The background of the image features two large, stylized letters, 'R' and 'P', rendered in a light beige or off-white color. The 'R' is positioned in the upper half, and the 'P' is in the lower half. The 'R' has a dark green, rounded rectangular shape nested within its upper loop. The 'P' has a red, rounded rectangular shape nested within its upper loop. The text 'DASP' is printed in white, bold, sans-serif capital letters inside the dark green shape of the 'R'.

**DASP**

REVISTA  
DO SERVIÇO PÚBLICO



**REVISTA  
DO  
SERVIÇO  
PÚBLICO**

**Redação e  
Administração:**

Edifício-Sede do DASP  
Bloco 7 — 5.º andar  
Tel.: 24-2305  
— Ramais 66 e 110 — Brasília  
Distrito Federal



Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.



Toda a correspondência deve ser dirigida à "Revista do Serviço Público" — DASP.

## EDITORIAL

|   |   |
|---|---|
| Auditoria de Pessoal — Mais uma arrojada iniciativa do DASP | 7 |
|---|---|

## ARTIGOS

|  |     |
|--|-----|
| Estudos Brasileiros e sua Inventariação Bibliográfica — <i>Edson Nery da Fonseca</i>                                 | 11  |
| Da Responsabilidade do Prefeito pela Prestação de Contas — <i>Raul Armando Mendes</i>                                | 21  |
| O Conceito de Equidade — <i>Clenício da Silva Duarte</i>   | 31  |
| Direito, Teoria do Direito e Direito Penal — <i>Roberto Lyra Filho</i>   | 47  |
| Contratos Administrativos — Licitações — Exclusões — Constitucionalidade do Decreto 64.345/69 — <i>Walmor Franke</i> | 53  |
| O Profissional do Direito e a Engrenagem Administrativa — <i>Corsindio Monteiro da Silva</i>                         | 99  |
| Nova Sistemática de Pessoal Civil na Administração Federal — <i>José Medeiros</i>                                    | 107 |

## TRADUÇÕES

|   |     |
|---|-----|
| Técnicas Modernas de Treinamento e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos — <i>John E. Sargent</i> | 127 |
| A Decisão Eficaz — <i>Peter Drucker</i>   | 169 |

## DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

|   |     |
|---|-----|
| O Poder Executivo no Estado Moderno — <i>Themistocles Calvalcanti</i> | 183 |
|---|-----|





**AUDITORIA DE PESSOAL  
— MAIS UMA ARROJADA INICIATIVA DO DASP**



## Auditoria de Pessoal

### Mais uma arrojada iniciativa do DASP

No conjunto das providências inovadoras, de cunho indiscutivelmente revolucionário, que caracterizam a nova Política de Pessoal a serviço do desenvolvimento planejado e auto-sustentado da Nação Brasileira, logrou o DASP incluir, com realismo — no preciso instante em que tal iniciativa se fazia indispensável —, a institucionalização da Auditoria de Pessoal.

Ou seja, a implantação da Auditoria nos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), tendo em vista, de acordo com as diretrizes do Decreto n.º 68.992/71, o controle e a fiscalização das respectivas atividades específicas, a periódica realização de inspeções tecnicamente programadas, a prestação de assistência global direta às unidades inspecionadas no sentido de assegurar a preservação da regularidade daquelas atividades, a orientação adequada ao exato cumprimento da legislação e, finalmente, a correção de eventuais anomalias.

O DASP, mais uma vez sensível aos avanços tecnológicos no campo da captação, mobilização, profissionalização e permanente aprimoramento de recursos humanos para o desenvolvimento nacional, ao instituir a Auditoria de Pessoal deu um passo decisivo, autêntico salto qualitativo que viabilizou e proporcionou ao Órgão Central e aos Órgãos Setoriais e Seccionais do SIPEC a instrumentalidade destinada a verificar "o que se faz" e o "como se está fazendo" em matéria de Administração de Pessoal.

Conforme esclareceu o seu ilustre Diretor-Geral ao ensino da Aula Inaugural do Curso de Formação de Auditores do SIPEC... "queremos que as coisas sejam feitas e bem feitas. Por isso, estamos nos armando para fazer com que elas aconteçam. ato puro e simples de termos a Auditoria no



papel é, por si só, irrelevante. Queremos uma Auditoria viva e eficaz. Para isso, temos de formar, treinar e desenvolver os que terão de desempenhar as essenciais tarefas e responsabilidades dessa Auditoria, ou seja, aqueles que irão dar-lhe a desejada condição de operacionalidade".

Depois de analisar a conceituação do administrador norte-americano Stephen R. Michael, para quem o exame médico tem, como contrapartida, nos negócios, a auditoria administrativa, sendo por conseguinte equivalente a um "chek-up médico" prosseguiu o Prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva: ... "mas a Auditoria é, também, o olho atento e vigilante da Administração. No caso da Administração de Pessoal, ele tudo vê, tudo acompanha, tudo examina, tudo investiga. Nada se lhe pode ocultar. Nada pode ficar de lado, na sombra. Os planos e projetos, quando se dispõe de uma Auditoria eficiente, não podem dormir nas gavetas nem ficar passivamente no papel. Têm de se tornar ativos. Gerar resultados. Produzir frutos. A Auditoria vê o que se faz, quanto se faz, como se faz, onde se faz e por que se faz. Os levantamentos decorrentes da pesquisa que se está fazendo permitem uma análise crítica adequada, seguida de um diagnóstico, um prognóstico e, quando necessário, uma ação reparadora".

Não poderia a "Revista do Serviço Público" deixar de consignar, neste sucinto registro editorial, o advento de uma das mais autênticas conquistas da racionalização administrativa em nosso País, que ocorreu no momento oportuno, como poderoso fator de melhoria dos coeficientes de produtividade e eficiência de uma Administração de Pessoal renovada e dinâmica.

ESTUDOS BRASILEIROS E SUA INVENTARIAÇÃO  
BIBLIOGRÁFICA

DA RESPONSABILIDADE DO PREFEITO  
PELA PRESTAÇÃO DE CONTAS

O CONCEITO DE EQUIDADE

DIREITO, TEORIA DO DIREITO  
E DIREITO PENAL

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS  
CONSTITUCIONALIDADE  
DO DECRETO 64.345/69

O PROFISSIONAL DO DIREITO E A  
ENGRENAGEM ADMINISTRATIVA

NOVA SISTEMÁTICA DE PESSOAL NA  
ADMINISTRAÇÃO FEDERAL





# Estudos Brasileiros e sua Inventariação Bibliográfica

**Edson Nery da Fonseca**

Diretor da Faculdade de Estudos Sociais  
Aplicados da Universidade de Brasília

## SINOPSE

Importância dos inventários bibliográficos numa época de explosão documental. Estudos sobre o Brasil e sua inventariação bibliográfica. Valor e limites das publicações existentes. O atraso da bibliografia tradicional e a inventariação das pesquisas em processo. O problema das teses universitárias. Necessidade de coordenação entre os órgãos interessados.

## INTRODUÇÃO

Em meados do século XIX, o naturalista alemão George Heinrich Langsdorff realizou, a serviço da Rússia, duas expedições científicas ao Brasil. Fazendo-se acompanhar de artistas como João Maurício Rugendas, Adriano Taunay e Hércules Florence, Langsdorff recolheu copiosa documentação de interesse etnográfico, zoológico e botânico. Essa documentação permaneceu por mais de um século inédita — embora extremamente bem conservada — na Academia de Ciências da União Soviética. Há cerca de cinco anos, os desenhos, aquarelas e manuscritos enviados por Langsdorff foram microfilmados por Dom Clemente da Silva Nigra, diretor do Museu de Arte Sacra da Universidade Federal da Bahia. Tais reproduções, entretanto, continuam inéditas porque nenhum editor se interessou em publicá-las.

Se Langsdorff vivesse em nossos dias, os meios de comunicação social, os recursos audiovisuais, a explosão bibliográfica e as facilidades de reprodução documental não deixariam que suas expedições passassem naquela "branca nuvem" a que se referia o poeta.

Os costumes de cada tribo encontrada seriam fixados em **slides** e até em filmes cinematográficos projetados em sessão da Academia Brasileira de Ciências e numa das Reuniões Anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Cada uma das espécies animais e vegetais descobertas, devidamente classificadas segundo a taxonomia internacional, seria objeto de notas prévias publicadas em revistas científicas nacionais e estrangeiras. Gravados em fitas magnetofônicas, os cantos dos índios e das aves seriam aproveitados em discos. Jornais impressos, falados e televisados transmitiriam notícias desses eventos científicos para todo o mundo, que deles tomaria conhecimento quase simultâneo, graças às comunicações via satélite.

As notas prévias seriam expandidas em memórias científicas e, posteriormente, incluídas em exposições sobre o estado dos estudos etnográficos, zoológicos e botânicos no Brasil (**exposé de mise-au-point** ou **state-of-the-art reports**), bem como em verbetes de enciclopédias. Poderiam, eventualmente, constituir-se em capítulos de tratados de etnografia, zoologia e botânica ou mesmo em assuntos de livros inteiros. Esses livros seriam, por sua vez, objeto de resenhas críticas (**book-reviews**), publicadas em revistas e suplementos de jornais. Todos os documentos gerados pelos fatos científicos seriam referenciados nas bibliografias e resumidos em publicações que divulgam **abstracts**. Tomando conhecimento desses documentos, os interessados em consultá-los encomendariam foto-reproduções ou traduções aos centros nacionais de documentação.

Tudo isso — que é apenas uma paráfrase de situação semelhante imaginada pela documentalista francesa Suzanne Briet <sup>1</sup> — mostra as dificuldades encontradas pelos pesquisadores para estudar qualquer assunto, numa época de explosão bibliográfica. Já em 1935 observava Ortega y Gasset que mesmo reduzindo consideravelmente o número de temas a que cada homem dedica sua atenção, a quantidade de livros que deve ler é tão grande que ultrapassa os limites de seu tempo e de sua capacidade de assimilação. <sup>2</sup>

E tudo isso também evidencia a importância dos inventários bibliográficos. Sem eles, a própria elaboração do saber fica prejudicada. Nem os gênios têm o direito de estudar ou pesquisar um assunto sem antes procurarem conhecer o que foi estudado e pesquisado sobre o mesmo assunto. Os que pagam o estudo e a pesquisa não podem permitir a duplicação de meios para



fins idênticos. Por isso escreveu Fidelino de Figueiredo que o atraso e o desleixo na inventariação bibliográfica "são sintomas de anarquia e descontinuidade na elaboração do saber".<sup>3</sup>

Entretanto, cursos de "cultura brasileira" ou de "estudos brasileiros" são promovidos por nossas universidades sem nenhuma indicação das fontes bibliográficas: como se ainda fosse admissível que os alunos se limitassem ao "magister dixit" dos antigos catedráticos. Enfatizando a omissão, este artigo tem por objetivo analisar o que se fez até agora em matéria de inventariação dos estudos brasileiros, propondo uma reformulação que evite as duplicações existentes. Trata-se de problema governamental, na medida em que os estudos sobre o Brasil contribuem para a imagem externa do País e em que sua inventariação vem sendo precariamente intentada por órgãos da administração pública.

## A EXPOSIÇÃO DE HISTÓRIA DO BRASIL

O primeiro inventário exaustivo das fontes para o estudo do Brasil foi realizado por Benjamin Franklin Ramiz Galvão, com a colaboração de Capistrano de Abreu e Alfredo do Vale Cabral. Esse inventário objetivou a montagem, na Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro — então dirigida por Ramiz Galvão — de uma Exposição de História do Brasil, inaugurada em dezembro de 1881. O **catálogo** dessa Exposição — publicado em 3 tomos do volume IX dos **Anais da Biblioteca Nacional**<sup>4</sup> — é, como assinalou Fidelino de Figueiredo, uma honra para a cultura biblioteconômica da época.

Já tive oportunidade de escrever que, não obstante o seu título, ele é mais do que um catálogo e muito mais do que de história do Brasil.<sup>5</sup> Trata-se, como também foi assinalado por Fidelino de Figueiredo, de "um esboço da bibliografia histórica brasileira, considerada a história em sua maior amplitude e não esquecidos os documentos subsidiários que a podem esclarecer". Com efeito, nessa obra monumental foram referenciados — e em alguns casos também comentados — livros, folhetos e artigos sobre geografia e estatística; sobre história civil, administrativa, eclesiástica, constitucional, diplomática, militar, natural, literária, artística e econômica; sobre numismática, genealogia e heráldica, tipos, usos e trajes; publicações periódicas, biografias, gravuras com vistas, paisagens, marinhas e retratos, além de estátuas e bustos.



Decorrido quase um século de sua publicação, o **Catálogo da Exposição de História do Brasil** serve hoje, evidentemente, só para pesquisas retrospectivas. Durante mais de meio século os estudos brasileiros não contaram com outro Ramiz Galvão que os sistematizasse e referenciasse. Na verdade, o trabalho bibliográfico foi deixando de ser produto de um esforço individual para organizar-se em equipes. A bibliografia deixava de ser artesanal — como foi caracterizada por L.-N. Malclès — para ingressar numa fase eminentemente técnica. Em alguns países, a organização bibliográfica é hoje uma verdadeira indústria.

### O HANDBOOK OF LATIN AMERICAN STUDIES

Na década de 1930-1940, pesquisadores dos Estados Unidos interessados em assuntos latino-americanos, em geral, e brasileiros, em particular, organizaram uma comissão de estudos que, com um auxílio do American Council of Learned Societies, iniciou, em 1937, a publicação do **Handbook of Latin American Studies**, cujo primeiro volume corresponde ao ano de 1936.<sup>6</sup> Trata-se de uma bibliografia que referencia e comenta livros e artigos publicados em qualquer parte do mundo sobre a América Latina, nos campos das Humanidades e das Ciências Sociais. A seleção e os comentários são de autoria de renomados especialistas, havendo seções especialmente dedicadas ao Brasil. A periodicidade do **Handbook of Latin American Studies** é mais ou menos anual.

Com a criação, em 1939, de uma Fundação Hispânica na Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos, a publicação do **Handbook of Latin American Studies** passou a ser coordenada por ela, embora a impressão esteja a cargo da Universidade da Flórida, em Gainesville (os primeiros volumes foram impressos pela Universidade de Harvard). A partir dos números 26 e 27, os volumes pares passaram a ser dedicados às Humanidades (Arte, História, Lingüística, Literatura, Música e Filosofia) e os ímpares às Ciências Sociais (Antropologia, Economia, Educação, Geografia, Governo e Relações Internacionais, Direito e Sociologia). Do volume 31 em diante foi excluída a seção dedicada ao Direito, porque os livros e artigos jurídicos sobre a América Latina já são bibliografados e indexados por outras publicações especializadas. O **Handbook of Latin American Studies** inclui índices temático e onomástico em cada volume. Em 1968 publicouse um índice onomástico acumulado: **Author index to Handbook of Latin American Studies**, n°s 1-28, 1936-1966.



## INICIATIVA DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Devo também referir-me ao meritório trabalho realizado pela Comissão de Estudo dos Textos da História do Brasil. Criada em 1943 pelo Ministério das Relações Exteriores e reorganizada em 1959, essa Comissão tem, entre outros objetivos, o de apreciar livros e artigos sobre o Brasil, publicados no país e no estrangeiro. Ela divulga, desde 1944, a **Bibliografia de História do Brasil**, que teve periodicidade semestral (o primeiro volume corresponde ao segundo semestre de 1943), passando a anual (1946-1952) e depois a bienal.<sup>7</sup> Considerando a História do Brasil, como Ramiz Galvão, na sua maior amplitude, a Comissão do Ministério das Relações Exteriores produz uma bibliografia de interesse geral e não exclusivamente histórico. Por isso mesmo, o arranjo mais apropriado seria o sistemático e não o onomástico, adotado em cada uma das partes em que está organizada: "Obras editadas no Brasil", "Obras editadas em países estrangeiros", "Artigos incluídos em publicações periódicas estrangeiras" e "Artigos incluídos em publicações periódicas brasileiras". É lamentável que nem todas as referências bibliográficas sejam acompanhadas de comentários críticos e que a **Bibliografia de História do Brasil** esteja sempre atrasada (o último volume, correspondente ao biênio 1957-58, foi publicado em 1969).

Mas o objetivo do **Handbook of Latin American Studies** — tanto quanto o da **Bibliografia de História do Brasil** — é o de referenciar e comentar livros e artigos correntes. Entre a publicação, em 1881, do **Catálogo da Exposição de História do Brasil** e o lançamento, em 1937, do **Handbook of Latin American Studies**, continuava existindo um vazio de mais de meio século. O que se publicou durante esse período estava, de modo geral, disperso e esquecido. Foi, aliás, um período verdadeiramente significativo para os estudos brasileiros, durante o qual comemorou-se o centenário da Independência do Brasil, realizou-se a Semana de Arte Moderna — que desencadeou, como se sabe, vários movimentos locais, nem sempre concordantes com o ideário modernista — e duas importantes coleções foram lançadas: a **Brasiliana**, da Companhia Editora Nacional e a **Documentos Brasileiros**, da Livraria José Olympio Editora. Referindo-se à primeira, iniciada em 1931, disse Anísio Teixeira que os seus livros significavam o próprio Brasil "a se mostrar, a dizer o que foi e o que é, o Brasil a se formular, a se tornar consciente, a ter, por conseguinte, verdadeira existência."



## UMA BIBLIOGRAFIA TENDENCIOSA

Em 1945, o historiador Nelson Werneck Sodré fez uma tentativa de inventariar sozinho os estudos brasileiros, publicando a obra **O que se deve ler para conhecer o Brasil**.<sup>8</sup> O autor, entretanto, não considera folhetos e artigos, comentando apenas as obras não esgotadas. As falhas deste inventário decorrem do fato de ter sido organizado por um só pesquisador — que se julga competente para comentar trabalhos históricos, econômicos, sociológicos, geográficos, antropológicos, lingüísticos, educacionais, folclóricos, artísticos, científicos e literários — tanto quanto do seu espírito tendencioso. Pois apesar da preocupação de objetividade que manifesta na introdução à primeira edição, o Sr. Nelson Werneck Sodré é tão apaixonado que cita, entre as “fontes principais” para o estudo da chamada Revolução Brasileira, uma obra de Lênine (cf. p. 207 da 3.ª edição) e chega a afirmar que a Universidade de Brasília — onde estou escrevendo o presente ensaio bibliográfico — “foi extinta” (cf. p. 8 da 3.ª edição).

## O MANUAL BIBLIOGRÁFICO DE ESTUDOS BRASILEIROS

Excetuando-se a obra de Nelson Werneck Sodré — tanto pelas deficiências apontadas como por ser, como o próprio autor reconhece, para “iniciantes” — verifica-se que o segundo grande inventário bibliográfico de estudos brasileiros só foi publicado sessenta e oito anos depois do **Catálogo da Exposição de Historia do Brasil**. Refiro-me ao **Manual bibliográfico de estudos brasileiros**, organizado sob a direção de Rubens Borba de Moraes — então bibliotecário da Organização das Nações Unidas — e de William Berrien, professor de Literatura Brasileira na Universidade de Harvard.<sup>9</sup>

Dividido em 12 partes, de acordo com o arranjo inicial do **Handbook of Latin American Studies** — Arte, Direito, Educação, Etnologia, Filologia, Folclore, Geografia, História, Literatura, Música, Obras Gerais de Referência e Sociologia — o **Manual bibliográfico de estudos brasileiros** referencia e comenta 5.845 livros e artigos, apresentando, ainda, exposições sobre o estado de cada uma das referidas áreas. Nele colaboraram grandes pesquisadores brasileiros e estrangeiros, como, por exemplo, Herbert Baldus, Mário de Andrade, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Júnior, Otávio Tarquínio de Sousa, Gilberto Freyre, José Honório Rodrigues, Manuel Bandeira, Astrogildo Pereira e Donald Pierson.



Uma série de inventários monográficos deveria atualizar o **Manual bibliográfico de estudos brasileiros**, mas, como nos versos de T. S. Eliot, entre o plano e a realidade caiu a sombra. A editora faliu, publicando na série projetada apenas duas bibliografias: **Bibliografia comentada da etnologia brasileira (1943-1950)**, de Herbert Baldus<sup>10</sup> e **O folclore nacional (1943-1953)**, de Edison Carneiro.<sup>11</sup> Antes, Luís Heitor Correia de Azevedo, com a colaboração de Cleofe Person de Matos e de Mercedes de Moura Reis, já havia expandido o inventário que organizou para o **Manual bibliográfico de estudos brasileiros** na excelente **Bibliografia musical brasileira (1820-1950)**.<sup>12</sup> Herbert Baldus expandiria depois o seu trabalho até o ano de 1968, na monumental **Bibliografia crítica da etnologia brasileira**,<sup>13</sup> enquanto José do Prado Valadares continuava, na Bahia, o trabalho iniciado por Robert C. Smith no **Manual bibliográfico de estudos brasileiros**.<sup>14</sup>

## O BOLETIM INTERNACIONAL DE BIBLIOGRAFIA LUSO-BRASILEIRA

Por ocasião do IV Colóquio Internacional de Estudos Luso-Brasileiros, realizado na cidade do Salvador (Bahia) em agosto 1959, deliberou-se publicar, sob os auspícios da Fundação Calouste Gulbenkian, uma bibliografia internacional corrente sobre o Brasil e Portugal. O primeiro volume do **Boletim Internacional de Bibliografia Luso-Brasileira**, que é trimestral, foi publicado em 1960.<sup>15</sup> Esta bibliografia divide-se em dez partes, de acordo com a tradicional organização dos Colóquios Internacionais de Estudos Luso-Brasileiros: A Terra e o Homem; Língua; Literatura; Belas Artes; História; Sociedade, Política, Economia; Ordem Jurídica; Ciências Médicas; Instrumentos de Investigação e Cultura; e Estudos não classificados. A apresentação gráfica é excelente, mas a bibliografia comete em excesso o pecado original do gênero: a omissão. Além disso, as referências bibliográficas não são acompanhadas de comentários, cada vez mais necessários numa época de explosão gráfica.

## AS PESQUISAS EM PROCESSO

O estudioso de assuntos brasileiros dispõe, portanto, de três bibliografias retrospectivas — **Catalogo da Exposição de Historia do Brasil**, **O que se deve ler para conhecer o Brasil** e **Manual bibliográfico de estudos brasileiros** — e três correntes — **Handbook of Latin American Studies**, **Bibliografia de História do Brasil** e **Boletim Internacional de Bibliografia Luso-Brasileira** — mas todas publicadas com atraso. Este sempre foi o handicap



da bibliografia tradicional: o de seguir atrás dos fatos, em vez de marchar a seu lado. "On dit de la bibliographie — escreve a Sra. L.-N. Malclès — qu'elle suit les faits et de la documentographie qu'elle marche au pas des faits".<sup>16</sup> O ideal seria uma bibliografia trimestralmente editada em brochuras que se acumulariam em volumes anuais encadernados, segundo o conhecido padrão das publicações do editor norte-americano H.W. Wilson.<sup>17</sup>

Para marchar ao lado dos fatos, a documentografia de que fala L.-N. Malchès procura inventariar as próprias pesquisas das quais não resultarão necessariamente livros e artigos. Este é o objetivo da publicação anual **Pesquisas em Processo no Brasil**, cujo primeiro volume, correspondente a 1967, apareceu em 1968. No último volume dessa publicação, aparecido em 1970 e relativo ao ano anterior, estão descritas muitas pesquisas sobre temas brasileiros.<sup>18</sup>

## ESTUDOS NORTE-AMERICANOS SOBRE O BRASIL

Outro tipo de documentação que não deve ser esquecido, mas escapa geralmente ao controle da bibliografia tradicional, é o constituído pelas teses universitárias. Frederick Elwin Kidder e Allen Davis Bushong fizeram o primeiro inventário das teses relativas à América Latina apresentadas a universidades norte-americanas e canadenses por candidatos ao grau de Doutor (Ph. D.).<sup>19</sup> No período de 1869 a 1960 foram identificadas 167 teses sobre o Brasil. Num segundo inventário, Allen Davis Bushong identificou 47 teses.<sup>20</sup> Como nos referidos inventários são indicados apenas os autores, títulos e universidades em que as teses foram apresentadas, torna-se indispensável recorrer, para conhecimento de resumos dessas teses, à publicação **Dissertations Abstracts International**.<sup>21</sup>

## CONCLUSÃO

Como acabamos de ver, a inventariação bibliográfica dos estudos sobre o Brasil precisa de ser reformulada. A divisão do trabalho por grandes áreas do saber seria, talvez, uma solução adequada. As instituições responsáveis pela publicação das três bibliografias correntes aqui analisadas — **Handbook of Latin American Studies**, **Bibliografia de História do Brasil** e **Boletim Internacional de Bibliografia Luso-Brasileira** — deveriam estudar essa possibilidade, em vez de continuarem a trabalhar isoladamente. Em bibliografia, como em tudo o mais, somente o trabalho em cooperação proporciona resultados satisfatórios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — BRIET, Suzanne. *Qu'est-ce que la documentation?* Paris, Éditions Documentaires, Industrielles et Techniques, 1951. 48 p. (collection de documentologie, 1).
- 2 — ORTEGA Y GASSET, José. "Misión del bibliotecario". In: — *Obras*. 3. ed Madrid, Espasa-Calpe, 1943. v. 2 p. 1297-1322. Também in: — *Misión del bibliotecario y otros ensayos afines*. 2. ed Madrid, Revista de Occidente, 1967, p. 59-98.
- 3 — FIGUEIREDO, Fidelino de. "Da bibliografia geral em Portugal e no Brasil". In: — *Aristarchos*, 2. ed. Rio de Janeiro, H. Antunes, 1941, p. 35-80.
- 4 — GALVÃO, Benjamin Franklin Ramiz. "Catalogo da Exposição de Historia do Brasil". *Anais da Biblioteca Nacional* (Rio de Janeiro) v. 9 (3 tomos), 1881-1882.  
  
5, p. 95-124, março, 1937.  
da bibliografia no Brasil". *Revista do Livro* (Rio de Janeiro) v. 5, p. 95-124, março 1957.
- 6 — *Handbook of Latin American Studies*. 1936 — . Gainesville, University of Florida Press, 1937.
- 7 — *Bibliografia de História do Brasil*. 2.º semestre de 1943 — . Rio Janeiro, Comissão de Estudo dos Textos da História do Brasil 1944.
- 8 — SODRÉ, Nelson Werneck. *O que se deve ler para conhecer o Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Leitura, 1945. 262 p. — 2.ª ed. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1960, 388 p. — ——— . 3. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1967. 395 p.
- 9 — MORAES, Rubens Borba de. & BERRIEN, William, ed. *Manual bibliográfico de estudos brasileiros*. Rio de Janeiro, Gráfica Editora Sousa. 895 p.
- 10 — BALDUS, Herbet. *Bibliografia comentada da etnologia brasileira* (1943-1950). Rio de Janeiro, Editora Sousa. 141 p.
- 11 — CARNEIRO, Edison. *O folclore nacional* (1943-1953). Rio de Janeiro, Editora Sousa, 1954. 75 p.
- 12 — AZEVEDO, Luís Heitor Correia de et alii. *Bibliografia musical brasileira* (1820-1950). Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1952. 252 p.
- 13 — BALDUS, Herbet. *Bibliografia crítica da etnologia brasileira*. São Paulo, Comissão do IV Centenário da Cidade de São Paulo, 1954. 859 p. e v. 2: Hannover, Kommissionsverlag Munstermann-Druck GMBH, 1968. 864 p.



- 14 — VALADARES, José. *Arte brasileira*; publicações de 1943-1953. Salvador, Livraria Progresso Editora, 1955. 78 p.  
 — *Arte brasileira*; publicações de 1954. Salvador, Livraria Progresso Editora, 1958. 41 p.  
 — *Estudos de arte brasileira*; publicações de 1943-1958. Salvador, Museu do Estado da Bahia, 1960. 193 p.
- 15 — *Boletim Internacional de Bibliografia Luso-Brasileira*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1960 — .
- 16 — MALCIÈS, Louise-Noelle. *Les sources du travail bibliographique*. Genève, E. Droz; Lille, Giard, 1950. t. I, p. 268.
- 17 — LAWLER, John. *The H. W. Wilson Company; half a Century of bibliographic publishing*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1950, 207 p.
- 18 — *Pesquisas em Processo no Brasil*. 1967 — . Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, 1968 — .
- 19 — KIDDER, Frederick Elwin & BUSHONG, Allen Davis. *Theses on Pan American topics prepared by candidates for doctoral degrees in universities and colleges in the United States and Canada*. 4. ed. Washington, D.C., Pan American Union, 1962. 124 p. (Bibliographic series, n.º 5).
- 20 — BUSHONG, Allen Davis. *Doctoral dissertations on Pan American topics accepted by United States and Canada colleges and universities, 1961-1965; bibliography and analysis. Supplement to v. II, n. 2 of Latin American Research Review*. Austin, Texas, 1967. 70 p.
- 21 — *Dissertations Abstracts International (Ann Arbor) v. 1 —, 1938 —* (Publicada por University Microfilms, até o volume XXIX tinha o título *Dissertations Abstracts*).

## SYNOPSIS

The importance of bibliographic surveys in a time of information explosion. Studies about Brazil and its retrospective and current bibliographic control. Value and limits of the existent bibliographies. The delay of the traditional bibliographies and the inventory of research in progress. The problem of the bibliographic control of university dissertations and theses. The need for coordination among agencies interested in the bibliographic control of Brazilian studies.

# Da Responsabilidade do Prefeito pela Prestação de Contas

**Raul Armando Mendes**

Secretário-Geral do Ministério da Justiça

SUMÁRIO: 1) Considerações Preliminares; 2) A obrigatoriedade de prestar contas na forma da lei; 3) Os requisitos da prestação de contas; 4) A não prestação de contas; 5) O controle externo; 6) O prazo para a apreciação das contas; 7) O Crime de responsabilidade; 8) A infração político-administrativa; 9) As contas do Prefeito nomeado; 10) Considerações finais.

## 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Ao contrário do que muitos pensam, o Município brasileiro não integra o nosso regime federativo. A vigente Constituição diz, em seu artigo 1.º, que o "Brasil é uma República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos **Estados**, do **Distrito Federal** e dos **Territórios**". O Município não está nesse elenco, logo, não é uma entidade federativa. Não obstante, sua posição é singularíssima. O Município é uma circunscrição territorial dos Estados, criado por lei (art. 14), pessoa jurídica de direito público interno, com autonomia constitucionalmente assegurada.

A autonomia municipal brasileira esteia-se na eletividade do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores à Câmara Municipal; pela auto-administração, respeita o seu peculiar interesse, especialmente quanto:

- a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e



b) à organização dos serviços públicos locais.

São esses os princípios básicos da autonomia constitucional, que se pode sintetizar como **governo próprio e competências privativas**.

Autonomia significa autogoverno ou poder de gerir seus próprios negócios, dentro daquilo que for estabelecido, em lei, pela entidade superior, no caso o Estado, como se infere no artigo 13 da Constituição no texto decorrente da Emenda Constitucional n.º 1, de 29/10/1969.

No Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual de 27 de janeiro de 1970 diz que os Municípios se regem pelas Leis Orgânicas e demais leis que adotarem, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na do Estado (art. 143).

A disposição citada não tem rigor constitucional. A nossa Lei Magna dá ao Estado o poder de auto-organizar-se, no que está incluída a criação de Municípios.

A auto-organização municipal gaúcha é, até certo ponto, ilusória, pois do artigo 143 até o artigo 159, o diploma estadual traça lineamentos dessa organização, além de mandar respeitar a Constituição Federal nos seus princípios básicos. Ora, traçando o Constituinte estadual os limites da organização municipal e a **Lex Fundamentalis** sendo respeitada nos seus princípios, pouco sobra ao Município para auto-organizar-se. As Cartas próprias do Rio Grande do Sul reserva-se a auto-administração no que concerne ao peculiar interesse da entidade do Estado. Muita coisa pode ficar reservada para constar das singulares Cartas-próprias, dentre elas os prazos e outros requisitos mínimos para os responsáveis prestarem contas de sua gestão financeira.

## 2. A OBRIGATORIEDADE DE PRESTAR CONTAS NA FORMA DA LEI

Está erigida em princípio constitucional a obrigatoriedade de todo administrador prestar contas de sua gestão financeira. Uma das facetas da autonomia municipal é a aplicação de rendas próprias, **sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar** balancetes nos prazos fixados em lei (art. 15, II, "a").



Nem mesmo nos Municípios estâncias hidrominerais ou declarados de interesse da segurança nacional, o Prefeito fica desobrigado de prestar contas. Isso porque a autonomia municipal sofre arranhões apenas no que respeita à eletividade para a curul governamental. No mais ela fica íntegra. E os responsáveis são obrigados a prestar contas, sob as penas da lei.

A atual Constituição mineira diz competir ao Prefeito encaminhar as contas da administração à Câmara Municipal até o dia 15 (quinze) de março de cada ano (art. 177,V). A Lei Orgânica paulista obriga o Prefeito a encaminhar ao Tribunal de Contas competente, até o dia 31 de março de cada ano, a sua prestação de contas e a da Mesa da Câmara, bem como os balanços do exercício findo (art. 39, X, do Decreto-lei estadual n.º 9, de 31/12/69).

A Constituição gaúcha não tem disposição expressa quanto ao prazo para o Prefeito cumprir o mandamento constitucional da prestação de contas dos responsáveis. Remete a disciplinação à Lei Orgânica. No artigo 157 estão fixadas somente as atribuições privativas, tais como: I — a iniciativa de leis orçamentárias e que criem ou aumentem a despesa pública; II — propor a criação de cargos e funções, com os respectivos estímulos, e provê-los, salvo os da Secretaria da Câmara; III — vetar projetos de lei; IV — prestar as informações solicitadas pela Câmara referente aos negócios públicos do Município; e V — convocar extraordinariamente a Câmara, quando o interesse da administração o exigir.

### 3. OS REQUISITOS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

As Constituições estaduais ou as leis orgânicas não disciplinam a maneira de fazer a prestação de contas. Esta ficou para as leis pertinentes, notadamente a Lei n.º 4.320/64 — Estatui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal —, que se enquadra na competência da União, consoante o artigo 8.º, XVII, letra "c", da EC-n. 1/69.

Algumas leis estaduais traçaram normas para a prestação de contas, como é o caso da Lei mineira n.º 888, de 12 de agosto de 1962, que já determinava a apresentação da comprovação dos gastos do exercício financeiro à Câmara Municipal, acom-

panhada de um relatório da administração da municipalidade e mais os seguintes documentos:

- 1) balanço de receita e despesa;
- 2) quadro comparativo da receita orçada com a arrecadada e da despesa autorizada com a realizada;
- 3) demonstração sintética da execução orçamentária;
- 4) demonstração das operações de crédito;
- 5) demonstração discriminada da despesa realizada pela verba de Serviço de Obras Públicas;
- 6) balanço da receita e da despesa do Município, por distrito;
- 7) balanço do ativo e passivo;
- 8) demonstração da dívida fundada;
- 9) demonstração das variações patrimoniais;
- 10) demonstração discriminada da dívida flutuante;
- 11) inventário geral;
- 12) quadro comparativo do balanço patrimonial do exercício encerrado com o exercício anterior.

O Professor Clovis Gloeden, em seu trabalho "Manual da Contabilidade Municipal" — pág. 182 — Ed. SENAM/62 ensina: "A prestação de contas tem por fim demonstrar, no final de cada exercício financeiro, o resultado do trabalho desenvolvido durante o mesmo e dela se fará a análise quanto ao aspecto moral e técnico".

A Lei n.º 4.320/64 exige que a prestação de contas seja feita dentro de seus preceitos.

A prestação de contas conterá :

Relatório das atividades do exercício financeiro;

- I — Demonstrativo da Execução Orçamentária;
- II — Balanço Patrimonial;
- III — Demonstração das Variações Patrimoniais; e
- IV — Balanço Financeiro.

A prestação de contas do Prefeito à Câmara deverá englobar toda a atividade financeira, quer dos recursos próprios, quer dos provindos de outras entidades estatais, como o Fundo de Participação dos Municípios, Fundo Rodoviário Nacional, Fundo de Energia Elétrica, Fundo de Minerais do País.



O Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal — CEPAM — da Secretaria do Interior do Estado de São Paulo — elaborou excelentes roteiros sobre a prestação de contas dos mencionados fundos.

#### 4. A NÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS

As legislações estaduais ou mesmo as municipais não dizem expressamente qual a providência de ordem administrativa a ser adotada no caso de o Prefeito não prestar contas no prazo legal. Mais adiante veremos que a omissão constitui crime de responsabilidade e infração político-administrativa, do Decreto-lei n.º 201/67. Agora nos interessa a parte formal.

Se o Prefeito não prestar contas, a posição mais consentânea será a de a Câmara nomear uma comissão para proceder "ex officio", à tomada de contas. Como as Câmaras de pequenos Municípios, na maior das vezes não têm serviços próprios de contabilidade, a dificuldade poderá ser superada usando-se, analogicamente, o artigo 81, § 2.º, da Lei n.º 4.320/64, assim: "Quando, no Município, não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do Prefeito e sobre elas emitirem parecer".

Podendo a Câmara contratar ou designar peritos para opinar sobre as contas apresentadas, muito maior razão terá para adotar idêntica providência quando for o caso de tomar as contas do administrador desidioso.

Tomadas as contas, na forma acima aventada, a Câmara as remeterá ao Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência, já que a qualquer deles compete, como auxiliar, o exercício do controle externo.

#### 5. O CONTROLE EXTERNO

O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei Orçamento (art. 81 da Lei n.º 4.320/64). No artigo 82, do citado diploma, estabelece-se a obrigatoriedade de o Poder Executivo, anualmente, prestar contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios.

Essas contas serão submetidas às Câmaras Municipais, com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. Quando, no Município, não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do Prefeito e sobre elas emitirem parecer.

Nesta parte, típica do controle externo, a Lei n.º 4.320/64 está revogada. A Lei Maior alterada pela Emenda Constitucional n.º 1/69 enuncia outra regra, a saber: "O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência (art. 16, § 1.º).

O parecer do Tribunal de Contas do Estado do órgão competente vincula a decisão da Câmara na apreciação das contas do Prefeito. Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual competente, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente (art. 16, § 2.º da EC-n.º 1/69).

A decisão da Câmara que rejeitar o parecer do Tribunal de Contas estadual, favorável ou contrário às contas do Prefeito, há de ser fundamentado. Como nem sempre a Câmara está tecnicamente capacitada a emitir parecer sobre as contas, pode valer-se do disposto na parte final do artigo 81, § 2.º, da Lei n.º 4.320/64.

A Lei Orgânica de São Paulo diz que rejeitadas as contas serão imediatamente remetidas ao Ministério Público para os devidos fins. Obviamente os **devidos fins** é o oferecimento da denúncia, por crime de responsabilidade, nos termos do Decreto-lei n.º 201/67.

## 6. O PRAZO PARA APRECIAÇÃO

Já vimos que o Chefe da Administração Municipal tem prazo para encaminhar suas contas à Câmara. Variando de dias, ele, geralmente, expira no mês de março.

A Constituição gaúcha não fixa prazo. A matéria deve ser regulada pelas Cartas-próprias.



Como o Prefeito tem prazo para apresentar suas contas, a Câmara também tem para aprová-las. Assim é que a legislação paulista estabeleceu que, decorridos trinta dias sem deliberação, as contas serão consideradas aprovadas ou rejeitadas, de acordo com a conclusão do parecer do Tribunal de Contas.

É claro que se o Tribunal de Contas ou o órgão estadual equivalente houver concluído, no seu parecer prévio, pela rejeição das contas, estas, independentemente de qualquer manifestação do plenário da Câmara, deverão ser remetidas ao Ministério Público local. A omissão da Câmara, seja qual for o motivo determinante, não é vara de condão para irresponsabilizar o administrador claudicante.

Comumente nota-se, no interior brasileiro, que as Câmaras não se reúnem por falta de "quorum". Mas isso igualmente não justifica a eternização da não aprovação das contas do Prefeito. O problema se afigura mais grave quando as contas houverem sido rejeitadas pelo Tribunal de Contas. Neste caso, o Presidente da Edilidade ou qualquer Vereador poderá pedir sejam as contas endereçadas ao membro do Ministério Público local. Se a providência não for adotada, o Promotor Público deverá avocar o processo, para os fins devidos. Não se compreende que a desídia de uns, os interesses políticos de outros constituam motivo para a não responsabilização daquele que devia cuidar com lisura dos dinheiros públicos.

## 7. O CRIME DE RESPONSABILIDADE

Os crimes de responsabilidade do Prefeito estão definidos no artigo 1.º do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967. "Quase todos eles — diz JOSÉ AFONSO DA SILVA, "in" O Prefeito e o município — pág. 92 — ed. SERFHAU — **objetivam** a tutela jurídica da administração pública municipal, no que concerne à preservação do patrimônio público e do interesse patrimonial do Município, e, ainda, à fidelidade e probidade dos agentes do poder público. O **sujeito ativo**, claro, é o Prefeito mas sendo esta qualidade do agente elementar ao crime, comunica-se aos co-autores, que, conquanto, não sejam funcionários, responderão pelo mesmo delito (artigo 26 do Código Penal). **Sujeito passivo** é o Município, quase sempre, ou seja, a Administração pública municipal. A **materialidade do fato** consiste em variados tipos de ação, conforme se enumera a seguir, e está representada pelos **verbos**, que constituem núcleos

do tipo delituoso. O **elemento subjetivo**, quase sempre se manifesta do **dolo genérico**: vontade dirigida à prática de qualquer das ações incriminadas".

O primeiro dos crimes enunciados no art. 1.º é o peculato, do artigo 313, do Código Penal.

É objeto deste estudo o crime definido no inciso VI, do artigo 1.º, assim: "**Deixar de prestar contas** anuais da administração financeira do Município à Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos". (sem grifo no original).

O crime é de ação pública, acarretando para o autor pena de detenção, de três meses a três anos. O Promotor inicia a ação penal. Não importa se o agente passivo da relação processual está ainda no exercício do cargo. O "initio litis" independe de qualquer pronunciamento da Câmara de Vereadores.

Se a condenação definitiva alcançar o titular do mandato, quer no exercício ou não, mas dentro do prazo de sua duração, acarreta-lhe, além da condenação à pena privativa de liberdade, a **perda do mandato** consequente do cargo e a **inabilitação**, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletiva ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

O processo do crime de responsabilidade está definido no artigo 2.º do mencionado diploma legal. O Código de Processo Penal lhe é subsidiário.

## 8. A INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

A falta de prestação de contas também tipifica infração político-administrativa. É o caso de **praticar**, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou **omitir-se** na sua prática.

Como já vimos, a lei obriga ao Poder Executivo, anualmente, prestar contas ao Poder Legislativo.

Se o Prefeito se omite nessa prática comete infração político-administrativa. As infrações político-administrativas são sancionadas com a **cassação do mandato**. À Câmara de Vereadores compete apurar e julgar. O Art. 5.º do Decreto-lei . . . . n.º 201/67 disciplina o processo, se outro não for o rito estabelecido pela lei estadual.



## 9. AS CONTAS DO PREFEITO NOMEADO

O Prefeito **nomeado**, quer para a estância hidromineral ou para Município declarado de interesse da segurança nacional, também poderá incidir na infração prevista no art. 4.º, VII — sem embargo dos demais. No entanto a Câmara não pode sancionar o autor com a perda do cargo, que, na espécie, seria demissão. O Prefeito não tem mandato. É agente de confiança do Governador ou do Presidente da República. Sua permanência no exercício do cargo se prolongará enquanto bem servir aos interesses da administração estadual ou federal; neste caso leva-se em conta a segurança nacional.

Elaborado o processo e evidenciada a culpa, cumpre à Câmara de Vereadores representar à autoridade nomeante — O Governador do Estado — para as providências cabíveis, ou seja a exoneração ou destituição do Prefeito. Mas a decisão final cabe àquela autoridade, que poderá, inclusive, proceder às sindicâncias capazes de melhor esteiar uma tomada de posição relativa à conduta do Prefeito.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, a prestação de contas é corolário de toda gestão de dinheiros públicos. Nos países ela tem a respeitabilidade de obrigação constitucional. Todo administrador deve prestar contas, não só dos dinheiros que manipula, como de seus demais atos. Não são só as Câmaras Municipais e os Tribunais de Contas agentes fiscalizadores do emprego ou da boa aplicação dos recursos públicos. A Constituição Federal dá a qualquer cidadão a legitimidade para propor ação que vise a anular o ato e responsabilizar o administrador e os seus beneficiários, cuja conduta implicar em lesão ao patrimônio de entidades públicas (art. 153, § 31). Nesse passo é lapidar a lição de HELY LOPES MEIRELLES ("in" *Direito Administrativo Brasileiro*, ed. RT/66, pág. 582): "É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos próprios, mas sim direitos da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto".





# O Conceito de Equidade

Clenício da Silva Duarte

Consultor Jurídico do DASP

SUMÁRIO: 1. A dupla função da equidade. A equidade como correção das consequências injustas das normas jurídicas e como processo de preenchimento de lacunas da lei. 2. O processo de preenchimento de lacunas no direito brasileiro. 3. A equidade como um dos princípios gerais de direito. 4. A disposição censurável do art. 114 do Código de Processo Civil. 5. O moderno conceito de equidade. 6. O poder discricionário atribuído ao intérprete nos casos de lacuna do sistema jurídico positivo. 7. Um caso judicial americano cuja solução impugna a aplicação da equidade. 8. Conclusão.

1. Coube a ARISTÓTELES, com mestria incomparável, plasmar o conceito de equidade <sup>1</sup> de modo a abranger as duas <sup>2</sup> funções principais que lhe foram atribuídas durante mais de vinte séculos de evolução do Direito, seja como corretivo das consequências injustas das normas jurídicas, individualizando a justiça **contra legem**, <sup>3</sup> seja como processo hermenêutico no preenchimento das lacunas da lei. <sup>4</sup>

1 Ética a Nicômano, trad. francesa, Garnier-Flammarion, Livro V, Capítulo X.  
2 PAUL VINOGRADOFF, *Introduction al Derecho*, trad. mexicana do original inglês, *Fun-*  
*do de Cultura Económica*, p. 156, refere-se a três funções, que, na realidade, se reduzem às  
duas indicadas no texto.

3. A história do Direito anglo-americano apresenta uma evolução que o divide em dois  
ramos: *law* e *equidity*. Se o primeiro (*common law*) representava o direito em sentido estrito  
(*ius strictum*), que, no dizer de VON TUHR (*Teoría General del Derecho Civil Aleman*, trad.  
argentina, 1946, vol. I, p. 44), é o que possui para um fato determinado uma con-  
sequência jurídica igualmente determinada com exatidão, o segundo (*equity*) se compunha  
das normas que se dirigiam à solução de controvérsias civis, consoante os procedimentos  
criados pela história *Court of Chancery* e continuados pelos tribunais especiais, a título de  
direito corretor e supletório do *common law* (cf. sobre o mesmo tema, GUSTAV RAD-  
BRUCH, *El Espíritu del Derecho Inglés*, trad. espanhola, *Revista de Occidente*, Madrid, 1950,  
p. 67; ENNECERUS, KIPP e WOLFF, *Tratado de Derecho Civil*, trad. espanhola, Tomo I,  
vol. I, § 26 a, VI, 2, p. 108, e § 46, I e II, ps. 189 e 190).

4. No primeiro sentido, diz ARISTÓTELES: "A natureza própria da equidade consiste  
em corrigir a lei, na medida em que esta se mostra insuficiente, em razão do seu caráter  
geral" (ob. cit., Livro V, Capítulo X, 6); no segundo, veja-se a acuidade do grande sábio:  
"Quando a lei se exprime para a generalidade dos casos, produzindo-se posteriormente  
alguma coisa que contrarie essas disposições gerais, é normal preencher a lacuna deixada  
pelo legislador e corrigir a omissão imputável ao próprio fato de que ele se exprimia em  
geral. O próprio legislador, se fosse presente, consentiria nisso e, se houvesse previsto o  
fato, teria introduzido precisões na lei" (ob., livro e capítulo cit., n.º 5).

Se se há de desprezar a primeira função, do momento em que a equidade **contra legem** atenta contra um dos valores essenciais do Direito,<sup>5</sup> que é a segurança jurídica, não há como negar a sua função como processo de preenchimento das lacunas da ordem jurídica, por isso que ao juiz não é lícito deixar de decidir, sob pretexto de lacuna ou obscuridade da lei.<sup>6</sup>

2. No Direito brasileiro, o preenchimento de lacunas obedece à seguinte ordem prioritária e que exaure todo o respectivo processo:<sup>7</sup> a analogia,<sup>8</sup> os costumes e os princípios gerais de direito.<sup>9</sup>

Se assim é, onde incluir-se a equidade, desde que, como se afirmou, o processo de preenchimento de lacunas se esgota com a aplicação ou dos costumes jurídicos, ou dos princípios gerais de direito? Estaria, assim, banida do Direito pátrio a invocação à equidade, em casos de omissão legislativa, ou haveria algum em que pudesse o intérprete socorrer-se dela?

