reclamado pelo problema econômico, e que exigia valores para suas incógnitas, é que se gerou a ilusão do aniquilamento, quando se trata, exatamente, de assegurar a todos os indivíduos participação ativa na comunhão social. Impossível a qualquer Poder suprimir a economia individual, elemento primário de sua própria existência. O individualismo clássico é que morreu entre as chamas do incêndio que ateara.

GOVERNO E RACIONALIZAÇÃO

A noção de eficiência se afirma, não na simples apropriação de fórmulas alienígenas de racionalização do trabalho, mas na aplicação de princípios, que são patrimônio comum, à realidade brasileira. O que deixa, inteligentemente, essa margem evolutiva que, no campo do direito público, marca os limites entre a ciência da administração, que é a política administrativa, e o Direito Administrativo, que é o regime jurídico da administração.

Há um espírito de equipe que produz, com os grandes chefes, os melhores governos. Está, no Brasil, o modelo.

Sob a orientação de um grande líder, vamos fixando uma diretiva que é a solução brasileira do nosso problema nacional.

A necessidade de prover os complexos desdobramentos da ascendência estatal ditou, sob o Governo Provisório, a criação de dois ministérios, cuja notável obra legislativa veio atender, especificamente, a pressupostos fundamentais da nova ordem: Trabalho, Saúde e Educação.

O Estado Novo nos deu o Ministério de Aeronáutica. E' o direito aéreo que tende a emancipar-se, também. No Estado Novo, um traço inconfundível fixa tendências avançadas: teoria do Estado e Direito Constitucional, Economia Política e Ciência das Finanças, Direito Industrial e Direito Sindical e Corporativo. Ciência de Administração e Direito Administrativo são expressões gerais da intervenção crescente do Estado, por um lado, e de racionalização, por outro.

Esses ramos das ciências jurídicas e sociais não constituem corpo homogêneo e autônomo de doutrina: distinguem-se pela unidade da matéria que regulam.

A intervenção é crescente, mas racionalizada. Nenhum exemplo é mais frisante do que o D.A.S.P.. A teoria do Estatuto, divisada por Nabuco de Araujo, no Conselho do Estado, está, hoje, vencedora. Os princípios estatutários consagrados, para os funcionários federais, estão estendidos aos Estados e Municípios.

Há os órgãos de comando, estabelecendo as normas que os órgãos de execução põem em prática. Centraliza-se a direção e descentraliza-se a execução, concentrando-a, porém, em órgãos eixos, de atividades gerais ou específicas, de administração ou de pesquisas, estudos e investigações.

Não há, como se pensa, o chamado furor legiferante e sim o anseio de organizar, coordenar, reajustar, readaptar, aperfeiçoar, realizando um programa, previamente traçado pelo Chefe do Governo Nacional. As agitações políticas próximas a 1930 puseram em equação a necessidade de racionalização do Poder, que os acontecimentos contemporâneos mostravam vacilante na autoridade e dispersivo na atuação. Mas qualquer fortalecimento exige sempre o sacrifício de algumas liberdades que, sendo nocivas ao todo, são também nocivas à parte.

Si é o Estado que as garante e as protege, a prevalecerem contra ele ter-se-ão praticamente suprimido.

A administração pública, tolhida numa centralização acadêmica e antiquada, contrastava com os fatos.

As liberdades políticas, meramente literárias, constituíam pretêsto para iludir o realismo de uma época em que os problemas econômicos e sociais falavam mais alto que os melhores textos.

Implantado o espírito, vencedor na revolução, urgia assegurar-lhe a base e o conteúdo — a renovação econômica do país, dependente de um fator fundamental — a boa administração.

A ingerência estatal nesse domínio abrangeu de 1930 a 1937 as melhores formas de realização.

Está na consciência geral quanto custou ao chefe da revolução e do Governo, nesse período, alcançar, sem violências ou injustiças, a perfeita instauração de nova ordem.