3. Embora a matéria ofereça ensejo a grandes controvérsias, situando-se a maioria dos juristas em terreno oposto pelo que se infere de suas manifestações ainda que não muito objetivas a respeito, estamos com os que entendem que a equidade se insere entre os princípios gerais de direito, sendo o mais importante, pela sua definição, que a identifica com a justiça para o caso singular, quando a aspiração do Direito é a atribuição de justiça.<sup>10 e 11</sup>

5 Até mesmo no Direito inglês, onde a justiça de "equidity" apareceu como correção à excessiva rigidez do **Common Law**, essa concepção criadora do direito **ex aequo et bono**, cedeu lugar, em benefício da segurança jurídica. Cf. RADBRUCH, ob. cit., p. 67.

6 Código de Processo Civil, art. 113.

7 Cf. nosso artigo do número anterior desta Revista, ps., sob o título **A Plenitude da Ordem Jurídica**.

8 O recurso à analogia não decorre propriamente de lacuna no Direito positivo, por isso que o processo análogo corresponde à aplicação de norma jurídica implícita no sistema, ao passo que só há lacuna quando não há norma nem explícita nem implícita. Veja-se a definição de FERRARA (FRANCESCO FERRARA, *Trattato di Diritto Civile Italiano*, vol. I, e único, ps. 231 e 232): "L'analogia non è creazione di diritto nuovo ma scoperta di diritto esistente. Il giudice applicando delle norme per analogia, non foggia con libera attività norme giuridiche, ma sviluppa norme latenti che si trovano già nel sistema. Poiché diritto è non solo il contenuto immediato delle disposizioni espresse, ma il contenuto virtuale di norme non espresse, ma insite tuttavia nel Sistema" (os grifos são nossos).

9. A norma se acha inserta no art. 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil, que reza: "Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito".

10 Veja-se nosso artigo, citado na nota 7, supra.

11 EDUARDO ESPINOLA (*Sistema do Direito Civil Brasileiro*), 4.ª ed., Rio de Janeiro, 1960, vol. I, pág. 211, é um dos que distingue a equidade dos princípios gerais de direito, entendendo-se que se aplica tão-somente para atenuar o rigor da lei.

ESPINOLA FILHO (*Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, verbete Equidade) nem chega a considerar a equidade passível de se enquadrar como um dos princípios gerais de direito, por isso que afirma que a nossa Lei de Introdução ao Código Civil deixou "claro não ter a equidade consideração de fonte do direito, pois, enumerando os elementos de integração da ordem jurídica positiva, manda se utilize o aplicador, se omissa a lei, da analogia, ou recorra às duas únicas fontes subsidiárias — os costumes e os princípios gerais de direito (art. 4.º)".



O eminente DEL VECCHIO<sup>12</sup>, por esta forma se manifesta ao propósito: "Adverta-se que, entendida a equidade em sentido amplo, isto é, como a exigência da adaptação da realidade às formas do direito, abrange também os "princípios gerais do direito", visto que estes se apresentam como um meio de obter precisamente aquela adaptação em determinadas ordens de relações (...). O conceito geral da equidade (que não significa mitigação, mas, como se advertiu anteriormente, apreciação exata de todos os elementos de fato enquanto possam ter interesse para o direito) se explica, pois, não só no sentido de sugerir uma norma, quando falte no ordenamento positivo, mas serve também, como subordinação às normas existentes, para procurar sua mais apropriada aplicação. Constitui, portanto, esse elemento uma fonte perene de renovação e reintegração para todo o organismo jurídico".

O nosso CLÓVIS também a identifica com os princípios gerais de direito<sup>13</sup>, não sendo outra a opinião de GARCIA MAYNEZ<sup>14</sup>.

Nem há como negar seja a equidade um princípio geral de direito, quando, pela sua definição de justiça para o caso singular, sobre a qual não há a menor discrepância em mais de vinte séculos em que dela se cuidou, constitui o conceito ideal de Justiça, evidentemente inatingível nas legislações de um modo definitivo, pela necessidade que têm estas de generalização. E como não se admite a equidade **contra legem**, só sendo aplicada quando se entenda que há omissão legislativa, a Justiça **in abstracto**, genericamente prevista na legislação, mui-

12 GIORGIO DEL VECCHIO, *Los Principios Generales del Derecho*, trad espanhola, Barcelona, 2.<sup>a</sup> ed., 1948, nota 9 à p. 117.

13 CLÓVIS BEVILAQUA, *Teoria Geral do Direito Civil*, 2.<sup>a</sup> ed., Francisco Alves, 1929, n.º 33, p. 47. Diz o ilustre mestre: "As expressões: princípios gerais do direito, direito natural, espírito da lei, no sentido em que, neste caso as empregam, e equidade, pretendem significar a mesma coisa. Trata-se de indicar, como fontes supletivas do direito positivo, as regras mais gerais que constituem o fundamento mesmo da ciência e da arte do direito; não somente os princípios, que dominam o direito nacional, como ainda o conjunto dos preceitos essenciais, que servem de expressão ao fenômeno jurídico."

14 EDUARDO GARCIA MAYNEZ, *Introducción al Estudio del Derecho*, 3.<sup>a</sup> ed., Editorial Porrúa, México, 1949, n.º 193, ps. 375 e segs. Após historiar as divergências dos que incluem a equidade como um princípio geral de direito em confronto com os que negam essa identificação, apontando, na primeira corrente, OSÍLIA e MAGGIORE, e, na segunda, GIOVANNI PACCHIONI e MÁRIO ROTONDI, assim emite a sua opinião o ilustre mestre: "Seja qual for a posição que se adote em relação ao problema, cremos que, em qualquer caso, deva a equidade ser considerada como um princípio geral de direito e, na realidade, como o primeiro deles ou o supremo, já que serve de base a todos os outros" (p. 378).

tas vezes a impede de atuar, como seria desejável, mas, nesse caso, inconveniente pelo resguardo devido à segurança jurídica.<sup>15</sup>

Se, na apreciação do caso concreto em face do sistema positivo do direito que se tenha em vista, não se verificam todos os pressupostos de fato implícitos ou explícitos na norma jurídica, está o intérprete diante de uma lacuna legislativa, cumprindo-lhe, na hipótese do Direito brasileiro<sup>16</sup>, lançar mão dos costumes<sup>17</sup> e, se não solucionarem o caso, dos princípios gerais de direito, entre os quais, como já vimos, se insere a equidade.<sup>18</sup>

4. Acerbas críticas merece o art. 114 do nosso Código de Processo Civil, ao estatuir que, "quando **autorizado a decidir por equidade**, o juiz aplicará a norma que estabeleceria se fosse legislador", numa contrafação pouco cuidada do art. 1.º do Código Civil Suíço. Ora a equidade é um processo de interpretação das leis, na omissão de dispositivos destas que não consideraram os pressupostos de fato e de direito do caso a decidir, não havendo costumes jurídicos que possam incidir sobre a hipótese, na invocação do princípio geral de direito de maior repercussão. Falece competência ao legislador para decidir sobre os recursos dos processos de interpretação, nos casos de inexistência de norma jurídica predeterminada para incidência

<sup>15</sup> "A segurança jurídica exige que os juízes chamados a resolver uma controvérsia cumpram sua missão, aplicando com a maior fidelidade possível os preceitos da lei escrita. Mas, quando, em determinado caso, não há lei a ser aplicada, e se esgotarem em vão os recursos de interpretação a Justiça exige, e o direito positivo permite que o julgador se inspire em critérios de equidade, já que não está autorizado a abster-se de resolver as contendas. A segurança jurídica não sofre nada com isso, pois a harmonia que deve existir em todo sistema impede o intérprete de ditar uma resolução contrária aos textos legais" (E. GARCIA MAYNEZ, ob. cit., n.º 193, p. 379). E, mais adiante, na mesma página: "A aplicação do recurso à equidade, nos casos em que existe uma lacuna no direito legislado, permite desse modo conciliar as exigências da justiça com as da segurança jurídica e, graças à restrição que acima apontamos, torna possível a realização plena de outro dos postulados capitais da vida do direito, a saber, a coerência e unidade harmônica de cada sistema".

<sup>16</sup> V. art. 4.º, cit., da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro.

<sup>17</sup> Cf. nota 8, *supra*.

<sup>18</sup> No Direito do Trabalho, é clara a manifestação do legislador no sentido da identificação da equidade com os princípios gerais de direito, como se vê do art. 8.º, *caput*, da Consolidação das Leis do Trabalho, consoante se verifica da seguinte redação: "As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho", etc. (grifamos).



a determinado caso concreto, desde que isso é tarefa da doutrina, é trabalho reservado ao juiz e ao jurista.<sup>19</sup>

5. Ninguém melhor do que RECASENS SICHES estudou o moderno conceito de equidade, como recurso de interpretação na omissão legislativa, com base no qual construiu a sua teoria do logos do humano e do razoável<sup>20</sup>, considerando consistir a natureza do equitativo "uma adaptação da lei positiva, quando a formulação desta se torna defeituosa em razão da sua universalidade".<sup>21</sup>

Muitas vezes verifica o intérprete que a aplicação de determinada norma jurídica, que parece à primeira vista adequada ao caso que lhe é submetido, de tal maneira causa uma distorção dos próprios princípios informadores do sistema jurídico de que se trate, pelo resultado alcançado, que se lhe impõe um maior exame, do momento em que a individualização da norma geral, tarefa precípua da hermenêutica, não pode validamente justificar essa solução.

Se o Direito se construiu como ciência reguladora do convívio humano em sociedade, de modo a lograr-se a mais completa harmonia social, visando a um fim último, que outro não é senão o da distribuição de justiça, é imprescindível que o intérprete tenha sempre presente esse objetivo. O método a

<sup>19</sup> Veja-se, ao propósito, a lição sempre acatada de RECASENS SICHES, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, 3.<sup>a</sup> ed., Editorial Porrúa, México, 1955, ps. 655 e 656: "O que se costumava chamar "equidade" não é um procedimento para corrigir leis imperfeitas. É a maneira correta de interpretar todas as leis, absolutamente todas. É a maneira correta de entendê-las. É a maneira correta de tomá-las como base para elaborar as normas individualizadas. Sempre e em todos os casos. Sem exceção. A equidade não é um recurso "extraordinário" para "suavizar a aplicação de certas leis. Ao contrário, devemos reconhecer que deve ser o procedimento ordinário" para tratar com todas as leis. Se o legislador o proibiu alguma vez, isto não tem o menor alcance, nem pode tê-lo. O legislador tem poder para ab-rogar ou derrogar uma lei e ditar novas normas. Tem, inclusive, poder para esclarecer em termos gerais o sentido e o alcance que quis dar a uma lei sua, anterior. Mas, entendase bem, "em termos gerais", com o que faz é ditar uma espécie de legislação complementar. Todavia, se fala de métodos de interpretação, emite palavras que se deve arremes-sar ao vento. Com isto não pretendo, de nenhum modo, debilitar ou cercear o dever de obediência à lei, dever que pesa sobre qualquer juiz, porque esse dever se refere à lei, isto é, a uma norma geral, porém não compreende, não pode jamais compreender a tarefa de individualização, a qual não pertence, nem pode pertencer, à função legislativa. É como se ao legislador lhe ocorresse legislar sobre as leis da natureza, ou sobre as leis da matemática. Aqui não se trata, certamente, do curso dos astros, nem tampouco dos princípios matemáticos, mas se trata de algo tão objetivo e tão respeitável: trata-se do logos da vida humana, sobre o qual o legislador não tem império algum, como não o tem sobre as leis da física ou os princípios de geometria. Certamente os princípios do logos do razoável são muito diferentes da lógica físico-matemática, mas são tão objetivamente válidos com os desta" (os grifos são do próprio autor).

<sup>20</sup> LUIS RECASENS SICHES, *Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho*, Fondo de Cultura Económica do México, 1956, ps. 128 e segs., e *Tratado General de Filosofía del Derecho*, cit., ps. 645 e segs.

<sup>21</sup> LUIS RECASENS SICHES, *Tratado cit.*, p. 657.



empregar não deve ser o dedutivo, mas o indutivo, isto é, não há por que partir da lei para o fenômeno, mas, sim, deste para aquela. MONROE SMITH, assim se manifesta a respeito: "Em seus esforços para dar ao sentimento social de justiça expressão articulada em regra e em princípios jurídicos, o método dos profissionais na pesquisa do direito sempre foi experimental. As regras e princípios do direito consuetudinário (**case-law**) nunca foram tratados como verdades finais, mas como hipóteses de trabalho, continuamente reexaminados nesses grandes laboratórios do direito que são os tribunais de justiça. Cada caso novo é uma experiência; e se as regras aceitas, que parecem aplicáveis, conduzem a um resultado que se sente ser injusto, a regra é reconsiderada. Pode não ser modificada imediatamente, pois a tentativa de fazer absoluta justiça em cada caso concreto tornaria impossível o desenvolvimento e a manutenção de regras gerais; mas se uma regra continua a dar lugar a injustiças, ela será eventualmente reformulada. Os princípios, estes são continuamente reexaminados; pois se as regras derivadas de um princípio não estiverem dando bons resultados, ele próprio deverá, em última análise, ser reexaminado"<sup>22</sup>.

6. Não há dúvida de que, mesmo fora da teoria da livre indagação científica extremada, que não pode ser aceita pelos perigos que representa para a segurança jurídica<sup>23</sup>, ao juiz, como ao intérprete de um modo geral, confere-se um poder discricionário, cujos limites são muito bem traçados, para que se não confunda com o arbítrio<sup>24</sup>. Toda vez que as lacunas legislativas se lhe ofereçam, como lhe não é dado eximir-se de

<sup>22</sup> MONROE SMITH, *Jurisprudence*, Columbia University Press, 1909, p. 21, apud BENJAMIN CARDOSO, *A Natureza do Processo e a Evolução do Direito*, trad. de Leda Boechat Rodrigues, Editora Nacional, 1943, ps. 19 e 20.

<sup>23</sup> JEAN POULANGER, *Principes Généraux du Droit et Droit Positif*, in *Le Droit Privé Français au Millieu du XXe Siècle*, Etudes offertes à Georges Ripert, Paris, 1950, t. I, n.º 18, p. 65, não vê qualquer perigo na escola de livre indagação científica, por isso que não acredita ele "que essa pesquisa fosse tão livre quanto se anunciava". Diz, em seguida, o eminente mestre francês, que o simples exame dos arestos proferidos, com base nesse direito livre, nada mais representaria do que a aplicação dos princípios gerais de direito.

<sup>24</sup> "Ao Poder Judiciário se reserva o exercício da discricção num âmbito quantitativa e qualitativamente muito mais limitado. Em princípio só interferindo no **processus** de realização da vontade estatal quando provocado e para solver conflitos, a margem de atividade e natureza. Somente na total omissão do direito, ou na impossibilidade de sua aplicação por exigir a relação ajuizada solução adrede construída (sentença dispositiva), cabe-lhe decidir escolhendo um critério. Sendo a discricção do legislador a mais ampla em conteúdo e a primeira a manifestar-se, cronologicamente, no **processus** da expressão da vontade do Estado, a discricção reservada ao administrador e ao juiz pode dizer-se, em certo sentido, residual. Exerce-se no que não tenha sido regulado pela lei. Onde e quando se manifeste, em toda a plenitude, a discricção do Poder Legislativo, já não haverá opções confiadas aos Poderes Executivo e Judiciário no **processus** de expressão da vontade estatal. Exaurindo a lei as possibilidades de escolha, não resta senão cumpri-la, individualizando a solução por ela determinada" (SEABRA FAGUNDES, *Conceito de Mérito no Direito Administrativo*, R.D.A., vol. 23, p. 8).



sentenciar<sup>25</sup>, passa a dispor de livre discrição, para preenchê-la como lhe parecer mais acertado, segundo princípios que informam a ciência jurídica. GENY assim se manifesta sobre essa livre discrição conferida ao juiz<sup>26</sup>: "Aliás, esse poder discricionário, tão amplamente reconhecido em todo o domínio da execução do direito, não deve levar ao arbítrio (*die Willkür*), rigorosamente banido das constituições modernas. Trata-se, somente, de uma apreciação razoável, baseada sobre as considerações de justiça e utilidade, que servem de fundamento necessário às regras de conduta que se impõem à sociedade dos homens. Mas, porque essa apreciação se exerce livremente, fora de uma fórmula categórica preestabelecida, ela deixa todo o seu jogo à atividade individual, independentemente das restrições formais. E é por isso que ela nos parece aproximar-se da livre pesquisa científica, que reconhecemos como faculdade indispensável ao intérprete de direito positivo".

7. O insigne RECASENS SICHES, no seu monumental **Tratado General de Filosofia del Derecho**, citado, refere-se a um caso judicial, que nos parece conveniente reproduzir, ainda que um tanto extenso, pelos ensinamentos que dele podemos extrair. Ei-lo:

O Sr. Wesley Moore era um próspero homem de negócios que residia numa cidade do Estado de Nova York, quando admitiu a seu serviço, como taquígrafa, uma sobrinha de sua esposa, srta. Ida White. Esta, em seu trabalho, mostrou-se tão eficiente que não tardou a ser promovida a secretária particular do Sr. Moore e, logo em seguida, passava ela a compartilhar das principais responsabilidades, quer na gerência das empresas do chefe, quer mesmo na administração do patrimônio deste, conquistando, em pouco tempo, a admiração, o respeito e a estima de todos, não só dentro e fora do círculo familiar, como também da esfera dos negócios em que atuava. Todas as particularidades da vida privada e dos negócios do patrão eram do seu conhecimento, com exceção, apenas, do conteúdo das cláusulas do testamento que ele fizera e no qual havia instituído em favor dela um legado de todas as ações que possuía numa Companhia de Energia Elétrica, que dirigia e de que era o principal acionista.

<sup>25</sup> Cód. de Processo Civil, art. 113, cit.

<sup>26</sup> FRANÇOIS GENY, *Méthode d'interprétation et Sources en Droit Privé Positif*, 2.<sup>a</sup> ed., Paris, 1932, vol. II, n.º 176 bis, p. 185.



Alguns anos mais tarde, a misteriosa desapareição de sua esposa produziu no Sr. Moore um pesar tão profundo que, em pouco tempo, foi acometido de grave enfermidade mental, acabando por ser internado num manicômio, sendo necessário interdité-lo. E a unanimidade do conselho de família resolveu que a srta. White deveria ser nomeada sua curadora, não só por força de sua extraordinária competência, como porque estava perfeitamente a par de todos os negócios do enfermo, inspirando ela, pela sua probidade demonstrada, confiança a todos os interessados.

Pouco tempo depois, em razão da grande crise econômica de 1929, as inversões do Sr. Moore deixaram de produzir dividendos. Como resultado do desemprego geral, um grande número de proprietários de imóveis, cujas propriedades estavam hipotecadas ao Sr. Moore, deixaram de pagar juros e leis de emergência outorgaram uma moratória. Assim, as receitas de Moore foram diminuindo de tal modo que foi necessário, para atender a essa crise que abalara as finanças da família, a venda de algumas ações. As únicas ações que podiam ser vendidas sem prejuízo e até com vantagem, porque outro grupo financeiro desejava avidamente possuí-las, eram as da Companhia de Energia Elétrica. Ida White aproveitou essa circunstância do grande interesse daquele grupo financeiro com tanta habilidade que alcançou preço bem elevado, vendendo-as por 220.000 dólares. Passada a crise, os negócios de Moore, sempre dirigidos por Ida White, voltaram a prosperar.

Seis meses depois, morre Wesley Moore. Aberto o testamento, dele constava uma cláusula pela qual o testador instituíra um legado de todas as suas ações da Companhia de Energia Elétrica em favor de Ida White. O montante do valor da herança era muito grande, precisamente em razão da inteligente administração de Ida White, que conseguira repor, em excesso, as perdas antes verificadas, de modo que alcançava a soma de um milhão de dólares, grande parte em numerário. Observe-se que dos 220.000 dólares alcançados pela venda das ações da Companhia de Energia Elétrica, Ida White, em suas funções de curadora, gastara apenas 20.000, depositando os restantes 200.000 num banco.

Ida White, pensando razoavelmente, supôs, quando soube do legado instituído em seu favor, que do montante da herança lhe pagariam o preço pelo qual foram vendidas as ações que



Ihe haviam sido legadas, isto é, a soma de 220.000 dólares. Mas o testamenteiro lhe comunicou que o legado que fora instituído em seu favor era o que se chama em Direito legado de coisa determinada e que, segundo o Direito do Estado de Nova York, seguindo nisso a tradição do direito romano, considerava-se nulo o legado de coisa determinada quando esta havia desaparecido dos bens do testador anteriormente ao seu falecimento. O legado em favor de Ida White não era um legado de uma certa quantia em dinheiro, mas de determinadas ações, que já não figuravam no patrimônio do testador quando morreu.

Os herdeiros do Sr. Moore, aconselhados por seus advogados, negaram qualquer direito de Ida ao legado, pois, sendo este de coisa determinada, que não mais existia quando morreu o testador, era inexistente. Dada a controvérsia, as partes foram ao Judiciário.

Não havia, no caso, discussão sobre os fatos, nem sobre o sentido da cláusula testamentária. Wesley Moore havia sido o proprietário das ações da Companhia de Energia Elétrica. Mais tarde, foi incapacitado por alienação mental. Ida White foi nomeada curadora de sua pessoa e de seu patrimônio. Ida White não sabia que o Sr. Moore lhe legara, em testamento, aquelas ações. Ninguém punha em dúvida a extraordinária capacidade de administração, bem como a probidade de Ida White, havendo concordado os filhos de Wesley Moore com todos os atos praticados por ela, na gestão dos interesses do testador e de sua família. Ninguém discutia que fora necessária a venda daquelas ações, cujo preço alcançado fora objeto de felicitações de todos os membros da família e dos amigos e conhecidos desta. Era também um fato indiscutível que dos 220.000 dólares, obtidos nessa venda, Ida White gastou somente 20.000, para atender às necessidades da família Moore, e que os restantes 200.000 estavam ainda depositados num banco. A única discussão se situava no problema jurídico, sobre o efeito que deveria ter a venda das ações sobre os direitos que lhe haviam sido conferidos no testamento. O problema poderia ser dividido em três hipóteses: a) teria Ida White direito aos 200.000 dólares remanescentes do preço da venda, acrescidos de mais 20.000 dólares retirados dos bens da herança, de modo a completar-se o valor das ações que lhe foram legadas e por ela vendidas por ignorar o legado?; b) teria direito somente aos 200.000 dólares ainda disponíveis, como parte não gasta do preço obti-



do na venda das ações?, ou c) não teria ela direito a nada, por não pertencerem as ações ao patrimônio do testador por ocasião de sua morte?

O Tribunal de Primeira Instância entendeu que Ida White não tinha direito a nada, por se tratar de legado de coisa determinada, inexistente quando da morte do testador. Recorreu a legatária para o Tribunal de Apelação, que reformou a sentença, determinando ao testamenteiro que se pagasse a Ida White o valor total, em dinheiro, da venda das ações, isto é, 220.000 dólares. A decisão, tomada por maioria de votos, foi assim justificada: "Consideramos que o legado de coisa determinada não ficou nulo. O curador de um testador que foi declarado incapaz por alienação mental e que continuou nesse estado até sua morte, ao atender ao objetivo de procurar fundos para satisfazer as necessidades do testador, pode não vender o objeto de um legado de coisa determinada quando há no patrimônio suficientes disponibilidades livres, que não foram legadas especificamente a ninguém... O curador não tinha o poder de mudar o testamento do seu curatelado. A disposição que uma pessoa incapacitada fez de uma coisa de sua propriedade por um testamento válido, outorgado quando era capaz, assim como não pode ser deixada de lado por seu curador, também não pode ser desobedecida pelo seu testamenteiro. Deve-se manter o direito de um testador de dispor de sua propriedade de acordo com seu desejo pessoal, salvo quando caia em conflito com interesses alheios que tenham prioridade reconhecida".

Recorreram o testamenteiro e os herdeiros à Suprema Corte do Estado. Esta revogou a decisão do Tribunal de Apelação, pelos seguintes fundamentos:

"O legado das ações da Companhia de Energia Elétrica a Ida White foi um legado de coisa determinada. Como as ações já não existiam no patrimônio do testador quando o testamento tinha de ser executado, nem sequer no momento de sua morte, há que se considerar que se produziu uma anulação, extinção ou revogação do legado. A coisa exata que foi legada a Ida White pelo testamento não podia ser-lhe entregue materialmente. Em razão da natureza do caso e da doação, o legado ficou extinto. Na ausência de lei, os tribunais não têm o poder de transformar um legado de coisa determinada em legado de numerário, nem de mandar que se entregue ao legatário o re-



sultado do preço obtido pela venda daquela coisa, em lugar da coisa determinada, que é o que lhe foi legado. Do dinheiro obtido da venda das ações pelo curador, depois de satisfazer aos gastos necessários em benefício do incapaz, ficou intacto um remanescente de 200.000 dólares, que foi entregue ao inventariante como parte do monte da herança. Dar essa quantia a Ida White em lugar das ações que lhe foram legadas poderia parecer equitativo, mas não estaria de acordo com as disposições do testamento do Sr. Moore. Este deu a Ida White as ações, e não a quantidade de dinheiro produzida pela venda destas, e consoante jurisprudência iterativa, quando a coisa determinada que foi legada deixa de existir, desaparece o legado. E este não pode ser revivido, fazendo-o recair sobre outros bens da herança. A prudência de aderir-se a esta norma de nulidade, na ausência de uma lei que diga o contrário, é óbvia, sobretudo se refletirmos que Wesley Moore, quando outorgou seu testamento provavelmente nunca teve presente a possibilidade de que caísse no futuro em incapacidade física e mental e se lhe nomeasse um curador para administrar-lhe os negócios. Difícilmente pode imaginar-se uma intenção de conservar-se aquelas ações da Companhia de Energia Elétrica em benefício de uma pessoa estranha e ter para isso que gastar outros bens de seu patrimônio — que tocariam naturalmente a seus filhos — para pagar as faturas de médicos, enfermeiras e de manutenção de sua casa. Pelo menos, não deveria dizer um tribunal que uma pessoa, no uso de suas faculdades mentais, não haveria modificado seu testamento diante dessa nova situação. Por conseguinte, o tribunal decide que deve revogar e revoga a sentença ditada pela Corte de Apelação, e declara... que o legado das ações a Ida White ficou extinto pela venda destas ao tempo em que Wesley Moore ainda estava vivo, e que nenhum outro bem, nem dinheiro, do monte hereditário pode ser tomado em substituição daquele legado”.

Analisando o caso, após o relatório que reproduzimos quase que totalmente, assim se manifestou o grande jusfilósofo espanhol RECASENS SICHES <sup>27</sup>:

“Creio que o leitor terá reagido em relação a ele (ao caso), considerando que tanto a sentença prolatada pelo tribunal de primeira instância como a pronunciada pela Suprema Corte foram despropositadas e monstruosas. Mas não nos contentemos

<sup>27</sup> Tratado, cit., ps. 651 e segs.

com essa primeira reação de ânimo. Convém examinar cuidadosamente as razões pelas quais aquelas decisões foram **não só injustas em termos gerais, mas, além disso, notoriamente contrárias à ordem jurídica positiva.**

Qual a razão que determina a validade de um legado, assim como de qualquer outra disposição testamentária não proibida por lei? Isto é, qual a valoração em virtude da qual se considera que deve ser válido um legado, ou qualquer outra disposição testamentária lícita? Evidentemente, é a valoração pela qual se considera que se deve respeitar a vontade do testador e se deve procurar cumpri-la, dentro dos limites legais em que essa vontade seja considerada como norma válida para regular a sucessão.

Por que há normas segundo as quais deve considerar-se nulo o legado de coisa determinada, quando essa coisa desaparece do patrimônio do testador depois de outorgado o testamento e antes de sua morte? Porque o que se lega é uma coisa determinada e não o valor desta em numerário. Se a coisa desaparece depois de estabelecido o legado e antes da morte do testador, e este não faz novo testamento instituindo um novo legado em favor da mesma pessoa, interpreta-se isso como uma revogação tácita daquele legado. Com efeito, se o testador não faz nada depois da desapareção da coisa determinada que legou a uma certa pessoa, sabendo que essa coisa já não existe em seu patrimônio e que, portanto, não poderá ser entregue depois de sua morte ao legatário instituído com anterioridade, é evidente que, de modo tácito, consente na anulação do legado. Mas é claro que o raciocínio exposto pressupõe que a desapareção da coisa tenha sido conhecida do testador.

Ora, esse pressuposto não ocorreu no caso analisado. Ao contrário, o testador que havia caído em estado de total demência e se achava internado num manicômio, não sabia nem podia saber que a coisa determinada que havia legado a Ida White havia deixado de pertencer a seu patrimônio.

Quais são as valorações e qual é o sentido da norma que estamos analisando de que o legado de coisa determinada deve ser tido por nulo, quando essa coisa determinada deixou de pertencer ao patrimônio do testador, depois de outorgado seu testamento e antes de sua morte?



Em primeiro lugar, essa norma contém um juízo axiológico: é bom, é justo que se cumpra a vontade do testador dentro do âmbito declarado como lícito pela lei.

A norma que estamos examinando contém, além disso, uma apreciação dos meios eficazes para obter a consecução daquela finalidade: a apreciação de que há que considerar não só a vontade formulada expressamente no testamento, mas também uma vontade tácita, porém indubitável e inequívoca, para que de fato resulte efetivamente respeitada a vontade do testador.

Que fez o tribunal inferior e que fez a Suprema Corte? Tomaram a regra como se fosse um princípio absoluto, com validade universal e necessária, desligada do contexto situacional concreto. Tomou-se essa forma como se seu conteúdo tivesse uma validade absoluta, uma validade incondicionada, por si só e em si mesma, e como se não respondesse a nenhuma consideração axiológica, nem a nenhuma estimação de finalidade, nem a nenhuma apreciação sobre a bondade e eficácia dos meios a serviço de uma determinada finalidade.

O acórdão aqui criticado incorreu, além disso, em outro disparate superlativamente grave: considerou que a situação era como se o testador soubesse que a coisa havia desaparecido de seu patrimônio, porque fora alienada pelo representante legal do testador, entendendo-se que a pessoa do representante legal equivale, para todos os efeitos jurídicos, à mesma pessoa por ele representada.

Vê-se claramente que o que sucedeu aqui foi que um preceito, que tem somente um sentido funcional limitado, isto é, que tem um sentido dentro das situações previstas pela norma, foi indevidamente tornado absoluto até converter-se num pseudo princípio abstrato, com suposta validade necessária, independentemente de quais sejam os casos a que se aplique.

Não tem sentido tratar as normas do Direito positivo, desligando-as das situações em que se originaram e das situações para as quais foram destinadas.

Resulta, pois, bem claro que a validade das normas jurídico-positivas está necessariamente condicionada pelo **contexto situacional** em que se produziram e para o qual se produziram.

O pecado original, fonte de todos os demais erros e de todos os demais desaguizados que se cometeram em razão da mania logicista, pelas jurisprudências conceptualistas, foi converter o que é tão só um produto humano, com uma validade e alcance meramente limitados a certas situações históricas, em princípios supostamente ideais de validade absoluta.

O que o juiz devia ter feito, no caso de Ida White, era dar-se conta de que a norma que declara nulo ou inexistente o legado de coisa concreta quando essa coisa desaparece do patrimônio do testador depois de outorgado o testamento e antes da morte do testador, **não era aplicável** a esse problema. Não era aplicável a esse caso, porque não cai ele, como é notório, no âmbito de previsão daquela norma. Não cai no âmbito de previsão de tal norma, e portanto, tampouco sob seu império, porque se ocorresse o contrário, isto é, se essa norma fosse aplicável, produziria os efeitos precisamente opostos aos que se intentava produzir com aquela regra, destinada a cumprir a vontade expressa ou tácita do testador. Portanto, o juiz não devia ter-se deixado levar, torpemente, pela inércia verbal das palavras, pelas aparências superficiais, por uma mera etiqueta: trata-se de um caso de legado de coisa determinada, pois vejamos quais são as normas catalogadas sob essa etiqueta. O que devia ter feito o juiz era precaver-se de que uma norma que produzia efeitos contraditórios a que essa norma evidentemente se propunha, não podia de maneira alguma ser a norma pertinente para resolver o litígio. E, então, o juiz devia ter averiguado se dentro do corpo mesmo do Direito positivo vigente havia alguma norma segundo a qual se pudesse resolver o caso. E, certamente, ele a teria encontrado no princípio do respeito à vontade do testador dentro dos limites lícitos e das restrições por interesse social (impostos). Ou, em todo caso, tê-la-ia encontrado tomando como critério as valorações em que o legislador se havia inspirado, ao invés de deixar-se levar, tolamente, pelas meras palavras. E quando em algum caso análogo não achasse o juiz nenhuma norma no Direito formulado vigente, então se encontraria diante de uma lacuna ou omissão legislativa".

Depois ainda de outras considerações para reforçar o seu ponto-de-vista, conclui RECASENS SICHES pela aplicação da equidade, no seu conceito moderno, àquele caso.

É evidente a conclusão, na hipótese concreta, tão argutamente examinada e dissecada pelo ilustre professor da Facul-



dade de Direito da Universidade Nacional Autônoma do México sobre a existência de lacuna na lei, pois que o princípio jurídico indevidamente aplicado da nulidade do legado na espécie não poderia ter, efetivamente, incidência ao litígio, quando por ele se pressupõe a revogação tácita da manifestação de vontade, o que implica, como **conditio sine qua non**, no conhecimento, por parte do testador, do desaparecimento da coisa objeto do legado. Se, na imensa maioria dos casos, a vontade do curador substituir a do curatelado, não ocorre essa substituição nas manifestações de última vontade. E tanto isso é verdade que, em hipótese alguma, poderia o curador substituir, em nome do incapaz sob sua responsabilidade, o testamento por ele feito, antes de incapacitado. Se é certo que a interpretação do testamento será tanto melhor quanto mais se aproxima da efetiva vontade do testador, como pretender que o ato, **que não foi seu**, de alienação da coisa determinada objeto do legado produziria o efeito de anular a disposição testamentária, quando só razões teria, em face dos acontecimentos posteriores, de reforçá-lo? A quem assistiria a dúvida de que, se voltasse a razão ao incapaz após ciência de todas as gestões que fizera Ida White para salvar-lhe o patrimônio, logrando êxito absoluto, porque recuperou-o todo com vantagem, não substituiria a coisa determinada, convertida em numerário, ou por este ou por outra equivalente ou de maior valor, como prêmio a que fizera ela jus?

8. Nenhuma solução que violente a consciência jurídica e vulnere o bom senso tem guarida no Direito. Para isso é que o intérprete deve estar culturalmente preparado para a sua difícil missão de individualizar a norma, tendo sempre presente que o Direito é uma ciência social e que a justiça, no seu sentido abstrato, só se realiza quando, também, preserva as situações individuais, para que o **summum jus** não leve à **summa injuria**.

Entre a correta aplicação da equidade, na omissão da lei em face do caso concreto e a interpretação ditada pela escola da livre pesquisa científica extremada, em que o intérprete se substitui ao legislador, decidindo **contra legem** explícita ou implícita, vai a mesma distância que há entre o exercício da competência discricionária e o arbítrio.

Se os pressupostos de fato e de direito da norma jurídica guardam perfeita adequação ao caso concreto, ainda que, **in abstracto, de lege ferenda**, seja injusta a incidência, não pode o intérprete deixar de efetivá-la, porque lhe não assiste compe-

tência de corrigir a norma jurídica que integra o Direito positivo de que se trata. Inexistindo, todavia, essa perfeita adequação, está o hermenêuta diante de uma omissão legislativa e pode ou aplicar os costumes<sup>28</sup>, se existirem, ou os princípios gerais de direito, entre os quais, como já vimos, se destaca a equidade, no sentido de verdadeira justiça para o caso singular.

A Justiça, *in abstracto*, é o ideal do Direito, sendo tanto mais perfeito o sistema jurídico quanto mais se aproxima desse ideal, pela adequada individualização da norma, na sua incidência sobre os casos concretos.

28. Sobre a omissão da analogia, veja-se *supra*, nota 8.



# Direito, Teoria do Direito e Direito Penal

**Roberto Lyra Filho**

*Escritor e professor universitário (UnB)*

1. Entre a Teoria Geral do Direito, em sua tentativa de elaborar os esquemas conceptuais necessários para as operações da Ciência Jurídica, e o Direito Penal, como disciplina especial, ainda se manifesta uma espécie de **décalage**, seja decorrente da falta de informação dos criminalistas, no que tange ao avanço da Teoria Geral, seja pela adaptação apressada do que esta última pôde construir com assento no terreno do Direito Privado.<sup>1</sup>

Por outro lado, os dados, por assim dizer, clássicos, a respeito da noção de norma jurídica, suas assim chamadas "divisões", sua estrutura conservam um desimpedido trânsito até nas obras mais recentes de algumas figuras representativas e em quase todas as de menor porte, fazendo caso omissso da produção já considerável das análises teóricas gerais, sob os pontos de vista lógico e ontológico.<sup>2</sup> A Teoria Geral do Direito Privado e até, mais modernamente, a Teoria Geral do Processo estão, sem dúvida, mais desenvolvidas do que sua contraparte, tão pouco cultivada, a Teoria Geral do Direito Penal.

2. Tal situação perturba a formulação das chamadas regras de direito, isto é, as proposições em que se aglutinam os resultados da análise técnico-jurídica, na construção dos diferentes planos desentranhados do ordenamento ou conjunto de normas vigentes. Veja-se, por exemplo, a dificuldade que se apresenta à ocasião em que se pretende fixar a peculiaridade da norma penal, o que pode, sob algum aspecto, distingui-la das demais normas jurídicas. Aliás, é comum aparecerem, nessa

perspectiva, as posições que confundem duas coisas distintas: a questão da chamada autonomia do Direito Penal e a questão da peculiaridade da norma penal, daquilo que há de permitir o recorte seguro do terreno propriamente jurídico penal na espécie de comunhão **pro indiviso** do ordenamento global.

3. Os criminalistas ainda tratam, com ênfase e, em geral, opiniões divididas, da questão da autonomia da norma penal, gastando tempo na discussão em que se pergunta se esta última se limita a reforçar as preceituações dos demais campos do direito ou se tem preceituações próprias.

As relações entre os diferentes ramos do direito e, mesmo, a não-contradição entre setores que pertencem a um mesmo ordenamento não impedem que o elenco de normas jurídico-penais estabeleçam, para seus próprios fins, direitos e deveres peculiares. ROBERTO LYRA lembra, por exemplo, que o art. 135 do Código Penal de 1940 é "privativo" do Direito Penal.<sup>(3)</sup> Aliás, acessoriamente, muitos conceitos e até institutos pertencentes a outros ramos do direito ganham disciplina autônoma. Note-se, quanto ao Direito Administrativo, o que se entende por funcionário público, em comparação com o alargamento que a este conceito dá a esfera penal; ou, no que tange ao Direito Civil, a transmutação da semântica jurídica, no que se refere a coisa móvel, casa, domicílio e assim por diante.

4. Uma coisa é, porém, reconhecer que o Direito Penal é visceralmente constitutivo (como qualquer outro) e, não, meramente sancionatório; e coisa muito diversa é atribuir ao preceito penal uma natureza, uma essência, diversa da que revelam as demais normas jurídicas. Nenhuma ilicitude é, em si, penal, de tal maneira que, ao passar à esfera da disciplina jurídica, recaia **eo ipso** no campo penal. Muitas condutas, noutros tempos ou lugares, enquadradas no âmbito penal, já passaram para o terreno civil ou mesmo nem se podem ver mais no elenco das infrações à disciplina privada ou à administrativa. De resto, o contrário também ocorre e, ultimamente, com desusada frequência, quando o legislador se deixa empolgar pela idéia, aliás falsa, de que a cominação de sanções penais reforçará as preceituações, pela maior força intimidatória que elas representariam. Isto contrasta com duas ordens de direções evolutivas: a primeira consistindo no abandono da concepção intimidativa e repressiva do Direito Penal (cujo declínio, no pensamento e nas instituições mais avançadas, é evidente); a segunda apre-



sentando-se através da verificação criminológica de que a intimidação é ilusória, pois, na presença dum potencial crimínogino reforçado, a ameaça penal redobrada contribui para aumentar a própria tensão que se visa a subjugar.

A ilicitude civil ou penal é categoria puramente empírica, sujeita às oscilações histórico-culturais, sem qualquer delineamento teórico *a priori*.

5. Se, portanto, em que pese a autonomia constitutiva das preceituações penais, não há distinção ontológica, quanto ao que constituiria matéria de incriminação e o que recairia no âmbito de outros ramos do direito para configurar infrações de ordem civil ou administrativa, o recurso válido pareceria ser o exame de uma distinção mediante a peculiaridade das sanções. A sanção criminal seria, então, o critério distintivo.

É o que já sustentava, entre outros, GRISPIGNI, sem que isto deixasse de manifestar, entretanto, certas dificuldades especiais.

Para chegar à defesa de sua posição, que coincide com muitas respeitáveis opiniões, o mestre italiano dividia as sanções em executivas e punitivas. As primeiras, que coincidiriam com a prestação que é objeto do preceito (o dever jurídico), abrangeriam o impedimento da ação contrária ao preceito, o constrangimento ao cumprimento do preceito, a reposição no **statu quo ante** ou o ressarcimento, com prestação de um equivalente. No primeiro caso (impedimento da ação contrária ao preceito), não haveria, aliás, propriamente uma sanção, de vez que a não-prestação seria evitada. Nas sanções punitivas, por outro lado, a execução efetiva do preceito não se caracteriza, nem direta, nem indiretamente (por algum ressarcimento, de equivalência, aliás, puramente convencional). As sanções punitivas, segundo GRISPIGNI, seriam como que reafirmações simbólicas do preceito.

Ainda segundo GRISPIGNI, nas sanções punitivas entram em linha de conta, mais acentuadamente, as causas psíquicas da infração, isto é, o enlace da não-prestação e da sanção vincula-se ao elemento subjetivo, antes que à pura e objetiva realização ou não realização da conduta. Dentre as sanções punitivas, GRISPIGNI distingue as administrativas e as penais — o que, desde logo, em muito atenua, se não descaracteriza, a



ênfase subjetiva, que pode estar presente no Direito Penal da culpa, mas não é elemento essencial ou, mesmo, fatalmente predominante no âmbito administrativo e ainda sofre os golpes, no próprio Direito Penal, de uma acentuada quota de infrações que se armam sob a égide da responsabilidade objetiva.

Por outro lado, segundo GRISPIGNI, as sanções criminais se apartam das administrativas, enquanto aquelas, diversamente destas, são impostas por um órgão da jurisdição. Observa-se que esta distinção só adquire relevo no âmbito da separação de poderes, sem esquecer as interferências funcionais que dão a poderes diversos atribuições de outros, como os aspectos administrativos da atuação judiciária, os aspectos judiciais da atuação de órgão do poder legislativo e, até, conforme o ordenamento, a presença de atribuições legislativas e até judiciais em órgãos executivos. De qualquer sorte, a separação de poderes, inerente ao que GRISPIGNI chama o Estado Moderno, depende de que por tal nome se designe um **Rechtsstaat** visceralmente liberal, o que é muito simpático, mas não corresponde sempre à realidade da vida do direito contemporâneo.

Sob outro ângulo, cumpre lembrar que há todo um sabor clássico nessas elucubrações, pois a ênfase punitiva mais uma vez contrasta com a índole e a teleologia tutelares de muitos institutos penais, se não com todo o seu predominante endereço contemporâneo, desde a **Scuola Positiva** à **Défense Sociale Nouvelle**.<sup>(4)</sup> O sistema de medidas de segurança, por exemplo, cria dificuldades insuperáveis para um enquadramento como "sanções punitivas", em que pese a diminuição de um ou mais bens jurídicos. Resolver a questão, apelando para o artifício de designá-las como formas do poder coativo do Estado não parece resolver satisfatoriamente a questão. Vejam-se, por exemplo, as interdições, que aparecem no campo do Direito Penal, como no do Administrativo e até do Civil: a adotar-se o esquema, como elemento de lógica jurídica, chegaríamos à conclusão de que há "sanções criminais" de Direito Administrativo e até de Direito Civil... Há "sanções punitivas" civis aplicáveis jurisdicionalmente (basta lembrar o art. 395 do Código Civil, por exemplo).

6. Seria possível ver, de autor a autor, quão artificiais se apresentam os critérios distintivos, ainda que isso conduzisse à conclusão, à primeira vista assustadora, de que não há uma separação radical entre os diferentes setores do ordenamento



jurídico e que o Direito Penal (que alguns preferem chamar criminal, justamente em deferência ao colapso do ímpeto punitivo, repressivo, nas melhores direções evolutivas) não é mais do que um âmbito cujo recorte depende do tumulto das emergências históricas e dos acidentes na vida do direito.

O propósito desta nota, porém, é mais profundo. Ela pretende insinuar que, para além da **décalage** entre a Teoria Geral do Direito e a Teoria Geral do Direito Penal, há outro desajuste, entre as malhas duma pseudológica jurídica o espectro duma idéias de Estado e legislação e uma necessária revisão do conceito de Direito mesmo, segundo as direções do pensamento contemporâneo.

O problema teria que ser retomado **da capo**, sob pena (a expressão cai com certa ironia...) de se ver, sempre, insinuar entre as malhas duma pseudo-lógica jurídica o espectro duma ontologia jurídica mutiladora, desatualizada e, afinal, contrastante com o que o Direito (em sua integridade maiúscula) realmente é.

Foi todo esse itinerário que levou o autor destas linhas a esboçar uma construção, partindo dos conceitos de Homem, Ética e Direito, para chegar à desobstrução dos caminhos de um conceito de crime, a que a Teoria Geral do Direito, em sentido clássico, não poderia trazer elucidação. Daí todo o sentido de uma Criminologia Dialética,<sup>(5)</sup> em que o mestre de Bolonha, Prof. LUIGI BAGOLINI quis ver, generosamente, uma "contribuição pessoal, original" e em que o Prof. DENIS SZABO, diretor do Centro Internacional de Criminologia Comparada, com igual munificência, reconheceu um adminículo brasileiro a debate de porte internacional.

A esperança, que agora se formula, é a de que, entre nós, se possam desenvolver as investigações iniciadas, por um mais amplo debate dos fundamentos filosóficos do Direito Penal e da Criminologia, que se vêm desenvolvendo na Universidade de Brasília.<sup>(6)</sup> Esse esforço de manter a inquietação e a vida intelectual livre parece ao autor desta nota o traço de continuidade da própria UnB, através de todas as suas crises de crescimento, absorvendo contradições periféricas, para coligar-se à inspiração renovadora, ainda presente no ano do seu décimo aniversário.

## NOTAS

- 1) ROBERTO LYRA FILHO, *Curso de Teoria Geral do Direito Penal e Criminologia*, Brasília, UnB (edição mimeografada), 1965, *passim*.
- 2) MIGUEL REALE, *O Direito como Experiência*, São Paulo, Saraiva, 1968, p. 227 e segs.
- 3) ROBERTO LYRA, *Introdução ao Estudo do Direito Criminal*, Rio, Editora Nacional de Direito, 1946, p. 197.
- 4) Quanto às ligações entre a *Scuola Positiva* e a *Défense Sociale Nouvelle*, ver MARC ANCEL, *La Défense Sociale Nouvelle*, Paris, Cujas, 1966, *passim*. O avanço, para além dessa acomodação neo-positivista (no sentido jurídico-penal), é demarcado, pelo autor desta nota, em seus escritos: ver e. g., *Criminologia Dialética em Ação*, in *Notícia do Direito Brasileiro* — 1971, Brasília, Gráfica do Senado, 1972.
- 5) ROBERTO LYRA FILHO, *Criminologia Dialética*, Rio, Borsoi, 1972 *passim*.
- 6) Ver ROBERTO LYRA FILHO, *Plano de Curso de Especialização em Sociologia do Crime (Pós-graduação)*, Brasília, Edição mimeografada, 1972, *passim*. Sobre esse plano, assim se manifesta no Centro Internacional de Criminologia Comparada, por seu diretor, Prof. DENIS SZABO: "O plano me parece bem estruturado e perfeitamente concebido para desenvolver pesquisas criminológicas na moldura do ensino das ciências sociais. A ênfase numa sólida formação nessas disciplinas é, ali, posta com avançada especialização nos métodos de pesquisa. Acho esses desenvolvimentos extremamente desejáveis, num país que deverá enfrentar necessidades crescentes no terreno do estudo da aberração (*déviance*) e das diferentes formas de criminalidade" (ofício de 10 de novembro de 1971).



# Contratos Administrativos

## Licitações - Exclusões - Constitucionalidade

### do Decreto 64.345/69

**Walmor Franke**

Magistrado aposentado da Justiça do  
Estado do Rio Grande do Sul

#### SUMÁRIO:

1 — A utilidade pública como princípio informativo dos contratos administrativos. 2 — Indeterminação do conceito de utilidade pública. Competência da Administração para defini-la nos casos concretos. 3 — A escolha do co-contratante pela Administração. 4 — O princípio da liberdade de escolha e suas limitações. 5 — Ajustes diretos e licitações públicas. 6 — Inexistência de direito subjetivo dos particulares a prestar serviços ao Estado. 7 — Situações subjetivas dos interessados no procedimento licitatório. 8 — A licitação como *invitatio ad offerendum*. 9 — Igualdade de tratamento *diante do* e *no* procedimento da licitação. O momento da habilitação preliminar. 10 — Valor do caderno de encargos e do edital da licitação. 11 — Competência da Administração para estabelecer os requisitos de acesso ao procedimento licitatório. 12 — O "avviso d'asta" no direito italiano. 13 — O instituto da "agrégation préalable", na Bélgica. 14 — Inserção dos requisitos de admissão nos cadernos de encargos, na França. 15 — Função do "pliego de condiciones", no direito hispano-americano. 16 — Exclusão de licitantes por motivos de nacionalidade. 17 — Obstáculos à exclusão, por tal motivo, nos países do Mercado Comum Europeu. 18 — Disciplinamento das licitações no direito pátrio. Decreto-lei n.º 200, de 1967. 19 — Exclusão das licitações por motivos de moralidade administrativa. 20 — Competência implícita da Administração para definir tais motivos. 21 — Exclusões estabelecidas por via regulamentar, com fundamento em interesse público relevante. Legitimidade do procedimento. 22 — Disposições do Decreto n.º 64.345, de 1969, concernentes ao controle acionário de empresas de serviços de engenharia. 23 — Seu caráter regulamentar. 24 — Finalidade do Decreto: proteger a enge-

nharia nacional. 25 — Contratação administrativa de serviços de engenharia mediante ajuste direto. Ausência de ofensa a direito subjetivo individual. 26 — Arguição de inconstitucionalidade do Decreto n.º 64.345. Razões invocadas. 27 — Constitucionalidade do Decreto-lei n.º 200, de 1967, na regulação dos contratos administrativos. 28 — Técnica defeituosa do Decreto n.º 64.345 na definição de "empresa nacional". Ausência de intenção de legislar. Sentido exato da expressão usada. 29 — Discriminações constantes do Decreto, consideradas em face do princípio constitucional de isonomia. 30 — Conceito de igualdade perante a lei. 31 — Grupos de empresas objeto de discriminação. 32 — Condições de aplicação do art. 153 da Constituição Federal às sociedades em geral. Seus limites. 33 — Tratamento desigual de brasileiros residentes dentro e fora do país. Casos em que se justifica. 34 — Desigualdade de tratamento de estrangeiros residentes no exterior. Não constitui ofensa à Constituição. 35 — Distinções entre brasileiros e estrangeiros residentes no país. Possibilidade jurídica da discriminação em lei ordinária. Exemplos. Presunção em favor da legitimidade do ato discriminatório. Incumbe ao estrangeiro o ônus da prova da ilicitude do ato. 36 — Desigualdade de tratamento dos estrangeiros, no direito francês. 37 — Discriminações existentes no direito norte-americano e no de outros países. 38 — Constitucionalidade do Decreto n.º 64.345/69.

### **A utilidade pública como princípio informativo dos contratos administrativos**

1. No exercício da missão, que lhe cabe, de realizar o interesse coletivo, a Administração do Estado (União, Estados-membros, Municípios etc.) precisa utilizar bens e serviços, assim como executar obras de diferentes espécies denominadas "obras públicas".

A obtenção desses bens e serviços ou a realização dessas obras — quando a sua produção não se faz, por meios técnicos adequados, dentro do âmbito do poder administrativo — será alcançada, externamente, no mercado, mediante **contratos** que a Administração celebra com terceiros, via regra, particulares, vale dizer, pessoas físicas ou jurídicas integrantes da categoria geral dos "administrados".

Os contratos realizados pela Administração para a aquisição de bens, a obtenção de serviços e a construção de obras, celebram-se, geralmente, não pelas formas comuns do direito civil ou comercial, mas com observância de certas formalidades, estabelecidas em leis e regulamentos, perfazendo aquele tipo contratual que, na técnica do direito moderno, se denomina "contrato administrativo".



Abstraindo das discussões doutrinárias em torno da admissibilidade, ou não, dessa figura contratual no moderno direito administrativo e reconhecendo-lhe, desde logo, justificado lugar no quadro desse ramo jurídico, diremos que a existência do contrato administrativo decorre, substancialmente, do próprio conceito de administração pública, que é, por sua natureza, atividade vinculada à realização, de fins de utilidade pública ou de interesse coletivo.<sup>1</sup>

O motivo de utilidade pública, como critério diferenciador do contrato administrativo, tem sido invocado largamente pela doutrina.<sup>2</sup> E como o interesse coletivo, por sua própria natureza, predomina sobre o particular, esse predomínio também se verifica, sem sombra de dúvida, nos contratos de obras e serviços que a Administração realiza com pessoas privadas.<sup>3</sup>

### **Indeterminação do conceito de utilidade pública e competência para sua definição**

2. A idéia correspondente à expressão "utilidade pública" ou "interesse coletivo" não tem conteúdo certo, fixo ou definido. Trata-se de conceito com grande margem de indeterminação e que, por isso mesmo, pode variar de acordo com a época e as circunstâncias. Incumbe à Administração, quando for o caso, apreciar a "utilidade pública" ou "interesse coletivo" de uma medida regulamentar ou de um ato ou contrato administrativo, de conformidade com juízos de valor baseados em critérios atuais, hauridos do exame da realidade social ou das condições de vida de determinado momento histórico.

Um século atrás, já atentara PRADIER-FODÈRE para esse aspecto da mutação das circunstâncias dentro das quais a Administração exerce a sua atividade e às quais deve afeiçoar-se para satisfação das exigências do bem comum.

1 — Cf. RUY CIRNE LIMA, *Contratos Administrativos e Atos de Comércio*, in *Rev. de Dir. Adm.*, vol. 32, pag. 23 e segs.

2 — "É exato, acentua WALINE, que a jurisprudência conhece a certos contratos concluídos por uma pessoa de direito público, aos assim denominados contratos administrativos, efeitos que são os indicados por JÉZE e que diferem dos efeitos dos contratos civis. Por que motivo, porém? É válido esse motivo?". E WALINE responde, afirmativamente: "O motivo é o indicado por JÉZE; a utilidade pública" (*Précis de Droit Administratif* Paris 1960, pag. 21).

3 — A norma básica, escreve J. CRETELLA JUNIOR, que informa todo o campo do direito público é também inspiradora dos contratos administrativos: "o interesse público está acima do interesse particular" (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, pag. 65).

E GUIMARÃES MENEGALE adverte: "A tendência dos publicistas é conferir primazia ao interesse público ou ao interesse administrativo nas relações do Estado com o indivíduo... Em negócio jurídico em que sejam sujeitos a administração e um particular, a relação se considera de direito público pela preponderância do interesse coletivo" (*Contratos Administrativos* in *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 12, pag. 291).

"A administração ativa, dizia ele, deve levar em conta os tempos, os lugares e as circunstâncias que podem modificar ao infinito a intensidade das necessidades e a oportunidade de sua satisfação. Sua iniciativa deve ser muito ampla. É, com efeito, a consciência dos povos, traduzida nos costumes e na legislação, quem lança a base dos princípios gerais; mas as inumeráveis eventualidades que podem apresentar-se na aplicação desses princípios, devem encontrar, no poder incumbido de pô-los em prática, uma completa independência de ação" (**Précis de Droit Administratif**, Paris, 1872, pág. 17).

MARCELLO CAETANO aponta para o fato de que a variação no conceito de "interesse público" é de molde a condicionar a atividade administrativa através do tempo.

"O interesse público, afirma o ilustre escritor, é, em relação à Administração, uma idéia transcendente, que não depende dela, pelo contrário, exerce sobre ela o seu império. Desde que a coletividade exija, por virtude de transformações econômicas, técnicas, morais ou simplesmente políticas, que os serviços administrativos tomem outro rumo, o caráter instrumental destes, como meios diretos ou indiretos de satisfação das necessidades coletivas, impõe a adaptação..."

Desse modo, é "à Administração e aos órgãos de soberania que compete definir em cada momento e em cada lugar as expressões corretas do interesse público, definição que se opera por atos jurídicos de autoridade — sejam leis, regulamentos ou atos administrativos" (**Manual de Direito Administrativo**, 7a. ed., Lisboa, 1965, págs. 305-306).

### **A escolha do co-contratante pela Administração**

3. Os serviços, de que o Estado necessita, bem como as obras, cuja execução o interesse coletivo reclama, podem ser realizados diretamente pela Administração, valendo-se ela dos seus recursos técnicos e do seu próprio pessoal, sem a cooperação da indústria privada. Quando, porém, isto não seja possível ou não convenha, a Administração realiza, comumente, os seus fins, mediante contratos celebrados com particulares.

Nesse caso, incumbe à Administração escolher o seu co-contratante.



### O princípio de livre escolha e suas limitações

4. Em linha de princípio, a regra que vige para a Administração é a da liberdade de escolha. Para que a escolha não seja livre, faz-se mister regulamentação jurídica que disponha de outro modo.

“Quel que soit — diz PEQUIGNOT — notre désir de faire apparaître l'autonomie du droit administratif, nous sommes obligé de reconnaître qu'en droit administratif, comme en droit privé, le principe c'est que l'Administration choisit librement son cocontractant. La multiplicité des textes qui prévoient l'adjudication dans une foule d'hypothèses déterminées, si nombreuses qu'elles soient, prouve qu'un texte est nécessaire pour l'imposer” (**Théorie Générale du Contrat Administratif**, Paris, 1945, pág. 39).

“En droit positif, afirma BENOIT, le principe générale est celui de la liberté de choix de son cocontractant par l'Administration: l'autorité administrative compétent choisit librement le particulier avec lequel elle entend conclure un contrat” (**Le Droit Administratif Français**, Paris, 1968, pág. 608).

O princípio da liberdade de escolha, no entanto, está sujeito, em regra, nos diversos sistemas jurídicos, a maiores ou menores restrições, ditadas não só pelo intuito de assegurar a insuspeição, a moralidade e imparcialidade dos órgãos administrativos na eleição do co-contratante, senão também por motivos de outra natureza, inspirados na idéia de garantir ao Estado o melhor resultado, direto ou indireto, possível, na realização do negócio visado.

Assim, depara-se-nos, comumente, duplo regime na contratação de bens, serviços e obras por parte da Administração com particulares:

- a) o da livre escolha; e
- b) o da licitação pública.

### Ajustes diretos e licitações públicas

5. Quando a Administração tem a liberdade de escolher o seu co-contratante, o negócio jurídico, destinado a proporcionar-lhe os fornecimentos, serviços e obras de que necessita, faz-se mediante **ajuste direto**. A Administração elege discricio-

nariamente a outra parte contratante, nada impedindo que, no respectivo processo, realize prévia consulta, quanto a preços e outros elementos, a maior ou menor número de interessados na contratação (Cf. JOSÉ CRETELLA JUNIOR, **Tratado de Direito Administrativo**, 1a. ed., 1967, vol. III, pág. 106; MARCELLO CAETANO, **Manual de Direito Administrativo**, 7a. ed., pág. 312).

É evidente que no regime da livre escolha não há que falar em direito subjetivo de quem quer que seja a prestar serviços ao Estado.

### **Inexistência de direito subjetivo a prestar serviços ao Estado**

6. O direito dos particulares de figurarem, como parte, em contratos administrativos, também inexistente, em princípio, nas licitações públicas, não só em razão do juízo de conveniência atribuído à Administração de escolher a proposta de um deles como a mais vantajosa, senão também pela faculdade que a Administração possui de recusar as propostas na sua totalidade, revogando a licitação em qualquer momento de sua execução processual.

"La búsqueda del contratante o contratista, advierte BARTOLOME A. FIORINI, continúa como proceso unilateral para la administración pública, pues esta podrá dejarlo sin efecto o suspender el proceso sin adquirir ninguna responsabilidad" (**Manual de Derecho Administrativo**, vol. II, pág. 427).

"Até a assinatura do contrato, a administração não se acha obrigada para com os concorrentes. Poderá não aceitar nenhuma das propostas, anular ou suspender a concorrência, sem que de seu ato decorra qualquer espécie de responsabilidade civil" (JOSÉ CRETELLA JUNIOR, op cit. vol. III pág. 113).

### **Situações subjetivas no processo licitatório**

7. O direito dos particulares pode apresentar-se, na licitação pública, sob outros aspectos, vinculados a diversos momentos do procedimento licitatório. No desdobramento da licitação, os interessados passam, em verdade, por diferentes situações subjetivas, suscetíveis de gerarem pretensões jurídicas, ligadas ao interesse de realizar, afinal, o contrato com a Administração. Essas pretensões são desde a **admissão** à licitação até a **assinatura** do contrato.



### A licitação como convite a ofertar

8. No estudo da licitação pública, o direito de acesso do particular ao procedimento licitatório apresenta-se com o caráter de uma questão preliminar de suma importância, que envolve, ao mesmo tempo, o exame do direito que assiste à Administração de recusar, desde logo, a admissão do interessado ao processo.

A licitação pública, inclusive no direito pátrio, é um procedimento genérico que assume várias modalidades de chamamento de particulares à celebração de contratos administrativos. SAYAGUÉS LASO assim a define: "La licitación es un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la Administración condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la Administración selecciona y acepta **la más ventajosa** (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira para alcanzar la finalidad buscada, en estos principios: igualdad de todos los licitantes ante la administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones" (La Licitación Pública, 1940, pág. 53, **apud** HELY LOPES MEIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, 2.ª ed., pág. 251).

BARTOLOME A. FIORINI, tratando do instituto, assim o analisa:

"El llamado a la licitación es el acto administrativo de relevancia jurídica para los concurrentes a la oferta...

"Este llamado de demanda es la ejecución con carácter público del acto o pliego reglamentario denominado licitación.

"La licitación preséntase así como un procedimiento, donde la administración pública elegirá o seleccionará al particular contratante, por tratarse de un procedimiento donde está afectado el interés público. Las disposiciones que la rigen son normas substanciales para la formación del proceso administrativo" (Cf. op. cit., pág. 433).

E mais adiante acentua:

"La corrección y legitimidad del proceso licitatorio se sustenta en: a) indutibilidad de la documentación presupuestal;

b) cumplimiento estricto de la publicidad; c) tratamiento igualitario para todos los concurrentes en la licitación. Estas disposiciones hacen a la unidad de todo el procedimiento concursal y se sustentan en el interés público" (op. cit., pág. 434).

### **Igualdade de tratamento diante do e no procedimento licitatório**

9. Os autores, de um modo geral, sublinham que a validade da licitação está condicionada pela igualdade de tratamento dispensada pela Administração a todos os interessados.

Como a licitação, porém, é um procedimento que se desdobra em diversas fases, o princípio de igualdade de tratamento, a que se refere a doutrina, pode e deve ser encarado sob duplo aspecto:

a) tratamento igualitário dos interessados no que respeita ao acesso à licitação ou, em outros termos, na sua admissão ao procedimento licitatório:

b) igual tratamento dos interessados, já na sua condição de **licitantes**, nas diferentes fases do procedimento licitatório, até o ato da adjudicação.

Esta distinção cabe especialmente no direito brasileiro, quando se trata da modalidade de licitação, definida no art. 127 da Lei n.º 200, de 25.2.67, sob o nome de "concorrência", que se caracteriza pela existência obrigatória de uma **fase inicial**, designada como de "**habilitação preliminar** destinada a comprovar a plena qualificação dos interessados para a realização do fornecimento ou execução da obra ou serviço programados" (art. 127, § 2.º).

A qualificação dos interessados nessa **habilitação preliminar** implica o exame do seu direito de acesso à licitação, vedadas, por força do princípio de isonomia, discriminações injustas entre os que ostentam iguais predicados ou que se encontrem nas mesmas condições.

### **Valor do caderno de encargos e do edital da licitação**

10. Os requisitos que os interessados devem preencher para serem admitidos à licitação concorrencial constarão, necessariamente, do **edital da concorrência**, tal como figuram, por exem-



plo, no direito português, nos **cadernos de encargos**, conjunto de cláusulas e condições redigidas unilateralmente pela Administração para definir em que termos esta se encontra disposta a contratar (Cf. MARCELLO CAETANO, op. cit., pág. 315); ou nos **pliegos de condiciones**, do direito espanhol ou hispano-americano, que contêm "normas generales... establecidas por el Poder Ejecutivo o las autoridades directivas de los organismos descentralizados autarquicamente" (BARTOLOME A. FIORINI, op. cit., pág. 426); ou no **avviso d'asta** do direito italiano, que "deve contenere le indicazioni relative al giorno, al luogo ed alle modalità della gara, nonché quelle concernenti i requisiti che le persone e le ditte devono presentare per esservi ammesse" (ZANOBINI, **Corso di Diritto Amministrativo**, 3.<sup>a</sup> ed., vol. III, pág. 329); ou, finalmente, nos **cahiers des charges**, do direito francês, que "énumèrent, de ces divers points de vue, les conditions que doivent remplir les candidats" (GEORGES PEQUIGNOT, op. cit., pág. 215).

Os requisitos de admissão devem constar desses documentos que constituem a base do processo da concorrência. Quem, entretanto, poderá definir esses requisitos e dentro de que limites poderão ser eles definidos, desde que se admita o princípio da liberdade de acesso, em igualdade de condições, dos candidatos à concorrência (estudada pelos autores franceses sob o título de **adjudication**)?

### **Competência da Administração para fixar os requisitos de acesso à licitação**

11. Segundo MARCELLO CAETANO, no direito português, "o Supremo Tribunal Administrativo e o Tribunal de Contas definiram a doutrina de que a Administração tem plena liberdade de escolha da pessoa com quem há de contratar — escolha que se faz no ato da **adjudicação**; mas que não tem o poder discricionário de recusar a **admissão ao concurso** de quem se encontre nas condições **legais e regulamentares** de concorrer" (op. cit., pág. 317).

Esta doutrina se refere a condições **regulamentares** de concorrer, o que induz a conclusão de que tais condições, na opinião dos tribunais lusitanos, também podem ser estabelecidas em **regulamento** que, na definição de MARCELLO CAETANO, é função do Poder Executivo, que "só pode estatuir na medida em que a lei lhe consinta: — dentro dos limites por ela marca-

dos, ou para execução de suas normas, ou sobre as matérias por ela abandonadas” (Cf. op. cit., pág. 84).

### O “avviso d’asta” no direito italiano

12. Consoante se lê em ZANOBINI (**Corso di Diritto Amministrativo**, vol. IV, pág. 329), na Itália, o Regulamento de Contabilidade, no seu art. 68, estabelece que “l’amministrazione ha piena e insindacabile facoltà di escludere dall’asta qualsiasi concorrente, senza che l’escluso possa reclamare alcuna indennità nè pretendere di conoscere le ragioni dell’esclusione”.

Esclarece ZANOBINI que, tratando-se de disposição regulamentar, foi a sua legalidade questionada perante os tribunais, mas, a seu ver, o direito de exclusão, por parte da Administração, existe quando a norma regulamentar consta do edital (**avviso d’asta**) da concorrência.

“Nella giurisprudenza meno recente — escreve o jurista italiano, referindo-se ao art. 68 do Reg. de Contabilidade — fu discorso intorno alla legittimità di questa disposizione, sostenendosi talora che dall’avviso d’asta nascerebbe un diritto soggettivo che non potrebbe essere escluso da una norma regolamentare. Tale tese sembra infondata, essendo la norma riprodotta o richiamata negli stesse avvisi di asta. Sulla questione, v. L. Forti, La formazione dei contratti cit., pg. 21” (GUIDO ZANOBINI, op. cit., pág. 329, nota 10).

A importância atribuída pela doutrina italiana ao **avviso d’asta** (edital de licitação) como peça básica da concorrência, leva a concluir que a não satisfação dos requisitos regulamentares enumerados neste **avviso** cria para a Administração o direito de excluir o candidato.

### A “agrégation préalable”, na Bélgica

13. Na Bélgica, a Administração dispõe de um serviço de “aceitação prévia” (**agrégation préalable**) dos empresários de serviços públicos.

“L’idée — escreve FLAMME — d’une sélection préalable des entreprises aptes à mener à la bonne fin les travaux publics est née à la suite de longues discussions et échanges de vues qui se sont poursuivis bien avant la dernière guerre



mondiale au sein des associations professionnelles et qui étaient centrées sur la double préoccupation de mettre les entrepreneurs sérieux à l'abri de confrères fantasistes, incorrêts ou incapables, en même temps que d'assurer à l'Administration les garanties optima de bonne exécutions des travaux qu'elle entreprend.

"Ainsi fut lancée la formule de l'agrément préalable, qui fut mise en pratique déjà sous l'occupation par un arrêté des secrétaires généraux du 22 février 1941, mais dont l'organisation fut laissée à l'Administration. Malgré les innombrables embûches qui lui furent tendues durant la guerre — dans le but, on le devine, de faire servir l' "agrément" à des fins étrangères, voire opposées aux vues de ses initiateurs — la Commission d'agrément agréa jusqu'à fin 1946 près d'un millier de firmes, **tout écartant les entreprises étrangères ou camouflées** et en se refusant à tenir compte de références de travaux exécutés pour l'occupant, de manière à maintenir dans leurs position réelle d'avant guerre des entreprises qui espéraient tirer avantage sans vergogne de la collaboration qu'elles avaient apportée à l'ennemie" (FLAMME, **Traité Théorique et Pratique des Marchés Publics**, Bruxelles, 1969, vol. I, pag. 326).

A resolução (**arrêté**) dos secretários gerais que, em 1941, instituiu, na Bélgica, o sistema da aceitação prévia (**agrément préalable**), expirou em fevereiro de 1946, tendo sido prorrogada, até fim de 1946, por nova resolução do governo.

Enfim, aos 3 de fevereiro de 1947, sobreveio uma lei (**arrêté-loi**) que, no dizer de FLAMME, "reproduziu com bastante fidelidade, mas em os completando e aperfeiçoando, os princípios básicos da antiga legislação" (Cf. op. cit., pag. 327).

Entre os requisitos de aptidão para a "agrément préalable", a lei de 1947 manteve o da posse da **nacionalidade belga** dos empresários ou, tratando-se de **sociedade**, o de que, pelo menos, **duas terças-partes do seu capital fossem belgas**.

"L'aptitude requise par l'arrêté-loi découle de la réunion de certaines conditions, telles que l'inscription aux registre du commerce, la possession de la nationalité belge (s'il s'agit d'une société, il faut que le deux tiers du capital au moins soient belges), l'absence d'exclusion des marchés et adjudication de l'Etat..." (FLAMME, op. cit., vol. I, pag. 328).

A exigência da posse da nacionalidade belga pode ser derogada, quando se trata de serviços de natureza particular, cuja execução é entregue a firmas estrangeiras especializadas (FLAMME, op. cit., pág. 340).

### Menção dos requisitos de admissão nos "cahiers de charges", na França

14. Segundo ANDRÉ DE LAUBADÈRE, no direito francês, a liberdade de acesso à licitação é o reflexo de certas idéias mais gerais dominantes no século XIX, como a do liberalismo econômico fundado sobre a livre concorrência e o da igualdade dos indivíduos perante os serviços públicos.

Analisando o conteúdo e a extensão do princípio de liberdade de acesso à concorrência aberta (**adjudication ouverte**), expõe LAUBADÈRE:

"Ce principe signifie que tous les entrepreneurs ou fournisseurs appartenant à la profession dont relève le marché soumis à une adjudication doivent être admis à participer à celle-ci en déposant des soumissions...

"Dans sa forme absolue le principe de la liberté d'accès devrait donc impliquer qu'aucune catégorie des particuliers se rattachant à la profession intéressée n'est exclue des opérations d'adjudication ni ne peut en être exclue par une mesure générale ou spéciale émanant de l'administration qualifiée pour ouvrir une adjudication.

"Ce forme absolue du principe n'a cependant jamais été retenue: l'accès à l'adjudication a toujours comporté la possibilité de certaines restrictions... Sans doute, dans l'adjudication publique **ouverte**, le principe demeure celui du libre accès; le décret de 6 avril 1942, article 11, dispose même que "l'adjudication publique ouverte comporte... une concurrence illimitée"; mais on va voir que cette dernière expression ne doit pas être prise au pied de la lettre et que, dans ce type même d'adjudication, la libre concurrence comporte la possibilité d'importantes limitations" (**Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs**, tomo I, Paris, 1956, n.º 272, págs. 268-269).



Estas limitações sofridas pelo princípio de liberdade de acesso são de origens e fundamentos diversos. Constam elas de disposições inscritas nos "cadernos de encargos" (**cahiers des charges**) das concorrências, redigidas unilateralmente pela Administração e que fixam as condições que a mesma estabelece para o procedimento licitatório.

Sublinhando a importância do "caderno de encargos", escreve PEQUIGNOT:

"L'élément le plus remarquable du marché de travaux publics, c'est le cahier des charges, spécialement le cahier des clauses et conditions générales. Toutes les Administrations ont inséré dans de grands instruments qu'elles reprennent pour faire la loi de chacun de leurs contrats les règles qu'une longue expérience leur a révélé être les meilleures. Ces règles sont proposées (ne devrait-on pas dire imposées?) aux entrepreneurs qui, s'ils veulent contracter, sont obligés de les accepter sans être admis à les discuter. Les cahiers des charges des grands services publics sont fréquemment arrêtés par décret et l'Administration n'est pas libre d'y déroger ou ne peut parfois le faire, qu'en suivant une procédure rigoureuse" (op. cit., pág. 42).

As restrições impostas ao princípio de livre acesso figurarão, obrigatoriamente, no direito administrativo francês, dos "cahiers des charges". Mostrando a extensão das disposições restritivas que tais "cadernos" podem conter, esclarece LAUBADÈRE:

"Le cahier des charges de l'adjudication peut imposer des conditions aux soumissions. Ces conditions peuvent toujours être édictées lorsqu'elles n'aboutissent pas à exclusion des catégories de personnes mais seulement à exiger des candidats

qu'ils se plient à certaines obligations. **Mais ils peuvent également être régulières lorsqu'elles aboutissent à de véritables exclusions de catégories...**

"L'idée générale est que peuvent être admises les conditions imposées dans l'intérêt du service contractant ou de la meilleure réalisation du marché et n'aboutissant pas à exclusion un nombre trop important de concurrents éventuels.

"Mais la loi peut, elle-même, prévoir des conditions dépassant cette formule, étrangères à l'intérêt direct du service ou du marché, par exemple, comme on va le voir, des **conditions** inspirées des considérations sociales, fiscales etc." (op. cit., n.º 273).

### Função do "pliego de condiciones" no direito hispano-americano

15. O "pliego de condiciones", do direito espanhol ou hispano-americano, corresponde aos "quinterni d'oneri" ou "capitulati", do direito italiano, ou aos "cahier des charges", do direito francês.

SAYAGUÉS LASO, referindo-se ao "pliego de condiciones", informa que também nele se contêm, muitas vezes, discriminações entre inteiras categorias de pretendentes à licitação.

"El pliego de condiciones, escreve o ilustre autor, puede definir-se como el conjunto de cláusulas **redactadas por la administración**, especificando el suministro, obra o servicio que se licita, estableciendo las condiciones del contrato a celebrarse y determinando el trámite a seguir en el procedimiento de licitación.

"Por su contenido algunos autores lo han denominado, con acierto, la "ley del contrato". En realidad, es algo más que eso, pues incluye normas que se refieren al procedimiento a seguir...

"Siendo la igualdad de los participantes uno de los principios básicos de la licitación, los pliegos deben establecer reglas generales e impersonales, que mantengan fielmente aquélla. Esto no excluye que puedan incluirse cláusulas estableciendo cierta preferencia en favor de determinadas categorías de licitantes. Ese principio ha sido aplicado muchas veces en nuestro país, estableciendo diversas preferencias dentro de límites razonables".

E, em nota, SAYAGUÉS LASO exemplifica, referindo-se ao direito uruguaio: "**preferencia en favor de firmas nacionales y determinación de cuales se considerarían tales**" (Tratado de Derecho Administrativo, 1963, vol. I, págs. 560-561).



### Exclusão de licitantes em razão da nacionalidade

16. A exclusão do procedimento licitatório pode, consequentemente, atingir interessados individuais que não preencham os requisitos exigidos, como, até mesmo, por motivos fundados, inteiras categorias de pessoas, consideradas inaptas para a licitação. Além disso, como acentua LAUBADÈRE, o motivo da exclusão tanto pode fundar-se no interesse direto da boa execução da obra ou do serviço, como em considerações de ordem social, fiscal etc., que transcendem à noção estrita de serviço público.

Entre as considerações de ordem **social**, estranhas ao interesse direto do serviço, e que levam à exclusão de verdadeiras categorias da licitação, inclui-se, indubitavelmente, a **nacionalidade estrangeira** dos interessados ou, tratando-se de sociedade, o **controle acionário desta por estrangeiros** (Cf. FLAMME, op. cit., pág. 328).

Escrevendo nas primeiras décadas deste século, já acentuava JÈZE que "la concurrence ne doit être illimitée: il ne faut admettre à faire des offres que les personnes jouissant **d'une pleine capacité juridique**, les sociétés, valablement constituées, **honorables, solvables, capables d'exécuter le contrat** et ayant des **intentions sérieuses** de contracter" (**Les Principes Généraux du Droit Administratif**, 3a. ed., I, pág. 85).

Mas, além desses requisitos que entendem com a boa execução do serviço ou da obra, já citava JÈZE a **nacionalidade** dos interessados como motivo determinante de admissão ou exclusão. "Parfois, diz o ilustre escritor, **la nationalité française** est exigée des concurrents sauf dispense ministérielle. Cette condition se trouve pour les adjudications de travaux ou fournitures **militaires**" (op. et loc. cit.)<sup>4</sup>

O critério da nacionalidade, como motivo de exclusão de verdadeiras categorias de pessoas, quais sejam **as estrangeiras**, não ficou adstrito, no direito francês, às concorrências para a execução de obras **militares**, mas, por força da jurisprudên-

<sup>4</sup> — Como fonte desse motivo de exclusão, cita JÈZE as Instruções sobre licitações dos Ministérios Militares (Cf. **Les Principes Généraux du Droit Administratif**, 3.ª ed., I, pág. 85, nota 1). Mais adiante, depois de observar que "le cahier des clauses et conditions générales est complété par une ou plusieurs **instructions ministérielles**" e que "le cahier de C. et C.G. et les instructions ministérielles forment un tout", adverte JÈZE que tanto o caderno de condições gerais de obras (**travaux**), como o de fornecimentos (**fournitures**), fazem remissão a essas Instruções, de onde constam "les conditions à remplir pour être admis à concourir aux adjudications" (op. cit., I, págs. 149-151).



cia do Conselho de Estado, passou a vigorar como motivo geral de exclusão **em qualquer tipo de licitação**, ainda mesmo quando não houvesse um texto expresso de lei a dispor nesse sentido. Apenas, no caso Franel, julgado em 2 de fevereiro de 1938, o Conselho de Estado exigiu, para a legitimidade da exclusão, que, pelo menos, a exclusão por motivo de nacionalidade constasse do "cahier des charges". É o que nos informa LAUBADÈRE, quando, a propósito, escreve:

"L'accès aux adjudications peut être réservé aux candidats de **nationalité française**.

"Il ne s'agit plus ici, on le voit, d'une limitation de la libre concurrence justifiée par une meilleure exécution du marché, mais soit par des considérations particulières à certaines catégories de marchés, soit même par une considération générale de protectionnisme national. Cependant, **en l'absence même de texte**, la jurisprudence, après avoir condamné les clauses excluant les étrangers (Cours des comptes, 3 décembre 1906, **Montceau-les-Mines**, cité par QUANCARD, op. cit., p. 135) a **reconnu leur liceité, non seulement dans les marchés mettant en jeu un intérêt politique ou militaire, mais d'une manière générale dans n'importe quelle catégorie de marchés**: C.E. 9 novembre 1934, Smith, p. 1040; 29 mai 1936, Société de L'Ouest africain, p. 620. Elle est actuellement stipulée dans divers C.C.G., non seulement militaires (C.C.G. travaux guerre, art. 11; marine, art. 2; fournitures militaires, art. 21), **mais également civils** (par ex., travaux P.T.T., art. 2; Ville de Paris, art. 2)" (LAUBADÈRE, op. cit., I, pág. 273).

E em nota, ao pé da pág. 273 de sua obra, tomo I, cita LAUBADÈRE a decisão do Conselho de Estado, de 2.2.38, no caso Franel, em que foi julgado que "a comissão de adjudicação não pode excluir um candidato estrangeiro pela só razão de sua nacionalidade, se a condição de nacionalidade francesa não foi prevista pela lei ou pelo "cahier des charges". A inserção da cláusula de exclusão no "cahier des charges", é, pois, suficiente para eliminar o interessado estrangeiro.<sup>5</sup>

5 — No mesmo sentido CHARLES GEORGIN, **Cours de Droit Administratif**, 18a. ed., Paris, 1952, pág. 248: "Aux conditions d'admission fixées par des dispositions d'ensemble, le cahier des charges d'une entreprise déterminée peut d'ailleurs ajouter des conditions particulières à cette entreprise. Il peut stipuler, par exemple, l'obligation, pour les concurrentes, d'être de **nationalité française**, lorsque la loi ne l'exige pas elle-même..."



### **Obstáculos à exclusão por motivo de nacionalidade nos países do Mercado Comum Europeu**

17. A exclusão por motivo de nacionalidade encontra, atualmente, obstáculo no regime do Mercado Comum Europeu, quando ali se trata de aplicar a cláusula excludente a súdito de países integrantes desse Mercado.

Além da Bélgica e da França, essa cláusula, pelo que se deduz de FLAMME, também é adotada na Itália, no "registro nacional dos empresários de obras públicas". "Le Traité de Rome, adverte FLAMME, ne fait nul obstacle au maintien par la Belgique et Italie des leurs "listes" officielles d'entrepreneurs agréés, à condition bien entendu que ces deux pays suppriment à l'égard de leur partenaires toutes les discriminations fondées sur la **nationalité**" (op. cit., vol. I, n.º 255, pág. 363).

Também, na França, segundo WALINE, "la condition de nationalité française ne peut même être exigée, du fait du Traité de Rome" (**Précis de Droit Administratif**, pág. 406, nota 1).

Se os países sujeitos ao Tratado de Roma já não mais podem discriminar, no Mercado Comum Europeu, por motivo de nacionalidade, tal participação, ao que parece, segundo FLAMME, não impede que a cláusula excludente seja aplicada a nacionais de outros Estado, estrangeiros àquele Tratado.

### **Disciplinamento das licitações no direito pátrio: Decreto-lei n.º 200, de 1967**

18. No direito pátrio, as licitações para compras, obras e serviços encontram-se, hoje, reguladas pelo Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67 (arts. 125 a 144).

Em face das novas regras estabelecidas, a propósito, nesse Decreto-lei, devem considerar-se "revogadas as disposições do Código de Contabilidade Pública da União e de seu Regulamento, que regiam anteriormente as concorrências e tomadas de preços, assim como as demais normas incompatíveis com a atual disciplina do instituto" (Cf. HELY LOPES MEIRELLES, **Licitações e Contratos Administrativos**, in **Rev. de Dir. Administrativo**, vol. 105, pág. 15).

Com exceção dos casos ressalvados no § 2.º do art. 126 do Decreto-lei, as compras, obras e serviços, no regime desse diploma, "efetuar-se-ão com estrita observância do princípio da licitação" (art. 126, **caput**).

A licitação, na técnica do novo estatuto, é o **gênero** de que são **espécies** — a concorrência, a tomada de preços e o convite (art. 127).

A **concorrência** é definida como "modalidade de licitação a que deve recorrer a Administração nos casos de compras, obras e serviços de vulto, em que se admite a participação de qualquer licitante através de convocação de maior amplitude" (art. 127, § 1.º).

Sem embargo da fórmula verbal usada pelo legislador, dizendo que se admite a participação de **qualquer licitante** à concorrência, não se trata de uma admissão ilimitada e irrestrita, pois, no art. 127, § 2.º, o Decreto-lei traça justos lindes a esse direito de admissão, estabelecendo que "nas concorrências haverá, obrigatoriamente, uma fase inicial de **habilitação preliminar** destinada a comprovar a **plena qualificação** dos interessados para realização do fornecimento ou execução da obra ou serviço programados". Essa **habilitação preliminar**, reza o art. 141, será julgada por comissão composta, pelo menos, de três membros.

Depois de fixar, no art. 129, o regime de publicidade das licitações, mediante notícia resumida de sua abertura, em órgão oficial e da imprensa diária, com indicação do local em que os interessados poderão obter o **edital** e todas as informações necessárias, o diploma em referência, no seu art. 130, determina que, entre outros requisitos, indicar-se-ão no edital, pelo menos:

I — dia, hora e local;

II — quem receberá as propostas;

III — **condições** de apresentação de propostas e de **participação na licitação**...

No art. 131, dispõe-se a respeito da documentação que poderá ser exigida, em caráter exclusivo, dos interessados para os efeitos da **habilitação preliminar**.



“Na habilitação às licitações, diz o artigo, exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa:

- I — à personalidade jurídica;
- II — à capacidade técnica;
- III — à idoneidade financeira.

O Decreto-lei n.º 200 estatuiu, ao demais, de modo expreso, que, além das normas consubstanciadas no seu Título XII (arts. 125 a 141), ainda serão aplicáveis às licitações “as disposições complementares aprovadas em decreto” (art. 125).

#### **Exclusão por motivos de moralidade. Omissões do Decreto-lei n.º 200**

19. Diante do exposto, é bem de ver a importância de que se reveste o procedimento da **habilitação preliminar** na concorrência, bem como a do **edital** em que deverão ser especificadas “as condições de participação dos interessados na licitação”.

É de notar que, salvo as induções permitidas pelo art. 131, em razão da alusão que faz à possibilidade da exigência de **documentação** relativa à **capacidade técnica** e à **idoneidade financeira**, nada dispõe o Decreto-lei n.º 200 quanto a outros critérios, tradicionalmente válidos no direito pátrio e adotados no direito de outros países, para a admissão ou exclusão **in limine** dos candidatos.

Assim, por exemplo, omitiu-se qualquer referência à **moralidade** de pessoas físicas ou jurídicas interessadas.

A **moralidade**, porém, é um atributo de ordem ética, inconfundível com a **capacidade técnica** ou a **idoneidade financeira**. A pessoa pode ser tecnicamente capaz e financeiramente poderosa, sem, entretanto, inspirar a **confiança** que encontra seu suporte em **procedimento moral incensurável**.

Ter sido condenado por infração penal grave ou estar sendo processado por tal infração é matéria que entende com a moralidade da pessoa, e não com a sua capacidade técnica ou idoneidade financeira.

"Inidôneo moralmente, na conceituação de THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, será o fornecedor, o negociante, o industrial, o técnico, cuja vida tenha sido atingida por fatos desabonadores de sua conduta e suas atividades, fatos esses que tenham qualquer aproximação com a natureza das relações que se propõe a manter com o Estado" ("Concorrência" in **Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**, vol. 10, pág. 270).

"Neste caso, a medida e a natureza dos fatos ou os atos atribuídos ao concorrente ficam ao critério da administração..." (op. et loc. cit).

Pessoas naturais ou jurídicas, tecnicamente capazes e financeiramente fortes, podem incorrer na desestima moral, quando, por exemplo, agem como **improbis litigatur**, demandando com o só fito de causar aborrecimento e prejuízo a outrem. A **litigiosidade** é indicada pela doutrina como motivo de exclusão das concorrências (Cf. ONORATO SEPE, *Contratto* (dir. amm), in **Enciclopédia del Diritto**, IX, pág. 1.000).

Também o Supremo Tribunal Federal admitiu que, tal seja a natureza e o mérito da demanda, pode ela dar lugar ao afastamento do licitante (Cf. Ac. in *Rev. de Dir. Adm.*, vol. 57 pág. 306). O que não se pode, evidentemente, é estabelecer, sem distinções, no edital, que **qualquer** demanda contra a Administração seja motivo de exclusão.

Imoral também seria o fato de que na licitação participasse o autor do projeto da obra, ou a firma de que faça parte, havendo, neste caso, justo motivo para excluí-los, autor e firma, da concorrência. Esse motivo de exclusão não se acha consagrado no Decreto-lei n.º 200, mas consta do art. 5.º da Lei paulista de n.º 10.395, de 1970.

Na lição de QUANCARD, ainda mesmo na ausência de texto administrativo que a imponha, justifica-se, a bem da moralidade do serviço contratante, a exclusão de "ceux qui, par leur fonction pourraient exercer une influence sur la passation du marché aussi bien que sur la régularité des opérations ultérieures de réception" (**L'Administration des Marchés Publics de Travaux et de Fournitures**, 1945, pág. 56).

Fatos ocorrem que, à luz de certos critérios mais ou menos rigorosos de moralidade, podem justificar a exclusão. No direito



espanhol, por exemplo, um Regulamento de 9.2.53 exclui das concorrências públicas as empresas em que "o Presidente, os Conselheiros, os Vogais da Comissão de Serviços e membros da administração local tenham ou adquiram mais de 10% dos títulos representativos do capital ou uma participação equivalente nos lucros, ou ocupem nessas empresas algum cargo diretor" (Cf. CARLOS GARCIA OVIEDO — ENRIQUE MARTINEZ USEROS, **Derecho Administrativo**, Madrid, 1968, vol. II, pág. 158).

Na França são excluídas da concorrência as empresas em que a pessoa, que sofreu condenação penal, pertença ao quadro dos sócios, detendo a terça-parte ou mais do capital social (Cf. Marchés de Fournitures, de Services et de Travaux Publics" in **Nouveau Répertoire Dalloz**, vol. III, pág. 216 a 220).

Outros fatos existem que podem reclamar, no interesse do desenvolvimento e proteção da economia nacional, a exclusão de certa categoria de candidatos, como, por exemplo, a **nacionalidade estrangeira** ou **o controle acionário, por estrangeiros, de firma nacional**, fatos esses que, como já se viu, constituem motivos de exclusão de concorrentes em países europeus, como França, Bélgica e Itália.

### **Competência implícita da Administração para excluir por motivos de ordem moral**

20. O Decreto-lei n.º 200/67 não cogita dos fatos acima arrolados como justo motivo de exclusão da concorrência. Poder-se-ia entender que, só mediante lei formal, tais razões de exclusão pudessem ser aplicadas pela Administração. Assim, porém, não é em países que também distinguem entre lei e regulamento, e onde, ainda mesmo na ausência de texto legal ou regulamentar, tais motivos de exclusão podem ser opostos pela Administração, ao interessado, desde que constantes do "caderno de encargos", do "pliego de condiciones", do "avviso d'asta", do edital da licitação. Em Portugal, consoante informa MARCELLO CAETANO, o requisito da **idoneidade moral** para admissão aos concursos para contratos de obras públicas e fornecimentos, foi instituído mediante, **Portaria**, qual seja a de n.º 8.716, de 19 de maio de 1937 (Cf. op. cit., pág. 317). Antes dessa Portaria, a matéria se prestava a conflitos de interpretação entre a Administração e os Tribunais portugueses (Cf. op. et loc. cit).



Entre nós, o Decreto-lei n.º 200, no seu Título XII, art. 125, estabeleceu que “as licitações para compras, obras e serviços passam a reger-se, na Administração Direta e nas autarquias, pelas normas consubstanciadas neste Título e **disposições complementares aprovadas em decreto**”. Admitiu, portanto, o legislador, que as razões de exclusão, autorizadas pelo Decreto-lei (incapacidade técnica e inidoneidade financeira), não são de caráter exaustivo, podendo o Poder Executivo instituir, evidentemente sem discriminações injustas, outros motivos razoáveis de não-admissão às licitações.

No art. 130 determinou, de modo expresso, que no **edital** da licitação fossem indicadas as “**condições... de participação na licitação**”. A palavra “condições” corresponde aí a “requisitos” a serem preenchidos pelo candidato, e não a “cláusula que subordina o efeito do ato jurídico a evento futuro e incerto” (Cód. Civ., art. 114).

O edital tem sido definido pela doutrina como a lei da concorrência. Os seus termos são vinculativos para a Administração. O edital subordina-se à lei, mas também a completa, suprimindo o vazio deixado ao preenchimento da autoridade administrativa.

Escrevendo já na vigência do Decreto-lei n.º 200, assim se refere CARLOS S. DE BARROS JUNIOR a esta peça do procedimento licitatório:

“Subordinado à lei e **na medida em que a atende e completa**, passa o edital a ser a lei da concorrência e suas cláusulas as principais fontes de direitos e obrigações da Administração e dos particulares.

“O edital deve ser objetivo e imparcial, isto é, igual para todos os licitantes, colocados em igualdade de condições. Todavia o preceito não é absoluto, admitindo-se, por exceção, preferência em favor de determinados licitantes, ou mais precisamente, de determinadas categorias de licitantes, por motivos justificados, como p.ex. vantagem para produtos nacionais, condições de maior idoneidade financeira ou técnica, da parte dos licitantes, tendo em vista a natureza da obra, etc.

“A verificação da idoneidade dos concorrentes é das mais importantes fases do processo. Apuram-se as condições de admissibilidade dos contratantes estabelecidos nos editais e pro-



cede-se ao exame da **idoneidade moral**, técnica e financeira dos interessados" (Das Concorrências, in *Rev. de Dir. Adm.*, vol. 95, pág. 15).

Também J. CRETELLA JUNIOR, em obra recente, tratando do **edital da licitação**, refere-se a **requisitos de ordem moral** que nele podem ser estabelecidos para a admissão dos interessados.

"Pelo **edital**, a concorrência adquire publicidade ao mesmo tempo que vincula a Administração e concorrentes. É a peça básica da **concorrência**, porque traça as diretrizes de todo o processo ulterior. Na fase que se destina a apurar a idoneidade, as autoridades examinam não só os requisitos de **ordem moral**, financeira etcétera, como também as condições especificadas no edital (J. CRETELLA JUNIOR, **Dicionário de Direito Administrativo**, 1972, pág. 64).

Uma vez que o contrato administrativo, visado pela abertura da concorrência, tem o seu fundamento no **interesse coletivo**, que não se define apenas em termos de valores técnicos e econômicos, senão também em consonância com padrões éticos de comportamento, não há negar que a Administração, ainda mesmo no silêncio do Decreto-lei n.º 200, pode estabelecer no **edital da licitação** aqueles requisitos de ordem moral que, a seu juízo, entender necessários para dar lugar à admissão do interessado. Assim, pode o edital afastar, desde logo, a figura do falido, do concordatário e do **improbis litigator**. Pode afastar, ainda, o autor do projeto da obra e o agente administrativo cujas funções dizem respeito ao controle da execução do serviço, bem como as sociedades de que participem como detentores de maior ou menor parcela de capital. Para esse efeito, não há necessidade de lei ou de regulamento, que estabeleçam tais motivos de exclusão, pois se trata de condições pessoais dos interessados, intimamente relacionadas com a proibição da Administração e com os valores éticos dominantes na consciência popular.<sup>6</sup>

6 — Cf. SAYAGUÉS LASO: "Las personas responsables de faltas cometidas en anteriores contratos con la administración o que hubieron realizado actos de otra índole pero también inconvenientes, pueden ser excluidas de las licitaciones en forma general o limitada. Dichas exclusiones suelen estar previstas en leyes o reglamentos. Sino lo estuvieran, pueden dictarse resoluciones individuales por razones fundadas, que excluirían al afectado de las licitaciones" (op. cit., pág. 563).

Veja-se, também, decisão do Conselho de Estado italiano, citada por ADOLFO CUNEO: "Un consiglio comunale può stabilire speciale motivi di esclusione dalla capacità a concorrere ad asta pubblica in aggiunta a quelli stabiliti nel regolamento sulla contabilità dello Stato, purchè, come quello di non aver lite vertente col Comune, siano ispirati a legittimi motivi di pubblica utilità" Cf. *Apalti Pubblici e Privati*, 4.ª ed., 1948, págs. 67-68, nota 2).



### **Exclusões por via regulamentar fundadas em razões de interesse público**

21. Tendo em vista não só o interesse direto da boa execução do serviço, senão também aspectos setoriais ou gerais da economia do país e da segurança nacional, poderá o Executivo, no uso do seu poder regulamentar, editar normas complementares a que, sob esse aspecto, deve subordinar-se a concorrência?

O art. 125 do Decreto-lei n.º 200 dispõe que, além das normas nele previstas para reger as licitações, outras podem ser estabelecidas, em caráter complementar, quando aprovadas em decreto.

Esta última disposição, embora nada acrescente ao poder regulamentar do Executivo, que já o tem por força de Constituição (art. 81, III), entretanto indica que, no entendimento do legislador, o Decreto-lei, no tocante às licitações, não é exaustivo, mas apresenta vazios a serem preenchidos e completados pelo aplicador do diploma. É esta, aliás, a função do regulamento: prover à boa execução da lei, completando-a com disposições que não contrariem a sua letra ou o seu espírito.

"Regulamentar, diz CAIO TÁCITO, não é somente reproduzir analiticamente a lei, mas ampliá-la e completá-la, segundo o seu espírito e o seu conteúdo, sobretudo nos aspectos que a própria lei, expressa ou implicitamente, outorgue à esfera regulamentar" (As Delegações Legislativas e o Poder Regulamentar, in *Rev. de Dir. Adm.*, vol. 34, pág. 471).