Escusado encarecer o esforço e a capacidade para a substituição, em tão curto prazo, de um sistema de administração, quasi centenária, por outro em tudo e por tudo diferente na técnica, na economia, no material e na moralidade.

Garantidos os alicerces de uma sólida construção, fiel ao princípio de que a boa administração traz forçosamente a boa política, o Governo impôs o seu assistematismo ideológico, recolhendo onde encontrasse os elementos indispensáveis. Sua preocupação era construir, indiferente a ortodoxias doutrinárias, cujo esquematismo confirma sempre a

aguda observação de **Brunetière**: ao desmoronamento dos sistemas só o assistemático sobrevive.

O ecletismo governamental era a única direção em correspondência com a patriótica diretiva de organizar. Só assim, a economia e a administração brasileira refugiram à rigidez dos quadros políticos sectaristas, tomando da experiência dos outros povos o que pudesse favorecer-nos, aclimando-se em nosso meio. Corrigia-se, ainda bem, o erro temeroso dos entusiasmos precoces, que nos levou, na transição republicana, a uma frustrada tentativa de implantação federalista "à americana", no Brasil.

Sangrando, ainda, as feridas de duro sacrifício, a prudência repudiava a multiplicação dos exemplos.

A consciência renovada refletia-se na legislação, enquanto os exageros do tecnicismo de certos países passavam pela censura do supremo batalhador.

A standardização governamental e administrativa recebia, igualmente, os contra-golpes oportunos, para que não nos conduzisse aos perigos de que nos libertáramos.

A administração pública ajustava-se o conceito avisado de Dicey sobre a margem de liberdade de que necessitam os administradores para o êxito de suas iniciativas.

A flexibilidade de ação era o instrumento das conquistas mais adiantadas.

Jamais se comprometera o Governo com credos ou doutrinas políticas, em que os programas administrativos impõem atitudes sectárias.

Reivindicou sempre a liberdade de eleger das experiências, em matéria de Administração Pública, o que lhe parecesse aproveitável e útil. Exclusivamente preocupado com o programa de bem governar o Brasil, de acôrdo com as suas necessidades e realidades, não nos reduziu a campo de demonstração de teorias ou a colônia de idéias. Não fizemos, como outrora, transplantações para os jardins suspensos de uma fachada exótica. Mas soubemos selecionar segundo o nosso paladar, o fruto das provações humanas, assimilando, serenamente, os endereços da transição histórica e até antecipando-os com visão profética.

Assim incorporamos à vida brasileira conquistas de que talvez ainda não se possam orgulhar as mais adiantadas legislações.

O Brasil de Getúlio Vargas está oferecendo, como queria Alberto Torres, o esboço da civilização futura.

A margem de invenção da psicologia individual não se aplica na mesma proporção ao campo sociológico.

Por isso mesmo, muitas dessas cautelosas inovações corresponderão ao substractum do pensamento universal.

Acima de tudo, no entanto, o Brasil se orienta pelo mais saudavel e prudente nacionalismo.

A descentralização nos seus aspectos regional ou político, patrimonial, funcional e de concessão deu ao Poder as facilidades para enfrentar a importância capital do serviço público, cuja perfeita execução se confunde com a própria essência do Poder Administrativo. O critério não é dogmático, mas pragmático.

As autarquias, os entes para-estatais de toda natureza, ajustam-se à alta missão do Serviço Público, que o Estado Novo creou, em bases sólidas.

Tem razão, portanto, o Ministro Souza Costa quando afirmou que

"a repercussão dos atos do Governo, na vida do país, é a melhor contra-prova que se pode exigir para a excelência dos processos que temos adotado".

("Panorama Fin. e Ec. da República" — pág. 145)

CODIFICAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A tendência para a codificação não podia escapar o Direito Administrativo, no Brasil.