É certo que o regulamento não pode restringir direitos nem criar obrigações aos administrados. E é certo também que o respeito ao princípio constitucional de isonomia, tanto vale para o Legislativo como para o Executivo. Mas não é menos certo que, ao dispor sobre a não-admissão de particulares às concorrências públicas, o Poder Executivo não restringe direitos, nem impõe obrigações a quem quer que seja, porquanto, em princípio, não existe o direito subjetivo de prestar serviços ao Estado. O que existe, por sem dúvida, como princípio normativo das concorrências, é a necessidade de dispensar-se nelas, aos concorrentes, igualdade de tratamento. "Mas cuando se habla de igualdad, como acentua BIELSA, no quiere ello decir que se pueda invocar un derecho subjetivo a prestar servicios públicos,



sino que esse derecho se atribuye al que, en igualdad de condiciones generales, acredite más idoneidad técnica, financiera y moral" (**Derecho Administrativo**, vol. II, pág. 200).

A tese sustentada pelo Governo de Portugal de que "os concursos são estabelecidos a favor da Administração e que a sua abertura não produz quaisquer direitos para os concorrentes" (Cf. MARCELLO CAETANO, op. cit., pág. 317), está inegavelmente certa enquanto importa em negar aos particulares um direito subjetivo de admissão a todas as licitações, muito embora não se possa comungar na mesma tese, quando pretenda atribuir à Administração o poder discricionário de excluir qualquer interessado, após a publicação do **edital**, onde as condições de participação (conformes com a lei, o regulamento ou com as normas éticas e os princípios de interesse social informadores da teoria dos contratos administrativos), já devidamente fixadas, constituem elemento integrante da **lei da concorrência**, vinculando a Administração aos seus termos.

O **edital**, quando enumera as condições de participação, a que se refere o Decreto-lei n.º 200, no seu art. 130, item III, deve ater-se às determinações da lei, do regulamento e das regras de moralidade administrativa que implicitamente regulam todas as licitações. As condições de participação fixadas pela lei, pelo regulamento ou pela própria autoridade administrativa, quando para isso tenha competência implícita, apenas não podem ser ominosas ou caprichosamente discriminatórias, pois, se não há o direito subjetivo de prestar serviços ao Estado, não pode este recusar-se a vê-los ofertados, no procedimento licitatório, por todos os que se encontram nas condições previstas.

A nacionalidade estrangeira e a detenção da maioria do capital das sociedades por estrangeiros têm sido consideradas, no direito alienígena (França, Bélgica, Itália), como vimos, motivo legítimo de exclusão das concorrências. E de conformidade com a jurisprudência do Conselho de Estado, na França, ainda mesmo na ausência de texto expresso de lei, a exclusão por motivo de **nacionalidade** pode tornar-se efetiva, desde que esse motivo conste dos "cahiers des charges", que compreendem as normas administrativas, gerais e especiais, reguladoras das concorrências públicas (**adjudications**) (Cf. supra, item 14 e 15, e autores citados).



A exclusão, neste caso, como acentua LAUBADÈRE (op. et loc. cit) não se inspira na necessidade da boa execução do serviço, mas em considerações de protecionismo nacional ou, diremos nós, em idéias de interesse coletivo ou de utilidade pública — idéias em que, aliás, radica o próprio instituto do contrato administrativo e que comandam, em última análise, toda a atividade do organismo estatal. Desde que, na definição de exclusões ditadas pela utilidade pública ou pelo interesse social, o dispositivo, que estabelecer a exclusão, não fira a lei ou a Constituição, não parece possível, no direito pátrio, negar ao Poder Executivo a faculdade de estatuí-la por via regulamentar.

### **Controle acionário de empresas de serviços de engenharia — Exclusões**

22. Usando da atribuição de expedir decretos para a fiel execução das leis, prevista no art. 83, item II, da Constituição de 67, o Poder Executivo baixou o Decreto n.º 64.345, de 10.4.69, instituindo normas para a contratação de serviços, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento da Engenharia nacional.

Lê-se no Decreto n.º 64.345:

“Art. 1.º — Os órgãos da Administração Federal, inclusive as entidades da Administração Indireta, só poderão contratar a prestação de serviços de consultoria técnica e de engenharia com empresas estrangeiras, nos casos em que não houver empresa nacional devidamente capacitada e qualificada para o desempenho dos serviços a contratar.”

“Parágrafo único — Consideram-se empresas nacionais, para os fins deste artigo, as pessoas jurídicas que, regularmente constituídas no país, tenham aqui sede e foro, estejam sob o controle acionário de brasileiros natos ou naturalizados residentes no país, e tenham pelo menos metade de seu corpo técnico integrado por brasileiros natos ou naturalizados.”

.....

“Art. 3.º — Para os fins deste decreto, promover-se-á, no âmbito de cada Ministério, a organização e constante atualização de um cadastro de empresas e es-



critérios nacionais qualificados para a execução de serviços técnicos relativos às suas atividades específicas”

**Natureza regulamentar do Decreto  
n.º 64.345, de 1969**

23. Embora no preâmbulo desse Decreto não se faça referência ao Decreto-lei n.º 200, de 1967, não há negar que a matéria por ele regulada (contratação de serviços de consultoria técnica e de engenharia) pertence ao âmbito dos contratos administrativos disciplinados nos arts. 125 a 144 do mesmo Decreto-lei.

A “contratação de serviços de consultoria técnica e de engenharia”, embora subordinada às regras especiais complementares editadas no Decreto n.º 64.345/69, obedecerá, necessariamente, às normas gerais, relativas a licitações para obras e serviços (concorrências, tomadas de preços, convites) estabelecidas no Decreto-lei n.º 200/67 que, entre nós, é o diploma legislativo que, basicamente, regula os contratos administrativos. A licitação só será dispensada nos casos previstos na lei.

Dessarte, quando se tratar de serviços de consultoria técnica, a licitação far-se-á mediante **concorrência**, desde que o vulto do serviço for igual ou superior a dez mil vezes o valor do maior salário-mínimo mensal (Decreto-lei n.º 200, art. 127, § 5.º); e, tratando-se de obra de engenharia, caberá realizar a **concorrência** se o seu vulto for igual ou superior a quinze mil vezes o valor do maior salário-mínimo mensal (art. 127, § 6.º).

A organização, em cada Ministério, de um **cadastro de empresas e escritórios** qualificados para a execução dos serviços de que se trata, não só atende à exigência do art. 141 do Decreto-lei n.º 200, senão, por igual, supre a fase da prova documental destinada à “habilitação preliminar” dos interessados a que se refere o art. 127, § 2.º. O julgamento dos pretendentes ao registro cadastral há de ser feito por comissão de, pelo menos, três membros (art. 141).

Os interessados que tiverem o registro cadastral devem ficar dispensados da comprovação dos requisitos do art. 131 do Decreto-lei n.º 200 (personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira), bastando, para tanto, apresentarem

o "certificado de registro" (Cf. HELY LOPES MEIRELLES, *Licitações e Contratos Administrativos*, in *Rev. de Dir. Adm.* vol. 105, pág. 21-22).

### Fins de proteção da engenharia nacional

24. A finalidade do Decreto n.º 64.345/69, como se viu, é instituir normas para a contratação de serviços de consultoria técnica e de engenharia, por parte dos órgãos da administração federal, direta e indireta, para fomentar o desenvolvimento da Engenharia nacional.

Esse objetivo pretende alcançá-lo, determinando que às licitações de tais serviços só terão acesso as empresas "nacionais", isto é, as pessoas jurídicas regularmente constituídas no Brasil, que aqui tenham sede e foro, estejam sob controle acionário de brasileiros natos e naturalizados residentes no país, e tenham pelo menos metade de seu corpo técnico integrado por brasileiros natos ou naturalizados.

As pessoas jurídicas, embora "nacionais" no conceito da lei civil ou comercial, mas que não preencham os aludidos requisitos, não podem participar de contratos realizados com a Administração Pública, salvo decisão autorizatória do "Presidente da República, proferida em face de exposição justificada do Ministério interessado" (Dec. 64.345/69, art. 5.º).

### Contratação de serviços de engenharia por ajuste direto. Poder discricionário

25. Nos contratos realizados, **sem licitação**, ou seja, mediante **ajuste direto** (art. 126 do Decreto-lei n.º 200/67), cabe à Administração escolher, **discricionariamente**, a empresa que julgar capacitada para executar-lhe os serviços de consultoria técnica ou de engenharia, de que necessita. A livre escolha, por parte da Administração, é da própria natureza jurídica do **ajuste direto**, o qual, na definição de MARCELLO CAETANO, "consiste na formação do contrato por escolha discricionariamente feita pela autoridade competente, do concessionário, empreiteiro, fornecedor ou transportador" (op. cit., pág. 312). Nesta modalidade contratual, a Administração atua "dentro dos limites de liberdade que lhe confere o poder discricionário" (CRETELLA JUNIOR, op. cit., vol. III pág. 106). Assim sendo, é de absoluta evidência que nos



contratos administrativos, realizados mediante **ajuste direto**, nenhuma empresa de consultoria técnica ou de engenharia poderia alegar ofensa a **direito subjetivo** seu (de todo inexistente), por não ter sido escolhida, como co-contratante, pela Administração.

### Razões de arguição da inconstitucionalidade do Decreto n.º 64.345

26. Argüi-se, porém, contra o Decreto n.º 64.345/69, o vício de inconstitucionalidade, porquanto “nenhuma de nossas constituições, a vigente inclusive, contém qualquer restrição do direito dos estrangeiros aqui residentes (pessoais ou societários) de contratarem com os órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta a prestação de serviços de consultoria técnica e de engenharia” (Parecer do Professor VICENTE RÁO, de 23.1.70). De tal arte, afirma-se, “o decreto federal n.º 64.345/69 é, pelos fundamentos expostos, manifestamente inconstitucional” (Parecer cit.).

A Constituição realmente não proíbe às empresas, quer nacionais, quer estrangeiras, de contratarem com os órgãos da Administração. Mas **a Constituição também não proíbe à Administração Pública de escolher os seus co-contratantes**, sejam eles nacionais ou estrangeiros, quer por ajuste direto, quer mediante processo licitatório.

A lei que autoriza a contratação direta de fornecimentos, obras ou serviços pela autoridade administrativa, não contraria nenhum dispositivo constitucional, pois, no Estado de Direito, tanto para a Administração, como para o particular, vale o princípio de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Const., art. 153, § 2.º). Compete à lei de organização dos serviços administrativos e, no caso, tratando-se de contratos onerosos, compete à lei de direito financeiro, definir os limites dentro dos quais a Administração exercerá a faculdade de contratar e escolher o seu co-contratante. Compete à União fixar esses limites, no uso do poder que a Constituição lhe assegura de legislar sobre “normas gerais de gestão financeira e de direito financeiro” (art. 8.º, XVII, “c”).

## Constitucionalidade da regulação dos contratos administrativos no Decreto-lei n.º 200, de 67

27. Na parte em que regula a realização de contratos administrativos, com ou sem licitação, de bens, serviços e obras (arts. 125 a 144), o Decreto-lei n.º 200 é manifestamente constitucional, pois, tal como a Constituição vigente, já a Constituição de 1946 atribuía à União Federal, no art. 5.º, XV, "b", competência para legislar sobre "direito financeiro".

Constitucional também é o art. 125 do mesmo Decreto-lei, quando dispõe que tais contratos "passam a reger-se, na Administração Direta e nas autarquias, pelas normas consubstanciadas neste Título e **disposições complementares aprovadas em decreto**". Ainda que o art. 125 não contivesse essa parte final, nada impediria que o Poder Executivo provesse à fiel execução do Decreto-lei n.º 200, mediante expedição de decreto que lhe facilitasse a aplicação, completando-o no atendimento a aspectos de interesse coletivo.

## Conceito de "empresa nacional" na técnica defeituosa do Decreto n.º 64.345

28. A fim de favorecer o desenvolvimento da Engenharia nacional, determinou o Decreto n.º 64.345/69 que os serviços de consultoria técnica e de engenharia fossem contratados somente (nas licitações e nos ajustes diretos) com empresas que, no parágrafo único do art. 1.º, são qualificadas como "**nacionais**", para os fins deste artigo.

A técnica jurídica do Decreto n.º 64.345 é defeituosa, dando lugar a erros de interpretação.

Definindo como "nacionais", **para os fins do art. 1.º**, as empresas, isto é, "as pessoas jurídicas que, regularmente constituídas no país, tenham aqui sede e foro, estejam sob controle acionário de brasileiros natos e naturalizados, residentes no país, e tenham pelo menos metade de seu corpo técnico integrado por brasileiros natos ou naturalizados", o Decreto n.º 64.345, na verdade, não **legislou sobre nacionalidade de sociedades**, mas, apenas, mediante a fórmula verbal adotada, **excluiu** dos contratos administrativos, inclusive das concorrências, todas as sociedades de consultoria técnica e de engenharia (inclusive as "nacionais"), que não preenchem aqueles requisitos.



Equiparando empresas **nacionais** a **estrangeiras**, para efeitos de **caráter administrativo**, o Poder Executivo criou um problema de nomenclatura jurídica, que, no interesse de boa interpretação do texto, deve ser esclarecido.

Como acentua GENY, a linguagem se apresenta como instrumento indispensável do direito, "a tel point que, prise dans son ensemble, la technique juridique aboutisse, pour la plus grande part, à une question de terminologie" (**Science et technique en droit privé positif**, III). Deriva daí, na observação de SCADUTO, "per la tecnica giuridica l'importanza dei termini linguistici e della fraseologia per l'interpretazione e lo sviluppo obbiettivo della norma" (Sulla tecnica jurídica, in **Riv. dir. civ.**, 1927, pág. 241, nota 3).

Vejamos, pois, o que significa considerar "nacionais" as empresas a que se refere o texto do parágrafo único do art. 1.º do Decreto n.º 64.345.

A **nacionalidade** das sociedades, como "dependência originária a uma determinada ordem jurídica" (AMILCAR DE CASTRO, **Direito Internacional Privado**, II, n.º 140), é disciplinada, no direito pátrio, pela Lei de Introdução ao Código Civil (art. 11) e pela Lei das Sociedades por Ações (art. 60). Nos termos deste último artigo, "são nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no país a sede de sua administração". É este, entre nós, o conceito **legal** ou legislativo de "sociedade nacional", conceito de direito privado em que o Decreto n.º 64.345, de índole executiva ou regulamentar, absolutamente nada inovou, nem podia inovar.

**Nacionais** são, efetivamente, todas as sociedades que se dedicam à prestação de serviços de consultoria técnica e de engenharia, desde que organizadas de acordo com a lei brasileira e que tenham a sede de sua administração no Brasil. Mas entre elas — **nacionais** que são, de conformidade com a lei brasileira —, somente serão admitidas a participar de ajustes diretos e de licitações da Administração federal as que preencherem os requisitos do parágrafo único do art. 1.º do Decreto n.º 64.345/69.

Ao invés de valer-se de uma equiparação suscetível de gerar perplexidade, poderia o Decreto n.º 64.345 ter usado de outra fórmula verbal, para alcançar o fim visado.

Poderia, por exemplo, dizer:

"Somente são admitidas a contratar com a Administração federal, direta e indireta, a prestação de serviços de consultoria técnica e de engenharia, as sociedades nacionais que estejam sob o controle acionário de brasileiros natos e naturalizados, residentes no país, e tenham pelo menos metade de seu corpo técnico integrado por brasileiros natos ou naturalizados. Se as sociedades nacionais não preencherem esses requisitos, só poderão contratar os serviços, de que se trata, se não houver empresa nacional, revestida daquelas características, devidamente capacitada e qualificada para prestá-los".

Aliás, é esta, realmente, a leitura que se deve fazer do parágrafo único do art. 1.º.

O Poder Executivo, neste parágrafo, não visou a **legislar**, no âmbito do direito privado (civil e comercial); não pretendeu atribuir ou negar, substantivamente, nacionalidade a determinadas empresas, mas, apenas, afastar dos **ajustes diretos e das licitações** aquelas que não fossem controladas por brasileiros natos ou naturalizados, residentes no país, e não tivessem constituído o seu corpo técnico, pelo menos, em razão da metade, por brasileiros natos ou naturalizados.

Trata-se, não de uma lei, mas de um decreto executivo, de natureza regulamentar, que outro intuito não teve senão disciplinar, na esfera administrativa, no interesse do desenvolvimento da Engenharia nacional, as contratações das obras e serviços que especifica.

### As discriminações do Decreto n.º 64.345 em face da Constituição

29. Não há negar que, regulamentando, como fez, o acesso aos contratos administrativos em referência, o Poder Executivo distinguiu entre sociedades estrangeiras e nacionais e, além disso, entre **sociedades nacionais** controladas por brasileiros natos ou naturalizados, residentes no país, e **sociedades nacionais** controlados por estrangeiros, residentes ou não no Brasil, ou por brasileiros residentes fora do país.

Podia o autor do Decreto n.º 64.345 fazê-lo? Era-lhe lícito proceder a essa discriminação, por um motivo que reputava de interesse público, como seja, o desenvolvimento da Engenharia



nacional? Discriminando, como discriminou, acaso não infringiu o princípio consagrado, tanto na Constituição de 67 (art. 150), como na vigente (art. 153), **in verbis**:

"A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1.º — Todos são iguais perante a lei...".

### **Conceito de igualdade perante a lei**

30. Ninguém contesta que o princípio constitucional de isonomia não implica o nivelamento de todos dentro de uma igualdade absoluta. "A igualdade absoluta não existe, nem na natureza, nem na sociedade" (PAULINO JACQUES, **Da Igualdade perante a Lei**, pág. 233).

A igualdade jurídica, de que falam as constituições, "é a igualdade relativa, com o seu pressuposto lógico da igualdade de situações" (PAULINO JACQUES, op. cit., pág. 234).

Assim, "la garantía de igualdad no impide que se contemplan en forma distinta situaciones que se consideren diferentes" (**Digesto Jurídico — Derecho Público**, tomo VII, La Ley, n.º 677, pág. 763).

E, por isso, também "il n'y a pas violation critiquable de l'égalité devant la loi... se le traitement discriminatoire critiqué correspond à une situation différent (l'égalité consiste à traiter inégalement les choses inégales) ou même à des nécessités publiques ou administratives reconnues par le juge" (MARCEL WALINE, **Précis de Droit Administratif**, Paris, 1969, pág. 339).

### **Grupos de empresas de engenharia objeto de discriminação**

31. Lembrada, por esta forma, a doutrina corrente, não há negar que o Decreto n.º 64.345/69 discriminou, efetivamente, entre empresas de consultoria técnica e de engenharia, no tocante ao acesso a contratos administrativos, classificando-as em dois grupos, a saber:

## I GRUPO

Empresas nacionais, cujo controle acionário pertence a brasileiros natos ou naturalizados residentes no país.

## II GRUPO

- a) Empresas nacionais, cujo controle acionário pertence a brasileiros (natos ou naturalizados) residentes fora do país;
- b) Empresas nacionais, cujo controle acionário pertence a estrangeiros residentes dentro ou fora do país;
- c) Empresas estrangeiras.

Tratando-se de empresas do 2.º grupo, estabeleceu o Decreto n.º 64.345/69 que a contratação de seus serviços somente se fizesse no caso em que não houvesse empresas do 1.º grupo capacitadas a prestá-los, ou mediante autorização especial do Presidente da República.

### Aplicação do art. 153 da Constituição aos entes associativos. Seus limites

32. A garantia da igualdade de tratamento, na conceituação que lhe é universalmente dada pela ciência do direito, não abrange, no texto do art. 153 da nossa Lei Fundamental, os súditos de outros Estados, nem, por extensão, as sociedades estrangeiras.

Embora o art. 153 da Constituição se refira tão-somente a pessoas físicas (Cf. PONTES DE MIRANDA, **Comentários à Constituição** de 69, vol. IV), é certo que, por extensão, também alcança, dentro de certos limites, as sociedades organizadas na conformidade das leis brasileiras e com sede no país, isto é, **as nacionais**. Mas, como assinala PONTES DE MIRANDA, se a estas "se protegem direitos com invocação da Constituição é porque, se um se lhes não permitisse, não se assegurariam aos que as compõem certos direitos, nos casos em que são **constitucionais**" (op. et loc. cit.).<sup>7</sup>

7 — Como adverte WOLFGANG RUENER: "O legislador só está vinculado em relação aos homens (em regra os membros) que se encontram por detrás da pessoa jurídica. São eles que devem ser tratados igualitariamente" ("Erst den hinter den juristischen Personen stehenden Menschen (in der Regel den Mitgliedern) gegenüber ist der Gesetzgeber gebunden. Sie müssen gleichbehandelt werden") — (Cf. "Zur Bedeutung und Tragweite des Art. 19 Abs. 3 des Grundgesetzes" in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 89, ano 1964, pág. 287).

Não impede isso o tratamento desigual de pessoas jurídicas, quando fundado sobre as diferenças entre os seus membros ou sobre a diversidade do seu tipo jurídico (soc. anônima, cooperativa etc.), fixado, livremente, pelo legislador (Cf. op. et loc. cit.).



Desde que as sociedades estrangeiras não estão, para todos os efeitos, protegidas pelas garantias constitucionais, é bem de ver que um tratamento discriminatório entre elas e as sociedades nacionais, a serem favorecidas por uma razão superior, não pode implicar ofensa à Constituição.

### **Tratamento desigual de brasileiros residentes dentro e fora do país. Exemplos**

33. A Constituição garante a igualdade de tratamento a brasileiros. Mas, diante dos interesses nacionais em jogo, o tratamento pode ser desigual, quando a situação ou condição dos brasileiros, confrontados uns com os outros, não é exatamente igual.

Afirmando que "o princípio de igualdade de tratamento pressupõe identidade de condições", o Supremo Tribunal Federal julgou legítima a distinção entre brasileiros **residentes** no país e brasileiros **residentes fora do país**, para efeito de uma tributação maior dos últimos, em contraste com os primeiros, em matéria de imposto de transmissão **mortis-causa** (Cf. Ac. de 24.3.1952, in **D.J. de 24.3.1952**, pág. 1500).

Do mesmo modo, o Tribunal de Apelação do antigo Distrito Federal teve ocasião de decidir que "não viola o princípio da igualdade de todos perante a lei a desigualdade, perante o fisco, entre herdeiros, residentes no país e no estrangeiro" (Ac. de 19.5.1943 in **Revista Forense**, vol. 96, pág. 641).

Depois de acentuar que "o princípio da igualdade perante a lei foi estabelecido, conforme consta da Constituição, para vigorar somente no território nacional, não se podendo, portanto, ampliar os seus efeitos, aos cidadãos residentes no estrangeiro", reconheceu aquele Tribunal que não é idêntica a situação dos brasileiros residentes no país e a dos residentes fora dele, sendo lícita a discriminação entre eles para efeitos fiscais. E, em seu voto, assinala o Des. JOSÉ DUARTE que, distinguindo entre uns e outros, "a lei quis considerar a especial circunstância do nacional que vive noutro país, sem participar da vida de sua pátria, alheado dos seus problemas, das suas necessidades" (Cf. **Revista Forense**, vol. 96, pág. 646).

A distinção entre brasileiros, residentes dentro e fora do país, pode ser verificada, ainda, em matéria fiscal, na vigente legislação do imposto de renda.

Nos termos do art. 292 do Regulamento (RIR) em vigor, estão sujeitos ao desconto do imposto na fonte — à razão de 25% — todos os rendimentos tributáveis, quando percebidos pelas pessoas físicas **residentes no estrangeiro**, estando, ao revés, as aqui residentes sujeitas à incidência de uma taxa menor.

O RIR distingue, ainda, para os efeitos de tributação agravada, entre pessoas físicas (inclusive brasileiros) residentes no exterior, quando os lucros por elas auferidos o são “em empresas cujos capitais sejam aplicados em atividades econômicas de **menor interesse para a economia nacional**, tendo em conta inclusive sua localização, definidas em decreto do Poder Executivo”. Tratando-se de empresas de **menor interesse**, o sócio, residente no exterior, pagará o imposto sobre o lucro ou dividendo **com acréscimo de 20%**.

Não parece, assim, diante dessa orientação dos nossos tribunais e da nossa legislação, que o fato de discriminar o Decreto n.º 64.345 entre empresas nacionais, cujo controle acionário é exercido por brasileiros **residentes fora do país**, e empresas nacionais, controladas por brasileiros **aqui residentes**, para efeitos de contratação de serviços técnicos e de engenharia, possa importar em injusta desigualdade de tratamento.

A distinção entre as empresas é feita em função da **diferença de situação** (ambiência de vida, menor identificação com os problemas nacionais) dos membros das aludidas sociedades — uns brasileiros **aqui residentes** e outros brasileiros que **aqui não residem**, embora controlando, uns, em contato direto no país, e outros, à distância, do exterior, a vida e o destino das respectivas empresas.

Entendeu o autor do Decreto que seriam mais úteis, ao desenvolvimento da Engenharia nacional, as contratações de empresas controladas por brasileiros aqui residentes, do que as sob controle de brasileiros residentes fora do país.

Não se trata de discriminação arbitrária, mas informada em uma finalidade de conveniência coletiva, que tem por si uma presunção de autenticidade da avaliação dos interesses nacionais em jogo.



**Desigualdade de tratamento de estrangeiros residentes no exterior não ofende a Constituição**

34. Achando-se a sociedade controlada **por estrangeiros residentes no exterior**, justifica-se a distinção, até com maior intensidade, do que no caso de brasileiros ali residentes. O controle acionário exercido por estrangeiros, fora do país, não é positivamente igual ao controle de brasileiros, que aqui atuam integrados na vida econômica e social da Nação.

**Distinção entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, em lei ordinária. Possibilidade jurídica**

35. O art. 153 da Constituição vigente, à semelhança de Constituições anteriores, refere-se a "brasileiros e estrangeiros residentes no país".

No art. 9.º, item I, a Lei Magna proíbe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criarem distinções "entre brasileiros".

Na Constituição de 1934, essa proibição constava do art. 17, item I, mas com a particularidade de restringir-se a "brasileiros **natos**". Referindo-se a esse dispositivo, escreve PAULINO JACQUES: "De modo especial, convém salientar a inovação que proíbe "distinguir entre brasileiros natos", que bem traduz o nacionalismo sadio que informa a Constituição de 1934, permitindo a distinção entre brasileiros natos e naturalizados, para efeitos civis, políticos e econômicos" (**Curso de Direito Constitucional**, 6a. ed. 1970, pág. 146; no mesmo sentido PONTES DE MIRANDA, **Comentários à Constituição** de 1967, vol. IV, pág. 705).

A Constituição retificada pela Emenda constitucional n.º 1 somente veda a distinção "entre brasileiros" (art. 9.º, item 9), admitindo, implicitamente, maior área de discriminação entre "brasileiros" e "estrangeiros residentes no país". A norma do art. 9.º, item I, se não contradiz o art. 13 da Lei Magna, entretanto amortece, em relação aos "estrangeiros residentes no país", a força e intensidade da proteção que lhes assegura o art. 153.

As garantias constitucionais também são válidas em relação aos estrangeiros residentes no país, mas **cum grano salis**,

justificando-se a discriminação se não for arbitrária, como quando reclamada pelo interesse nacional.

Parece-nos que é esta a interpretação que resulta do confronto do art. 9, item I, e art. 153 da Constituição, que, assim, proporciona, no seu próprio texto, elemento de exegese que justifica distinções, evidentemente não ominosas, entre nacionais e estrangeiros aqui residentes.

Aliás, o constituinte não podia desconhecer os dados da sociologia, que aponta as diferenças, intrínsecas, naturais, as diferenças de **personalidade**, entre nacionais e súditos de outros Estados. Como adverte AKZIN "a circunstância de ter nascido em país pertencente a uma comunhão étnica e a de ter sido educado na mesma ambiência étnica, são fatos que se podem denominar históricos na vida do indivíduo: como verdadeiros fatos históricos, deixam traços indeléveis na personalidade inteira — física, intelectual e moral do indivíduo considerado..." (La sociologie de la nationalité, pg. 16, **apud** ESPI-NOLA e ESPINOLA FILHO, **Tratado de Direito Civil Brasileiro**, vol. V, pág. 84, nota f).

Tendo em vista esse aspecto que a sociologia constata, as Constituições, no seu próprio texto, distinguem, para certos efeitos, entre nacionais e estrangeiros, estes residentes ou não no país. Mas a distinção também se faz na legislação comum, quando existem razões que a justificam.

No direito pátrio, são numerosos os diplomas da legislação ordinária em que se discrimina entre brasileiros e estrangeiros residentes no país.<sup>8</sup>

Assim, por exemplo, embora a Constituição de 1891 não cogitasse do assunto, o Decreto n.º 20.291, de 12 de agosto de 1931, conhecido pelo nome de "lei dos dois terços", estabeleceu, em favor dos brasileiros natos, preferências, na razão de 2/3, ao trabalho na indústria e comércio.

8 — Há casos em que a lei discrimina não só entre brasileiros residentes dentro e fora do país ou entre brasileiros e estrangeiros aqui residentes, senão também, até mesmo, entre brasileiros natos residentes no território nacional, quando há motivo razoável para distinguir. Veja-se, a propósito, PAULINO JACQUES, **Da igualdade perante a lei**, págs. 172 e 198, e TRIBUNAL PLENO do T.J.S.P., na **Revista dos Tribunais**, vol. 273, pág. 434, onde se trata de discriminações entre brasileiros residentes no país, consideradas não infringentes do princípio de isonomia consagrado na Constituição.



O Decreto-lei n.º 1.400, de 3.6.1939, estatuiu a condição de brasileiro nato ou naturalizado para a obtenção da carteira de motorista profissional, fundamentando a medida no fato de que "na atual situação de emprego generalizado da motorização, importa à segurança nacional, dispor do maior número possível de motoristas profissionais brasileiros, com que se possa contar em caso de guerra".

Promulgado na vigência da Carta de 37, o Código de Pesca (Decreto n.º 704, de 19.10.1938), mesmo na ausência de texto constitucional que o determinasse, reservou aos "brasileiros", com exclusão, pois, dos "estrangeiros residentes no país", "o direito de exercer e explorar profissionalmente a pesca e indústrias correlatas".

Registrando a existência desses diplomas da legislação ordinária, ESPINOLA e ESPINOLA FILHO o fazem sem aludir, nem de leve, a qualquer problema de inconstitucionalidade (Trat. VI, pág. 406).

O Código de Contabilidade reserva aos proponentes brasileiros, em igualdade de condições, o direito de preferência em todos os fornecimentos a serem feitos às repartições públicas federais (art. 742). E essa preferência que, em última análise, importa em discriminar entre brasileiros e estrangeiros aqui residentes, foi considerada legítima, sobre o fundamento de basear-se em interesse público e preponderante (Cf. Sentença do Dr. Raimundo Ferreira de Macedo, in **Revista de Direito Administrativo**, vol. 15, pág. 220).

Não cabe, portanto, o argumento de que a distinção entre brasileiros e estrangeiros, residentes no país, somente é admissível quando a Carta Magna expressamente o autorizar. A desigualdade de tratamento — (é o que se colhe da tradição do nosso direito e do próprio conceito jurídico de igualdade) — é sempre possível quando existe um motivo razoável para o tratamento desigual.

Não se pode, no caso, questionar na esfera administrativa a razoabilidade da providência estabelecida pelo Decreto . . . . . n.º 64.345/69, que tem a seu favor a presunção de que, para

editá-la, o Poder Executivo analisou todas as repercussões que sua execução teria no desenvolvimento da Engenharia brasileira<sup>9</sup>.

Distinguindo entre sociedades de consultoria técnica e de engenharia, controladas por brasileiros, e sociedades da mesma espécie, controladas por estrangeiros residentes no país, para efeito de acesso aos contratos administrativos da União, o Decreto n.º 64.345 não o fez de modo arbitrário, mas indicando, na sua ementa, que para tanto se baseou no interesse do desenvolvimento da Engenharia nacional.

A distinção que o Decreto fez entre sociedades nacionais, controladas por brasileiros, e sociedades, também nacionais, sob o controle de estrangeiros, residentes no Brasil, não pode, conseqüentemente, ser arguida de inconstitucional, por violação do princípio de isonomia, uma vez que não é idêntica a situação dos indivíduos que exercem o respectivo controle — uns estrangeiros, aqui residentes, em vias de maior ou menor adaptação às condições do país, outros brasileiros, já marcados, pelo nascimento ou pelo abandono voluntário da cidadania de origem, com um grau **ótimo** ou sumamente elevado de integração na vida da Nação.

### **Desigualdade de tratamento de estrangeiros no direito francês**

36. A discriminação, em dados casos, entre nacionais e estrangeiros, residentes no país, ocorre, não só no Brasil, mas em

9 — Analisando diversas decisões proferidas por tribunais, no âmbito internacional, JEAN CHARPENTIER chega à seguinte conclusão:

"Toute inégalité de traitement entre nationaux et étranger n'est donc pas discriminatoire; n'est discriminatoire que le traitement imposé à l'étranger parce qu'il est étranger..."

Assim, "pour qu'une mesure de nationalisation discriminatoire soit illicite, il ne suffit pas qu'elle défavorise un étranger à raison de sa nationalité, il faut en outre qu'elle soit inspirée par un sentiment de malveillance à l'égard de cette nationalité — discrimination dolosive".

E, dessarte, "on coiçoit la discrimination... comme une mesure inspirée par un sentiment de malveillance à l'égard de la nationalité de l'entrepreneur étranger au lieu d'être imposée par les nécessités de la politique économique" (De la non discrimination dans les investissements, in *Annuaire française de Droit International*, 1963, Paris, Centre National de la Recherche scientifique 1964, págs. 47, 49 e 50).

Acentua, ainda, CHARPENTIER que, em favor da medida discriminatória, milita uma natural presunção de legitimidade, cabendo, por isso, ao estrangeiro provar a ilicitude da discriminação, inclusive que o Poder, que a estabeleceu, tenha agido com a intenção de prejudicar. "En réalité, il faut, conformément au principe général de la bonne foi, présumer qu'une mesure de nationalisation est régulière, même si elle ne frappe que des étrangers; c'est donc le demandeur qui aura la charge de la preuve de la discrimination"; sendo certo que "l'intention de nuire est nécessaire... pour vicier l'opération" (op. cit., pág. 51).



Estados cuja constituição também afirma o princípio da igualdade de **todos os homens** (inclusive, pois, dos estrangeiros) perante a lei.

Na França, o preâmbulo da Constituição de 1946 reafirmou "solenemente os Direitos e as Liberdades do Homem e do Cidadão consagrados pela Declaração de Direitos de 1789 e os princípios fundamentais reconhecidos pelas leis da República".

A Constituição de 1958 proclama "o apego do povo francês aos Direitos do Homem, definidos pela Declaração de 1789, confirmada e completada pelo preâmbulo da Constituição de 1946".

A Constituição de 1875 se absteve de invocar expressamente os princípios das Declarações. Mas como acentua MARCEL SIBERT, "la Constitution de 1875 les présuppose" (**La Constitution de la France**, 1945, pág. 27). "Aussi bien, depuis longtemps, les principes des Déclarations avaient ils acquis la valeur d'un dogme" (Ibid., pág. 68). Entre esses dogmas estava "L'Égalité devant la loi" (loc. cit).

Após a Constituição de 1958, como mostra JACQUES GEORGEL, o Conselho de Estado, na França, tem feito expressa referência à Declaração dos Direitos do Homem de 1789. Analisando esses pronunciamentos, conclui esse escritor que "sous quelque aspect qu'on envisage le Préambule, on se trouve conduit à lui attribuer une valeur de règle constitutionnelle et non de simple référence sentimentale. La France veut demeurer le pays des Droits de l'Homme" (Aspects du Préambule de La Constitution du 4 Octobre 1958, in **Revue du Droit Public et de la Science Politique** jan. fev. 1960, pág. 101).

Sem embargo, porém, de inscrever-se a igualdade de todos perante a lei entre os princípios constitucionais do Estado francês, numerosos são os casos em que, na França, a lei, o regulamento e os "cahiers de charges" discriminam entre nacionais e estrangeiros, residentes no país.

"Na França libérrima, escreve JOSÉ DUARTE, a lei das locações de prédios houvera em consideração a nacionalidade do proprietário e do locatário (lei de 1 de abril de 1926, de 30 de julho de 1926 e 22 de abril de 1927). Isto sem embargo dos tratados de comércio, assegurando a igualdade de tratamento aos estrangeiros, que eram assinados e celebrados" (**Rev. Forense**, vol. 96, pág. 646).

O Decreto de 17 de junho de 1938 proibiu que os estrangeiros exercessem na França uma atividade comercial ou industrial se, no país de origem, os franceses não são admitidos a exercer a mesma profissão.

O estrangeiro, mesmo residente, não pode ser diretor de cooperativa agrícola (Ord. de 12.10.1945), nem dirigir um grêmio ou cassino, ou ser empregado numa sala de jogo (Lei de 15.6.1907).

Os trabalhos ambulantes só podem ser exercidos pelo estrangeiro após 5 anos de residência (Lei de 6.7.1912; Decreto de 30.10.1935).

A lei de 26 de novembro de 1873 subordinou a proteção ao nome comercial, para o estrangeiro, à reciprocidade diplomática ou legislativa (Cf. H. BATTIFOL, *Traité Élémentaire de Droit International Privé*, 2a. ed, 1955, pág. 208).

Como já se viu, mesmo na ausência de texto expresso, desde que a cláusula de exclusão conste do "cahier des charges", os estrangeiros não têm acesso às concorrências públicas.

Inobstante, pois, o princípio de isonomia, proclamado pela jurisprudência, a discriminação entre estrangeiros e nacionais, com vistas à proteção econômica e social dos últimos, é assaz freqüente no direito francês.

### **Discriminação entre nacionais e estrangeiros no direito norte-americano**

37. A décima quarta emenda da Constituição dos Estados Unidos dispõe que "nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the law".

Trata-se, na lição de STORY, da enunciação, sob outra roupagem, do princípio da igualdade de todos perante a lei. "It is a formal declaration of the great principle that has been justly said to pervade and animate of government, that all are equal before the law" (*Commentaries on the Constitution of the United States*, Boston, 1873, vol. II, § 1960).



Referindo-se à 14a. emenda, acentua T.H. HEALY: "Il faut remarquer que cette clause de la Constitution ne se limite pas aux nationaux, mais s'applique à toutes personnes" (La Condition juridique de l'étranger spécialement aux États-Unis, in **Recueil des Cours**, t. 27, ano 1929, pág. 447).

Apesar disso, como mostra HEALY, no artigo citado, nos Estados Unidos, "comme dans tous les pays, il existe certaines différences entre le droit et l'obligation des étrangers et ceux des nationaux" (Cf. op. cit., pág. 447).

Numerosas são as restrições impostas aos estrangeiros nos diversos Estados da Federação norte-americana, embora sofrendo modificações através dos tempos.

De começo, os estrangeiros não gozavam do direito de testar, não podendo, em consequência, legar sua propriedade nem mesmo a um cidadão estadunidense. Quando um estrangeiro falecia intestado, a sua propriedade passava ao Estado.

No Distrito de Columbia, que se encontra diretamente sob a jurisdição do governo federal, não havia, de início, distinção entre nacionais e estrangeiros no que respeita à aquisição de terras. As leis de 1830 e 1836 tratavam estrangeiros e nacionais em pé de igualdade. "Plus tard, la législation ne concédait des droits qu'aux nationaux ou aux individus qui avaient déclaré leur intention d'acquérir la nationalité américaine" (HEALY, op. cit., pág. 449).

Em decisão de 1923, proferida no caso Terrace vs. Thompson, a Suprema Corte proclamou que "la législation d'État s'appliquant **également et uniformément à tous les étrangers** en les privant du droit de posséder des biens fonciers, ne constitue pas une privation arbitraire de la liberté ni de la propriété, et n'est pas en contravention avec les dispositions de la Constitution fédérale" (HEALY, op. cit. pág. 460).

Decidiu, ainda, no mesmo caso, a Suprema Corte que "l'État peut déterminer discrétionnairement sa propre politique dans les affaires publiques, et les mesures qu'il juge nécessaires pour sa protection et le maintien de la sécurité, de la paix et du bon ordre de son peuple. La clause d'égale protection n'interdit pas à la loi de l'État toute distinction entre nationaux et étrangers" (HEALY, op. cit., pág. 462).

No Estado de Nebraska "os estrangeiros não podem constituir maioria num conselho de administração, nem ter a maioria das ações de uma associação organizada para possuir ou que possui bens imobiliários, e ditas associações não podem eleger estrangeiros como membros executivos ou diretores" (ibid., pág. 466).

"Un certain nombre d'États, parmi lesquels se trouve la Californie, ont édicté une législation spéciale interdisant aux "corporations" dont les actionnaires sont étrangers, d'acquérir et de posséder de biens fonciers. Ces lois établissent en général le pourcentage d'actionnaires étrangers qui est autorisé, et certaines établissent une distinction entre les étrangers admissibles à la naturalisation et ceux qui ne le sont pas" (ib., pág. 469).

No caso Heim vs. McCall, a Suprema Corte dos Estados Unidos aprovou a lei de um Estado que proibia **o emprego de estrangeiros como trabalhadores em obras públicas do Estado**. A Corte declarou que era esta uma restrição razoável, uma vez que **as obras públicas pertenciam ao Estado e aos seus cidadãos**, e que era justo excluir os estrangeiros de tais obras" (Cf. HEALY, op. cit., pág. 474).

Além dessas restrições, aqui dadas em caráter exemplificativo, outras existem, ou existiram, quanto ao direito dos estrangeiros na grande nação norte-americana.

Também ali o princípio de isonomia, inscrito na Constituição, não impede se façam distinções entre nacionais e estrangeiros residentes no país, quando a discriminação se funda em motivo razoável, como seja, num interesse público relevante <sup>10</sup>.

### Constitucionalidade do Decreto n.º 64.345

38. Distinguindo, por um lado, entre sociedades estrangeiras e nacionais, e, por outro, entre sociedades **nacionais** (regularmente organizadas e sediadas no Brasil), umas controladas por brasileiros residentes no país, e, outras, por estrangeiros ou brasileiros, residentes no exterior, o autor do Decreto n.º 64.345/69

10 — Não só na França e nos Estados Unidos ocorrem discriminações entre nacionais e estrangeiros. Trata-se de fenômeno assaz freqüente e difundido.

"Dans certains Etats comme au Danemark, diz CHARPENTIER, où les lois ne distinguent entre nationaux et étrangers, aucun permis d'exploitations de ressources hydrauliques n'a, en fait, jamais été accordé à des étrangers. Or, ce pouvoir discrétionnaire ne joue pas seulement à propos de ressources naturelles..."

"On peut enfin relever que de nombreux pays exigent une participation majoritaire de capitaux nationaux dans la plupart des entreprises économiques (op. cit., pág. 43).



o fez tendo em vista o interesse do desenvolvimento da tecnologia brasileira, no setor da Engenharia nacional.

O princípio da igualdade de todos perante o Legislativo, o Executivo e o Judiciário não impede, como se viu, tanto no Brasil, como noutros Estados em que o princípio vigora em toda a sua plenitude conceitual, se façam distinções entre nacionais e estrangeiros, ou entre sociedades controladas por nacionais ou estrangeiros, quando existe motivo razoável.

Nos **ajustes diretos** da Administração, a escolha do contratante está dentro dos limites de sua discricionariedade. Nenhuma empresa individual ou coletiva pode alegar ofensa a direito subjetivo seu, por não ter sido eleita para o contrato administrativo.

No caso de licitação, o edital é a lei do procedimento licitatório e do contrato a concluir. Fixadas, no edital, as condições de participação na licitação (art. 130, III, do Decreto — lei . . n.º 200/67), só terão acesso a ela os que preencherem os requisitos estabelecidos, desde, evidentemente, que não envolvam discriminações personalistas, arbitrárias e odiosas <sup>11</sup>.

O edital pode e deve estabelecer motivos de exclusão, não só com base em razões técnicas e financeiras, senão também no interesse da preservação da moralidade da Administração, ainda que a lei não se refira explicitamente a esses aspectos.

Havendo razões de peso, fundadas na salvaguarda da segurança ou do desenvolvimento tecnológico, econômico e social do país, nada obsta que o Poder Executivo, incumbido de aplicar a lei das licitações no âmbito administrativo, a complemente por via regulamentar, determinando, com base no interesse nacional, as hipóteses de exclusão a serem especificadas no edital da concorrência.

A constitucionalidade, de par com a legalidade do Decreto n.º 64.345/69, parece inquestionável, não cabendo às empresas, excluídas das contratações administrativas da União, o direito de participar de suas licitações e dos seus contratos, de que, por motivo relevante, foram afastadas.

11 — O texto do art. 130, Item III, justifica o entendimento que à matéria foi dada, em tese, pelo Ministro DJALMA DA CUNHA MELO: as condições do edital da oferta, nos casos de concorrência pública, são formuladas pela Administração. É o que deflui da leitura do Código de Contabilidade Pública. É a lição dos tratadistas. RECAREDO FERNANDES VELASCO, por exemplo, ressalta que o **pliego de condiciones** fica ao nuto do Administrador... Só distinções ominosas, distinções vedadas por lei, possibilitam reclamo do pretendente à concorrência" (Rev. Dir. Adm., vol. 37, pág. 300).





# O Profissional do Direito e a Engrenagem Administrativa

**Corsíndio Monteiro da Silva**

O servidor público vive dentro de um mundo de fenômenos jurídicos. Toda a sua vida funcional se inscreve ou se realiza dentro de um ordenamento jurídico positivo de que ele é artífice e, muitas vezes, destinatário. Qualquer norma que se aciona no âmbito da Administração Pública tem inequívoca repercussão jurídica, direta ou indiretamente.

Daí por que dificilmente poderá a Administração prescindir do profissional do Direito se quiser bem administrar, inclusive com justiça.

Como para aplicar ou entender o Direito é necessário bom-senso, tem-se concluído que basta se tenha essa qualidade para exercer o Direito. Ora, bom-senso é coisa que ninguém julga ter menos que ninguém, já o afirmara Descartes ironicamente, mas nem por isso todos nós conhecemos o Direito. Não basta bom-senso para se conseguir bons colaboradores de normas legais, bons intérpretes da lei ou bons aplicadores do Direito.

Ter o sentido do que é justo não faz de alguém conhecedor, só por isso, do que seja Direito.

A técnica em si, em matéria administrativa, é de pouca ou nenhuma valia ou eficácia se não atendida pela visão de conjunto daquele que possui formação jurídica.

Somente o técnico em Administração Pública não equaciona ou resolve a generalidade dos problemas administrativos. E isto é de fácil verificação, pois que vimos testemunhando, de certo tempo a esta parte, o que são, por exemplo, normas legais

redigidas sem audiência dos que conhecem técnica legislativa, vale dizer, sem audiência dos profissionais do Direito, ou, ainda, dos sem nenhuma vivência administrativa ou jurídica.

É claro que a vivência e a convivência têm feito de técnicos em Administração Pública bons elaboradores de normas legais e até mesmo lúcidos intérpretes, embora isso não invalide o que aduzimos, pois talento e receptividade para conhecimentos especializados hauridos em constante e diuturna convivência com bons profissionais não constituem acontecimento normal. Talento, sensibilidade e espírito de observação suprem, de muito, não há dúvida, a falta de formação profissional. Tais virtudes, porém, não são constantes entre servidores públicos comuns, nem mesmo entre técnicos.

A experiência no trato da coisa pública nos revela que o profissional do Direito é peça imprescindível na engrenagem administrativa; é figura quase obrigatória em uma série de atividades que requerem formação própria e contacto continuado com o mundo jurídico: conhecimentos gerais da Ciência Jurídica, alguma vivência forense para fixação de certos conceitos e conhecimento, inclusive, da dinâmica do Direito e de sua nomenclatura, não só para empregá-la como para entendê-la; conhecimentos específicos de conformidade com o ramo do Direito para o qual sua atribuição mais o solicite; conhecimentos das leis administrativas e da principiologia do Direito Administrativo, além de, se possível, alguma cultura geral.

Na elaboração de projeto de leis, grande tem sido a colaboração do profissional do Direito, ou mais propriamente, do Bacharel em Direito, mesmo que esse Bacharel ocupe cargo para cujo ingresso ou provimento não se exija, ou não se exigiu, diploma de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Quando se prescindiu dessa colaboração, foi isso logo notado e continua sendo: em geral, tal aconteceu, e ainda acontece, quando a autoridade administrativa não dá maior crédito ao profissional do Direito porque vê nele, dentro de preconcebida atitude, um complicador das coisas simples ou dentro de uma imagem que vem sendo elaborada de há muito pela rabulice de alguns colegas ou pela criminosa incompetência de outros, assim servindo à idiosincrasia gratuita de alguns tecnocratas que se arvoraram em donos da Administração Pública.

Tirante o vezo de igualar por baixo, porque alguns Bacharéis, ou Assistentes Jurídicos, ou Procuradores, na sua maioria



readaptados, são "incompetentes" ou "quase analfabetos" — no que há um pouco de exagero —, não se há de concluir que **todos** os Bacharéis, **todos** os Assistentes Jurídicos, **todos** os Procuradores são ineficientes, desidiosos, incapazes, confusos, sofistas, ociosos, ou que se abra mão do profissional do Direito na vida administrativa.

A título de ilustração dessa imagem de que "goza" o Bacharel, seja-nos permitido lembrar episódio que conosco ocorreu nos idos de 1958, no DASP: estava eu examinando processo de interesse de um Vice-Almirante Médico, da Reserva Remunerada, que teria sido amparado pela norma constante do artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Nos termos do entendimento até então dominante sobre o assunto, a solução a que me levava o estudo do processo me parecia injusta para o interessado sem deixar de ser prejudicial à Administração. Enquanto demorava a encontrar solução equânime e mesmo viável, teve o interessado notícia de que seu processo estava sendo estudado por determinado funcionário que se encontrava "na sala ao lado". Não guardou ele o nome arrevezado do servidor mas "sentira" que se tratava de Bacharel... Dirigiu-se incontinentemente para a sala em que estávamos. Aos primeiros passos, parou, ficando sem saber ao certo a quem dirigir-se. Extrovertido, disse bem alto: "Eu me chamo Fulano de Tal. Tenho um processo de meu interesse pessoal que está rolando há cerca de um ano e soube que agora está aqui sendo estudado por um Bacharel cujo nome não consegui guardar...". Como a nos decifrar ou para nos surpreender por um simples gesto, passeou o olhar inquiridor por todos nós. Freado pelo nosso silêncio, pois que nada tínhamos que tratar diretamente com o interessado, havendo mesmo uma determinação superior para não se dizer quem estava "informando" qualquer processo, foi-nos dando ele as costas vagarosamente sem tirar de nós os olhos crescidos e vigilantes, enquanto ia dizendo como que rezando: "Meu Deus, meu processo está com um Bacharel! Tenho medo dos Bacharéis, eles complicam tudo!" E foi saindo, cabisbaixo!

Dias depois, o parecer que o "Bacharel" proferiu solucionou de vez o problema, solução que, na prática, também atendia ao interesse da Administração, sendo alterada, inclusive, a redação do decreto... Não voltou o interessado para agradecer (o que evidentemente seria desnecessário) nem para se penitenciar da injustiça que cometera, pois que foi o Bacharel mesmo



que encontrara a solução para um problema que resultara da aplicação de uma norma mal regulamentada por um não-Bacharel, havia cerca de quatro anos. E aquele Bacharel solucionou não só esse como muitos outros problemas quase insolúveis que outros, que não eram Bacharéis, não quiseram ou não puderam resolver...

\* \* \*

A questão, na verdade, não é ser ou não ser Bacharel. É ter ou não ter competência; ter ou não ter disposição para o trabalho ou para acertar; ter ou não ter boa vontade para resolver os assuntos da melhor maneira possível, sem desservir a Administração mas também sem atropelar os justos interesses dos servidores ou administrados.

O profissional do Direito, estudioso e afeito ao trato da literatura jurídica e da hermenêutica, sabe ver o assunto que examina em seus mais variados aspectos, além de suas repercussões, positivas ou negativas.

Não já a **malícia** mas o **faro**, revela o profissional a serviço de uma idéia que se quer convertida em norma. Quando da interpretação da norma ou da aplicação do Direito, revela-se o **olho clínico** que faz ressaltar o principal, desvelar o ponto nevrálgico de uma questão, de uma dúvida, a solução para um impasse muitas vezes criado por construções aparentemente bem postas — e que até impressionam — mas, quase sempre, cerebrinas aos olhos de quem sabe ver e distinguir.

Não raro, surpreendemos processos volumosos com pareceres os mais descontraídos, com argumentação muitas vezes cerrada sobre aspectos secundaríssimos ou mesmo irrelevantes do problema a resolver, que em nada aproveitam para deslinde da matéria.

Aí é que surge o que tem olhos de ver, o que vai ao ponto e o encara de frente, examina, esclarece, situa, argumenta e constrói, com a tecitura de sua dialética, a solução adequada para a dúvida que gerou a controvérsia aparentemente insolúvel e sem remédio.

\* \* \*

Na elaboração de regulamentos, é inestimável — e até mesmo indispensável — a colaboração efetiva do Bacharel em



Direito, pois que o regulamentador é, a rigor, o primeiro intérprete do preceito legal. E o intérprete da norma legal tem que estar familiarizado com os princípios da hermenêutica jurídica e com os princípios gerais de Direito.

É evidente que o técnico em Administração Pública emprestará, também ele, colaboração inestimável, mas o profissional do Direito tem, ou, pelo menos, é de presumir que tenha, o domínio de certas regras jurídicas que devem ser e são aplicadas em cada norma articulada. Tem esse domínio como formação profissional, como conscientização profissional, como sua segunda natureza.

Não basta, realmente, se seja Bacharel em Direito, Advogado, Procurador, ou Professor de Direito, para a colaboração eficiente à Administração Pública, embora com o só fato de ter formação jurídica já constitui meio-caminho andado para se formar o bom colaborador ou o bom servidor público. Muitas vezes é uma questão de motivação, que praticamente não existe em grandes áreas da Administração Pública, principalmente com referência aos Bacharéis.

Faz-se mister a especialização através da eleição de um campo de conhecimentos para nele se aprofundar e, por fim, dominá-lo, tanto quanto possível, não bastando o conhecimento da doutrina e, sim, de todo o ordenamento jurídico positivo que interessa à Administração Pública ou ao seu agente.

Sirva de ilustração o fato de que as Universidades brasileiras nem sempre se valem de seus Catedráticos de Direito Administrativo para solucionar, muitas vezes, pequenas dúvidas de matéria administrativa, dentro do âmbito, por exemplo, de assunto de pessoal, de interpretação de norma que diz respeito a funcionário público, mesmo porque neste assunto também se requer especialização e alguma vivência.

Isto porque os mestres ilustres vivem a pairar no olimpo das abstrações da Ciência Jurídica, descuidados da realidade prática em que vivemos, e não se dedignam descer o olhar cá para baixo, para estas miseriazinhas do cotidiano, que estas o DASP as resolverá, por certo, quando consultado.

Neste capítulo, e divagando um pouco, não será demais observar o divórcio existente entre a Cátedra e a Prática, razão



por que dificilmente temos Bacharéis aptos a desempenhar, de imediato, isto é, assim que saem das universidades, função pública, sem que antes, seja através de estudos especializados, seja por meio de alguma experiência que, ocasionalmente, possa ter acontecido, se dedique, por algum tempo, ao domínio do assunto em verdadeiro esforço de autodidata. Da Cátedra, quando muito se traz uma remotíssima informação acadêmica. Na Repartição, aprenderá por esforço próprio e a duras penas. O coeficiente pessoal se impõe aqui de maneira irrecusável.

O acadêmico recém-chegado das universidades nada traz a não ser a informação muito por alto do Direito Administrativo, Cadeira que deveria ser desdobrada em dois anos letivos como acontece com o Direito Penal. E a parte especial deveria ser ministrada com a assistência obrigatória de um profissional experimentado, com aulas dinâmicas à vista de casos para resolver ou comentários dos já resolvidos, com críticas objetivas etc.

Basta se perlustre manuais, cursos e tratados de Direito Constitucional e, especialmente, de Direito Administrativo Brasileiro para se sentir, de logo, dentro do assunto do regime jurídico do servidor público, um tal qual distanciamento da matéria apesar de sua relevância e do inequívoco saber de seus autores em outras áreas, quase sempre eminentes titulares de Cátedras universitárias. Não é raro deparar-se com uma série de assertivas em torno de assunto já superado, confusão, informação deficiente de certos institutos, inteiro alheamento à realidade dos fatos e à própria bibliografia especializada.

Neste sentido, muitos autores se comprazem em louvar-se em mestres de outras terras, numa fastidiosa e inútil demonstração de erudição, incapazes de andar o espaço de uma linha impressa sem a muleta ou o respaldo, como se costuma dizer, de um autor estrangeiro, de nomeada, ou não, mas desde que estrangeiro, cometendo, outros, a proeza de tratar demoradamente de certos assuntos específicos de nosso Direito Administrativo sem dignar-se de referir a seus cultores nacionais especializados, ao menos para contraditá-los. Se na parte geral se valem dos mestres estrangeiros, mal não ficaria, para a parte especial, tomar conhecimento do que vai aqui pela casa a dentro, pesquisando ou se inteirando da bibliografia indígena referente ao assunto do dia-a-dia de nossa Administração.



Sendo o Direito Administrativo um dos ramos do Direito mais importantes no momento histórico porque passamos, com uma tendência a se desenvolver cada vez mais por força da ingerência do Estado em novas áreas, é desolador ver que os acadêmicos ficam e permanecem nas abstrações jurídicas e filosóficas, quando muito, passando em brancas nuvens sobre esse capítulo da maior expressão no mundo, inclusive, da cultura jurídica atual.

É verdade que a Administração Pública, grandemente interessada na preparação de uma elite, pode e deve preparar novos elementos dentro de um processo novo de recrutamento ou seleção, sem esquecer dos que já servem, fazendo um trabalho de reciclagem de conhecimentos dentro de dinâmica moderna de ensino.

\* \* \*

Quanto à imprescindibilidade do Bacharel em Direito, não é de subestimar a defesa que ele faz em Juízo dos interesses administrativos e do Erário. Os que fazem essa defesa são exatamente os Bacharéis em Direito através das Procuradorias e do chamado Serviço Jurídico da União, e devem eles estar não só a par da Jurisprudência dos Tribunais, como da legislação em que se engolfa a Administração Pública, além de dar uma assistência ao andamento dos processos. Neste sentido, indisfarçável é, também, a contribuição valiosa dada pelos Assistentes Jurídicos e pelos Consultores Jurídicos dos Ministérios e do DASP na instrução dos processos ou em informação em mandados de segurança, que servem, quase sempre, de verdadeiro suporte para a Procuradoria da República na defesa dos interesses da União em Juízo. Sem esse suporte, dificilmente poderiam desincumbir-se a contento de suas tarefas a Consultoria-Geral da República, seja a própria Procuradoria-Geral da República.

E quanto aos Bacharéis que emitem pareceres em cada caso? Sua tarefa é menos meritória? As decisões das autoridades não são em sua quase totalidade baseadas em tais pareceres?

Mas há quem olha com desdém os pareceristas, e isto porque desconhece a responsabilidade que pesa sobre seus ombros quando emite um parecer que é aprovado pela autoridade competente. Se a autoridade errou, foi porque o parecerista o induziu em erro. Se acertou, o mérito deveria ser, também, do parecerista. Na base de toda decisão há, em concreto, o entendimento jurídico de um parecerista. E a autoridade tem que ter confian-



ça no parecerista que tudo deve fazer por não desmerecer dessa confiança porque isso faz parte de sua consciência profissional.

No Estado de Direito, a que Werner Goldschmidt prefere chamar Regime de Justiça, não basta que a autoridade administrativa decida a favor ou contra determinada pretensão e, sim, que fundamente o seu entendimento. Nesse sentido, o parecerista é a alma das decisões administrativas: é o que ele indica ou sugere que anima a vontade da autoridade e que passa a constituir a solução a ser dada em cada caso que se apresenta diariamente à Administração Pública.

De passagem se diga: quantos técnicos em Administração não conseguiram nomeada somente por assinarem pareceres feitos por Bacharéis em Direito! Por muito tempo isto aconteceu, e ainda acontece, na Administração Pública, não passando muitos funcionários altamente qualificados de simples e malpagos escribas, servindo para projetar nomes de muitos tecnocratas — não raro medíocres — que, hoje, ainda se voltam contra os profissionais do Direito e que procuram arrebatá-los velhas e sofridas conquistas, atribuindo-lhes, ainda, males crônicos de uma Administração obsoleta que só agora parece acordar de sua letargia!

Aos que criticam os pareceristas é de perguntar: como solucionar os casos que surgem cada dia ao administrador? Teria o computador eletrônico condições para resolver problemas de ordem muitas vezes subjetiva, como dar o exato entendimento de uma norma legal?

\* \* \*

Nunca se fez tão necessária a presença do profissional do Direito como agora; inclusive, como afirmou um mestre, para coerência de orientação e em respeito pelos valores éticos superiores, uma vez que o trato do Direito, como lembrava Rui, acostuma a aceitar a controvérsia, a respeitar o adversário, a equidade, a acatar a lei, a considerar os problemas sociais e individuais à luz maior da justiça (Luís A. Martins — Artigo em **O Estado de São Paulo**, de 26 de agosto de 1971). No mundo moderno, o Bacharel em Direito é o artífice da paz social e peça vital na engrenagem administrativa, para que possa haver uma Administração clara em seus objetivos e justa em seus propósitos.

O que cumpre à Administração Pública é valorizar esses profissionais, motivando-os a seu serviço e conferindo a eles o **status** merecido.



# Nova Sistemática de Pessoal Civil na Administração Federal

**José Medeiros**

Assessor do Diretor-Geral do DASP

## I. INTRODUÇÃO

Qualquer empresa privada ou organização governamental deve considerar a eficácia como pedra de toque para o resultado de suas atividades. Esse objetivo — aparentemente simples — se reveste de tão elevado grau de complexidade, que aturde e angustia aqueles que o busca.

Semelhante complexidade seria motivada pela ineficiência administrativa e pelo emaranhamento organizacional que asfixiam a iniciativa criadora e anulam todo e qualquer esforço produtivo.

Tradicionalmente, afirma-se, em tom dogmático e professoral, que a máquina administrativa brasileira está emperrada e o seu funcionamento é notoriamente deficiente. Isso pode ser considerado um prognóstico nem sempre fidedigno e sempre sem nenhuma fundamentação técnica. Na realidade, trata-se apenas de uma observação superficial, porquanto não baseada em prévia análise científica dos fatos — fatos esses de que se originou a atual situação administrativa brasileira, que se foi delineando, desde as suas origens coloniais, ao sabor dos acontecimentos ou das circunstâncias, sem a mínima planificação.

Semelhante situação, todavia, não poderia perdurar e uma reforma de mentalidade e de comportamento se tornava indispensável. Isso porque a análise desapaixonada, sob o prisma exclusivamente científico, do panorama da Administração Pública Brasileira leva o observador imparcial ao mais completo de-

sencanto. Com efeito e de sã consciência, não se pode deixar de reconhecer que o serviço público se apresenta ainda inadequado, sendo preciso dinamizá-lo, a fim de alcançar as finalidades a que se propõe.

O exigido reaparelhamento da Administração Pública, para atender às suas gigantescas atribuições, somente poderá ser realizado através de autêntica revolução — considerada a expressão em seu sentido filosófico e em sua concepção funcional.

A desorganização estrutural, na realidade, vem afetando o regular funcionamento do complexo administrativo, que ainda se ressentido de métodos modernos e científicos de trabalho e — suplantando a todos os demais elementos — de pessoal com as qualificações indispensáveis ao eficaz desempenho de suas atribuições funcionais.

O propósito de sanar semelhantes deficiências foi o inspirador do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabelece as diretrizes para a Reforma Administrativa.

É válido repetir — embora isso seja do conhecimento de todos — que se trata de um diploma legal que fixa princípios, com o objetivo de nortear e demarcar uma nova filosofia administrativa, ficando na dependência de normas complementares que venham a corporificar as diretrizes ali estabelecidas.<sup>1</sup>

## 2. PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO

Constitui atitude bastante generalizada considerar o planejamento de algum programa ou projeto como algo autônomo, inteiro, auto-suficiente. O planejamento, de acordo com semelhante ordem de idéias, se desvincularia por completo de sua execução ou implementação, configurando-se um documento imaculado, lírico, inconsútil. Nessa hipótese, o planejamento se assemelharia a um sonho belo e fantástico, mas que poderia desvanecer-se, quando em contacto com a realidade, como uma bolha de sabão que estoura ou como as espumas do mar que se desfazem nas areias da praia.

Em termos realísticos, ao planejamento há-de seguir-se naturalmente a ação correspondente. Isso porque o planejamento

<sup>1</sup> Cf. JOSÉ MEDEIROS, "A Dinâmica da Reforma Administrativa", Revista do Serviço Público, vol. 105, N.º 1, Janeiro/Abril 1970, págs. 43/50.



não pode deixar de ser compreendido como a fase inicial de um processo integrado, através do qual as fases se sucedem progressiva ou gradativamente até a sua completa realização.

Assim, a Reforma Administrativa — como é de meridiana evidência, embora estranhamente nem sempre reconhecida por todos — não deve representar simples reformulação da antiga estrutura, o que constituiria apenas novos cenários para o mesmo drama, mas deve provocar a formação de nova mentalidade de fato renovadora.

Em sentido figurado, podemos representar a Reforma Administrativa como um gigantesco polvo, cujos tentáculos hão de alcançar os mais variados aspectos da Administração Pública.

### **3. ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL: base humana da Reforma Administrativa.**

É fora de dúvida que a implantação de uma autêntica revolução administrativa está umbelicalmente ligada a uma profunda modificação na sistemática de pessoal, visto como o resultado positivo daquela revolução repousa essencialmente no elemento humano que lhe dará execução.

Com efeito, não adianta idealizar-se ou mesmo implantar-se a mais aperfeiçoada máquina administrativa, com a utilização dos mais sofisticados métodos de trabalho, se, para movê-la, não se contar com elemento humano capacitado e treinado para realizar as respectivas atividades. Não há como discutir — pois já se erigiu em axioma — que por trás de todo e qualquer empreendimento há sempre o homem, de cujos comportamentos e atuação dependem o êxito ou malogro da empresa.

Sem sombra de dúvida, “a estrutura organizacional proporciona as bases para a divisão de trabalho entre o pessoal da organização, para estabelecer sua autoridade e responsabilidades, bem como para coordenar, dirigir e controlar suas atividades.”<sup>2</sup>

Dentro do panorama que se procurou esboçar, em rápidas pinceladas portinarescas, a situação da Administração de Pessoal no serviço público é inexoravelmente desalentadora. A sua

<sup>2</sup> Herbert J. Chruden and Arthur W. Sherman, Jr., “Personnel Management”, 3rd Edition, South-Western Pub. Company, Cincinnati, Ohio, 1968, pág. 53.

visualização pode ser assim sintetizada: um exército de cerca de 700.000 servidores, em sua maioria despreparados para a missão que lhes cabe realizar e, além disso, terrivelmente mal remunerados.

Diante desse quadro algo fantasmagórico, impunha-se a adoção de providências imediatas e enérgicas, que possibilitassem ao funcionalismo inadequadamente qualificado a aquisição dos conhecimentos indispensáveis ao satisfatório desempenho de suas atribuições.

Por outro lado, o problema salarial constitui poderoso e preponderante fator de integração do funcionário em sua carreira profissional, contribuindo para a permanência, no serviço público, do pessoal capaz — que se vê aliciado, a cada instante, por outros empregadores, com polpudas ofertas pecuniárias. De fato, não se pode sequer admitir a exata idéia de profissionalização sem que o Estado-empregador retribua, condignamente, quem lhe presta serviços.

#### **4. NOVOS PLANOS DE CLASSIFICAÇÃO E RETRIBUIÇÃO DE CARGOS: sua inadiável necessidade.**

Os problemas enfocados somente poderiam ser solucionados através de novos planos de classificação de cargos e de retribuição, estando o Governo Brasileiro visivelmente empenhado nos respectivos estudos e implantação. Quanto a esse aspecto, é oportuno lembrar que, pela primeira vez em nossa história administrativa, princípios de uma nova política de pessoal são inscritos no documento que consolida e sintetiza uma programação de desenvolvimento nacional.<sup>3</sup>

A comprovação palpável desse propósito governamental está evidenciada na Lei n.º 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que estabelece diretrizes para o novo Plano de Classificação de Cargos. Esse diploma legal corporifica, embora ainda em seus delineamentos gerais, os princípios filosóficos que vêm norteando o comportamento reformista, com o objetivo de dotar a Administração Pública Federal de servidores altamente qualificados.

Ao invés de aprovar-se, por lei, os planos já esquematizados, inclusive com rígidas normas de enquadramento dos atuais

3 I Plano Nacional de Desenvolvimento (PDN) — 1972/74, aprovado pela Lei n.º 5.727, de 4 de novembro de 1971, Capítulo IV, item III.



cargos e respectivos ocupantes, à semelhança do sistema ainda vigente, aprovado pela Lei n.º 3.780, de 1960, preferiu-se estabelecer diretrizes, isto é, normas essencialmente substantivas, a serem desdobradas e complementadas pelo poder regulamentar — inerente ao Presidente da República como Chefe do Poder Executivo e gerente geral da Administração Pública.

Conforme enfatiza o Relatório da Comissão de Reforma Administrativa do Pessoal Civil, que coordenou a elaboração do anteprojeto que se converteu na Lei n.º 5.645, "um plano de classificação de cargos tem de ser constantemente atualizado para acompanhar as transformações da realidade administrativa, a que ele deve sempre atender com presteza, e isso seria impraticável se qualquer alteração na sua sistemática — por mínima que fosse — dependesse de medida legislativa. Essa maleabilidade faltou ao plano aprovado pela Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, que agora se procura substituir por um sistema flexível, capaz de acompanhar as mutações que o progresso tecnológico irá impondo ao Serviço Público".

Não se deve pretender, simplesmente, a implantação de novos planos de classificação e de retribuição de cargos apenas com o propósito de modificar ou substituir os existentes. Isso seria, na realidade, tarefa relativamente singela, desde que se adotasse, com ligeiras adaptações, qualquer um dos sistemas vigentes nos países desenvolvidos, seguindo, aliás, a recomendação generalizada de N. S. RAMASWAMY — Diretor do Instituto Nacional Industrial da Índia.<sup>4</sup>

Sucede, contudo, que esse tipo de comportamento não atenderia ao interesse da Administração e nem aos reclamos do funcionalismo. Sobretudo, a respeito do assunto os brasileiros já adquiriram "know-how" próprio, propiciando-lhes adequada solução de tais problemas, inclusive com os recursos advindos de seu inequívoco e extraordinário poder de criatividade.

É preciso atentar que os Planos de Classificação e de Retribuição integram um planejamento geral, cujo objetivo é o de dotar o Serviço Público Civil Brasileiro dos recursos humanos adequadamente qualificados e treinados para realizar, com eficácia, as missões afetas à Administração Pública e sempre erguidas para o superior interesse e bem estar da coletividade.

<sup>4</sup> N. S. RAMASWAMY, "A Formação de Administradores nos Países em Vias de Desenvolvimento", Revista IDORT, Set./Dez. 1972, 487/490, pág. 10.

## **5. NOVO PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS: medidas para sua implementação.**

### **5.1 — Aparente esoterismo do Plano.**

A princípio, seria admissível que a maioria do funcionalismo e até mesmo ponderável parcela de estudiosos não compreendessem, à primeira vista, a nova política de pessoal do Governo. Isso porque os termos da Lei n.º 5.645, de 1970, poderiam parecer esotéricos e incompreensíveis, em face do caráter sintético de que se revestem, justificando, assim, a comparação com a esfinge mitológica ou o esqueleto de um ser. Com a implementação do projeto, inclusive expedição paulatina dos atos administrativos complementares, no entanto, o enigma da esfinge foi sendo aos poucos decifrado, o esqueleto foi adquirindo contornos definidos, incorporando-se-lhe carnes, músculos e nervos, enfim, sofrendo autêntico processo de vivificação.

Desse modo, e de acordo com seus próprios característicos, a implementação do novo Plano de Classificação de Cargos vem compreendendo diversas etapas de trabalho, considerada sempre a tônica predominante de que a sua implantação será gradualista, segundo os critérios de prioridade estabelecidos pelo Governo.

### **5.2 — Constituição de Equipes Técnicas de alto nível.**

O primeiro passo decisivo ao desencadeamento da dinâmica executiva foi dado com a expedição do Decreto n.º 68.726, de 9 de junho de 1971, que dispõe sobre a constituição e funcionamento das Equipes Técnicas de alto nível — encarregadas de coordenar as atividades relacionadas com os aspectos básicos de classificação de cargos em suas respectivas áreas: Ministério, Órgão Integrante da Presidência da República ou Autarquia.

### **5.3 — Reforma Administrativa: primeira preliminar.**

A providência preliminar e condicionante das demais etapas a serem desenvolvidas seria, naturalmente, o estudo e a implantação da Reforma Administrativa, tal como prevista no Decreto-lei n.º 200, de 1967, com o objetivo de proporcionar a cada Ministério ou Autarquia uma estrutura realmente eficaz e ra-



cional, sempre em busca de dois resultados fundamentais: o da simplicidade organizacional e o do processo operacional célere e econômico.

Desprezando as obsoletas teorias, a moderna administração, voltada exclusivamente para a consecução de seus objetivos, se vem organizando simples e funcionalmente. Esse comportamento realista e pragmático se contrapõe ao adotado pelas administrações incautas e inexperientes, impregnadas de espírito perdulário, que se atribuem estruturas pomposas, numa tentativa obviamente frustrada de auto-afirmação. Daí o injusto interrelacionamento da Administração Brasileira e sua burocracia com dinossauros, em distorcida figura de gigantismo.<sup>5</sup> Isso porque essa hipertrofia desnecessária e inoperante — e até mesmo algo grotesca — não advém da intrínseca conveniência administrativa e nem sequer constitui característica da Administração Brasileira, pois se encontra disseminada pelo mundo afora, não apenas nos países subdesenvolvidos ou em fase de desenvolvimento, mas também nos países altamente industrializados e organizados.

Essa distorção caricaturesca se origina de concepções deformadas, que deturpam a realidade, e em seu bojo a precisa necessidade administrativa, em benefício do impulso incontrollável — e por isso mesmo refratário ao aconselhamento sensato e ao assessoramento técnico — de organizar-se de forma extravagante, à semelhança do "nouveau riche", que recheia sua casa, a preço de ouro, de obras artísticas de gostos e raízes duvidosos.

É preciso cessar, de vez, os efeitos da entropia administrativa, cuja visão se concentra no personalismo vaidoso e no empirismo desenfreado, para sedimentar o período de autêntica tecnologia administrativa, que se caracteriza — e todos o sabemos — pelo espírito de realização produtiva, com a utilização de métodos racionais e eficazes de trabalho, para atingir-se plenamente os reais objetivos da empresa, da organização e, em termos projetados, de toda Administração Pública.

---

<sup>5</sup> J. O. de Meira Pena, "Psicologia do Subdesenvolvimento", APEC Editora S.A., Rio de Janeiro, 1972, págs. 39/72.

#### 5.4 — Lotação de Pessoal: segunda preliminar.

Dentro dessa nova perspectiva, estabelecida e delineada a estrutura básica, cabe realizar o levantamento e a análise das atividades de cada unidade organizacional, para efeito de discriminar-se os variados e indispensáveis tipos de funções que devem ser desempenhadas.

Os resultados assim obtidos é que servirão de base aos estudos relacionados com os recursos humanos indispensáveis à satisfatória realização das atividades de cada uma das unidades organizacionais, sintetizado na lotação.<sup>6</sup>

Dessa forma, a lotação de pessoal poderá ser fixada realisticamente e em bases técnicas, desprezando-se o sempre condenável procedimento de estabelecer as categorias funcionais e sua quantificação por meio de processos empíricos ou simplesmente imaginativos: acho que a repartição "X" deve ter tanto de tais funções.

O estabelecimento da lotação, contudo, admite duas fases distintas e que podem ser efetivadas em épocas diferentes. A primeira se refere a identificação qualitativa do elemento humano e constitui condição indispensável à estruturação de cada Grupo de Categorias Funcionais. A segunda fase se relaciona com a quantificação dos recursos humanos de que necessita a entidade ou órgão — trabalho que poderá ser realizado posteriormente.

#### 5.5 — Viabilidade financeira: terceira preliminar.

Contudo, a par do desenvolvimento de suas configurações técnicas, a implantação dos novos Planos — notadamente no tocante à sua viabilidade financeira — está na dependência do comportamento dos supervisores de todos os níveis, desde os Ministros de Estado e os dirigentes das Autarquias até os chefes operacionais. Isto porque o êxito dos Planos se condiciona às informações que devam ser prestadas pelos supervisores, prestigiando a atuação dos analistas na perquirição das reais necessidades de pessoal.

6 "A lotação representa a força de trabalho, em seus aspectos qualitativo e quantitativo, necessária ao desempenho das atividades normais e específicas de uma ou de várias unidades administrativas" (Decreto n.º 68.999, de 28 de julho de 1971, artigo 2.º).

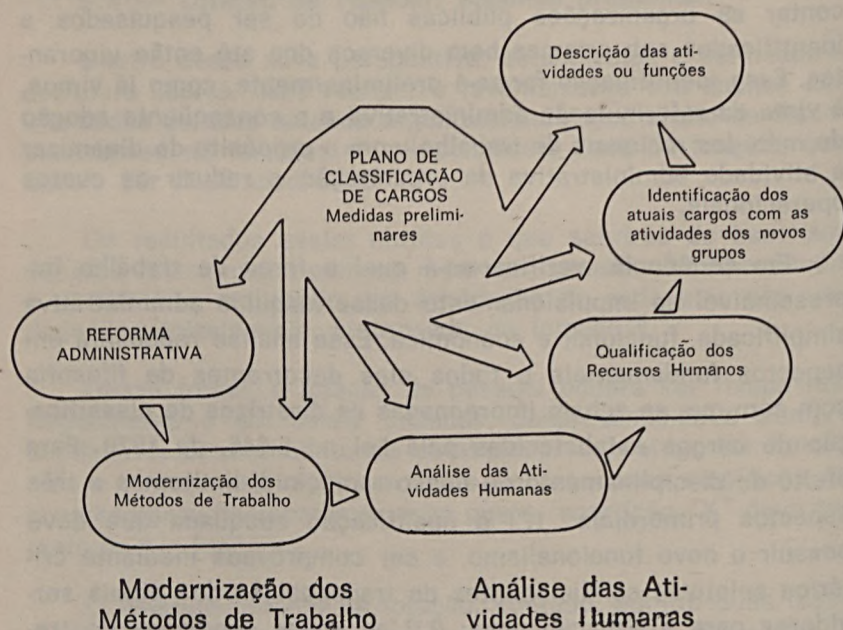


Impõe-se repisar que os recursos humanos com que deve contar as organizações públicas não de ser pesquisados e identificados sob prismas bem diversos dos até então vigentes. Essa identificação far-se-á preliminarmente, como já vimos, à vista da reformulação administrativa e a conseqüente adoção de métodos racionais de trabalho, com o propósito de dinamizar a atividade administrativa da organização e reduzir os custos operacionais.

Em seqüência, verificar-se-á qual a força de trabalho imprescindível ao impulsionamento dessa máquina administrativa simplificada, funcional e econômica. Essa análise repousará em aspectos fundamentais e todos eles decorrentes da filosofia com com que se acham impregnadas as diretrizes de classificação de cargos estabelecidas pela Lei n.º 5.645, de 1970. Para efeito de disciplinamento de nosso raciocínio, limitemos a três aspectos primordiais: 1.º) a qualificação adequada que deve possuir o novo funcionalismo, a ser comprovada mediante critérios seletivos condicionantes da transposição dos atuais servidores para a situação nova; 2.º) as novas condições de trabalho inerentes ao exercício dos novos cargos e uma das quais deverá ser o período normal de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, mais ou menos equivalente ao atual regime de tempo integral; 3.º e certamente o mais importante deles — atribuir ao funcionalismo retribuição pecuniária condizente com seu novo "status" — o que o motivará a desempenhar as suas atribuições com a máxima eficiência.

Observados tais condicionamentos, concluir-se-á que, em termos quantitativos, haverá uma ponderável redução do funcionalismo e um inequívoco aumento de eficiência e de produtividade, embora, à primeira vista, isso possa configurar um paradoxo.

Essa parcimônia no dispêndio com pessoal, em suas múltiplas facetas, representa fator essencial para a implantação, em cada Ministério ou Autarquia, dos novos Planos de Classificação e de Retribuições de Cargos, que há-de ser feita dentro de suas próprias disponibilidades orçamentárias.



## 6. MONTAGEM DO PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS.

### 6.1 — Estruturação de cada Grupo.

A Lei n.º 5.645, de 1970, discrimina dez Grupos básicos:

- I — Direção e Assessoramento Superiores;
- II — Pesquisa Científica e Tecnológica;
- III — Diplomacia;
- IV — Magistério;
- V — Polícia Federal;
- VI — Tributação, Arrecadação e Fiscalização;
- VII — Artesanato;
- VIII — Serviços Auxiliares;
- IX — Outras atividades de nível superior; e
- X — Outras atividades de nível médio.

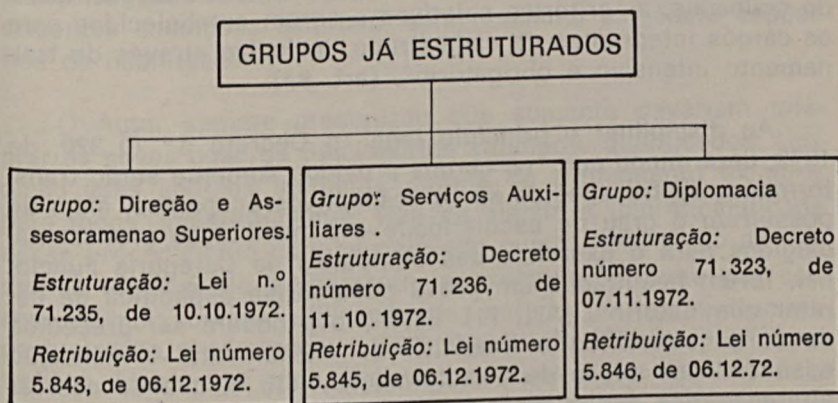


Esse relacionamento, todavia, não esgota os tipos de atividades característicos do Grupo, pois, se o justificarem as necessidades da Administração, outros poderão ser estabelecidos ou desdobrados dos previstos.<sup>7</sup>

A montagem de cada Grupo consiste na pesquisa e análise do complexo de atividade a ele inerente, segundo a correlação e afinidade da natureza dos trabalhos, a fim de indicar as Categorias Funcionais que devam integrá-lo.

Cada Grupo se desdobrará em tantas Categorias Funcionais quantos forem os conjuntos de atividades identificadas conforme o tipo e o grau de conhecimentos exigíveis para o respectivo desempenho.

A metodologia de trabalho a ser utilizado na "montagem" do novo plano de classificação de cargos se caracteriza pelo seu ineditismo em nosso meio administrativo e de seu bom uso dependerá o êxito do empreendimento.



## 6.2 — Decomposição das Categorias Funcionais.

A categoria funcional representa "o conjunto de atividades desdobráveis em classes e identificadas pela natureza e pelo grau de conhecimentos exigível para o seu desempenho",<sup>8</sup> equivalendo ao que atualmente se entende como série de classes. Na prática, significa uma atividade profissional com características próprios, bem diversificados dos que são inerentes a outras Categorias.

<sup>7</sup> Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, art. 4.º.

<sup>8</sup> Decreto n.º 70.320, de 23 de março de 1972, art. 3.º, III.

Um dos propósitos da nova sistemática é o de aglutinar as atividades que se identificarem com as relacionadas com o conteúdo geral do Grupo, procurando a máxima eliminação das atuais centenas de denominações, muitas delas para caracterizar o mesmo tipo de trabalho.

### 6.3 — Critérios seletivos.

Qualquer processo seletivo traduz a dupla idéia de escolher os melhores dentre os elementos recrutados e de hierarquizá-los de acordo com critérios rígidos e justos, à base dos conhecimentos demonstrados. Em termos mais amplos, o seu objetivo é "a classificação ou eliminação daqueles julgados não qualificados para atender às exigências do trabalho e da organização".<sup>9</sup>

Na espécie, a própria Lei n.º 5.645, de 1970, condiciona expressamente a transposição ou transformação dos cargos, quando ocupados, a "critérios seletivos a serem estabelecidos para os cargos integrantes de cada Grupo, inclusive através de treinamento intensivo e obrigatório". (art. 9.º).

Ao disciplinar o princípio legal, o Decreto n.º 70.320, de 1972, determinou que "os cargos providos somente serão transformados ou transpostos se os respectivos ocupantes, além de possuírem o grau de escolaridade e a habilitação profissional exigidos para o exercício das atividades da Categoria Funcional, forem habilitados em prova competitiva específica de caráter eliminatório". (Art. 11). Essa prova poderá ser precedida de curso específico e intensivo de treinamento — condição essencial nos casos de transformação, isto é, quando ocorrer alteração das atribuições do cargo, de seu conteúdo ocupacional.

Essa exigência básica, contudo, se vem diluindo, adocicando quando realmente se prevê a sua aplicação, em casos concretos. Para o Grupo — Diplomacia, não se fez nenhum condicionamento específico, sob a alegação de que os serviços diplomáticos têm tratamento excepcional pela Lei da Reforma Administrativa, sendo certo que os funcionários de tal natureza sempre ingressaram mediante rigorosa seleção, a princípio,

<sup>9</sup> Dale S. Beach, "Personnel: The Management of People at Work", Second Edition, New-York, 1970, pág. 232.



concurso e, depois, curso de formação realizado pelo Instituto Rio Branco. No tocante ao Grupo — Serviços Auxiliares, considera-se qualificado para transposição (casos em que não há mudança substancial das atribuições ou do conteúdo ocupacional do cargo) o funcionário que tenha ingressado no próprio cargo a ser transposto mediante concurso público e competitivo. À primeira vista, tal norma se afiguraria justa, mas se a examinarmos com olhos retrospectivos, essa aparente justiça se desvanece. Exemplifiquemos com a atividade de datilografia: em consequência de sua baixa retribuição, o recrutamento e a seleção eram realizados “por baixo”, sem exigir-se o que deveria, pois, caso o fizesse, não se habilitaria nenhum candidato, tendo em vista que os melhores não atenderiam ao clarim do recrutamento, desinteressados pelo baixo vencimento em confronto com os oferecidos pelo mercado de trabalho. Mesmo assim, permitir-se-á que os atuais datilógrafos não cabalmente qualificados passem para a nova situação, já com atraentes condições salariais, sem nenhuma exigência específica de habilitação.

O Autor sempre preconizou que somente deveriam integrar os novos quadros funcionários altamente qualificados, condição essa apurada mediante cursos de treinamento exigidos para todos, indistintamente. Não se alegue a impraticabilidade desse procedimento com seu elevado custo, visto como as modernas técnicas de treinamento, a exemplo do curso por correspondência com a utilização do método do texto ativo ou da instrução programada, à semelhança do “boomerang” australiano, leva e traz conhecimentos e experiências com eficácia e economicamente. E de qualquer maneira muito mais produtivo ou rendável seria despendar recursos financeiros com a adequada qualificação do funcionalismo do que com pagamento de salário a pessoal sem a desejável habilitação para o trabalho.

#### **6.4 — Critérios específicos para ingresso, bem como para progressão e ascensão funcionais.**

O ingresso inicial no Serviço Civil, observadas as normas constitucionais básicas<sup>10</sup>, será disciplinado em regulamenta-

<sup>10</sup> — Constituição Federal, artigo 97 e parágrafos.

ção geral, contendo a matéria comum a todas as atividades inerentes aos diversos Grupos de Categorias Funcionais. Mas, as peculiaridades de cada Grupo devem ser previstas no respectivo ato de estruturação.

A progressão e a ascensão constituem instrumentos de profissionalização do pessoal, pois significam a movimentação do funcionário do cargo que ocupa para outro da mesma Categoria Funcional, do mesmo Grupo ou mesmo de Grupo diferente, sempre em escala ascendente, em busca de posições de nível mais elevado e conseqüentemente mais bem retribuídas.

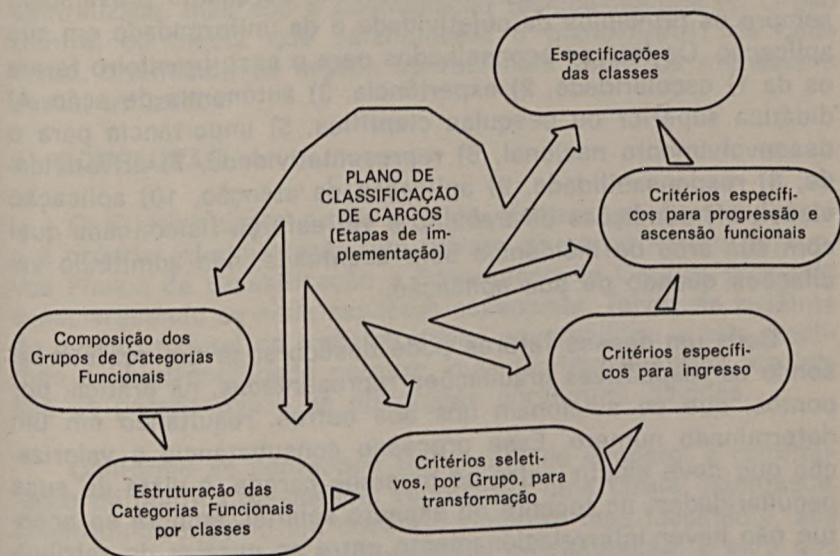
Pela sua especificidade, as exigências a serem estabelecidas para a progressão e a ascensão diferem, fundamentalmente, de um Grupo para outro. Por isso, ao ato de estrutura cabe disciplinar as respectivas condições, principalmente as que devem orientar a avaliação do desempenho, pois não se compreenderia que idênticos critérios se observassem na apuração funcional do servidor que executa trabalhos de natureza braçal e do diplomata, do pesquisador, do técnico de tributação e todos os outros que desempenham tarefas complexas e de natureza intelectual.

## 6.5 — Especificações de classes.

Estruturado o Grupo, cabe ao Órgão Central do SIPEC aprovar as especificações inerentes a cada classe e que consistem em sua exata e minuciosa caracterização, com a descrição sumária das atribuições, exemplos típicos de trabalhos ou tarefas, forma de recrutamento, qualificações essenciais para o recrutamento, período de trabalho etc.

As especificações de classes fornecem os elementos funcionais que orientam o recrutamento e a seleção, o "placement" — adaptação do funcionário ao trabalho, o estágio probatório e a avaliação do desempenho, funcionando como uma espécie de termômetro e indicando quando o cargo foge de sua própria natureza ou característica e deve, por isso, ser alterado quanto à sua denominação e ao seu conteúdo ocupacional.





## 7. NOVO PLANO DE RETRIBUIÇÃO

No desenvolvimento do presente trabalho, percebemos, com nitidez meridiana, a relevância da retribuição como fator de integração do funcionário na organização.

Por isso, a par das questões relacionadas com a classificação de cargos, cuidou o Governo de estabelecer a metodologia de avaliação de cargos e empregos, que representasse a "adoção das escalas de retribuição, fundado nos princípios de uniformidade e objetividade e que eliminasse o arbítrio e a discriminação que vinham orientando as anteriores fixações salariais".<sup>11</sup>

Entre os numerosos métodos de avaliação adotados em toda parte do Mundo, preferiu-se o sistema de pontos ou de fatoração, que permite "a avaliação quantitativa de atividade com base em fatores ou elementos que observem as exigências do trabalho".<sup>12</sup>

<sup>11</sup> — Exposição de Motivos DASP n.º 894, de 4/10/1972, in "Avaliação de Cargos e Empregos" — DASP, CENDOC, 1972, p. 4.

<sup>12</sup> — Herbert J. Chruden and Arthur W. Sherman, Jr, *Personel Management*, South-Western Publishing Company, Cincinnati — Ohio, 3rd edition, 1968, p. 550.

A escolha dos fatores oferece certa margem de arbítrio, que não desvirtua o mérito do sistema, porquanto prevalecem sempre os princípios da objetividade e da uniformidade em sua aplicação. Os fatores aconselhados para o caso brasileiro foram os da 1) escolaridade, 2) experiência, 3) autonomia de ação, 4) didática superior ou pesquisa científica, 5) importância para o desenvolvimento nacional, 6) representatividade, 7) privatividade, 8) responsabilidade, 9) aplicação da atenção, 10) aplicação visual, 11) condições de trabalho e 12) esforço físico, cada qual com sua área de incidência bem acentuada, não admitindo variações quando de sua aplicação.

Cada um desses fatores pode desdobrar-se em subfatores, sendo as respectivas graduações representadas, na prática, por pontos, que se adicionam uns aos outros, resultando em um determinado número. Esse processo consubstancia a valorização que deve existir entre os diversos cargos, à vista de suas peculiaridades, no tocante ao aspecto salarial, embora se acentue não haver interrelacionamento entre as escalas de retribuição dos diversos Grupos.

A representação pecuniária da avaliação se encontra multiplicando a soma dos pontos obtidos por um módulo uniforme e constante — comum a todos os Grupos de Categorias Funcionais.

## **8. IMPLANTAÇÃO DOS NOVOS PLANOS.**

Atendidos todos os pressupostos, inclusive as escalas de prioridades estabelecidas na área de cada Ministério, Órgão integrante da Presidência da República ou Autarquia, inicia-se a etapa final de implantação efetiva dos novos Planos de Classificação e de Retribuição de Cargos.

À medida que os Grupos forem sendo estruturados, os estudos sobre a lotação devem concluir-se, com a quantificação dos cargos por classes das Categorias Funcionais.

Iniciar-se-á, simultaneamente, a aplicação dos critérios seletivos fixados, com a institucionalização do subsistema de aperfeiçoamento, quando da realização dos cursos indispensáveis à qualificação dos atuais servidores.



Os cursos de treinamento serão realizados de forma descentralizada, mas sob a coordenação técnico-didática do Órgão Central do SIPEC, que estabelecerá o plano-diretriz de cada curso, orientando os órgãos operacionais sobre os métodos a serem utilizados.

## 9. CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo é o de mostrar, ao funcionalismo e à própria Administração, um retrato de corpo inteiro dos novos Planos de Classificação e Retribuição de Cargos, pinçando e esclarecendo os seus aspectos essenciais. Talvez se ressinta do defeito natural de trabalho dessa envergadura: a sua amplitude ou horizontalidade permite, mas também justifica, os lapsos de perspectiva e as distorções porventura havidas.

Conforme se depreende facilmente do exposto, a reformulação da política de pessoal representa uma tarefa gigantesca, constituindo mesmo um desafio, complexo mas fascinante, aos brasileiros poderes de criatividade e de realização. E para que se possa vencê-lo estão sendo exigidas séria preparação técnica e utilização de moderna e eficiente instrumentalidade.

É certo, porém, que a intenção implícita dessa nova política é a de dignificar a função pública, conferindo aos servidores condizente "status" social, estimulando-lhes o permanente aprimoramento funcional, integrando-os — como profissionais que são — nas atividades públicas, incutindo-lhes a idéia precisa de que estão contribuindo, com a sua parcela de trabalho, esforço e dedicação, para o bem-estar da coletividade a que todos servimos, para a melhoria da natureza e da produtividade do Serviço Civil Brasileiro e, enfim, para o próprio engrandecimento do País.





**TRADUÇÕES**

---

TÉCNICAS MODERNAS  
DE TREINAMENTO  
E APERFEIÇOAMENTO  
DE RECURSOS HUMANOS





# Técnicas Modernas de Treinamento e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos

**John E. Sargent**

Diretor-Adjunto do Instituto Real de  
Administração Pública, Londres, Inglaterra

Tradução de ARAUJO CAVALCANTI

A Margem do Seminário sobre Programas de Treinamento para o Setor Público: Notas do Tradutor.

1. O Seminário sobre Programas de Treinamento para o Setor Público, realizado em março de 1968, em San José, Costa Rica, pelo Instituto Centro-americano de Administração Pública (ICAP), teve a colaboração da Organização das Nações Unidas (ONU), do Real Instituto de Administração Pública, de Londres, (Royal Institute of Public Administration), e dos seis países do Istmo Centro-Americano interessados na implantação de programas objetivos de capacitação técnica e treinamento intensivo para o Setor Público, considerados como decisivo instrumento do processo de desenvolvimento e integração socio-econômica daqueles países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá.

2. Participaram do Seminário personalidades da mais alta hierarquia técnica, cultural e política, tais como ministros de Estado, embaixadores, diretores de Departamentos de Pessoal,

professores de Universidades interessadas em pesquisa e ensino no campo das ciências administrativas, empresários e gerentes de alto nível, observadores de diversas nações e consultores em treinamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

3. A documentação básica distribuída com antecedência para captação de críticas, consistiu, fundamentalmente, do trabalho adrede preparado pelo prof. JOHN E. SARGENT (notável especialista britânico, Diretor Adjunto do Royal Institute of Public Administration e principal conferencista do Seminário), além dos relatórios especiais de cada país participante.

---

FONTE: Documento do Seminário sobre Programa de Treinamento para o Setor Público. Projeto Conjunto dos Governos do Istmo Centro-americano e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — 6 a 15 de Março de 1968, San José, Costa Rica. (ICA/SEM/024/800/68. Série: Informe de Seminários n.º 623).

Atuaram como assessores os técnicos Wilburg Jiménez Castro, Diretor do ICAP e J. Galván Escobedo, Consultor em Treinamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

4. O Seminário, compreendendo 16 sessões, cada uma com a duração de duas horas e meia, se conduziu da seguinte forma:

- a) Conferência sobre um tema básico, com exemplos e ilustrações
- b) Discussão do tema pelos diferentes grupos para tal fim especificamente organizados.
- c) Trabalhos práticos, dramatização ("role playing") e demonstrações.

5. Os documentos de trabalho acerca dos diversos temas — ampliados durante os debates —, as intervenções dos participantes devidamente registradas em fitas magnetofônicas, os sumários e "press releases" distribuídos constam do Relatório final conjuntamente divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pelo ICAP.