Sem entrar, por inoportuno e longo, nas críticas das torrentes doutrinárias sobre o assunto, é impossível deixar de reconhecer que a racionalização dos serviços, que já apontara à Administração o caminho da cooperação disciplinada e dos movimentos alternados de centralização e descentralização, para melhor coordenação e aproveitamento das atividades, encontra, nos atributos de organicidade, a natural tendência para a obra codificadora.

O Ministro Francisco Campos aludiu à necessidade de "concentração dos serviços da mesma natureza em um só departamento, como princípio de eficiência e economia".

A legislação abriga essas exigências e submete-se às mesmas imposições.

Um código administrativo de feição estado — novista ter-se-ia de fato iniciado com a Lei n. 284, de 1936, que o primeiro ato de efetiva racionalização da Administração Pública no Brasil.

A super-estruturação completada com o Decreto-lei 579, que concluiu a obra do antigo Conselho Federal do Serviço Público, reorganizando as comissões de eficiência e dotando o governo dos meios de superintender a administração, recobre as instituições subsidiárias dos serviços de pessoal, de material, contabilidade e orçamento, e articula os departamentos de administração, tão uteis ao agrupamento e ordenação das atividades, logicamente presumidas no processo de racionalização.

Enquanto, na parte exclusiva de pessoal, a legislação específica, criando todo um vasto sistema de aperfeiçoamento do elemento humano a serviço do Estado, caminha da profissionalização do funcionário, proclamada na Lei 284, de 1936, ao seu atual Estatuto, um corpo de leis sábias arma a administração do país, dentro do espírito realista e prático, dos meios mais eficazes de objetivar-se e exercer-se.

Aquele complexo de esterilidade do burocrata a que se refere Jules Romains, no seu último livro, "Os sete mistérios da Europa", não mais pode ser identificado entre nós.

O fator material também mereceu atenção.

Paralelamente à valorização do fator homem, iniciada com o recrutamento pelo processo de seleção dos concursos, que atingiram no Estado Novo a um grau de confiança em tempo algum igualado, a criação de órgãos adequados enquadrou o problema do material no sistema de racionalização dentro do qual se movimenta a moderna administração pública em nosso país.

ESBOÇO DE SISTEMATIZAÇÃO DE TENDÊNCIAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Três momentos, três tendências apresentará o Direito Administrativo no Brasil, com leves flutuações, no longo período do Império ao Estado Novo. As causas desses

estádios devem ser procuradas nas condições de ordem histórica, social e política, em que germina, cresce e frutifica a árvore do Direito.

No Império, **grosso modo**, reinou a centralização administrativa, a serviço da política, modelando um direito típico.

Na República, o regime federativo desenvolveu a tendência descentralizadora.

A partir de 1930 e com definida caracterização na Constituição de 1937, o Direito Administrativo impregna-se de racionalização e tecnicidade. Não há dogmas para o Estado. A norma jurídica adquire significado crítico.

As relações entre o funcionário e o Estado baseiam-se nos princípios de economia e eficiência, definidos na Constituição e consolidados num Estatuto.

A Administração, inspirada na organicidade, oscilando da descentralização para a centralização, não por motivo exclusivamente político, ou esquemático, mas por necessidade de racionalizar, tende para um regime de concentração de atividades administrativas gerais ou específicas, caracterizado por orientação una, execução múltipla e colaboração total.

Quem apreciar a classificação das teorias, todas mais ou menos metafísicas e que se fazem com exclusivo fim didático pela impossibilidade de abrangê-las e discriminá-las, não encontrará, entre nós, como fundamento da legitimidade do poder público, a teoria teológica, a da força, a patriarcal, a do contrato social, a histórica, a orgânica, a da soberania nacional, a da soberania alienável do povo ou a doutrina alemã da soberania do Estado, mas traços da doutrina do equilíbrio social.