6. A programação das atividades, estudos e debates, obedeceu à seguinte ordem:

- a) Planificação do Treinamento. O Treinamento integrado na Administração de Pessoal.
- b) Importância das Técnicas de Treinamento. Recursos Audiovisuais. Montagem de Projetos.

c) Aperfeiçoamentos Metodológicos e Didáticos. Críticas.

d) O Treinamento na Prática. Exercícios. Modelos. Exame de Compêndios para Gerência. Manuais.

e) Técnicas Programadas e Especializadas. Estudo de Casos.

f) Dramatização de Casos. Descrição e Representação nos Estudos de Casos. Movimento Planejado, Visitas e Vinculações.

g) Visitas de Demonstração. Serviços aos Treinandos. Documentação.

h) Avaliação do Treinamento.

i) Discussão Final. Conclusões e Recomendações do Seminário.

i) Discussão Final. Conclusões — A realização de um Seminário de alta categoria sobre Programas de Treinamento para o Setor Público foi, de fato, um expressivo acontecimento. Essa iniciativa teve o significado de um despertar dos países do Istmo nos quais também se verifica o enorme crescimento do Setor Público que se manifesta no número cada vez maior dos contingentes do pessoal, na multiplicação dos órgãos governamentais, no advento de inúmeras empresas públicas e entidades autônomas, no vertiginoso consumo de equipamentos sofisticados de todo tipo — fenômenos que se traduzem, de imediato, no aumento irreversível dos coeficientes de absorção do produto nacional bruto através do sistema tributário.



8. O impressionante desenvolvimento do Setor Público motivado pela explosão demográfica e concomitante expansão dos serviços públicos corresponde ao incontrolável alargamento do elenco das atribuições do Estado. Às funções tradicionais do Estado se agregaram outras de muito maior transcendência para o futuro próximo. Observe-se o incremento em número e variedade, do inflacionado complexo dos empreendimentos educacionais, assistenciais, de vigilância e segurança. Verifiquem-se, por exemplo, as crescentes responsabilidades do Estado ao promover, coordenar e impulsionar a constelação dos projetos de desenvolvimento econômico e social, programas de infra-estrutura, integração nacional e assim por diante. A respeito dessas características das nações em desenvolvimento — na vanguarda das quais se encontra o Brasil, queimando etapas no roteiro de um desempenho sem paralelo —, observou o Seminário:

...“Este crescimento da Administração sem ordem nem controle criou uma série de problemas de todo o tipo que entorpecem e fazem cada vez mais difícil a função pública. Emparedada em um mar de legalismos e de correntes tradicionalistas, suas estruturas e procedimentos não puderam ser transformados para adaptar-se a suas novas funções. A rigidez da estrutura jurídica, entre outros fatores, contribuiu para baixar a eficiência e economia na função pública. As administrações centro-americanas cresceram em complexidade, mas não em eficiência. Ante uma sociedade dinâmica e fluida que reclama novos padrões de decisão e aplicação, a Administração Pública não correspondeu com o dinamismo ne-

cessário. As novas funções do Estado, como reflexo das profundas transformações das sociedades modernas, devem ser altamente tecnicizadas, mecanizadas e cientificamente programadas... As novas administrações reclamam mudanças radicais de estruturas, pessoal idôneo, afluidez e imaginação nos procedimentos e firmeza, rapidez e sabedoria nas decisões práticas.

“No centro deste enorme complexo de forças se encontra presente o eterno fator determinante: o elemento humano sem o qual nada se pode fazer. As mudanças nas estruturas, nos procedimentos e nos programas, somente poderão fazê-las os seres humanos que têm em suas mãos a maquinaria administrativa e da qualidade de ditos seres depende o êxito ou o fracasso dos sistemas. A característica do fator humano determina uma administração boa ou má, torpe ou eficiente, retardatária ou progressista. O treinamento com um fator essencial da Administração tem a delicada função de modelar esse material humano, e lograr maior eficiência no trabalho através do desenvolvimento de hábitos apropriados de pensamento e ação, a atitude pessoal e coletiva para o serviço público que reclama cada vez com maior intensidade sistemas mais técnicos, mais fluidos, mais eficientes para alcançar os fins que lhe foram confiados. Tem-se a esperança de que o treinamento, institucionalizado e integralmente concebido, coadjuve na delicada tarefa de harmonizar critérios, assim como elevar a qualidade técnica e profissional dos servidores públicos de modo que



sua atuação redunde decididamente em maior bem estar dos países a que servem".

9. Não se poderia exigir uma colocação mais adequada e sensata do problema. Na impossibilidade de divulgar, na íntegra, o Relatório Oficial do Seminário, a Revista do Serviço Público destacou, para esta edição, o

Documento de Trabalho elaborado pelo consagrado especialista do Royal Institute of Public Administration, Prof. John E. Sargent, "TÉCNICAS MODERNAS DE TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DOS RECURSOS HUMANOS". Trata-se de uma contribuição densa de conteúdo, mas despretenciosa, sem quaisquer atavios literários cujo maior mérito consiste, precisamente, no esforço de aglutinar, resumir, condensar o que existe de mais útil num segmento reconhecidamente complexo das ciências administrativas.

Digna de referência especial é a Bibliografia selecionada pelo Prof. John E. Sargent, da maior utilidade para quantos desejarem efetuar um contato mais demorado com essa árida, mas importante matéria.

10. Com a finalidade de situar o Documento ora divulgado no cenário em que foi discutido, transcreve a Revista do Serviço Público algumas das recomendações então aprovadas cuja análise demonstra serem as preocupações e desafios enfrentados pelos países centroamericanos semelhantes ou quase idênticos na quase totalidade dos países em desenvolvimento:

1 — O treinamento é e deve ser parte das políticas de pessoal das re-

públicas centro-americanas e, portanto, ajustar-se às necessidades gerais de recrutamento, seleção, promoção e diminuição global da atuação dos governos correspondentes.

2 — O treinamento deve ser planejado. Mas, tal planejamento não deve consistir apenas em uma série de cursos e técnicas projetadas com a exclusiva esperança de que se enquadrem dentro de uma determinada situação.

3 — É necessário estabelecer uma diferenciação entre as demandas de treinamento urgentes ou imediatas e as necessidades a longo prazo.

4 — Cumpre caracterizar e determinar o papel desempenhado pelos organismos internacionais, as Universidades, e os serviços públicos civis, nos programas de treinamento.

5 — Cada país precisa designar um Diretor de Treinamento para os serviços públicos fundamentais. Muitos outros setores e órgãos carecerão, todavia, de assessores de treinamento de menor categoria, mas, igualmente, de grande responsabilidade.

6 — Consequentemente, chega-se à conclusão de que se devem organizar, com a máxima rapidez possível, cursos pormenorizados de treinamento para instrutores e supervisores.

7 — Os aperfeiçoamentos a longo prazo dos programas precisarão de cursos de rápida duração, em áreas específicas, e um sistema de treinamento em serviço para a totalidade dos servidores. Este treinamento em serviço



deve ter uma supervisão centralizada. Recomenda-se para tal fim as técnicas de treinamento geralmente empregadas nas indústrias.

8 — Urgem medidas de envergadura visando ampliar a educação e, especialmente, treinar em administração pública servidores bem selecionados, em condições de tirar proveito desse tipo de treinamento. Tais servidores poderiam ser selecionados com base nas respectivas possibilidades de acesso a níveis superiores.

9 — Reuniões e conferências devem ser programadas a respeito dos progressos obtidos nos programas de treinamento pelo menos cada semestre, em escala nacional, e, anualmente, no âmbito centro-americano.

10 — Como somente alguns países do Istmo já estabeleceram o regime do Serviço Civil e os demais, como Nicarágua e Honduras estão prestes a adotá-lo, é desejável que os países que já o adotaram prestem sua cooperação técnica na implantação do aludido regime aos que desejarem estabelecê-lo.

1 — Considerando que na maioria dos países do Istmo Centro-americano do Governo, das Universidades, das Empresas Públicas, do Banco Central, etc. — ainda não coordenaram seus esforços no tocante aos instrutores, equipamentos e programas, recomenda-se que ditas entidades, em cada país, entrem seus esforços em matéria de pessoal, material e programa-

ção para o aperfeiçoamento generalizado e permanente de seus funcionários.

12 — Recomenda-se a todos os países do Istmo que intensifiquem as respectivas gestões no sentido de estabelecer Escolas de Administração Pública e que o ensino teórico seja complementado com técnicas de treinamento intensivo. Ao mesmo tempo deverão os estudantes serem treinados nos problemas que terão de enfrentar quando forem empregados como administradores públicos.

13 — É imperativo criar Centros Nacionais para execução acelerada de programas de treinamento em cada país.

14 — Seria aconselhável obter dos organismos internacionais uma maior assistência em termos de bolsas de estudo, estágios, intercâmbio de experiências, publicações e técnicos, com vistas à aceleração do treinamento do pessoal para os cargos de direção e assessoramento de nível superior para os quais a qualificação universitária constitui um pre-requisito básico.

15 — É indispensável a elaboração de um inventário das necessidades e dos programas de treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos nos países do Istmo.

16 — As prioridades de treinamento de cada país devem ser determinadas e eficientemente planejadas as formas do respectivo atendimento.

17 — Urge organizar o cadastro regional de profissionais, técnicos e especialistas existentes com vistas aos programas de treinamento, incluindo o respectivo "Curriculum Vitae" a fim de facilitar o recrutamento dos instrutores e preparar o "Cadastro dos Talentos" no âmbito de cada país.

18 — Os governos dos seis países do Istmo deveriam proporcionar maiores recursos financeiros e humanos às instituições de treinamento para que estas possam implantar as técnicas, métodos e orientações examinadas neste Seminário.

19 — Cumpre promover um melhor conhecimento dos programas e atividades das instituições centro-americanas vinculadas ao treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos mediante o intercâmbio de pessoal especializado e publicações existentes nessa área prioritária da administração.

20 — É indispensável o estabelecimento de relações oportunas entre os executivos de alto nível da Administração Pública, as Universidades, as Empresas e demais setores para coordenar o sistema educativo de cada país com as necessidades do Estado e canalizar a educação para novas formas de uma Administração Pública engajada numa política de desenvolvimento integral.

21 — Ao Instituto Centro-americano de Administração Pública (ICAP) dever-se-ia atribuir a responsabilidade de canalizar a escolha, orientação e mobilização dos técnicos incumbidos de concretizar os programas de treinamento e aperfeiçoamento em função

de um melhor aproveitamento dos escassos recursos disponíveis, da coordenação e integração dos esforços dos países do Istmo.

11. Uma ligeira análise das recomendações aprovadas demonstra que as Repúblicas centro-americanas resolveram desencadear, nos respectivos territórios, um processo revolucionário de modernização administrativa a partir da implantação de uma política de pessoal sintonizada com os avanços científicos e tecnológicos da época em que vivemos. E, como teria forçosamente de acontecer, começaram pela raiz, pela base, pelo essencial, e não pelo acessório; — ou seja, pela formação, treinamento e aperfeiçoamento dos recursos humanos, atingidos prioritariamente os quadros dirigentes de nível superior para, em seguida, gradualmente, abranger a totalidade dos contingentes engajados nos serviços públicos essenciais. Teria de ser assim mesmo, — a grande opção pela racionalidade administrativa em termos de aprimoramento do processo decisório, valorização ética, cultural e profissional do "manpower", do potencial humano disponível.

12. Numa tentativa de resumo e interpretação, pode-se afirmar que o Seminário centro-americano foi um autêntico impacto. Um êxito indiscutível, decorrente da lúcida, objetiva e atualizada contribuição dos três eminentes especialistas que o organizaram: os professores John E. Sargent, Wilburg Jiménez de Castro e J. Galván Escobedo. Efetivamente, o treinamento dentro do Setor Público não é, nem pode ser uma atividade isolada. Não pode ser e não é uma atividade desar-



ticulada, ocasional e esporádica, na dependência de impulsos caprichosos, oportunismo ou boas intenções de alguns dirigentes ativistas. Como tal careceria de sentido. O treinamento terá de ser, invariavelmente, uma atividade com um sentido de propósito, de missão, "sense de role", incluída no contexto mais amplo da modernização administrativa a serviço da integração e do desenvolvimento. Trata-se, portanto, de tarefa altamente tecnicizada, complexa e transcendente, cuja viabilidade sempre dependerá de especialistas cômicos dessas responsabilidades.

13. No caso especial do Brasil o desenvolvimento e utilização das modernas técnicas audiovisuais de educação e de treinamento especializado vêm se expandindo satisfatoriamente na medida em que a pesquisa e o ensino em todos os níveis e graus se generalizam e aprimoram. Os recursos audiovisuais (há quem prefira a denominação mais correta de "recursos plurisensoriais") mais empregados são os mesmos dos países desenvolvidos, num amplo espectro que vai do tradicional quadro-negro ao rádio, disco, fita magnética, "tapes", "cassetes", cinema e televisão e assim por diante.

Ocorre no Brasil um fenômeno sintomático da atual conjuntura de desenvolvimento acelerado que é a explosão bibliográfica, em todos os setores, inclusive no concernente aos estudos de comunicação, dinâmica de grupos, informática, pedagogia e didática. Mas, o fenômeno é praticamente mundial. Os avanços científicos e tecnológicos nesse domínio são de tal ordem que

a UNESCO aprovou ao ensejo de sua II Conferência Geral, realizada no México, em novembro de 1947, a seguinte classificação, adotada por diversos países, muito embora constitua uma super simplificação da matéria, como acontece com as classificações em geral:

#### *I — Experiências diretas com a realidade:*

1. Excursões escolares (Viagens escolares, Boy Scouts, Girl Scouts).
2. Objetos, espécimes e modelos (Organização do museu escolar, Mostras e exposições, Dioramas, Planetário, Aquário, Terráqueo, Visitas a museus).
3. Auxiliares da atividade (Dramatizações, Demonstrações, Marionetes, Clubes, Bibliotecas, Recortes e coleções, Cruz Vermelha Infantil).

#### *II — Auxiliares Visuais*

4. Material Pictórico (Ilustrações, Cartões e impressos, Diapositivos e diafilmes, Episcopias, Cinematografia, Microfotografia e fotomicrografia, Facsmil, Ultrafax, Estereoscopia).

#### *III — Auxiliares Auditivos*

- Rádio
- Toca-discos
- Audiofono eletrônico

IV — *Auxiliares Audiovisuais*

Filme sonoro  
Televisão

V — *Símbolos de Representação Plana*

Quadro-negro  
Cartaz  
Carta Mural  
Diagrama  
Frisos

Jornal Mural  
Caricatura  
Globos e Mapas  
Historieta Gráfica  
Flanelógrafo

Uma classificação mais simples, de aceitação geral, deve-se ao educador E. Sanchez Narvaes, do Serviço de Intercâmbio Científico de Turrialba, Costa Rica:

A — *Pictóricos* (1. Desenhos. 2. Cartaz. 3. Quadros. 4. Fotografia. 5. Flanelógrafo. 6. Gráficos. 7. Imanógrafo. 8. Mapas e planos. 9. Noticiários murais. 10. Quadro-negro. 11. Álbum Seriado. 12. Cartões-Relâmpago (flash cards).

B — *Impressos* (1. Cartas circulares. 2. Publicações-volantes, prospectos, folhetos).

C — *Exemplares e Modelos* (1. Seres vivos e objetos naturais. 2. Maquetes. 3. Modelos. 4. Exemplares dissecados).

D — *Luminosos ou Projetáveis* (1. Projeção fixa: episcopia, re-

troprojeção, diapositivos, diafilmes. 2. Projeção animada: cinema, televisão).

E — *Ativos ou Vividos* (1. Demonstração: de método, de resultado. 2. Excursão. 3. Dramatização. 4. Fantoches. 5. Panorâmicos: exposições, dioramas).

A classificação e adequada escolha dos recursos audiovisuais são imprescindíveis quando se pretende organizar cursos, atividades ou instituições destinadas ao treinamento e, sobretudo, para professores, estudantes, treinandos, em fim todos aqueles que carecem de assimilar conceitos, dominar técnicas, aprender algo. Independentemente da bibliografia sugerida pelo prof. John E. Sargent, a Revista do Serviço Público recomenda aos interessados o trabalho elaborado pelo técnico Nélio Parra, sob os auspícios do Instituto Brasileiro de Estudos Sociais, filiado à UNESCO, editado em São Paulo, em 1969, pela Editora Edibell Ltda., que praticamente esgota o assunto. Também poderá ser consultado, com proveito, o "Treinamento em Dinâmica de Grupo — no Lar, na Escola, na Empresa", do professor Lauro de Oliveira Lima, republicado pela Editora Vozes, de Petrópolis, em 1971.

15. Finalmente, estas ligeiras notas sugerem o aproveitamento, à guisa de conclusão, de uma observação do meu antigo e ilustre mestre da Maxwell Graduate School, Syracuse University, o prof. Donald C. Stone a propósito da reconstrução e desenvolvimento dos países arrasados pela Segunda Guerra



Mundial:

... "Somente quando os líderes de um país e seus técnicos de administração começam a verificar que os programas de desenvolvimento não podem ser executados sem uma maquinaria administrativa racional e sem o *sistemático melhoramento da qualidade de seus executivos*, lograremos ter êxito em *transformar objetivos e planos em realidades e resultados*."

A experiência dos últimos sete anos demonstrou que a *competência em administração* é indispensável ao desenvolvimento econômico e social" (Stone, D.C. National Organization for the Conduct of Economic Development Programs, Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1954).

(A. C.)

## SUMÁRIO:

- Estudo do potencial humano. Estimativa das necessidades de treinamento.
- Desenvolvimento do treinamento e a carreira.
- Psicologia da aprendizagem.
- Seleção de instrutores. Treinamento requerido.
- Análise de trabalho e treinamento.
- Importância dos cursos de treinamento. (Duração. Procedimentos. Instrução técnica. Supervisão. Técnicas de direção. Gerência superior. Treinamento moral. Estudos especializados).
- Técnicas de treinamento. (A conferência. Estudos em grupo. Grupos

de trabalho. Estudos de casos. Dramatização. Exercícios. Projetos. Treinamento de escritório. Grupos T. Visitas.).

- Exibições, demonstrações, modelos.
- Montagem de um Centro de Recursos Audiovisuais.

## EXERCÍCIO A

Criação de Recursos Audiovisuais

- Películas. Filmagem. Imagens. "Slides". Transparências.
- Como melhorar os padrões das conferências.
- Seminários. Debates. Grupos de trabalho.

## EXERCÍCIO B

Lição Prática

- Treinamento mediante projetos.
- Treinamento vinculado.
- Método da Caixa.

## EXERCÍCIO C

Elaboração de Resumos.

- Simulação de negócios.
- Método típico de simulação. (Objetivo. Instruções. Períodos. Procedimentos. Cálculos.)
- Grupos T e treinamento em relações humanas.
- Programação da aprendizagem.
- Preparo e apresentação de um estudo de casos.

## EXEMPLO DE UM ESTUDO DE CASOS

- Finalidade. Nota informativa. O problema. Uso do caso.

- A dramatização ("role playing") como técnica de treinamento.

#### EXERCÍCIO D

- Descrição de um estudo de caso.
- Treinamento em serviço.
- Treinamento dentro da indústria (T.W.I.). Instrução do trabalho. Relações de trabalho. Métodos de trabalho. Segurança no trabalho.
- Visitas de estudo.

#### EXERCÍCIO E

Visitas de demonstração.

- Recepção e bem-estar dos estudantes. Documentação.
- Avaliação do treinamento.

#### BIBLIOGRAFIA. (Geral e Especializada).

A seguir:

#### TÉCNICAS MODERNAS DE TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Somente estudando o âmbito e a dimensão do trabalho a ser efetuado é que se pode chegar a uma estimativa realista das necessidades de treinamento. Um estudo do potencial humano é um amplo e pormenorizado processo de determinação e análise de fatos.

Obtida essa informação e com uma clara compreensão das políticas de recrutamento e promoções, será possível calcular quanto pessoal treinado em cada grau e grupo de idade se necessita para o próximo ano, década ou ge-

ração. O resultado pode indicar as áreas em que seja necessário realizar programas de treinamento intensivo e aquelas em que é suficiente uma simples instrução especializada.

Com base na análise, pode-se formular uma política de treinamento. Somente neste nível poderão ser realistas as provisões de centros de treinamento e de pessoal. Destarte, facilita-se o treinamento tornando-o mais eficiente já que se poderá fazer uso dos centros técnicos existentes e de outras facilidades externas.

Um recente exame da necessidade de introduzir a avaliação de cargos nas organizações do Reino Unido, revelou a enorme dimensão deste tema. Se se deseja possibilitar uma eficiente avaliação de cargos, deverá aceitar-se uma rápida expansão no treinamento dessas técnicas. Esta necessidade de um programa intensivo somente foi identificada quando o tema em si foi reconhecido como uma necessidade de caráter nacional.

Nos primeiros dias do treinamento, existe uma tendência no sentido de ignorar as facilidades existentes. As organizações locais, comerciais ou públicas, que possuem centros de treinamento, estão, frequentemente, dispostas a compartilhar estas facilidades e cooperam na preparação dos oficiais de treinamento.

Alguns centros de educação técnica e instituições semelhantes podem modificar com frequência seus programas a fim de incorporar aqueles estabelecidos para o treinamento do pes-



soal de governos ou de outras organizações prestigiosas que se encontram em dificuldades para iniciar e financiar facilidades similares.

A demanda normal de adestramento somente poderá ser calculada quando se haja completado esta etapa de treinamento intensivo.

### *Desenvolvimento do Treinamento e a carreira*

O treinamento somente pode ser eficaz se for parte integral da Administração de Pessoal. Essa integração é um pressuposto da eficiência colimada. Cada passo no adestramento, cada curso de estudos seguido, deve ser planejado, para obter-se experiência e conhecimentos, com vistas à promoção da organização.

A assistência aos cursos de treinamento deve ser cuidadosamente programada. O treinamento por indução deverá ter lugar algumas semanas depois do recrutamento; os cursos de instrução supervisora e desenvolvimento administrativo serão programados pouco tempo depois de uma promoção importante.

A assistência a um curso especializado ou universitário deverá significar a oportunidade para que se ponham em prática novas idéias ou conhecimentos. Quando se ignoram estas considerações a frustração pode neutralizar as vantagens do treinamento.

As políticas de promoção devem levar em consideração as limitações impostas pelos variados padrões educacionais.

Embora um burocrata possa chegar a um nível de supervisão e dentro de pouco tempo ser eficiente em seu novo cargo, uma promoção futura, para um nível administrativo superior somente obterá êxito na hipótese em que se melhoram seus conhecimentos. Isto pode acarretar uma ampla autorização para estudos acadêmicos, antes de ser iniciado o treinamento pormenorizado. Para tal investimento de tempo, deve selecionar-se o empregado com muito cuidado e, ao mesmo tempo, ter-se a certeza de que além de conseguir as vantagens de uma educação posterior, logrará em seu regresso obter as qualificações para uma promoção. O fracasso em qualquer destes dois pontos poderá ser desastroso e ocasionar frustrações.

Quando for necessário acelerar a promoção de empregados que somente possuem uma educação limitada o treinamento deve administrar-se por etapas. Como primeiro passo deverá dar-se a instrução essencial. Na África, em muitas oportunidades, selecionaram-se empregados de baixo ou modesto nível para o desempenho de cargos executivos e deles se exigiram estudos demasiado difíceis para serem dominados em uma só etapa.

O trabalho deve ser estudado e simplificado; e as técnicas essenciais devem ser dominadas, de maneira que o empregado promovido possa desempenhar suas tarefas e adquirir confiança. Uma vez acostumado a seu novo trabalho cumpre proporcionar-lhe um treinamento posterior, com a finalidade de melhorar seu rendimento e de

ampliar seu horizonte administrativo. Determinar-se-á cada etapa de treinamento depois de assegurar-se, por meio de técnicas de organização e métodos e de avaliação de cargos, que o trabalho a ser executado não foi devidamente efetuado.

Uma íntima articulação entre o Chefe de pessoal e o Chefe de Treinamento é uma garantia no sentido de que os servidores encaminhados para treinamento, tenham sido bem selecionados, são esforçados e certamente extrairão bom proveito de sua oportunidade. O fracasso pode reduzir ou anular o aproveitamento do curso além de obstaculizar o desenvolvimento de um sistema de carreira.

Tal integração também assegura ao pessoal a obtenção de licença para o treinamento em seu devido tempo. As empresas podem, igualmente, ajustar-se a programas que permitam dar cursos e treinamento em serviço. Poderá, assim, organizar-se mais facilmente um movimento planejado de pessoal.

Os registros dos cursos, os relatórios anuais dos supervisores e das comissões de promoção, contribuem para o melhor conhecimento das virtualidades ou do potencial de um empregado e sua possibilidade de carreira.

Tal informação ajuda a seleção, possibilitando que a iniciativa do treinamento seja empreendida pelo Departamento de Pessoal quando um empregado estiver preparado para a promoção. Isto é de utilidade para os departamen-

tos convidados a aproveitar uma vaga em um curso.

O pessoal deverá ser treinado desde seu recrutamento até um ou dois anos antes de sua aposentadoria ou afastamento. Na realidade, existe um pouco de terror ou receio de que os empregados velhos não podem aprender; frequentemente trata-se mais de uma questão de incentivos que de anos de serviço.

### *Psicologia da aprendizagem*

Qualquer pessoa que se dedique a ensinar, deve possuir algum conhecimento da constituição física, nervosa e mental do homem. A habilidade para aprender depende da eficácia das reações nervosas do cérebro que entrosam insumos sensoriais com suas correspondentes respostas.

Grande parte do cérebro humano é constituído pelas áreas de associação — que recebem sinais, e as áreas sensoriais.

É devido a essas associações que é possível modificar o comportamento e beneficiar-se da memória da experiência passada.

Aprender é a habilidade para aumentar a eficiência das reações. Não é possível observar a aprendizagem, mas ela se demonstra quando há uma mudança permanente no comportamento. Quando um estímulo gera uma reação diferente da anteriormente obtida, e a mudança não é somente temporal, então podemos assumir que algo foi aprendido.



Aprender consta das seguintes atividades:

- I) Seleção, ou escolha, de uma massa de estímulos internos ou externos daquilo que nos indica a necessidade de alguma ação.
- II) Seleção, de uma variedade de possíveis atos, daquele que é a melhor reação para uma situação em particular.
- III) Articulação e entrosamento entre estímulo e reação, através do sistema nervoso, de maneira que um seja sempre a continuação do outro.

Em seu nível mais baixo, o aprender somente ocasiona reações reflexas. Como encarregados de treinamento, estamos interessados na aprendizagem, em um nível razoavelmente alto. Devemos evitar ensinar coisas que possam induzir a ações más ou ineficientes. Nosso objetivo deve ser o de apresentar os estímulos claros e planejados, com uma repetição adequada em um ambiente controlado. A aprendizagem não pode ficar submetida a novos caprichos e preconceitos.

Dentro do processo de aprendizagem devem incluir-se exames adequados para verificação do que na realidade foi aprendido. Se o resultado é mau e os novos conhecimentos apenas foram parcialmente adquiridos, isso demonstra que há algo equivocado no procedimento. O tempo corrói, obviamente, os fatos apreendidos, e reduz a intensidade das reações, mas uma

boa porção do treinamento consegue fixar o conhecimento de modo que seja realmente aprendido.

No concernente ao treinamento dos instrutores afigura-se fundamental dedicar algum tempo ao processo de aprendizagem. Especialmente quando se trata de pessoal desacostumado às condições universitárias, não é necessariamente eficaz impor conferências entusiastas ou cursos amplos e detalhados. As lições curtas, com provas frequentes, a respeito do que foi ensinado, são mais apropriadas e deixam uma impressão mais duradoura nos treinandos com uma educação geral limitada.

#### *Seleção de Instrutores — Treinamento Requerido*

A primeira pergunta a ser formulada é no sentido de verificar se os instrutores devem servir durante um limitado número de anos ou serem profissionalizados, isto é, instrutores de carreira. Os períodos curtos de deveres de treinamento seguidos pelos deveres normais, têm a vantagem de consolidar conhecimentos e introduzir idéias novas baseadas na experiência prática.

Os instrutores profissionais são, contudo, mais sutis e imaginativos e geralmente têm um notório talento para essa classe de trabalho. Quando se treina durante um período prolongado, é necessário verificar que o pessoal de treinamento não se afaste demasiado das realidades do escritório ou do trabalho.

A escolha deverá basear-se nos princípios normais de seleção de pessoal.

Isto é, determinar a inteligência, medir a experiência e testar o entusiasmo pelo treinamento.

Considerar-se-ão, além disso, a personalidade e a habilidade para comunicar-se, conjuntamente com as qualidades físicas, tudo para que se faça aceitável a escolha do instrutor. É bastante conveniente a disposição para levar a cabo os cursos durante as noites ou fins de semana.

As pequenas, mas numerosas qualidades, são preferíveis, já que os títulos nem sempre indicam ou revelam capacidade.

Algumas pessoas parecem ter habilidade para ensinar embora tal habilidade tenha pouca relação com seu êxito profissional.

Quando se programa um curso de técnicas de treinamento, recomenda-se que sua duração seja de 8 a 12 semanas. Deve cobrir-se toda a gama das técnicas, como e quando devem empregar-se e um conhecimento das principais políticas de pessoal.

Uma das tentações do novo instrutor é identificar-se demasiado com a instrução. Embora seja muito importante tomar parte na instrução, de maneira que se tenha um contato direto com os estudantes, são os seguintes os principais deveres de um instrutor:

- I) Elaborar cursos de treinamento
- II) Vigiar no sentido de que os servidores sejam enviados ao trei-

namento no momento apropriado de sua carreira

- III) Utilizar todas as facilidades locais, incluindo centros de ensinamento técnico, colégios profissionais etc.
- IV) Supervisionar e assessorar os chefes de departamento ou de divisão, no treinamento de escritório.
- V) Avaliar o treinamento proporcionado no centro.
- VI) Velar pela permanente atualização dos instrutores a fim de que se mantenham em dia com os novos procedimentos ou mudanças ocorridas.

Quando se compreendem claramente os verdadeiros deveres de um instrutor, uma descrição de cargos elaborada com base nesses deveres contribuirá para garantir que a seleção é apropriada, ou seja, a adequação da escolha efetuada. Do ponto de vista do consultor, muito freqüentemente verificamos que os centros de treinamento são dirigidos por instrutores improvisados, ansiosos em proferir conferências e não por treinadores experimentados capazes de considerar a instrução como parte integrante da função de pessoal.

É importante determinar se o treinamento em si deve ser um cargo de carreira.

O Serviço Civil do Reino Unido tende a considerar que essa função deve



ser desempenhada pelo servidor responsável durante três anos. Se um funcionário exerce atividades de treinamento por muitos anos, corre o perigo de afastar-se demasiado da realidade.

### *Análise de trabalho e treinamento*

Muito embora as dificuldades da análise de trabalho aumentem à medida que o nível é mais alto, com maior complexidade de deveres, dita análise é proveitosa em todos os níveis de trabalho.

Empregada antes de se esquematizar um programa de treinamento, poderá evitar a perda de muito tempo e o treinamento inútil.

A análise do conteúdo do trabalho e a descrição do cargo resultante, são um guia, uma orientação, para a elaboração do conteúdo do treinamento. Quando não se dedica algum tempo e esforço a essa tarefa, e a instrução não se baseia em necessidades comprovadas, pode acontecer que se dedique tempo demasiado à instrução básica ou a refinamentos de pouca importância.

A análise de cargos elaborada pela Tesouraria em Tanzânia ensinou o estabelecimento e atribuição de deveres simultaneamente com a rápida criação de um programa de treinamento efetivo para os servidores civis recém-promovidos. Muitos deles foram promovidos vários graus devido aos oficiais expatriados que foram devolvidos à Grã-Bretanha depois da inde-

pendência. Alguns tinham limitadas oportunidades acadêmicas, mas, um treinamento cuidadosamente projetado preparou-os para suas novas responsabilidades, em um tempo relativamente curto.

As análises pormenorizadas são usualmente efetivadas por equipes de Organização e Métodos (O & M) ou de estudo do trabalho, as quais melhoram os procedimentos, simplificam os deveres e enfatizam aquelas áreas em que podem ocorrer mais erros.

Deveriam, também, estabelecer a melhor maneira de captar dados e, destarte, assessorar a direção em sua decisão de políticas. Efetuar-se-ia a descrição de cargos. Esta informação, utilizada como parte do processo de avaliação de cargos pode também ser de valor para os responsáveis incumbidos de planejar o treinamento.

Há quem admita e sustente que todo treinamento e toda educação são de valor. Isto pode ser certo, mas se as técnicas adquiridas no treinamento não são utilizadas durante alguns anos, ou se a instrução converge para tópicos que não apresentam interesse imediato, o curso teria um valor muito limitado.

A análise de cargos mantém o treinamento polarizado para assuntos de valor imediato.

Um analista prático pode fazer uma média de duas a três descrições de cargos por dia. Se toda uma empresa se dedicar a essa tarefa não seria difícil reduzir de 10 a 15 por cento

as atividades de treinamento. A análise servirá, também, à direção, geralmente para estabelecer padrões de rendimento e de seleção de pessoal.

Depois de uma recente intensificação das atividades de treinamento no Reino Unido, estabeleceram-se Juntas de Treinamento Industrial. Algumas embarcaram em esquemas muito elaborados de treinamento antes de realizar a análise do trabalho em ditas indústrias. Isto ameaçou a eficiência de algumas atividades de treinamento, as quais, apesar de volumosas, tornaram-se parcialmente inúteis.

#### *Importância dos cursos de treinamento*

*Introdução* — Um curso propedêutico não deve ultrapassar a duração de duas semanas e deve ocorrer imediatamente depois do recrutamento. São as explicações preliminares dos fins e métodos da organização, extensivas, dentro dos limites educacionais, a vários graus ou tipos de profissionais. Além de esclarecer os objetivos institucionais os cursos introdutórios contribuem para suprimir o insulamento e as barreiras nocivas à cooperação.

*Procedimentos ou Instrução Técnica* — Cursos formais de duração apropriada, organizados entre períodos de treinamento de escritório, sob o chefe superior de uma unidade. Este tipo de cursos pode ser apropriado em um sistema de carreira, reduzir o tempo de aprendizagem e incrementar a mobilidade do pessoal.

*Supervisão* — A promoção à supervisão de primeiro grau é obtida pelos

empregados principalmente por sua habilidade no cargo e antiguidade. A técnica da supervisão, com uma alta porcentagem de relações humanas, pode desenvolver-se mediante cursos formais. Estes são frequentemente mais eficientes quando se organizam em lugares afastados do local de trabalho.

*Técnicas de Direção* — Cursos dedicados a um só tópico, vgr. — análise de sistemas ou preparo de relatórios — ou cursos de maior duração em que se aplica uma técnica mais elaborada, de alguma profundidade. Nesta categoria podem ser incluídos cursos gerais sobre comunicações ou teoria da organização. A seleção dos estudantes é importante e deve ser claramente estabelecido que o tópico assinado será imediatamente posto em prática.

*Direção ou Gerência Superior* — Reservados para funcionários de alto nível ou servidores com possibilidades de promoção a estes cargos. Estes cursos têm geralmente uma duração de 3 a 9 meses, e são, portanto, caros. Esta categoria inclui cursos superiores para o pessoal e alguns cursos especializados disponíveis nas universidades. Quando se selecionam temas para esta classe de cursos, é freqüente a tendência para incluir no programa toda a matéria razoavelmente pertinente; o problema às vezes é que, um curso, para obter assistência técnica, deve ter 3 meses de duração, ou ocupar um ano acadêmico. Às vezes, um curso de 2 a 4 meses de duração pode ser ideal e a teoria tem sempre que suavizar-se com a tinta e a emoção das realidades.



*Treinamento Moral* — São, frequentemente, cursos de utilidade para aqueles que possivelmente não vão desfrutar de outra promoção. São cursos do tipo “estimulante” que proporcionam um novo interesse no tocante à melhoria do rendimento. A oportunidade de escapar por uma ou duas semanas, da rotina do escritório, pode ser benéfico para essas pessoas.

*Estudos especializados* — Disponíveis para todos os encarregados de deveres especiais — auditoria, treinamento, seleção de pessoal, etc. Não há limites para tais cursos de curta duração e temas limitados, mas todos eles têm importância na busca de eficiência e valorização da carreira. Alguns cursos desta categoria podem suplementar estudos profissionais que se estejam tomando em horas livres, em uma escola técnica.

*Treinamento em iniciativa* — Oriundos da experiência das Forças Armadas e de outros tipos de cursos dedicados ao desenvolvimento da iniciativa (“Outward bound”) frequentemente incorporados ao treinamento de aprendizes. Contribuirão para desenvolver as qualidades de liderança, mas são menos eficazes com grupos mais envelhecidos. Poderiam adaptar-se para treinar jovens diretores — atribuindo-lhes tarefas difíceis em condições de despertar suas habilidades latentes.

#### *Técnicas de Treinamento*

*A Conferência* — É frequentemente o único método quando são necessários os grandes grupos. A conferência para ser eficaz não deve ser demasiada

do grande, além de proporcionar oportunidade para perguntas e discussões.

*Estudo em Grupo* — Usa-se frequentemente para grupos menores. O tópico se apresenta mediante leituras prévias por intermédio de um dirigente ou instrutor. Não é muito recomendável para fins de ensinamento. É essencial à preparação do dirigente.

*Grupos de trabalho* — Pequenos grupos de um curso discutem o tema, sob a direção de um coordenador eleito dentro do mesmo grupo. O grupo informa ao curso total e o instrutor dirige uma discussão geral, com o fim de fazer ressaltar os pormenores mais importantes ou para resolver desacordos entre os diversos grupos.

*Estudo de casos* — Podem ser descrições extensas ou curtas, de situações ou problemas. Desta forma muitos temas podem ser tratados. Uma vez que os fatos foram compreendidos, a discussão converge para a solução do problema equacionado, ilustrando dessa forma o tema principal que se está ensinando. O instrutor controla as discussões, destaca os assuntos realmente importantes, completa ou supre os fatos que não foram expostos na discussão.

*Dramatização* — Existem várias maneiras para interpretar essa técnica. Os estudantes caracterizam os personagens componentes do caso em estudo e suas reações são aproveitadas pelo instrutor para fazer ressaltar um aspecto do tema que se estuda ou para “dar vida” a um problema de relações humanas. É essencial algum controle por parte do instrutor.

*Exercícios* — Projetados para equipes ou grupos; os estudantes podem, também, realizá-los individualmente. São, frequentemente, a única forma para ilustrar os temas de maneira prática no salão de classe.

*Projetos* — Estudos de casos reais que os estudantes empreendem em um ambiente real de trabalho. Uma organização isola um tema, estabelecem-se os termos em que se levará a cabo o estudo, e os estudantes se põem a trabalhar. Suas conclusões se discutem com o gerente, e se necessário criticam-se os seus métodos.

*Treinamento de escritório* — Geralmente conhecido como treinamento em serviço. Consiste em aprender ou tirar proveito de exemplos, mas sob o controle positivo e a orientação de um supervisor. Deve combinar-se com uma política de mobilidade planejada.

*Grupos T* — São utilizados no treinamento em relações humanas. Com um controle mínimo da parte do dirigente — que, deliberadamente, se mantém à margem —, um grupo se reúne sem nenhum programa estabelecido. Os participantes têm oportunidade para estudar as reações de seus colegas.

*Visitas* — Um método óbvio, mas não é eficaz se os objetivos não forem claramente estabelecidos, tanto para os anfitriões como para os visitantes.

*Exibições, Demonstrações e Modelos* — Nas grandes cidades, os fabricantes de equipamentos de escritório

ou maquinaria organizam freqüentes exibições de seus artigos. Se isto acontece durante um curso de treinamento, é muito prático ajustar o programa do mesmo a fim de ensinar uma visita a essas exposições.

As visitas são geralmente mais eficazes se aos estudantes se permitir fazer o itinerário da exibição. Evidentemente necessitarão de cuidadosas instruções e seria conveniente que o instrutor fizesse uma visita prévia à exposição a fim de prevenir aos fabricantes que será visitada pelos estudantes. Como geralmente as exposições são grandes, deve-se recomendar a limitação a determinados artigos e exigir-se dos estudantes um relato escrito ou uma avaliação.

Uma demonstração de equipamento pode, usualmente, combinar-se com os fabricantes para que tenha lugar nas entidades de ensino, instituições ou centros de treinamento. Uma vez organizada uma demonstração, poderá estabelecer-se um programa de maneira que pequenos grupos possam observá-la e receber explicações precisas. Se for necessário organizar maiores grupos utilizar-se-á um circuito fechado de televisão.

O instrutor deverá desde logo evitar toda pressão de vendas e parcialidade profissional que inutilizam a objetividade da demonstração. Algumas observações introdutórias, como prelúdio à demonstração, são suficientes para preparação dos estudantes e esclarecimentos dos vendedores.



Na armada e nos colégios profissionais, utilizam-se com freqüência modelos e planos em relevo para ensinar temas como, por exemplo, planejamento urbano, táticas ou desenvolvimento regional. Tais equipamentos poderão ser feitos por arquitetos ou modeladores, a um custo considerável. Este foi o caso da Armada Britânica. Com bastante freqüência, simples peças de madeira, adequadamente rotuladas, são igualmente eficiente e custam muito menos.

A imaginação e o gênio construtivo dos estudantes podem frequentemente ajudar ao instrutor. Os modelos caros, a escala, somente acrescentam um pouco mais de eficiência ao instrutor.

A simulação de equipamento pesado ou situações por meio da construção de modelos em escala natural, podem ser a única maneira de treinar pessoal em, digamos, certos procedimentos de construção ou operação de portos.

Estes modelos gigantes foram usados pelos serviços armados. Com recrusas de pouca experiência, é importante assegurar-se que compreendam inteiramente o verdadeiro contexto. Alguns soldados, por exemplo, ao serem treinados nas técnicas de desembarque tinham poucos conhecimentos sobre o mar ou os barcos e os exercícios com modelos foram de pouco valor para prepará-los para a operação ativa. Os filmes poderiam ajudar aos estudantes em tais circunstâncias.

Como é frequentemente o caso nenhuma técnica de treinamento é auto-suficiente.

### *Montagem de um Centro de Recursos Audiovisuais*

O interesse pelo treinamento tende às vezes a enfatizar demasiado os recursos audiovisuais, em detrimento dos métodos elementares efetivos menos sofisticados.

Os recursos de uso mais freqüente incluem:

- Quadro negro
- Quadros
- Gráficos
- Flanelógrafos
- Modelos
- Diagramas
- Diapositivos
- Transparências
- Filmes
- Gravadores
- Circuito fechado de televisão
- Máquinas de ensinar
- Laboratórios de idiomas

Existem, atualmente, nos mercados, aparatos de toda espécie, sendo difícil manter-se em dia com os mesmos, abrangendo uma enorme variedade de projetores de cinema, transparências, diagramas visuais, diapositivos, etc. Os preços são altos e é recomendável que as escolas de treinamento improvisem, ou, no caso de recursos auditivos, que ponderem alternativas e a conveniência de usá-los.

Com o fim de testar idéias e de desenvolver recursos experimentais, é conveniente a montagem ou estabelecimento de um centro em qualquer grande cidade ou departamento. Seria aconselhável manter os mencionados

recursos à disposição de todos os serviços públicos e das grandes organizações comerciais mais importantes, ao em vez de permitir que cada organização o faça sem nenhuma orientação. Neste sentido deveria existir um órgão ou centro assessor centralmente localizado e os novos instrutores deveriam visitar dito centro para orientar-se devidamente antes de correr os riscos de efetuar gastos em grande escala. Simultaneamente tornam-se imprescindíveis panfletos preparados com objetividade em condições de contribuir para:

- a) Criação de recursos
- b) Uso de recursos
- c) Compra de equipamento e aparatos diversos.

Existe uma tendência para confiar excessivamente nos recursos audiovisuais e, conseqüentemente, relegar o tema principal a plano inferior. Isto é particularmente exato quanto aos filmes, os quais, de resto, têm importância muito limitada.

Aulas ou discursos gravados, via de regra, tornam-se enfadonhos ou monótonos depois de dez minutos contínuos e, a menos que se utilizem em combinação com uma sinopse escrita ou com material visual, constituem um método pouco eficaz de ilustrar uma lição. Tudo isso sugere uma advertência aos instrutores no sentido de situar tais recursos em sua verdadeira perspectiva.

### Exercício A

*Criação de recursos visuais* — Para pessoal de governo local de nível inferior — preparar recursos visuais que ajudem a compreender os motivos pelos quais um mercado municipal deve situar-se ao Sul da cidade e demonstrar a melhoria no movimento do tráfego.

Criar recursos para mostrar uma mudança ou transformação fundamental na organização de seu governo ou ministério.

Criar um Centro de recursos visuais simulado, usando materiais ou desenhos improvisados (incluindo literatura e fotografias) para representar exposições ou situações reais.

*Películas, filmagem, diapositivos e transparências* — Há escassez de material cinematográfico que possa aplicar-se universalmente. O cinema, para ser de proveito no treinamento, deve relacionar-se com os temas do programa. É um meio de grande utilidade, e da melhor, quando se produz especialmente para tal propósito. A seleção de películas é difícil — e nenhuma deve ser exibida antes que o instrutor a veja.

A simples projeção não é suficiente: — é essencial preparar uma discussão acerca da película e de sua relação com o tema principal. Isto se faz, muitas vezes, durante a projeção, detendo-a nos momentos apropriados. As notas sobre os filmes para propósitos de treinamento se elaboram frequentemente quando os mesmos são alugados.



O cinema não é internacional em sua aplicação — exceto para audiências de alto nível ou muito sofisticadas. Os estudantes gostam de ver rostos, situações e lugares que lhes são familiares. Na Grã-Bretanha verificamos que as películas norte-americanas com termos de "baseball" são de pouco proveito e se admite que as películas britânicas em que se empregam termos de "cricket", também não se compreendem em outras partes do mundo.

Dos comentários anteriores se deduz que os instrutores devem considerar a possibilidade de filmar películas, especialmente agora que a técnica de filmagem cinematográfica é menos cara.

Quando se faz um filme dois fatores básicos devem ser considerados: que os atores são melhores ao representar situações mais eficientemente do que os trabalhadores normais, e que o enredo ou argumento é mais importante que a fotografia.

Muitos filmes de treinamento são demasiado longos e tendem a cobrir uma audiência excessivamente numerosa. Os filmes curtos, coloridos, que se concentram em um só aspecto do tema, são de mais valor e de produção mais econômica. O som gravado pode ser suficiente e mais barato do que produzir um comentário sobre a película.

As imagens e diapositivos, com ou sem comentários gravados, são de enorme utilidade. Séries de fotografias para ilustrar pontos essenciais ou preponderantes em um estudo de casos

são baratas, fáceis de produzir e de utilizar em uma classe. A experiência indica que as imagens e cartazes são mais apropriadas para grupos de estudantes de nível inferior até o grau de encarregado ou supervisor.

A preparação de uma sinopse é às vezes preferível ao comentário original por parte do instrutor, ele pode conhecer o caso demasiado bem e perder algum grau de objetividade.

Os catálogos de filmes, "slides", diagramas, etc., elaborados por companhias que os alugam geralmente são de pouco valor. Antes de projetados devem ser vistos ainda que se tenha de pagar uma taxa e custe uma hora mais de tempo ao instrutor.

As transparências correntes de 35 mm são fáceis de produzir e geralmente apresentam mais flexibilidade de emprego do que as películas. Não há limite para enumerar os temas; com a fotografia moderna são inumeráveis e muito fáceis de projetar. Muitos projetores modernos têm dispositivos adicionais para as transparências de maneira que os conferencistas não têm que operar na obscuridade para trocá-las. Os projetores modernos também dispõem de controles remotos.

Esses meios são particularmente proveitosos para ilustrar material de casos ou situações de relações humanas.

As transparências desse tipo são de menor utilidade como material diagramático. Mais recomendáveis são as transparências maiores usadas em pro-

jetores especiais e podem construir-se em etapas por meio da superposição de transparências adicionais.

### *Como melhorar os padrões das conferências*

A chave do êxito das conferências é a preparação e isto somente se consegue quando se conhecem os tipos e as necessidades daqueles para quem se vai proferi-las. Na medida que o conferencista realmente conhece o seu tema e tem disciplina para introduzir fluidez no material, — de maneira que se ajuste ao tempo disponível —, seu êxito estará assegurado.

Um esquema claro, a introdução de exemplos apropriados, de ilustrações ou de recursos visuais constituiriam, certamente, os passos subseqüentes.

Falar claramente, de maneira que os estudantes situados no outro extremo da sala possam escutar todos os sons, até com demasiada clareza. Conforme já se observou uma das principais causas de fracasso é a falta de clareza na dicção.

Quando se treinam conferencistas, são essenciais as sessões práticas cuja programação deverá incluir as críticas do instrutor e dos companheiros. Essa crítica não somente deve cobrir a exposição, os comentários sobre os gestos ou a apresentação, como também deve verificar os fatos e o conteúdo. Para isso, quando se trata de adestrar treinadores, o Real Instituto de Administração Pública, de Londres, usa "críticas dos convidados", escolhidos por seus conheci-

tos na matéria e, por serem desconhecidos do conferencista, podem fazer uma crítica sem inibições.

Como a maioria dos instrutores deseja obter êxito, em geral aceitam as críticas, sempre e quando estas se façam com tato e cortesia.

### *Seminários, debates e grupos de trabalho*

A variedade na apresentação é frequentemente um meio para melhorar o aproveitamento e a eficácia do treinamento. Para os estudantes não acostumados ao ensino universitário e que não desejam recordar seus dias de colegiais, uma série excessiva de conferências pode ser monótona. A apresentação de conferências tende a estimular o ensino a grandes grupos com menos oportunidade para controlar a eficiência com que se aprende.

*O Seminário* — É, com efeito, uma reunião de conhecimentos do grupo. Obviamente, o preparo e as leituras prévias devem estar sob a orientação e controle do instrutor. Em um seminário, o conhecimento, a opinião e o comentário analítico devem ser espontâneos. Os grupos são pequenos em número e os limites do tema bem definidos.

Embora a interpretação de um seminário possa variar, é uma técnica de interesse para pessoal de alto nível que tem pouca motivação para assistir a uma série de conferências.

*Os Debates* — Mais adequados para os pequenos grupos, permitem



ao instrutor acautelar-se com o conhecimento adquirido e, ao mesmo tempo, utilizar a experiência dentro do grupo. Normalmente são mais organizados, ou mais objetivamente orientados que um seminário. Do ponto de vista do instrutor, os debates, sendo tranqüilos e controlados, serviriam como um recordatório de conhecimentos, além de contribuir para desenvolver o pensamento e a análise individuais.

O papel do instrutor em uma discussão é de direção, mas não deve demonstrá-lo.

A habilidade para tratar com os tímidos, os boquirrotos e os altercados se adquire com a experiência. Sempre que os instrutores estão preparados para cada sessão, o controle não é difícil. Recomenda-se uma liderança sutil, já que os alunos não aceitam facilmente um diretor de debates que restrinja os comentários.

*O Grupo de Trabalho* — Não obstante ser utilizado nos debates, o Grupo é de mais utilidade para tratar de casos práticos. O número de componentes de um grupo de trabalho pode variar de quatro a doze, dependendo do tema. O trabalho pode efetuar-se durante várias sessões e compreender pesquisas, debates com pessoas autorizadas, e geralmente requer do grupo a apresentação de um relatório ao fim dos trabalhos.

Este sistema é intensivamente usado pelo Colégio de Pessoal em Henley,

no Reino Unido. A cada grupo de 11 alunos se atribuem temas bastante elaborados de pesquisas e avaliação. O trabalho e o preparo de relatórios absorve uma proporção apreciável do tempo do curso de três meses.

### *Exercício B*

*Lição Prática* — Elabore e pronuncie uma conferência de 15 minutos sobre um problema importante de treinamento em seu próprio país ou organização. A conferência pode ser ilustrada de maneira a ajudar a audiência a entender o problema.

A conferência será criticada por um instrutor e pelos outros participantes do seminário quanto aos seguintes aspectos:

- Apresentação
- Material
- Exatidão de fatos
- Eficácia dos recursos utilizados
- Tempo.

*Treinamento mediante projetos* — Isto significa isolar uma determinada tarefa ou situação — problema de um ambiente de trabalho, a fim de que seja resolvida pelos estudantes. A gerência que escolhe o assunto deve ter um sincero desejo no tocante à obtenção da solução colimada.

Os acordos sobre os termos de referência e a distribuição dos encargos far-se-ão com um mínimo de intervenção da parte do instrutor. O

relatório final será discutido pelos estudantes diretamente com a gerência. A crítica do método de trabalho ou do relatório deve ser franca.

A vantagem desta técnica de treinamento, é que o trabalho se leva a cabo em um ambiente real; a reação da gerência e do pessoal do projeto são como uma contribuição para o salão de classe.

Entre as dificuldades destacam-se a de isolar aqueles aspectos da gerência a serem escolhidos para o exercício e, também, o fator tempo. Não há suficiente espaço para grandes grupos de estudantes e a elaboração de relatórios pressiona os recursos da secretaria da unidade de treinamento; este gasto extra pode não ser aceito pela autoridade interessada. Este método foi eficazmente empregado pelo Royal Institute of Public Administration, de Londres, para o treinamento na simplificação de trabalho, administração de pessoal e problemas orçamentários.

*Treinamento vinculado* — Os cursos práticos de treinamento frequentemente incluem uma vinculação com organizações similares às que os estudantes pertencem. É difícil localizar organizações paralelas. Todavia, ainda quando se tenha êxito em localizar alguma, deve-se ter cuidado em informar com antecedência aos estudantes. Se isso não se faz, eles podem incidir no equívoco de comparar a organização que visitam com a sua própria, e não se concentrarem no tema principal do

curso. A organização também necessitará de ser informada a fim de efetuar uma melhor supervisão, o que exigirá bastante esforço, motivos pelos quais este sistema não é muito popular. Para minimizar tais problemas, deverão preparar-se cuidadosamente os termos em que se levará a cabo o programa, limitar-se as observações aos aspectos essenciais do trabalho e reduzir-se ao mínimo o período de vinculação; geralmente o prazo de um mês é o tempo máximo solicitado às organizações.

O instrutor é responsável por esta rigorosa elucidação de antecedentes. Aos estudantes cumpre fornecer, com antecedência, pormenorizada informação sobre a organização, para evitar que se apresentem conjuntamente com os termos de referência escritos. Uma visita pessoal à organização poderá esclarecer as necessidades de tempo do treinamento e evitar a indevida interrupção do trabalho normal do departamento sob exame.

Muito frequentemente, a organização transfere o estudante de um departamento para outro com demasiada rapidez e é excessivamente generosa em sua hospitalidade. Algumas organizações têm um padrão habitual, sob o controle de um funcionário de Relações Públicas — o que pode não ser de nenhum valor para um estudante sério unicamente interessado, por exemplo, na contabilidade de custos.



É necessário alguma orientação que permita aos estudantes chegar a conclusões no sistema de vínculos — especialmente quando se trata de pessoal de nível inferior que busca em vão a aplicação direta.

Em sua explicação prévia e com base no próprio estudo da organização deve o instrutor enfatizar os procedimentos paralelos e sua eventual aplicação quando retornem a suas ocupações habituais.

Normalmente exige-se um relatório dos estudantes. Tais relatórios são, por vezes, de utilidade para avaliar um curso e também aduzir informações sobre os estudantes.

O cuidado e o planejamento recomendados nos parágrafos precedentes, são indispensáveis carecendo o instrutor para o êxito de sua missão de recursos adequados de pessoal. A experiência indica que nos centros de treinamento raramente pode levar-se a cabo um trabalho detalhado desta classe — razão porque muitos dos vínculos resultam deficientes ou dependem da considerável generosidade de uma minoria de autoridades ou organizações. Essa dependência repousa demasiadamente no azar.

*Método da "Caixa"* — Entrega-se aos alunos uma caixa contendo uma coleção autêntica de correspondência, minutas ou instruções, iguais às que com mais segurança receberia no curso normal de seus trabalhos. Devem, então, usar seu julgamento para determinar as prioridades. O estudante processa documento por

documento e os instrutores também os manipulam e devolvem ao estudante para que continue com o processo seguinte.

Os estudantes devem ser estimulados pelos assuntos incluídos na caixa — alguns passos inesperados. A caixa estimula a flexibilidade para pensar e a ação resultante pode usar-se seja posteriormente ou para discussão com o instrutor.

A cuidadosa preparação da caixa requer não somente uma detida investigação para assegurar realismo, como também um cuidadoso estudo do verdadeiro ambiente de trabalho.

### *Exercício C*

#### *Elaboração de resumos*

Faça o esquema de um programa de treinamento em administração para um curso de um mês, projetado para servidores civis com dez anos de antiguidade em um cargo executivo, que se encarregarão de importantes escritórios provinciais de diversos ministérios. Quando forem nomeados irão trabalhar a distância de muitas milhas da capital.

Defina os propósitos de tal curso, conforme o exigiria o chefe do departamento.

#### *Simulação de negócios*

Embora a simulação de uma guerra que compreende a tomada de decisões de alto nível já haja sido empregada desde quase um século, a simulação dos negócios somente se vulgarizou de-

pois da última guerra mundial. São, em essência, exercícios dinâmicos de treinamento que utilizam modelo de uma situação de gerência e relações matemáticas implícitas.

Algumas simulações desse tipo são bastantes simples quando os resultados das decisões são calculados manualmente; outros usam computadores e são complicados. Levam-nas a cabo duas ou mais equipes. Geralmente não há interação entre as equipes, mas podem-se fazer comparações da atuação das mesmas em termos de rendimento ou de custos.

Independentemente do provimento de um meio de cálculo, os dados requerem cuidadosa preparação. As simulações se efetuam em "períodos" que podem representar semanas, meses, trimestres ou anos, mas as equipes devem chegar a decisões rápidas com intervalo de meia ou uma hora, de maneira que possam simular o efeito de um ano de decisões em, digamos, seis horas. Muitos dos exercícios se relacionam com decisões de negócios relacionados com produtividade, vendas, matérias primas, etc. Preparam-se com antecedência fatos e material explicativo e os próprios árbitros ou juizes podem introduzir no jogo qualquer informação adicional.

Algumas simulações recentes pretendem afastar-se das atividades comerciais e compreendem decisões em administração de pessoal, nas quais as percentagens de servidores, os convênios sobre salários, as cifras de horas extraordinárias e de deslocamento de pessoal podem ser afetadas por decisões da gerência.

Os responsáveis pelo treinamento devem escolher o exercício correto para cada grupo particular de estudantes. As equipes estarão compostas, via de regra, de oito a dez membros, dependendo o sucesso, todavia, de conhecimentos bastante amplos. Alguns consultores e universidades têm desenvolvido simulações e em geral estão dispostos a assessorar os centros de treinamento em sua etapa inicial. Recomenda-se aceitar ditos oferecimentos.

*Método típico de simulação  
de negócios*  
*Estabeleça-se o propósito*

*Instruções* — detalhes da organização, ambiente econômico, natureza do produto ou serviço. Definir o âmbito da autoridade, as atribuições individuais e da equipe em sua totalidade. Devem descrever-se as decisões a tomar e dar-se uma explicação de como se fornecerão às equipes dados adicionais, em distintos intervalos.

*Períodos* — definidos como dias, semanas, meses, ou trimestres, sendo meia hora ou uma hora o intervalo ou o período simulado de uma decisão a outra.

*Procedimento* — se, por exemplo, devem fabricar-se quatro produtos, com três matérias primas básicas, a serem vendidas de certa forma, então, com base nesse conhecimento, e nos antecedentes, poderão tomar-se uma série de decisões com seqüências diversas. Estas decisões serão registradas em formulários especiais, especialmente programados, para facilitar a computação.



*Cálculos* — feitos manualmente ou com um computador, projetarão os resultados baseados em custo de mão-de-obra, ou transporte, reclamação de descontos, etc. Estes dados fornecidos a cada equipe serão tomados em consideração para o período seguinte.

Encerrada a simulação — anuncia-se o benefício final ou o custo para cada equipe, discute-se todo o exercício com os juízes e se analisam as decisões.

As limitações no uso da simulação são as seguintes:

- a) Alto custo de preparação e computação.
- b) Pagamento pelo uso do computador.
- c) Demanda de treinamento do pessoal admitido, para os auditores, juízes e outros peritos.
- d) Algum perigo de reações emocionais dos estudantes.
- e) Somente eficaz para pessoal administrativo ou gerencial de alto nível e de grande inteligência.
- f) Dificuldade para desenhar diagramas de dados e folhas completas de decisões.

As simulações de negócios se utilizam freqüentemente no começo dos cursos de gerência com o fim de criar consciência econômica e ajudar os estudantes em um grupo

novo, a trabalhar juntos. Alguns colégios preferem um exercício ao final do curso como recompensa por um estudo intensivo e os estudantes sentem, por vezes, que se vão do centro com a necessária confiança para tomar decisões administrativas.

*Referências* — Exercises in Business Decisions by Fairhead, Pugh and Williams. The English Universities Press Ltd., 102 Newgate Street, London E.C. 1.

#### *Grupos T e Treinamento em Relações Humanas*

O processo de estudar as reações humanas organizando grupos que se reúnem durante algum tempo sem nenhum programa estrutural foi introduzido no Reino Unido pelo Instituto Tavistock de Relações Humanas.

Reúnem-se doze ou mais pessoas, de variada preparação e, com somente alguns comentários ocasionais de um observador treinado, se realizam as sessões, observando as reações de uns e de outros frente a iniciativa que inevitavelmente tomam os membros do grupo. Não há outro objetivo nem programa preciso.

Em face da natureza negativa e inestruturada do grupo, podem surgir ressentimentos internos oriundos de intenções de domínio excessivo, timidez acentuada ou desilusão com respeito ao observador, que muito freqüentemente é considerado como um instrutor que não sabe ensinar.

Os sentimentos podem às vezes ser violentos e conheci pessoas emocio-

nalmente perturbadas por situações ocasionadas pelo grupo. Isto pode significar a saída de um membro, lágrimas ou mau humor. O observador deverá intervir, de imediato, na hipótese de ocorrer perigo capaz de prejudicar a um indivíduo — a frustração pode provocar reações agressivas em algumas pessoas.

Sem dúvida esta técnica oferece aos estudantes uma plena exposição das reações humanas. Se o observador, que é usualmente um psicólogo, encontra lentidão em observar reações, pode aconselhar ao grupo, mas, em todo caso, a liberdade para desviar-se dá a todos os membros de um grupo, de qualquer forma, a oportunidade de aprender algo acerca das reações de seus colegas.

Uma variante do método de grupo totalmente destituído de programa é o intentado com algum êxito na África Ocidental sob a iniciativa da Fundação Ford. As sessões dedicadas ao exame das reações individuais ou do grupo foram intercaladas com outros períodos dedicados a conferências específicas ou a estudos de casos.

O papel do observador foi o de evidenciar as reações dos grupos e ajudar os indivíduos a falar acerca de suas opiniões e sentimentos a respeito do estudo de casos e sobre o comportamento de seus companheiros de grupo.

Os grupos T experimentais da África Ocidental provocaram, certamente, um impacto nos participantes. Eles apreciaram a realidade dos contatos e al-

guns sentiram que poderiam encarar uma liderança e ainda as relações de família com maior confiança e compreensão. Alguns grupos organizados no começo de outros cursos de treinamento, pareciam contribuir para eficiência e utilidade das reuniões de estudo que prosseguiram. Quando efetuadas, alguns meses mais tarde, e por outro grupo T, ao fim do ano acadêmico, a avaliação e a compreensão dentro dos grupos justificaram o tempo empregado nesse método.

No caso dos centros de treinamento pretendem usar Grupos T, são de primordial importância a seleção e o subsequente treinamento dos instrutores. Cada grupo é único, mas os indícios de tensões, rigidez, reações emocionais violentas ou dano silencioso, devem ser observados e controlados — esta não é tarefa para um amador bem intencionado, mas sem treinamento. De certo modo, são grupos artificiais que se convertem em reais, depois de algumas reuniões. Os indivíduos chegam a conhecer-se uns aos outros e apesar de tentarem escapar à realidade a que se referem como uma "situação artificial", o certo é que as inibições, as ambições ou frustrações são realmente experimentadas. É por isso que deve haver um controle experimentado.

Em conclusão, o tipo Grupo T da África Ocidental, tal como eu o descrevi, é mais fácil de conduzir que o tipo de curso completamente instruído, organizado pelo Instituto Tavistock de Relações Humanas. Ainda admitindo que o estudo do comportamento humano possa ser um pouco



obstruído pela introdução das sessões intermitentes de estudo, as regras são mais fáceis de observar e o controle é menos difícil.

Uma vantagem incidental do grupo, quando usado no programa total de um curso mais prolongado é que se obtém uma franca expressão do progresso do curso. O que é que na realidade se aprendeu? É aceitável para o grupo a dose de aprendizagem obtida?

### *Programação da Aprendizagem*

Antes de preocupar-se pelo programa, deve-se esclarecer o que é que o estudante necessita aprender. Somente então devem cuidar-se dos pormenores do tema, em uma seqüência lógica.

Esta seqüência pode não ser, necessariamente, a ordem em que se efetua a aprendizagem. A seqüência lógica é um detalhe útil para o funcionário encarregado do estudo do trabalho.

É necessário, então, ter uma clara apreciação do nível de inteligência e dos dotes daqueles que farão uso do programa. O curso será, destarte, colocado em um nível adequado e baseado em uma experiência apropriada.

Quando se escreve o programa, organizam-se os passos pela ordem de aprendizagem. Alguns detalhes serão ensinados em uma única etapa — outros temas deverão dividir-se em vários passos.

Escreva cada etapa de maneira que somente possa ser compreendida se a

informação anterior houver sido devidamente assimilada. Pode-se forçar uma decisão compelindo um estudante a responder “sim” ou “não” a uma pergunta, mas deve-se ter certeza que somente existe uma resposta correta e que não há necessidade de repetir a pergunta.

A concisão é importante, mas pode ser útil a inclusão, no programa, de recursos que auxiliem a memória ou associações pictóricas. Por exemplo, quando se comparam as escalas de graus Centígrados e Fahrenheit, pode-se recordar aos estudantes os pontos de colocação de 0° e 32° e pontos de ebulição de 100° e 212°. Isto poderia fazer-se com um diagrama.

Basicamente todas as máquinas de ensinar provêm o material de ensino apresentado em forma de seqüência: uma resposta do estudante e uma imediata reação da máquina que indica se a resposta está correta e pode prosseguir a seguinte etapa, ou se está equivocado e restabelece a resposta correta.

Para tanto os passos seriam:

### *Máquina*

- a) Apresenta um tema programado para obter uma resposta
- c) Proporciona a informação necessária ao estudante para saber se está certo ou se está equivocado
- e) A máquina apresenta o próximo tema ou corrige o erro, com informação adicional.

*Estudante*

- b) Responde ao estímulo.

O estudante confirma seu conhecimento

- d) É corrigido, mediante emenda de seu erro

O programa pode ser projetado com alternativas lineares ou múltiplas, ou com ambas. Alguns programas são de produção bastante dispendiosa. Esta técnica tende a ser vantajosa para o treinamento quando o material pode ser usado por um grande número de estudantes, durante um largo período. Então o custo por estudante é baixo.

No momento os programas se aplicam em máquinas de uma determinada marca — a pressão dos instrutores deverá estimular o desenvolvimento de programas que possam ser intercambiados e usados em qualquer máquina.

Em todas as partes se fazem experiências de treinamento automático, aplicando as máquinas instrutoras, mas a máquina linear direta pode solucionar o problema para instrutores de muitos países em desenvolvimento, onde é necessário treinar a grandes quantidades de burocratas e operários.

*Preparo e apresentação de estudos de casos*

No treinamento de servidores públicos, a utilização de material de casos pré-fabricados ou publicados comercialmente, tem apenas um valor limitado. De qualquer maneira, verificar-se-á

cautelosamente se o método de casos é o melhor para esta atividade em particular.

O estudo de casos é mais operativo quando se estuda o ambiente geral do grupo de treinamento e os casos são especialmente escritos para dito grupo, levando-se em conta seu nível hierárquico.

Essas considerações implicam no estabelecimento de um grupo de investigação ou pesquisa para elaboração de estudos de casos —, estudos escritos clara e simplesmente, oriundos da experiência real, de interesse para o tema que se vai ensinar.

A informação para os casos pode se originar de relatórios de agências ou escritórios de Organização e Métodos (O & M,) dos problemas da divisão de pessoal, das associações de empregados ou dos departamentos técnicos. O valor do ensinamento pode depender da escolha ou opção dos exemplos e da clareza da expressão, quando se escrevem tais exemplos. Os bons exemplos da iniciativa gerencial ou das sábias decisões de pessoal, podem ser tão úteis como os erros.

Quando se prepara um caso, recolhem-se grandes quantidades de antecedentes e de dados. Quando se tenham empregado os detalhes e decidido os propósitos do ensinamento, então deverá fazer-se uma curta, mas clara narração — fornecendo-se contudo suficiente informação para que o estudante compreenda a dimensão do programa, evitando-se mencionar os nomes e lugares reais.



Não há razão para que uma narração básica não se faça acompanhar de recursos visuais, tais como fotografias, mapas, diagramas etc. Pode-se concluir o estudo com uma lista de perguntas a serem consideradas pelo grupo — para estudantes de nível superior isto pode não ser conveniente, já que poderia limitar o valor do caso e restringir a discussão às perguntas.

Quando os casos são utilizados, deve-se proporcionar tempo suficiente para leitura e preparação. Os apontamentos podem distribuir-se um dia antes da sessão. Qualquer debate que o caso provoque deve fazer-se sob certo controle e o instrutor deve estar suficientemente familiarizado com o mesmo a fim de aduzir qualquer informação ou orientação adequada, se a discussão atinge um ponto não considerado, ou se os estudantes se afastam do tema principal.

A produção de casos pormenorizados para leitura tem se demonstrado assaz valiosa. Isto foi feito por pessoas como Stein, na Harvard, e Wilson, na RIPA (Royal Institute of Public Administration), de Londres. Este tipo de estudo é uma leitura útil para pós-graduados, mas não é de emprego fácil na sala de aulas.

#### *Exemplo de um Estudo de Casos*

##### *1. Propósito*

O estudo do caso está programado para desenvolver a habilidade de um instrutor novo, que deverá entrevistar, com frequên-

cia, tanto chefes de departamento como alunos.

##### *2. Nota Informativa*

*José Rodriguez e o Curso de Supervisores*

Em face do baixo rendimento dos supervisores de trabalhos manuais, especialmente no tocante ao manejo de pessoal, o Conselho Municipal, seguindo uma recomendação do Conselho de Pessoal, decidiu que todos os encarregados de supervisão assistissem a um curso de cinco dias sobre técnicas de supervisão a ser realizado na Escola Técnica situada a 30 quilômetros da cidade.

##### *O Problema*

José Rodriguez é um supervisor na Seção de Estradas do Departamento de Engenheiros Municipais. Tem 40 anos de idade e é empregado do Conselho desde a idade de 15 anos. Foi promovido a seu atual cargo há sete anos e supervisionou uma turma de 20 trabalhadores inexperientes e semipreparados, encarregados de consertos e conservação de estradas e calçadas.

É popular em sua turma e entre seus companheiros supervisores. Depois do matrimônio de seus filhos, José vive com a esposa em uma pequena casa ao pé das montanhas a 4 quilômetros da cidade.

Um dos primeiros do grupo de supervisores designado para assistir a

um curso, José foi notificado de sua escolha por escrito e informado também que seu instrutor, Felipe Fernandez, o entrevistaria a respeito do curso no Escritório de Engenharia Municipal. Quando José se encontrou com o instrutor sua observação franca foi: "Se você me pede que fale acerca deste curso de treinamento, eu não quero assisti-lo!"

Discuta e analise porque José se mantém obstinado em não assistir a esse curso.

#### *Uso do Caso*

- a) O grupo enumerará e examinará as possíveis razões, v.gr. José pensa que tem muito pouco que aprender; perderia a confiança de seu pessoal se este soubesse que lhe pediram que fizesse um curso; sua esposa permaneceria sozinha; perderia o pagamento de suas horas extraordinárias; tem receio de ter de aprender novas técnicas; etc.
- b) Discuta como tratar com José — qual é o conteúdo do curso? Quem mais assistirá? Por que a gerência deseja que ele vá? Talvez como um exemplo para o pessoal menos capaz?
- c) Selecione um plano de ação — com raciocínios. Como persuadir a José para que assista.
- d) Discuta este plano final com o instrutor esquecendo-se do caso em si, mas evidenciando como os instrutores enfrentam o problema.

(A esta altura poderia divulgar-se a verdadeira razão — era que José não queria deixar sozinha a sua esposa em uma casa solitária durante cinco dias — era para ele impossível regressar à casa durante as noites).

#### *A dramatização de casos como técnica de treinamento*

A dramatização ganhou importância desde 1946 e demonstra através de experiências simuladas ou de interpretações de estudos de casos, as reações humanas ante situações diversas. É um método dinâmico que se pode utilizar para qualquer nível de empregados.

A dramatização é particularmente aconselhável no concenente ao treinamento em relações humanas ou administração de pessoal mas quando suscita emoções a técnica deve empregar-se com habilidade e parcimônia. É útil depois de uma lição para ilustrar as experiências ou episódios excepcionais com um exemplo vivo.

Existem quatro tipos de caracterizações:

- I) Uma dramatização completa de situação ou estudo de caso para suscitar no grupo debates subsequentes.
- II) Uma caracterização espontânea, em que um dos estudantes apresenta-se a si mesmo em uma determinada situação, desempenha sua parte e tenta assim influir em um "ator". As



reações são espontâneas, depressa o aluno se esquece de que está representando um papel e atua de maneira normal. O ator, que também foi instruído, provocará reações posteriores e aqui é onde se requer o controle, já que as reações emocionais ou o desmedido entusiasmo podem magoar ou causar situações embaraçosas.

III) Uma caracterização controlada — o caso das entrevistas é um bom exemplo disso. Os papéis estão em parte descritos deixando-se porém certa discricionabilidade para que os participantes expressem seus pontos de vista e revelem aspectos das respectivas personalidades. Exigem, no entanto, enredo suficiente a fim de assegurar que o tema principal de estudo permaneça claro.

IV) A caracterização inversa — quando o diretor desempenha o papel de um subordinado, sempre supondo que as relações normais são tais que se saiba o suficiente do cargo do subordinado para que a dramatização se faça com realismo.

Quando bem desempenhado o papel inverso pode demonstrar aspectos de supervisão e relações humanas que às vezes são esquecidos numa simples discussão.

A dramatização se realiza melhor em pequenos grupos, de maneira que

todos tenham oportunidade de participar e assim compartilhar qualquer tensão ou crítica. Aqueles que permanecerem ociosos durante uma dramatização poderão desempenhar o papel ou funcionar como observadores. Eventualmente, alguns pequenos grupos podem juntar-se com o fim de discutir as lições divulgadas pelas dramatizações.

Toda caracterização deve ser supervisionada. Se um instrutor fracionar uma classe em pequenos grupos deve aproximar-se o suficiente para uma fácil e razoável observação. As situações interpretadas devem ser rigorosamente impessoais convindo adotar nomes fictícios para evitar qualquer associação dos alunos com o caráter que estão interpretando. Isto reduz ao mínimo quaisquer situações embaraçosas.

O perigo do método de dramatização ocorre quando o instrutor carece de uma boa educação científica social e não se acautela quanto aos danos que uma caracterização mal supervisionada possa provocar. Esta técnica tem sua origem no treinamento proporcionado aos que estavam aprendendo a trabalhar com problemas sociais, emocionais ou raciais e a obter dados para observação e discussão. Verdadeiros atos de agressão, angústia emocional ou malentendidos podem surgir mesmo em situações simuladas, que devem ser tratados com urgência e tato.

#### *Exercício D*

##### *Descrição de um estudo de caso*

I — Os membros do Seminário trabalharão em grupos de cinco

e cada um escreverá um curto estudo de caso sobre um tema de relações humanas.

- II — Selecionar-se-á um estudo que se utilizará como caso procedente para discussão de grupo.
- III — Outro grupo será usado para fazer uma demonstração de caracterização controlada.

#### *Treinamento em serviço*

Este método é amplamente empregado no Serviço Civil da Grã Bretanha. Algumas organizações conhecem o método como "treinamento de escritório" ou "treinamento de banco". O método consiste frequentemente na observação casual (ou "sentar-se perto de Nelly"). Deveria ser um método de treinamento dinâmico, abrangendo um movimento planejado, instrução deliberada, críticas e relatórios sobre o progresso obtido.

Todos os supervisores deveriam responsabilizar-se pelo treinamento em serviço dentro de sua divisão ou seção, e reservar tempo para dar instrução. Por sua vez deveriam ser ajudados pela divisão de treinamento para aprender a arte de instruir.

Os novos empregados deveriam ser transferidos de posição pelo departamento de pessoal a fim de conhecerem um âmbito adequado de trabalho durante um período de dois anos. Tal movimento deveria ser anotado na caderneta de serviços.

Quaisquer relatórios ou críticas, além de registrados, deveriam ser dis-

cutidos pelos supervisores com os treinandos. Os casos especiais de erros ou grandes possibilidades seriam discutidos pelos supervisores com o departamento de treinamento.

Os aprendizes poderão, de vez em quando, assistir a cursos formais de treinamento e, se possível, cada fase do treinamento em serviço deverá relacionar-se com o tema principal do curso formal.

Este sistema de treinamento demonstrou ser eficiente quando a supervisão adotou uma atitude positiva. O "estou excessivamente ocupado" é uma admissão de falha na supervisão.

Os novos empregados, uma vez treinados do propósito do treinamento, costumam aceitar o conceito da mobilidade, ajustando-se por interesse a novos e por vezes pouco atrativos deveres.

#### *Treinamento dentro da indústria (T.W.I.)*

É um simples curso pormenorizado para supervisores, introduzido no Reino Unido pelos Estados Unidos durante a última Guerra Mundial. Relaciona-se com quatro aspectos principais da supervisão:

- a) Instrução do trabalho
- b) Relações de trabalho
- c) Métodos de trabalho
- d) Segurança no trabalho

Cada curso é programado para cinco dias e meio. Qualquer departamento



ou fábrica pode organizá-lo com um mínimo de interrupção dos deveres normais. A instrução se faz seguindo um padrão impresso, pois cada curso se baseia em passos lógicos, conectando cada um com um lema padrão ou com um subtítulo da matéria. Mais tarde se introduziu uma maior flexibilidade e o curso tornou-se menos rígido e mais adaptável aos problemas de supervisão local.

### *Instrução do Trabalho*

I — Como prepara-se para dar instrução:

Divida o trabalho em etapas  
Selecione pontos-chaves  
Enumere e prepare tudo de forma apropriada

II — Como instruir:

Prepare os alunos  
Apresente o tema por meio de demonstrações em etapas  
Submeta a provas  
Ponha a trabalhar e verifique cada vez que for necessário.

### *Relações de Trabalho*

I — Fundamentos para as boas relações de pessoal: outorgue crédito quando for merecido e informe a todos sobre qualquer mudança ocorrida.

II — Como manejar um problema:  
Obtenha os fatos  
Examine, sopes e decida  
Ação — aja  
Verifique os resultados

### *Métodos de trabalho*

Em primeiro lugar pergunte se todo o trabalho poderia ser eliminado. Em seguida dê os seguintes passos:

I — Selecione:

O trabalho no que possa melhorar a segurança, fazê-lo mais fácil, e simplificá-lo.

II — Registre:

Com a cooperação do trabalhador, registre ou ilustre o trabalho realizado. Anote as dificuldades.

III — Examine:

Pergunte o que, aonde, por que e quando se faz? Quem faz? Como?

Analise com a finalidade de aperfeiçoar o método.

### *Segurança no Trabalho* (Como prevenir acidentes)

I — Localize o perigo na:

- a) Área de trabalho
- b) Método de trabalho
- c) O trabalhador

II — Exerça ação imediata para controlar ou eliminar o perigo.

Este curso é da maior utilidade para os trabalhadores manuais, mas o tratamento geral de que os acidentes não ocorrem sem uma razão, é aplicável a toda atividade.

### *Visitas de estudo*

Não há dúvida que muitas das chamadas visitas de estudos são uma perda de tempo. Um grupo de estudantes e anfitriões igualmente entediados, perambulam pelos escritórios e fábricas, sem ver nem entender o que realmente se deseja que observem e compreendam. O aspecto social da visita pode ser de primeira classe, mas isso não justifica o esforço. Ambos, visitantes e anfitriões, devem ser instruídos e aos alunos se deve proporcionar informação ou diagramas com suficiente antecipação. As instruções destinadas à autoridade visitada devem incluir perguntas exatas ou requerimentos, além de descrever o nível educacional e demais características do grupo de estudantes. Isto nem sempre se sabe, e nesse caso, há possibilidade de que a visita tenha apenas um êxito parcial.

Os grupos de mais de cinco têm dificuldades para ver e ouvir o seu guia. Também é difícil dividir-se em subgrupos e solicitar mais guias. Cada subgrupo ou indivíduo concentrar-se-á em certos aspectos da visita e escreverá um relato sobre a mesma quando esta estiver concluída.

### *Exercício E*

#### *Visita de Demonstração*

Selecionar-se-á um grupo de três para combinar uma visita a uma organização local e dito grupo terá a responsabilidade de instruir aos participantes do seminário e membros da organização que os acolherá.

Os métodos e os entendimentos serão criticados e a visita será submetida a uma avaliação total, para o que será convidado algum funcionário da organização visitada. O resto dos membros do seminário, atuando como estudantes, fará um comentário da visita.

### *Recepção, documentação e bem-estar dos estudantes*

É óbvia a necessidade de uma instrução prévia e adequada aos estudantes que assistem a um curso de treinamento e a maioria dos treinadores preparará material com este propósito. As boas intenções muitas vezes permanecem frustradas por culpa dos patrões ou chefes de departamento. Além dos estudantes em potencial não receberem a documentação, acontece com freqüência que nem sequer têm idéia de que foram designados para assistir a um curso.

Às vezes os estudantes são designados apenas algumas horas antes de sua partida; os programas e as passagens são precipitadamente colocados em suas mãos. Têm pouco tempo para organizar seus assuntos domésticos e vão aos cursos preocupados e temerosos quanto às condições e padrões de rendimento que deles se esperam. Tudo isso obstaculiza qualquer plano elaborado pelo centro de treinamento para lograr uma adequada recepção.

Admitindo que o estudante haja sido registrado e acomodado, seu bem-estar pode ser um problema maior durante o treinamento que em seu



trabalho normal. Suas necessidades podem ser maiores, pois está longe do lar e dos amigos, vivendo em um ambiente estranho. As condições de vida, a má saúde, a nostalgia e a preocupação pelo rendimento podem ser prejudiciais. Alguém do centro de treinamento deverá responsabilizar-se pela supervisão desses assuntos; o custo extra se justificará com um treinamento mais eficiente e mais oportunidade para revisar os resultados do trabalho do estudante.

Cumprir fazer-se um positivo esforço para organizar atividades sociais destinadas aos estudantes. Não sendo muito freqüentes, não devem considerar-se como uma interferência, especialmente se tais eventos são optativos.

A existência de um instrutor conselheiro à disposição dos estudantes é imperativa inclusive para consultas sobre problemas, progresso e investigação. Esta nova demanda de mais pessoal para o centro de treinamento, facilmente se justificaria.

Os relatórios francos sobre o trabalho dos estudantes, incluindo as incumbências práticas que se realizaram são mais importantes do que os exames finais ou os informativos gerais. À parte qualquer benefício obtido pelos estudantes, o dirigente deve formular uma apreciação dos padrões de educação e da debilidade da seleção de estudantes.

Pode ser de maior utilidade o fornecimento de uma orientação bibliográfica depois de duas ou três se-

manas de iniciado o curso, do que no começo do mesmo. Depois desse período os estudantes terão formado uma idéia mais clara da importância, significado e objetivo do curso. Ajudá-los-á, portanto, a comprar livros com uma maior propriedade.

O pessoal de alto nível encaminhado ao estudo raramente terá tempo para ler muito antes de sua partida. As listas de leituras antecipadamente remetidas devem ser curtas e cobrir aqueles *livros que realmente devem ser lidos*, em vez de oferecer grandes opções em que não se mostrem claramente as prioridades.

Os registros e relatórios sobre estudantes podem ser essenciais para os cursos maiores e de valor, tanto para os centros de treinamento como para os beneficiários. Contudo, não é justo enfatizar demasiado o rendimento nos cursos de curta duração. Os departamentos que recebem relatórios dos centros de treinamento devem ser instruídos sobre como devem interpretá-los. Usualmente isto quer dizer que o contato pessoal entre o instrutor e os chefes de divisão ou departamento é imperativo. Esta precaução e este entendimento são particularmente importantes quando se trata de cursos internacionais em que a teoria aprendida tem pouca aplicação no ambiente prático como o que o estudante enfrenta em seu retorno. O fracasso em um curso seria forçosamente um passo atrás em sua promoção e esse temor deve ser eliminado da mente dos estudantes, especialmente daqueles de idade madura.

Da mesma forma como os estudantes são bem acolhidos ao curso, ao regressarem ao trabalho deveriam, igualmente, ser bem recebidos e estimulados no sentido da aplicação do treinamento recebido. Os instrutores que têm contato com os chefes de departamento acompanharão de perto a atitude dos alunos recém-treinados e procurarão contribuir para reincorporá-los às respectivas tarefas.

### *Avaliação do Treinamento*

É possível testar a eficácia do treinamento com procedimentos específicos ou habilidades técnicas, por meio de provas, exames ou inspeções do trabalho pessoal. A avaliação do treinamento em supervisão ou gerência, é muito mais difícil.

O isolamento de grupos ou de indivíduos treinados somente é possível durante curtos períodos e as carreiras de gerência ou administrativas a seu devido implicam mobilidade entre organizações, com o fim de adquirir experiência.

A avaliação é mais eficaz alguns meses ou anos depois do treinamento de vez que qualquer êxito observado pode ser atribuído a uma habilidade inata ou a alguma experiência estranha ao curso.

É possível registrar algumas reações ao treinamento, tanto da parte dos estudantes como dos chefes. Utilize esta informação para melhorar o ensino, mantendo contato com os estudantes ou chamando-os de novo para um curso de reciclagem. Destarte, gra-

dualmente construir-se-á uma ponte de confiança que facilitará o início do julgamento sobre o rendimento do treinamento e sua aceitação. Tudo isto toma tempo e o Real Instituto de Administração Pública (RIPA) consumiu cinco anos e inúmeros cursos para obter reações válidas da parte de governos estrangeiros e principais departamentos que enviaram seu pessoal ao treinamento.

O resultado do treinamento interessa mais ao patrono do que ao estudante.

Outra grande dificuldade da avaliação é que os grupos de treinamento variam em alguns aspectos apesar da firme intenção de ter um curso homogêneo, de um padrão aceito. Não existem, além do mais, dois programas de treinamento que sejam absolutamente similares, em padrão ou conteúdo.

Com o objetivo de compreender as debilidades no rendimento subsequente é essencial que os responsáveis pela programação dos cursos, e mais tarde, do relatório sobre os estudantes possuam uma idéia precisa do ambiente de trabalho que envolverá aos estudantes em seu retorno. Eu me senti horrorizado pelo treinamento efetuado em alguns centros, nos quais o pessoal docente tem pouca ou nenhuma idéia do problema com que os estudantes se deparam. Eu sei que há dificuldades, mas pelo menos, um membro de cada grupo de instrutores deve procurar obter uma boa experiência a respeito. De outro modo, a natureza e a dimensão dos problemas com que os estudantes se defrontam podem deixar sem sentido as teorias ensinadas.



Quando se efetua uma avaliação de treinamento em relações humanas, é freqüentemente mais fácil fazê-la por exceção. Se uma divisão ou escritório têm um número desproporcionado de casos de disciplina, ou se a produção é particularmente baixa, existe a possibilidade de que a supervisão esteja falhando de alguma forma. Se isto é assim, o treinamento poderá ser a razão de ser do fracasso. O passo seguinte consiste em averiguar os motivos, o porque. Treinamento excessivamente concentrado no pessoal administrativo de mediano ou alto nível, é um ato de fé. Projetam-se cursos ambiciosos de até um ano, introduz-se uma massa de teorias e experiências no programa, com a esperança de que produzirá algum benefício. Sabê-lo-emos realmente? Há espaço para muita pesquisa neste aspecto do treinamento bem como oportunidade para uma crítica sincera.

A principal justificação para o treinamento é a de que ele ensina mais rapidamente o trabalho às pessoas do que por simples observação ou "aprendizagem no banco", além de produzir um maior rendimento. Quando não se obtém um melhoramento razoável no concernente à rapidez e à qualidade do trabalho, o treinamento está falhando: tais sintomas são evidentes.

Outra forma de controlar o rendimento do treinamento, são os serviços de gerência ou os relatórios de (Organização e Métodos O & M) que, com bastante objetividade, podem apontar os erros ocorrentes, erros ou falhas que deveriam ter sido eliminados pelo treinamento. Sempre que se-

ja possível, os relatórios de Organização e Métodos (O & M) deverão circular até as divisões de treinamento.

## BIBLIOGRAFIA

### General

BRITISH INSTITUTE OF MANAGEMENT  
Management training techniques. London: B.I.M., 1962. pp. 68, 9s. 6d.

CHADWICK, C. M.  
Administrative training: notes on syllabus. "Journal of Administration Overseas"

DE PHILLIPES, FRANK A., BERLINER, WILLIAM M., & CRIBBIN, JAMES J.  
Management of training programs. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1960. pp. 470 57s. 6d.

HACON, R. J.  
Management training, aims and methods: London: English Universities Press, 1961. pp. 254, 17 s. 6d.

HOLDING, D. H.  
Principles of training. Oxford Pergamon Press, 1965. pp. 156. 17s. 6d.

STONE, DONALD C. (ed.)  
Education in public administration: a symposium on teaching methods and materials. Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1963. pp. 196. Obtainable in U.K. from R.I.P.A. 36s.

SWEENEY, STEPHEN B. (ed.)  
Education for administrative careers in government service. Philadelphia, Pa.: University of Pennsylvania Press,

## TAYLOR, NANCY

Selecting and training the training officer. London: MacDonald and Evans for Institute of Personnel Management, 1966. pp. 90. 15s.

## THICKNER, FRED

Training in modern society: an international review of training practices and procedures in Government and industry. Albany, N. Y.: Graduate School of Public Affairs, State University of New York, 1966, pp. 180. Price not known.

## UNITED NATIONS

A handbook of public administration: current concepts and practice with special reference to developing countries. New York, 1961, Obtainable in U.K. from H.M.S.O. pp. 126. 9s. 6d.

---

Handbook of training in the public service. New York, 1966. Obtainable in U.K. from H.M.S.O. pp. 308. 30s.

## UNIVERSITY GRANTS COMMITTEE

Report of the committee on university teaching methods (Chairman: Sir Edward Hale). London: H.M.S.O., 1964, pp. 174. 10s.

*Estudio de casos*

## BECK, EDWIN A. (ed.)

Essays on the case method in public administration. Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1962. Obtainable in U.K. from R.I.P.A. pp. 120. 28s.

## BRITISH INSTITUTE OF MANAGEMENT

Case study practice London: B.I.M., 1960, pp. 54. 12s. 6d.

How to lead case studies: A symposium. London: B.I.M., 1963. pp. 40 o/p.

MacRAE, STUART AND PAGE, STUART  
Sasebook: studies in administration. London: Edward Arnold, 1966. pp. 122. 10s.

TARKOUSKI, Z.M.T. & TURNBULL, AVICE, V.

Scientists versus administrators: an approach towards achieving greater understanding. "Public Administration", Autumn 1959, pp. 213-56.

TURNBULL, AVICE V.

The use of case study in the British Civil Service. "Public Administration", Summer 1957, pp. 125-42.

*Dramatizaciones*

KLEIN, ALAN F.

How to use role playing effectively. New York: Association Press, 1959, pp. 62. \$1.

Role playing in leadership training and problem solving. New York: Association Press, 1956. pp. 176. 28s.

*Técnica del cesto*

LOPEZ Jr., FELIX M.

Evaluating executive decision making: the in-basket technique. A.M.A. Research Study no. 75. New York: American Management Association, 1966. pp. 160. 81s.

*Sicologia*

KNIGHT, REX & MARGARET

A modern introduction to psychology.



7th. ed. London: University Tutorial Press, 1966. pp. 272 11s. 6d. (Copy supplied to each member of the course).

LEAVITT, H. J.

Managerial psychology. 2nd. ed. Chicago and London: University of Chicago Press, 1964. 18s. 6d. (paper), 45s. (cloth).

MAIER, NORMAN R. F.

Psychology in industry. 3rd. ed. Boston: Houghton Mifflin. London: George G. Harrap. 1965. pp. 718. 55s.

MUNN, NORMAN L.

Psychology: The fundamentals of human adjustment. 4th ed. London: George G. Harrap, 1961, pp. 812. 54s.

VITELES, MORRIS S.

Motivation and morale in industry. London: Staples Press, 1954. pp. 510. 60s.

### Exámenes

#### SECONDARY SCHOOL EXAMINATIONS COUNCIL

The Certificate of Secondary Education: an introduction to some techniques of examining. Examinations Bulletin No. 3. London: H.M.S.O., 1964. pp. 70. 6s.

VERNON, PHILIP E.

The Certificate of Secondary Education: an introduction to objective-type examinations. Secondary School Examinations Bulletin No. 4. London: H.M.S.O., 1964, pp. 20. 2s. 3d.

WISEMAN, STEPHEN (ed.)

Examinations and English Education. Manchester: Manchester University Press, 1961. pp. 188, 21s (Chapter VI. The efficiency of examinations. pp. 133-64).

### Disertación

GARRET, H. G.

Successful public speaking. London: Newnes, 1965, pp. 128. 7s. 6d. (cloth) 3s. 6d. (paper).

### Enseñanza Programada

BECKER, JAMES L.

A programmed guide to auto-instructional programmes. Camden, N.J.: Radio Corporation of America Service Co., 1963. Distributed in U.K. by Inadcon, Ltd. pp. 190. 63s.

DAVEY, D. MACKENZIE & McDONNELL, P.

Programmed instruction. London: MacDonald and Evans for Institute of Personnel Management, 1964, pp. 56. 10s. 6d.

FRY, EDWARD B.

Teaching machines and programmed instruction: an introduction. New York and London: Mc Graw Hill Book, Co. 1963. pp. 244. 46s.

LEITH, G.O.M. & OTHERS

A handbook of programmed learning: special supplement to "Educational Review" 2nd. ed. Institute of Education, University of Birmingham, 1966. pp. 152. 10s. 6d.

THOMAS, C. A. & OTHERS

Programmed learning in perspective:

a guide to programmed writing. London: City Publicity Services, 1963. pp. 182. 28s.

*Adiestramiento de Oficina*

MINISTRY OF LABOUR

Training for commerce and the office: a report by the Central Training Council's Commercial and Clerical Training Committee. London: H.M.S.O., 1966, pp. 140. 7s. 6d.

*Adiestramiento por Proyectos*

SARGENT, J. E.

Project training and case studies. "Public Administration", Winter, 1960. pp. 353-67.

*Adiestramiento en Relaciones Humanas*

IVENS, MICHAEL

The practice of industrial communication. London: Business Publications, 1963, pp. 332. 45s.

NYLEN, DONALD AND MITCHELL, J. ROBERT

Staff development and human relations training: a handbook of materials for use in West African training programmes. New York: The Near East and African Division, The Founda-

tion, 1962, pp. 228. No price quoted.

MILES, MATTHEW B.

Learning to work in groups: a programme guide for educational leaders. New York: Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, 1959. pp. 286. 19s. 6d.

RICE, A. K.

Learning for leadership: interpersonal and intergroup relations. London: Tavistock Publications, 1965, pp. 200, 30s.

WHITAKER, GALVIN (ed.)

T-group training: group dynamic in management education. A.T.M. Occasional Papers 2 Oxford: Basil Blackwell, 1965, pp. 82. 14s.

*Estudiantes*

LIVINGSTONE, A. S.

The international student. Manchester: Manchester University Press, 1964. pp. 56. 7s. 6d.

POLITICAL AND ECONOMIC PLANNING

New Commonwealth student in Britain: with special reference to student from East Africa. London: George Allen and Unwin, 1965, pp. 254. 35s.



# A Decisão Eficaz

Autor: **PETER DRUCKER**

Tradução de OLGA FERRINI DE FARIA

Fonte: "Harvard Business Review (Jan/Feb. 1967)

... resulta de um processo sistemático, com elementos claramente definidos, que é dirigido numa sequência distinta de passos.

Os bons executivos não tomam um grande número de decisões: concentram-se no que é importante. Tentam tomar as poucas decisões importantes, no seu mais alto nível conceitual. Procuram as constantes de uma situação, para examinar o que é estratégico e genérico, e não apenas "resolver problemas". Não estão, portanto, grandemente impressionados com a velocidade da tomada de decisão; consideram, até, a excessiva habilidade para manipular um grande número de variáveis um sintoma de julgamento menos consciente. O que lhes interessa é saber a respeito de que trata a decisão e quais as realidades magnas que ela deve satisfazer. Estão mais preocupados com o impacto que com a técnica, mais com o bom senso que com habilidade.

Sabem quando uma decisão deve ser baseada em princípios e quando deve ser tomada pragmaticamente, de acordo com os aspectos do caso.

A decisão mais difícil está entre a opção acertada e a opção desacertada, sabem como distinguir entre as duas. O passo mais demorado no processo decisório não é tomar a decisão, mas colocá-la em execução. A menos que ela tenha "degenerado em trabalho", não terá sido uma decisão, mas, no máximo, uma declaração de intenção. Isto significa que, enquanto a decisão propriamente dita baseia-se no mais alto nível de compreensão conceitual o cometimento da ação deve estar tão próximo quanto possível da capacidade daqueles que vão executá-la.

Acima de tudo, um bom executivo sabe que o processo decisório tem sua sistemática e seus elementos claramente definidos.