A POLÍTICA ADMINISTRATIVA DO ESTADO NOVO

Si já possuímos, como se expressou Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., ao saudar os novos técnicos de administração, as características de completa e aperfeiçoada burocracia, que fixa aspectos das tendências do Direito Administrativo Brasileiro, no Estado Novo, nem tanto deve ser o nosso júbilo que dê para esquecer a luminosa advertência de Oliver Sheldon, na sua Filosofia de Administração: "Não ha maior perigo para o Estado, ou parte de um Estado, que permanecer contente com as cousas, como estão. Saudavel insatisfação é preságio de crescimento".

Dir-se-ia uma legenda composta para o Estado Novo.

Ele encarna, também, uma permanente reação contra a velha ordem de cousas, uma profissão de fé na regularidade contínua das transformações.

Substitue-se a ação duvidosa do patriotismo contemporâneo e retórico pela força regeneradora do trabalho.

Toda a primeira parte do vasto programa de construção nacional foi realizada. O embasamento da obra está concluído.

Era mister erguer as consciências, restituir a fé aos corações, unificar o Brasil num pensamento, fraterno e imortal. Aos primeiros embates da luta surgiram resistências, que era forçoso vencer e dominar.

Nem por isso conheceu o Brasil a violência ou a vingança.

A humanidade do triunfador desarmava as mais obstinadas reações,

— Não vencem as revoluções que não operam a transformação dos espíritos.

Era necessário convencer.

O Presidente Getúlio Vargas trazia, na frente, a predestinação dos fortes e dos justos: aquela invejável serenidade ante a qual cedem os ódios e acalmam-se as mais temerosas inquietações.

Sua bondade consegue mais que o castigo.

Somente um programa realista de governo seria capaz de restabelecer a confiança.

A cadência inalterável da ação governamental impressionava.

A palavra do Poder, falando uma linguagem que todos entendiam, substituiu as promessas pela evidência das realizações.

Capitularam as últimas resistências.

Reviavam-se as passadas injustiças; premiavam-se os merecimentos esquecidos.

A obra assumia, então, e ainda apresenta o aspecto das grandes restaurações morais.

A piedade com os vencidos, a generosidade com os inimigos, a afabilidade com os indiferentes fizeram milagres.

A mobilização de todos os elementos, para a formação da consciência brasileira, importa a reassimilação dos valores para a obra comum do engrandecimento nacional.

O Brasil precisa dos seus filhos e abre-lhes os braços, tudo fazendo por inspirar-lhes uma confiança que sinceramente já não têm razão de recusar.

O Chefe do Governo Nacional, como proclamou o Ministro Francisco Campos, perante o Supremo Tribunal Federal, há seis dias: "no momento em que reúne nas suas mãos todos os poderes e todas as responsabilidades do governo, deixou limitar-se pela justiça".

E, concluiu o ilustrado professor e eminente Ministro, referindo-se aos Supremos Magistrados Brasileiros:

"Sois o juiz dos seus poderes e nenhuma razão existe para que, com lealdade e boa fé, cada um, cumprindo o seu dever, não se encontrem, afinal, em torno do bem comum do Brasil".

E enquanto toda uma legislação, progressista e humana, revela, em sua profunda psicologia, a história de um governo disposto ao bem e à grandeza de sua terra, a consagração pública dessas conquistas constitue um dever de consciência em cujo cumprimento se alcandora e eleva a alma sempre boa e generosa da nossa gente.

Brasileiros, ajudemos o Estado Novo a realizar o seu programa de salvação nacional. Concentremo-nos todos em torno do eminente Chefe do Governo Nacional; confie-mos na tranquilidade que nos asseguram os heróicos soldados de Caxias, os bravos marujos de Barroso e Tamandaré e os audazes pilotos das forças aéreas nacionais, e trabalhemos, fraternalmente, esquecendo o passado, pelo futuro do Brasil, num ambiente de paz, união e trabalho.

Quando um visitante entrar na secção, não desvie sua atenção do trabalho: demonstre-lhe que a curiosidade vale menos do que o interesse do serviço.