## *Sequência de passos*

Os elementos, por si sós, não levam à decisão. Na verdade, cada decisão é um julgamento arriscado. Mas, a menos que esses elementos sejam os pontos de apoio do processo decisório, o executivo não chegará a uma decisão acertada e muito menos a

uma decisão eficaz. Neste artigo, portanto, procuraremos descrever a sequência de passos do processo decisório. Os passos são seis:

1 — *A classificação do problema.* É genérico? É excepcional e único? Ou é a primeira manifestação de uma nova modalidade para a qual uma norma deverá ser formulada?

2 — *A definição do problema.* Qual a matéria com que vamos lidar?

3 — *As especificações a que a solução do problema deve atender.* Quais são as condições-limite?

4 — *A decisão sobre o que é "acertado", mais do que "aceitável", a fim de encontrar as condições-limite.* O que satisfará plenamente as especificações, antes que se dê atenção aos compromissos, adaptações e concessões que tornem aceitável a decisão?

5 — *A formulação do esquema de ação a ser desenvolvido.* Que ação deverá ser cometida? Quem deverá saber a respeito?

6 — *A realimentação, que testa a validade e a eficácia da decisão contra o curso natural dos acontecimentos.* Como está sendo executada a decisão? As premissas em que foi baseada são corretas ou obsoletas?

Vejamos cada um desses elementos de per si.

## *A classificação*

O executivo pergunta-se: Trata-se de um sintoma de desordem fundamental, ou de um fato isolado? O fato genérico sempre pode ser tratado com uma norma, um princípio. Mas o fato excepcional só pode ser tratado como tal e quando se manifesta.

Estritamente falando, o executivo poderia distinguir entre quatro mais facilmente que entre dois tipos diferentes de ocorrência.

Primeiramente, há o fato verdadeiramente genérico, de que o evento singular é apenas um sintoma. Muitos dos "problemas" que se apresentam no curso do trabalho de um executivo são desta ordem. Decisões imaginativas em negócios não são "decisões". São adaptações. O problema é genérico. Isto é ainda mais freqüente em organizações manufatureiras. Por exemplo:

A equipe de controle e engenharia de produção certamente lidará com centenas de problemas no curso de um mês. Entretanto, sempre que esses problemas são analisados, em grande maioria, provam-se apenas sintomas — e manifestações — de situações básicas subjacentes. O engenheiro de controle ou o engenheiro de produção que trabalha num compartimento estanque não pode ver isto. Ele pode ter algumas dificuldades com as juntas das tubulações de vapor, e é só.

Somente quando se analisar a carga total de trabalho de uma equipe em vários meses é que o problema gené-

Nota do Autor: Este artigo é extraído de um capítulo do meu próximo livro "The Effective Executive", a ser publicado por Harper & Row, Publishers, Inc.



rico se apresentará como tal. Então se verificará que a temperatura e a pressão tornaram-se elevadas demais para os equipamentos, e que as juntas devem ser redesenhadas, para poderem suportar cargas maiores. Até que essa análise seja feita, a equipe gastará muito tempo vedando escapamentos, sem conseguir controlar a situação.

O segundo tipo de ocorrência é o problema que, embora se apresente como fato isolado na organização, é, na verdade, genérico. Consideremos:

A companhia que recebe uma oferta para fundir-se com outra, jamais receberá tal oferta outra vez, se a aceitar. É uma situação irreversível, para a organização individual sua diretoria e sua gerência. Mas é, naturalmente, uma situação comum, que se apresenta inúmeras vezes. Decidir sobre a aceitação ou não de uma tal oferta exige a observância de certas normas. Para estas, entretanto, o executivo terá de valer-se da experiência de terceiros.

A seguir, temos o evento verdadeiramente excepcional, que o executivo deve identificar. Ilustrando: A falta de energia que mergulhou na escuridão as regiões norte e nordeste dos EUA, desde St. Lawrence a Washington em novembro de 1965 era, segundo as primeiras notícias, uma situação realmente excepcional. Assim também a tragédia da talidomida, que causou o nascimento de tantas crianças deformadas nos princípios da década de 60. As probabilidades de verificação de qualquer destes eventos eram de um para dez milhões, ou de um para

cem milhões e a simultaneidade entre eles era de repetição tão improvável quanto seria, por exemplo, a desintegração em seus átomos da cadeira em que o leitor se acha sentado.

Os fatos verdadeiramente únicos são raros. Quando o evento se manifesta, o executivo deve indagar se se trata realmente de uma exceção, ou se é apenas a primeira manifestação de um novo tipo de fato. E isto — a manifestação primeira de um novo problema genérico — é a quarta e última categoria de fatos com que lida o processo decisório. Assim, sabemos hoje que tanto o colapso de energia no nordeste dos EUA como a tragédia da talidomida eram apenas as primeiras manifestações de situações que, sob condições da tecnologia e da farmacologia modernas, poderão tornar-se bastante freqüentes, a não ser que soluções genéricas sejam encontradas.

Todos os fatos, à exceção dos realmente únicos, requerem soluções gerais. Eles requerem uma norma, um princípio, uma política. Uma vez que o princípio correto tenha sido aplicado, todas as demais manifestações da situação podem ser tratadas pragmaticamente, isto é, por adaptação da regra às circunstâncias concretas do caso. Os fatos isolados devem ser tratados individualmente. O executivo não pode desenvolver normas para o que é excepcional.

O executivo eficaz aplica-se a identificar com qual das situações acima está tratando, e sabe que decidirá erradamente se classificá-la de modo incorreto.

O mais comum dos enganos cometidos no processo decisório é o tratar uma situação genérica como se fora uma série de fatos isolados, isto é, ser pragmático por falta de compreensão da situação, e de princípios para controlá-la. O resultado inevitável é frustração. Isto foi claramente demonstrado em muitos itens da política interna e externa da Administração Kennedy.

A despeito do brilhantismo de seus membros, a Administração obteve apenas um sucesso fundamental, e este foi na crise dos mísseis cubanos. No mais, conseguiu praticamente nada. A razão principal foi, certamente, o que seus membros chamavam "pragmatismo", isto é, a recusa da Administração à formulação e ao desenvolvimento de normas e princípios, e sua insistência em tratar cada coisa "de acordo com seus méritos". Entretanto, estava patente para todos, inclusive os membros da Administração, que as premissas básicas em que se apoiava a sua política — as premissas válidas para os anos imediatos ao pós-guerra — haviam-se tornado irrealísticas nos anos 60, tanto nos assuntos internos quanto nos internacionais.

Igualmente comum é o erro de tratar um novo evento como se fora apenas mais um exemplo de um problema antigo, ao qual se aplicariam normas já existentes.

Este foi o erro que deixou agravar-se o *deficit* local de energia na fronteira New-York/Ontario até que ele se tornasse o maior colapso de toda a região nordeste. Os engenheiros especialistas, notadamente na Cidade de

New York aplicaram as normas correspondentes a uma situação de sobrecarga rotineira. Entretanto, seus instrumentos haviam denunciado uma situação extraordinária, que estava a exigir medidas excepcionais de controle.

Ao contrário, a única grande vitória do Presidente Kennedy na crise dos mísseis cubanos resultou de sua aceitação do desafio de uma questão excepcional e extraordinária. Tão logo ele aceitou esse desafio, seus inegáveis recursos de inteligência e coragem entraram em cena.

### *A definição*

Uma vez que o problema foi classificado como geral ou excepcional fica razoavelmente fácil defini-lo. "De que se trata". O que é pertinente aqui? Qual a chave para esta situação?" Estas perguntas são conhecidas. Mas só os executivos competentes estão atentos para o perigo deste passo, que não é a definição errada, mas a definição plausível, porém incompleta.

Assim, a indústria automobilística americana ateu-se a uma definição plausível, mas incompleta, do problema da segurança. Foi esta falha — mais que a relutância em investir na engenharia de segurança — que, em 1966, acabou por colocar a indústria sob os ataques do Congresso pela falta de segurança de seus carros, deixando-a preocupada. Simplesmente, não é verdade que a indústria automobilística tenha relegado a questão da segurança.

Pelo contrário, trabalhou por mais segurança na engenharia de trânsito



e no treinamento de motoristas, julgando que essas seriam as áreas prioritárias. Que os acidentes são causados por estradas e motoristas inseguros é aceito como plausível. De fato, todos os órgãos envolvidos de alguma forma com a segurança de trânsito, desde a polícia rodoviária às escolas, fizeram campanhas nesse sentido. Campanhas que tiveram algum resultado. O número de acidentes em estradas decaiu bastante, e, da mesma forma, motoristas que haviam recebido treinamento de segurança foram envolvidos em menor número de acidentes.

Mas, apesar de o índice de acidentes em cada 1.000 carros, ou em cada 1.000 milhas percorridas ter caído, o número total de acidentes e o seu grau de seriedade continuaram em ascensão. Deveria ter ficado claro desde o princípio que algo deveria ser feito a respeito da pequena mas importante probabilidade de que os acidentes ocorressem a despeito das leis e do treinamento de segurança.

Isto significa que as futuras campanhas de segurança deverão ser acompanhadas de medidas que tornem os acidentes menos perigosos. Apesar de os carros terem sido projetados para serem seguros quando dirigidos corretamente, deverão ser projetados também para oferecer segurança mesmo quando usados incorretamente.

Só há uma garantia contra o risco de sermos presa de uma definição incompleta do problema: testá-la várias vezes, contra todos os fatos observáveis e abandoná-la tão logo ela deixe de ajustar-se a qualquer deles.

O bom executivo sempre testa os indícios de que algo atípico ou extraordinário esteja ocorrendo. Ele interroga se a sua definição explica os fatos observados, e se explica-os todos. Ele anota o que a definição deve produzir em termos de acontecimentos, — por exemplo, fazer desaparecer os acidentes de carro — e então testa regularmente, a fim de verificar se isto realmente ocorre. Finalmente, ele volta a examinar toda a questão sempre que verifica algo atípico, quando se defronta com fenômenos que sua definição não explica, ou quando o curso dos acontecimentos se desvia, mesmo por detalhes, de sua previsão.

Estas são em essência as regras que Hipócrates estabeleceu para o diagnóstico médico há mais de 2000 anos. São as regras da observação científica primeiramente formuladas por Aristóteles e reafirmadas por Galileu há 300 anos. São, em outras palavras, regras bem conhecidas e testadas, que um executivo pode aprender a aplicar sistematicamente.

### *As especificações*

O outro elemento importante do processo decisório é a definição clara do que a decisão deve acarretar. Quais os objetivos que deve alcançar? Quais os índices mínimos a atingir? Em ciência estas são as condições-limite. Uma decisão, para ser eficaz, deve atingir essas condições-limite. Consideremos: Alfred P. Sloan, ao assumir a direção da General Motors em 1922, provavelmente perguntou-se se as necessidades da empresa seriam satisfeitas com a retirada da au-



tonomia dos diretores de divisão. Sua resposta foi claramente negativa. As condições-limite de seu problema demandavam autoridade e responsabilidade nas posições de chefia de operações. Isto era tão necessário quanto o controle e a unidade na cúpula. Todos antes de Sloan haviam visto a questão como de personalidades — a ser resolvida através de uma luta pelo poder da qual um homem saísse vitorioso. As condições-limite, Sloan verificou, demandavam solução para um problema institucional — a ser resolvido através de uma nova estrutura: descentralização, para equilibrar a autonomia local de operações com controle central de direção e política.

A decisão que não satisfaz às condições-limite é pior que a definição errada do problema... É completamente impossível salvar uma decisão que parte de premissas certas mas desvia-se antes de chegar às conclusões certas. Além do mais, é preciso ter uma idéia clara das condições-limite para saber-se quando uma decisão deve ser abandonada. A causa mais comum do fracasso de uma decisão não reside no fato de ela ter sido errada de início. Na maioria das vezes, a mudança subsequente de objetivos — as especificações — é o que torna uma decisão anteriormente acertada repentinamente insatisfatória. E, a menos que o executivo tenha mantido claramente definidas as condições-limite, para possibilitar a imediata reforma de uma decisão já em andamento através da adoção de nova política mais apropriada, ele poderá até não perceber que as coisas mudaram. Por exemplo:

Franklin D. Roosevelt foi severamente criticado por sua mudança de candidato conservador em 1932 para Presidente radical em 1933. Mas não era Roosevelt que havia mudado. O repentino colapso econômico que se verificou entre o verão de 1932 e a primavera de 1933 mudara as especificações. A política apropriada para o objetivo de recuperação econômica nacional — que poderia ter sido uma política econômica conservadora — deixou de ser a acertada quando, com o "Bank Holiday", o objetivo teve de passar a ser a coesão política e social. Quando as condições-limite mudaram, Roosevelt imediatamente substituiu o objetivo político (reforma) pelo seu objetivo econômico anterior (recuperação).

A definição clara sobre as condições-limite é necessária, acima de tudo, para a identificação da mais difícil das decisões: aquela em que as especificações a serem satisfeitas são essencialmente incompatíveis. Em outras palavras esta é a decisão que poderia — poderia, apenas — ser eficaz se nada mais corresse mal. Um caso clássico foi a decisão do Presidente Kennedy sobre a Baía dos Porcos:

Uma especificação, é claro, estava em derrotar Castro. A outra era fazer parecer que a invasão fora um levante "espontâneo" dos cubanos. Mas estas duas especificações só seriam compatibilizadas se um levante imediato contra Castro varresse toda a ilha, paralisando completamente o exército cubano. E conquanto isto não fosse impossível não era tampouco provável, num Estado tão ferreamente controlado.



Uma decisão como esta é comumente chamada "jogo". Mas na verdade elas derivam de algo menos racional que uma jogada, isto é, da esperança, contra toda possibilidade de que duas especificações claramente incompatíveis possam ser satisfeitas simultaneamente. Isto é, esperar por um milagre, e a questão com os milagres não é que sejam tão raros, mas que sua verificação seja de todo imprevisível.

Todos podem errar. Na verdade, todos nós, às vezes, tomamos decisões erradas. Mas nenhum executivo precisa tomar uma decisão que em si mesma pareça ter eficácia, porém, na realidade falhe na satisfação das condições-limite.

#### *A decisão*

O executivo deve partir do que é "correto", preferencialmente ao do que é "aceitável", precisamente porque ele sempre tem de fazer concessões no final. Mas se ele não sabe o que satisfará as condições-limite, não poderá distinguir entre a concessão acertada e a desacertada.

Consideremos: Aprendi isto quando comecei em 1944 meu primeiro grande contrato de consultoria. Era um estudo da estrutura de direção e política da General Motors. Alfred P. Sloan Jr., que era o Presidente e principal executivo da Cia., chamou-me ao seu escritório e disse-me: "Não lhe direi o que estudar, o que relatar ou a que conclusões chegar. Isto é sua tarefa. Minha única instrução é que você relate o que você achar que é certo. Não se preocupe com a nossa

reação. Não se preocupe se vamos gostar disto ou se vamos gostar daquilo. E, acima de tudo, não se envolva com concessões que possam tornar suas conclusões inaceitáveis. Não há um só executivo nesta Cia. que não saiba fazer todas as concessões imagináveis sem a sua ajuda. Mas ele não poderá fazer a concessão acertada, a não ser que você lhe diga o que será acertado.

O executivo sabe que há dois diferentes tipos de concessão. Um está expresso no velho provérbio: "Meio pão é melhor que nenhum pão". O outro, na estória do Julgamento de Salomão, claramente baseado no reconhecimento do fato de que "meia criança é pior que criança nenhuma".

No primeiro caso, as condições-limite estão ainda sendo atendidas: a finalidade do pão é servir de alimento, e meio pão é ainda alimento. Numa criança, entretanto, não satisfaz as condições-limite, pois meia criança não pode viver e crescer.

É perda de tempo preocupar-se com o que será aceitável e o que o executivo deveria ou não dizer a fim de não causar resistência (as coisas com que nos preocupamos raras vezes acontecem, ao passo que objeções e dificuldades em que nem se pensaria podem de um momento para outro provar-se como obstáculos quase intransponíveis). Em outras palavras, o executivo nada ganhará em começar com a pergunta — o que é aceitável? — Pois enquanto a responde, abandona as coisas importantes e perde a chance de apresentar-se com uma resposta *eficaz*.

### A ação

Converter a decisão em ação é o quinto elemento mais importante do processo decisório. Enquanto a avaliação das condições-limite é o passo mais difícil no processo decisório, a conversão da decisão em ação é o mais demorado. Entretanto uma decisão não se efetivará a menos que o cometimento da ação tenha feito parte dela desde o princípio. De fato, não terá havido decisão a menos que sua execução em passos específicos tenha sido cometida à responsabilidade e ao trabalho de alguém. Até então, terá sido apenas uma boa intenção.

A falha em muitas diretrizes políticas, especialmente as comerciais, é que elas não contêm o esquema de ação — a sua execução não é tarefa específica nem de responsabilidade de ninguém. Poucos se preocupam com o fato de que o pessoal da organização as veja com ironia, se não como declarações do que a alta direção realmente *não vai* fazer.

Converter a decisão em ação requer resposta a diversas questões: Quem deve saber a respeito desta decisão? Que ação deve ser encetada? Quem a encetará? Que ação deveria ser para que as pessoas a executá-la possam fazê-lo? A primeira e a última destas questões são muitas vezes desconsideradas — com resultados calamitosos. Uma história que já se tornou lenda entre os pesquisadores de operações ilustra a importância da primeira questão: Um dos principais produtores de equipamento industrial decidiu, há alguns anos, interromper a

fabricação de uma peça que fora durante vários anos o equipamento *standard* de uma linha de tornos mecânicos, muitos dos quais ainda se achavam em uso. Decidiu-se, então, vender ainda a peça aos proprietários do antigo equipamento por mais 3 anos, para reposição, e então encerrar a fabricação e a venda. As vendas dessa peça vinham caindo havia vários anos.

Mas elas paralisaram imediatamente depois que os clientes aumentaram seus pedidos em razão de estar prestes a encerrar-se a fabricação. Ninguém, entretanto, se perguntara: — Quem precisa saber desta decisão?

Em consequência, ninguém informara ao Chefe de compras, que tinha sob sua responsabilidade a aquisição de material para o fabrico. Suas instruções eram comprá-lo numa dada quantidade para as vendas correntes — e continuarem sem alteração.

Assim quando chegou o momento de encerrar-se a fabricação, a companhia possuía em seu almoxarifado material bastante para mais 8 a 10 anos de produção, material que teve de receber baixa, com prejuízo considerável.

A ação deve estar à altura da capacidade da pessoa a que é cometida.

Uma grande companhia química americana viu-se, há poucos anos, com elevados saldos bancários bloqueados em países da África Ocidental. Para proteger esse dinheiro, a alta diretoria resolveu investi-lo localmente em negócios que



a) pudessem contribuir para a economia local.

b) não necessitassem de importação, e

c) pudessem, se bem sucedidos, ser vendidos a investidores locais, se e quando as remessas de lucros fossem novamente possíveis.

Para estabelecer esses empreendimentos, a Cia. desenvolveu um processo simples de preservação de uma fruta tropical — um dos principais produtos de ambos os países — que, até então, vinha sofrendo sérios danos no transporte para seus mercados ocidentais.

O empreendimento foi um sucesso em ambos os países. Mas num deles o diretor local estabeleceu-o de tal modo que requeria gerência altamente qualificada e tecnicamente treinada, de um tipo difícil de obter-se na África Ocidental. No outro, o diretor local ponderou a capacidade daqueles que eventualmente deveriam gerir o negócio. Em consequência, esforçou-se por tornar simples o processo e sua gerência e por formar seus quadros de pessoal até o nível de direção desde o princípio, com pessoal nacional.

Alguns anos mais tarde, tornou-se novamente possível a transferência de saldos destes dois países. Mas, apesar de o investimento ter-se desenvolvido, não se encontrou comprador no primeiro país. Ninguém no país possuía a necessária habilitação gerencial e técnica para dirigi-lo, e assim ele teve de ser liquidado com prejuízo. No

outro país, tantos investidores estavam interessados em adquiri-lo que a companhia pôde repatriar seu investimento original com um lucro significativo.

O processo comercial e o investimento eram essencialmente o mesmo em ambos os países. Mas no 1.º, ninguém perguntara: de que tipo de pessoas dispomos para tornar efetiva esta decisão? Que podem elas fazer? Como resultado, frustrou-se a própria decisão.

Esse cometimento da ação torna-se duplamente importante, quando as pessoas precisam alterar seu comportamento, seus hábitos ou atitudes para executar uma decisão. Aqui, o executivo deve certificar-se não só de que a responsabilidade da execução está claramente cometida, mas também de que as pessoas designadas são capazes de desempenhá-la.

Assim, o executivo deve estar certo de que a avaliação, o padrão de desempenho e a retribuição daqueles feitos responsáveis pela ação também mudaram.

De outra forma o pessoal da organização será presa de um conflito emocional interno paralisante. Consideremos os seguintes exemplos:

— Quando Theodore Vail era presidente da Bell Telephone System há 60 anos, decidiu que o negócio da Bell System era prestação de serviços. Esta decisão explica porque nos EUA e no Canadá o sistema telefônico é ainda hoje uma empresa privada. Entretanto, essa diretriz política poderia

ter permanecido letra morta se Vail não tivesse ao mesmo tempo estabelecido padrões de avaliação da qualidade dos serviços prestados e introduzido esses padrões como fator de avaliação e, em consequência, retribuição do desempenho gerencial. Os diretores da Bell daquela época estavam acostumados a ser avaliados pela rentabilidade (ou ao menos pelo custo) de suas unidades. Os novos padrões de avaliação acarretaram a rápida aceitação dos novos objetivos.

— em flagrante contraste está o recente fracasso de um brilhante presidente e diretor-executivo em tornar efetivos a nova estrutura organizacional e os novos objetivos de uma antiga e importante companhia, orgulho dos EUA. Todos estavam de acordo em que era necessário mudar. A Cia., depois de muitos anos de liderança industrial, mostrava sinais definitivos de esclerosamento. Estava sendo batida em muitos mercados, pelos competidores mais novos, menores, porém mais agressivos. Mas, contrariamente ao requerido para conseguir a aceitação das novas idéias, o presidente — para aplacar a oposição —, promoveu representantes da velha escola aos mais altos e melhor remunerados postos — particularmente a três novas vice-presidências. Isto significou apenas uma coisa para o pessoal da companhia: "eles não estão realmente interessados". Se as maiores recompensas são dadas a comportamentos contrários àquele requerido pelo novo curso da ação, todos concluem que aquele comportamento é, realmente, o desejado e a ser recompensado pela alta direção.

Só os mais eficientes executivos podem conseguir o que Vail conseguiu — alicerçar a execução da decisão dentro dela mesma. Mas qualquer executivo pode examinar os cometimentos de ação exigidos por uma decisão, que atribuições de execução se seguem dela e que pessoas estão em condições de exercê-las.

### *A realimentação*

Finalmente um sistema de informações deve ser estabelecido como parte da decisão, para propiciar teste contínuo dos objetivos da decisão contra fatos eventuais. As decisões são tomadas por pessoas e pessoas são falíveis, e seu trabalho não dura muito. Mesmo a melhor decisão tem uma alta probabilidade de estar errada. Mesmo a mais acertada pode eventualmente tornar-se obsoleta.

Isto certamente não precisa ser documentado. E certamente qualquer executivo estabelece uma realimentação — relatórios, dados estatísticos, estudos — na sua decisão, para referência e reorientação.

Entretanto inúmeras decisões falham na obtenção dos resultados esperados, ou, até, na sua própria efetivação, a despeito de todo o sistema de realimentação. Assim como não se pode ter a visão do Monte Matterhorn apenas examinando o mapa da Suíça (uma abstração), uma decisão não pode ser acuradamente avaliada pelo estudo de um relatório. E isto porque relatórios são abstrações.



Os executivos sabem disto e seguem uma regra que os militares desenvolvem há muito. O comandante que toma uma decisão não fica na dependência de relatórios para verificar se está sendo cumprida. Ele — um de seus oficiais — vai observar. A razão não é que os bons executivos ou os bons comandantes desconfiem de seus subordinados. A razão é que eles *aprenderam* a desconfiar de comunicações abstratas.

Com o aparecimento dos computadores, este elemento de realimentação tornar-se-á ainda mais importante, pois o executivo será muito provavelmente afastado ainda mais do campo de ação propriamente dito. A não ser que ele se convença de que o melhor a fazer é ir observar o campo de ação, estará cada vez mais divorciado da realidade. Tudo que um computador pode manejar são abstrações. E abstrações só merecem fé se forem constantemente conferidas com os resultados concretos. De outra maneira elas certamente levarão a enganos.

Observar pessoalmente é também a melhor senão a única maneira de um executivo testar se as premissas em que baseou sua decisão são ainda válidas ou se estão se tornando obsoletas e precisam ser reexaminadas. E o executivo deve sempre estar preparado para o fato de que suas premissas se tornem obsoletas mais cedo ou mais tarde. A realidade não permanece a mesma muito tempo.

Deixar de fazer observação pessoal é a razão típica de persistir numa

orientação depois que ela deixou de ser adequada ou até racional.

Isto é verdadeiro tanto nas questões de negócios como nas questões de política governamental. Explica em grande parte o fracasso da política de Stalin na guerra fria européia, mas também a inabilidade dos Estados Unidos para ajustar sua política à realidade de uma Europa restaurada para a prosperidade e o crescimento econômico, e o fracasso da Inglaterra na aceitação, ainda que tardia, do Mercado Comum Europeu. Além disso, deixar de verificar pessoalmente a clientela, e os mercados, os competidores e seus produtos, é também, em qualquer negócio, a razão principal de decisões ineficazes e erradas.

O executivo necessita de informações sistemáticas para realimentação. Ele necessita de relatórios e dados. Mas, a menos que ele baseie sua realimentação na observação direta da realidade — a menos que ele se disponha a observar pessoalmente — ele se condenará a um dogmatismo estéril.

### Conclusão

Tomar decisões é apenas uma das tarefas de um executivo, em que ele emprega uma pequena parte do seu tempo. Mas tomar as decisões importantes é tarefa *especificamente* de executivo. Só um executivo pode tomar tais decisões.

Um executivo eficaz toma essas decisões através de um processo sistemático, com elementos claramente definidos e numa seqüência de passos distinta.

Na realidade, é do executivo eficaz que se esperam, em virtude de sua posição ou do seu conhecimento, as decisões importantes, de impacto positivo em toda a organização, seu funcionamento e seus resultados.

---

"A causa do relâmpago", — disse Alice com muita segurança, pois ti-

nha certeza disso — "é o trovão ... não, não ... eu queria dizer o contrário".

"É tarde para corrigir", disse a Rainha. "Quando V. diz uma coisa, ela fica dita, e V. deve sofrer as consequências".

Lewis Carroll — "Through the Looking Glass"



## O PODER EXECUTIVO NO ESTADO MODERNO





# O Poder Executivo no Estado Moderno

**Themistocles Cavalcanti**

Professor universitário e Ministro do Supremo  
Tribunal Federal

Ao iniciar essa palestra (\*) sobre o poder executivo no Estado Moderno desejo agradecer antes de tudo à V. Ex.<sup>a</sup> Sr. Ministro do Interior pela honra do convite para participar dessa reunião. É uma honra e uma satisfação para mim poder assistir a esse simpósio e proferir a palestra inaugural. Desejo, ao mesmo tempo, louvar a direção deste Ministério, principalmente, ao seu eminente Ministro por um a iniciativa que proporciona a quantos aqui trabalham, no setor jurídico, um amplo debate sobre temas que interessam aos diversos serviços deste Ministério. São extensivos esses louvores ao ilustre Consultor Jurídico do Ministério Dr. Luís Rafael Mayer pela forma exemplar com que organizou esse encontro.

Na verdade, depois que se valorizam os estudos de outras profissões, como, para exemplificar, a de econo-

mistas e administradores, os conselhos e a colaboração dos juristas têm sido quase postergados e, com grave injustiça, porque isto ocorreu justamente quando o direito começou a progredir no sentido de procurar os seus suportes nos fatos sociais e econômicos e melhor se relacionar principalmente com a economia, as ciências das finanças, as ciências administrativas, a ciência política, os fatores do progresso e desenvolvimento.

Não há mais quem pense em aplicar o direito sem se apoiar na realidade e nas ciências sociais e mesmo nas ciências exatas, criando novas disciplinas jurídicas como o direito nuclear, o direito espacial, o direito aeronáutico e tantos outros.

As disciplinas se multiplicam nesse setor como já se haviam multiplicado no campo econômico e financeiro com o direito das sociedades, o direito fiscal e o direito agrário.

É que o direito sempre se apresenta como idéia de relação e tudo no mundo se traduz afinal em uma relação de

(\*) Autorizada pelo autor, a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO divulga, neste artigo, textualmente, a conferência proferida pelo Ministro Themistocles Cavalcanti, na sessão inaugural do Encontro Jurídico do Ministério do Interior, realizado em agosto de 1972, na Capital da República.

peçoas, e de fatos. Mas sendo idéia de relação é também idéia de harmonia e de equilíbrio social, o que se obtém pelo princípio, ou pela norma, para atingir uma forma de convivência e de progresso social.

Qualquer que tenha sido o processo de elaboração, ele se conclui por um preceito ou uma decisão, que terá sempre uma expressão jurídica, pelo seu conteúdo e pela sua força obrigatória.

Por isso é que, mesmo quando elaborada por um leigo em direito, a mesma será formalmente uma norma jurídica, ainda que o seu conteúdo não reflita as condições substanciais do preceito jurídico — mesmo quando não seja uma norma substancialmente justa ou substancialmente jurídica — mas formalmente terá sempre uma expressão jurídica.

É preciso reconhecer e tenho dado provas dessa minha orientação, que o direito terá de se ajustar a exigências da realidade, que o direito há de evoluir com as novas condições de vida, mas também que há no direito um conteúdo ético que é essencial à validade da norma jurídica.

O número de teses apresentadas e a sua variedade dão bem idéia da perplexidade dos que trabalham nesta casa, no setor jurídico, diante de inúmeros problemas em que diariamente esbarram.

Esse interesse é um dado positivo e deve alertar aquilo que poderíamos chamar, não de indiferença oficial, mas de esquecimento de um setor importante de atividade funcional e diremos também cultural.

Esse esquecimento pode acarretar, a longo prazo, a marginalização de elementos úteis, por falta de aproveitamento, sendo difícil a recuperação de elementos humanos interessados e necessários para atender a setores importantes da vida pública.

Em tempos passados tem isto ocorrido, inclusive com a substituição da área jurídica, praticamente marginalizada, por pessoas com formação inteiramente imprópria para resolver problemas jurídicos.

É com íntima alegria que assisto a essa iniciativa, na convicção de que o enfoque jurídico dos problemas não deve ser esquecido, mesmo quando não se aceite a solução proposta.

Quero neste momento, louvar a iniciativa, o seu valor humano, o estímulo que representa, aos que se encontram na área jurídica deste Ministério.

Mas, meus senhores, o meu tema é outro, e bem outro.

O tema que vamos abordar visa apenas oferecer uma larga visão sobre o poder executivo no Estado Moderno.

Seria ilusório pensar em penetrar profundamente no assunto. Desejo apenas definir a posição do poder executivo no Estado Moderno e algumas particularidades no exercício das atribuições do Presidente da República.

Podemos, entretanto, desde logo advertir que só cuidaremos do poder executivo nos regimes democráticos, nos quais, apesar de todas as transformações sofridas pelas estruturas políticas, domina, com maior ou menor amplitude, o princípio da distribuição de atribuições entre os poderes.



Vale dizer que esse pressuposto obedece a condições de ordem técnica, já que a crítica demonstrou que o princípio da chamada separação de poderes não tinha o sentido que erroneamente se lhes atribuía e que praticamente desarticulava qualquer sistema de Governo.

Pretendeu apenas Montesquieu estabelecer um regime de controle recíproco entre poderes para evitar um poder único e assim assegurar a liberdade. As críticas de Eisenmann, Carré de Malberg, de la Bigne de Villeneuve e tantos outros, deram uma interpretação ao sistema de Montesquieu que nem um pouco lhe tirou o brilho da sua construção, mas afastou uma interpretação negativa do funcionamento dos poderes.

A verdade é que, como veremos, as relações entre poderes ainda constitui, na prática, a grande dificuldade ao crescimento desmedido de qualquer dos poderes.

Outra discriminação importante a ser feita seria a dos regimes presidenciais e parlamentares.

Mas, estudo comparado seria difícil se tivéssemos de analisar o crescimento do executivo em termos de poder e do exercício do poder em cada um dos regimes.

O parlamentarismo alemão e o francês são, entretanto, exemplos daquilo que o executivo pode exercer como poder no regime parlamentar. A institucionalização do regime favorece esse fortalecimento.

Mas o que nos interessa precipuamente é a evolução sofrida pelo executivo nos tempos modernos, pelos

seus novos métodos de ação, a multiplicação dos seus recursos, seguindo a própria transformação da sociedade de que ele participa.

Finalmente, seria de examinar um novo sistema de relações entre o executivo e o legislativo, como veremos.

Dentro desse esquema é que se desenvolveu o executivo.

O fortalecimento, ou para melhor dizer, a expansão dos poderes do executivo não foi sempre, como parece a muitos, determinada pela necessidade de aumentar o seu poder e eventualmente absorver outros poderes como nos regimes totalitários.

Essa expansão se realiza, normalmente, como contingência de uma transformação social e de um crescimento da área necessária de ação do executivo, assoberbado por novas responsabilidades.

O crescimento populacional, o aumento do comércio internacional, a agravação dos problemas urbanos, o progresso tecnológico, o surgimento de uma sociedade de massas e tantas e tantas outras causas são determinantes necessárias do aumento do poderio do executivo, pela ampliação de sua equipe de trabalho e da organização dos seus serviços administrativos.

A renovação começou nos Estados Unidos, mais intensamente na Presidência Roosevelt, na base do relatório feito para a Presidência, no qual são tratados desde os mais graves problemas administrativos, até a mecânica do "decision making process" e do exercício do poder normativo pelo executivo, dos instrumentos do seu fortalecimento.

Participaram desses estudos as maiores sumidades naquela época, nomes até hoje conhecidos como Luther Gulick, Louis Brownslow, Cushman, Emmerick, James Hart e tantos outros.

Cuidaram esses estudos principalmente:

- 1.º — do problema do pessoal;
- 2.º — do sistema de controle financeiro;
- 3.º — das "commissions" destinadas ao controle das "public utilities";
- 4.º — dos problemas departamentais e das áreas de serviço federal;
- 5.º — das corporações governamentais;
- 6.º — do poder normativo (rule making);
- 7.º — do preparo das medidas a serem propostas ao Parlamento pelos departamentos administrativos.

Basta este quadro para mostrar como se desenvolveram os trabalhos destinados a dar novo estímulo ao poder executivo para alargar a sua área de ação e dar expansão às necessidades crescentes do poder executivo.

Mais tarde, em 1949, depois da guerra, o famoso e volumoso relatório Hoover, procurou dar ainda melhor estrutura ao poder executivo.

Já em 1939 o "Reorganization Act" havia dotado o poder executivo de nova estrutura que, com o correr dos anos, foi melhorando, e que se constituiu hoje, salvo erro, dos seguintes órgãos:

- 1 — do pessoal da Casa Branca;
- 2 — da secretaria do Gabinete;
- 3 — do Bureau do orçamento;
- 4 — do Conselho de consultores econômicos (council of economic advisers) criado em 1946 pelo National Security Act.
- 5 — do Conselho de Segurança Nacional (National Security Council) criado em 1947;
- 6 — da Agência Central de Inteligência;
- 7 — da Agência de Mobilização da Defesa Civil;
- 8 — da Civil Service Commission.

Estes dados, certamente incompletos, justificam a afirmação da transformação completa do executivo.

Ainda mais:

Os Conselhos, as Comissões, as Assessorias, aquilo que Wheare chamou de Governo por Comissões é apenas uma parte desta vasta máquina que é o executivo, desdobrada por um sistema de administração indireta que inclui corporações, agências especializadas, empresas públicas, vinculações as mais íntimas com a grande empresa privada, com os centros de pesquisas e universidades que participam das atividades públicas com os seus conhecimentos tecnológicos.

Poucos imaginam o que representam na vida econômica e política de um país, por exemplo, como os Estados Unidos, as Comissões de Energia Nuclear e de Vãos Espaciais.



Den Price em seu excelente livro sobre o Governo e a Ciência mostra com abundância de detalhes o poder das Comissões e Assessorias ao penetrarem nos setores mais importantes da política interna e externa.

É por isso que os críticos do sistema constitucional americano têm focalizado os poderes do Presidente, dando ênfase às transformações sofridas no decurso da evolução da vida americana.

Vejam, ao acaso, o que diz Bernard Schwartz, um dos mais conceituados:

"A estrutura do Governo criada pelo texto da Constituição adotada nos fins do século XVIII, está, todavia, inteiramente diferente daquela que existe na maioria das do século vinte. O equilíbrio entre os Estados e a Nação sobre o qual se baseou o sistema federal e dele depende, foi substancialmente alterado. A autoridade do Governo Central aumentou constantemente, às custas dos poderes dos Governos dos Estados.

A intervenção de Washington em matéria que era considerada de competência puramente local tem se tornado tão freqüente que é lícito indagar se os Estados não se tornarão meros vestígios de um sobrevivente, de um velho e florescente sistema federal.

Também no Governo Nacional o equilíbrio entre os poderes foi perturbado. O poder do executivo americano foi crescendo às expensas do legislativo e judiciário. Essa mudança no centro de gravidade constitucional nos Estados Unidos alterou

drasticamente a separação de poderes, sobre o qual nasceu a Constituição Americana. Fez do Gabinete do Presidente o mais poderoso posto eletivo do mundo. O Presidente dos Estados Unidos possui hoje mais autoridade que poderia ter sido possível admitir para a maioria dos Anglo-Americanos contemporâneos de George III".

(American Const. Law — pág. 5).

E isso não é novidade para ninguém.

Vamos, entretanto, prosseguir com mais uma amostra de poder executivo modernizado.

Na França, a Quinta República procurou restaurar a força do executivo, ou em outras palavras, restaurar o poder governamental, na palavra dos críticos do regime.

Esse objetivo foi, antes de tudo, político, e procurou ser atingido pela participação maior do Governo no processo legislativo, a começar pela iniciativa legislativa.

Hoje é o Governo afinal quem aqui conduz o processo legislativo em uma Câmara livre para votar, às vezes dentro de certos prazos.

Não poderia ser de outra maneira quando a Constituição diz que é o Governo quem determina e conduz a política da Nação.

Por isso foi preciso, na opinião dos críticos mais autorizados da Quinta República, restabelecer a posição do Governo na área legislativa, reduzir o conceito de lei, ampliar o de "ordonnances".

Técnica e politicamente o Governo fortaleceu-se.

Administrativamente a sua solidez sempre foi grande. A administração francesa está estruturada de tal forma, possui quadros tão perfeitos, que nenhuma crise política conseguiu até hoje abalar os seus alicerces, nem mesmo as piores crises parlamentares da Terceira e Quarta Repúblicas.

Foi uma estrutura, entretanto, que progrediu sabiamente. Assimilou todos os modernos processos da administração científica, nacionalizou numerosos serviços públicos, essenciais, bastando citar os trens e a eletricidade, criou numerosas empresas públicas, de origem tradicionalmente francesas e cresceu de forma a atender a todas as necessidades de um bom serviço público.

O Presidente, por outro lado, dispõe de instrumentos que permitem realizar os objetivos de uma política e administrativa modernas.

O nosso poder executivo seguiu, dentro de outra técnica constitucional, o modelo americano.

Executivo forte, poder pessoal do Presidente, comando das Forças Armadas e da Política Exterior, Comando do Comércio Exterior e da Segurança Nacional.

Já o havia visto Haroldo Laski:

"O campo das funções é vastíssimo. O Presidente é o chefe do Cerimonial do Estado. É uma fonte vital de propostas legislativas. É a fonte úl-

tima de qualquer decisão do Executivo. É o máximo expoente da política externa da Nação. Somar todas essas funções à contínua necessidade de ser, ao mesmo tempo, o homem representativo da Nação, e o chefe do seu Partido Político significa, à evidência, apelar para as energias de um só homem de maneira não superada por nenhum outro cargo político no mundo".

Guardadas as devidas proporções é o Presidente em qualquer Presidencialismo. Já o está querendo ver, em alguns parlamentarismos...

Graças ao sistema democrático, porém, foi possível evitar a maioria dos excessos e construir um executivo forte mas limitado em seus poderes pela própria lei. O Presidente é forte apenas pelos seus poderes constitucionais.

Não vou fazer o histórico desse sistema entre nós, apenas dizer que adotamos o executivo americano e, como ele, crescemos por contingência do progresso na vida do Estado.

O Presidente da República exerce atribuições, antes de tudo, políticas, porque o poder político sobreleva todos os demais.

O Chefe do Executivo é o Chefe do Estado, o Chefe Supremo das Forças Armadas, o condutor da política exterior, o defensor maior do interesse público, o Presidente do Conselho de Segurança Nacional.

Ele atua assim em uma larga área onde age livremente, dirigindo a polí-



tica interna, orientando a política internacional e escolhendo os seus meios de ação.

Deve o Presidente exercer, assim, uma liderança porque, com os seus poderes e a soma dos interesses que representa, ele não se pode alhear das direções partidárias e das suas relações com os líderes políticos

Neste ponto, deve-se aproximar necessariamente do Congresso. Woodrow Wilson chamaria o regime de "Congressional Government", porque na verdade, o Presidente não se pode desinteressar da vida partidária que tem a sua expressão no Congresso.

A observação de Wilson denuncia uma falha do Presidencialismo que merecia correção pelo perigo de transferência do poder ao Congresso com a multiplicação dos Partidos.

Sob a Constituição de 1946, com numerosos partidos, já se verificara muitas vezes que os negócios do Governo, com tantos partidos, eram feitos a custos elevados.

Não é este, porém, o espírito do regime presidencialista.

Desde 1967, entretanto, a posição do Presidente veio se alterar profundamente com as seguintes medidas:

- a) ampliação do direito de iniciativa das leis;
- b) andamento especial de certos projetos de lei de iniciativa do executivo;
- c) delegação legislativa;

d) faculdade concedida ao Presidente da República para expedir decretos-leis em certas matérias;

e) competência do Presidente da República para decretar o estado de sítio ou a intervenção nos Estados — *ad referendum* do Congresso.

Mas seria insensato separar o Presidente do Congresso ou o Executivo do Legislativo, porque o Governo Constitucional não vive sem o Congresso. Daí dizer Pritchett — que algumas das funções mais importantes do Presidente são as legislativas.

Em matéria administrativa o crescimento foi imenso e tomaria tempo para avaliar as proporções da expansão dos serviços a cargo do executivo nesses últimos anos.

O Decreto-lei n.º 200 dá bem uma idéia do que representa hoje o quadro da administração federal através da administração direta e indireta.

Mas não desejo sair da generalidade dos problemas centrais da política do Governo, para não me perder em uma análise da qual não poderia sair no tempo limitado de que disponho.

O sistema presidencial foi instituído em momento grave da história americana e o mesmo ocorreu entre nós. Mas não previram os seus fundadores, nem de longe, as dificuldades que teriam de enfrentar.

Não obstante, o regime foi instituído para ter um Presidente forte, o que quer dizer, um executivo forte.

Já dizia Hamilton no Federalista (n.º LXX):

"Um Executivo fraco supõe governo fraco. Ora, execução fraca não é outra cousa senão má execução e um governo que executa mal, só pode ser um mau governo".

Mais adiante:

"O que dá força a um governo é, antes de tudo, a sua unidade, em segundo lugar, a sua duração, terceiro a sua possibilidade de prover as próprias necessidades e quarto estar investido de poderes suficientes para governar.

O que dá segurança ao governo é não só uma dependência razoável do povo, mas também uma responsabilidade ponderável".

E Justifica Hamilton as suas palavras à luz dos precedentes e dos ensinamentos da história.

Este Presidente, entretanto, deveria para se legitimar ser constitucionalmente forte, isto é, investido de poderes constitucionais que lhe atribuem força e poder, dentro do mecanismo de um sistema legal.

Pressupõe o exercício do poder dentro de suas atribuições constitucionais.

Há, entretanto, sutilezas a verificar na verdadeira função do Presidente como chefe político e constitucional, cujo poder pressupõe também apoio popular e um certo lastro político obtido através do Congresso.

Por isso que é do maior relevo apurar, em qualquer regime constitu-

cional, como se processam as relações entre Governo e Congresso.

Já se disse que a Quinta República Francesa tem, como pedra de toque, estabelecer relações mais íntimas entre o Parlamento e um Governo forte, o que se efetuou realmente por meio de uma nova concepção do processo legislativo, um novo conceito de lei e o aumento da iniciativa do executivo no processo de elaboração da lei.

Na prática política a solução não deixa de ser racional porque, dessa intimidade, podem nascer bons resultados, entre os quais o menor não será, certamente, o enriquecimento da informação legislativa.

Lá como aqui, onde o processo também foi utilizado, não deixou de criar suscetibilidades.

O legislativo sentiu-se arranhado, diminuído, quase que espoliado, mas esta é uma reação superficial, epidérmica, porque, na realidade, pelo momento a participação do executivo na elaboração legislativa é sistema antigo.

Já Carré de Malberg mostrava como ela existia com o exercício do veto.

Já observava Oswaldo Trigueiro referindo-se à Constituição de 1946:

"Em matéria propriamente legislativa a iniciativa do Presidente prevalece sempre sobre a vontade do Congresso, quando esta é manifestada por maioria simples. Verifica-se, portanto, *acrescenta* que a participação do Presidente no processo legislativo é substancial. Ele não só



tem atribuições de natureza legislativa — como é de um certo modo, um dos órgãos do Poder Legislativo. Há quem o compare a uma terceira Câmara. Os Poderes do Presidente são nesse particular mais amplos dos que os conferidos pela Constituição e pelos costumes ao Presidente dos Estados Unidos.

Em primeiro lugar, porque o nosso goza de um poder de iniciativa, parcialmente exclusivo, que o direito americano conhece..."

O que se fez em 1967 e 1969 em relação à função legislativa foi apenas rever velhas fórmulas, modernizá-las, torná-las mais eficazes.

Croskey faz sobre este assunto interessantes ponderações, relembrando conceitos de Blackstone sobre as limitações do legislativo. Relembra então que o antigo Congresso do tempo dos Artigos de Confederação teria os seus poderes divididos entre os executivo e judiciário.

Daí a enumeração dos poderes do Congresso.

Não me refiro, é evidente, a outras restrições sobre as pessoas dos parlamentares, quando as reações se justificam, pelo menos quando não se examinam as causas transitórias dessas restrições, mas sobre o processo legislativo.

O que se procurou foi apenas modernizar, voltando-se às origens do regime dos parlamentares, notadamente o Britânico, a mais velha das instituições parlamentares, onde se encon-

tram preceitos perfeitamente atuais como os que se seguem, como exemplo.

Inscritos no Act of Parliament:

- a) O parlamento não pode votar em matéria financeira sob qualquer pretexto, a não ser a pedido dos Ministros da Coroa;
- b) o parlamento só pode criar impostos por iniciativa da Coroa, o mesmo acontecendo para o aumento de qualquer tributo.

De lá para cá os Parlamntos do mundo inteiro passaram por numerosas reformas, para melhor ou para pior, mas agora procuram se ajustar ao mecanismo do Governo.

É que o problema de prestígio da existência das Câmaras está ligado ao da eficácia dos seus trabalhos.

Mas esta eficácia depende da existência de instrumentos de trabalho. E o executivo está em condição de fornecê-los.

Sob o ponto de vista teórico nada impede essa participação do executivo. Há muito que a crítica reduziu o princípio da separação dos poderes às suas justas proporções.

Como já disse Montesquieu, numa pretendeu separar os poderes mas apenas garantir a liberdade, evitando a sua confusão em um só e procurando um sistema de equilíbrio entre os poderes.

O que Easton, Bergeron e outros pretendem é fundar uma doutrina ba-

seada não na separação de poderes, mas na discriminação de função.

Observa com razão o professor André Hauriou que no quadro do Estado moderno é principalmente o Governo que deve informar o Parlamento. Antigamente, quando os problemas políticos eram relativamente simples e que o Estado, só penetrava no terreno econômico com grande discricção, os notáveis de cada circunscrição podiam ter bons conhecimentos dos negócios e problemas políticos do Estado. Hoje a técnica se mistura com a política de modo complicado e o poder político é divorciado dos técnicos, o que dificulta, de muito, a formação de um juízo exato desses problemas pelos políticos.

E conclui com ironia. É por isso que faz alguns anos, q parlamentar, privado das melhores informações, se vê um pouco, em face do governo, na situação de um amador, diante de uma equipe de profissionais.

Há evidente exagero na observação do eminente mestre de Paris, mas o certo é que o político tem hoje aqui, como em toda a parte, pois o depoimento citado não foi nosso, uma visão insuficiente dos problemas pela escassez de dados e informações que podem manipular. (Droit Const., pág. 726).

Como estudioso do direito constitucional não estaria longe de admitir a revisão dos textos constitucionais sobre "Comissões Parlamentares de inquérito" e sobre "pedidos de informação", no sentido de favorecer a investigação legítima sobre matéria que in-

teressa a atividade legislativa, mas sempre disciplinada em preceito constitucional, que evite os excessos.

A colaboração — governo-legislativo — deve ser feita através de Câmaras tanto quanto possível, bem informadas.

O que faltaria talvez às Câmaras é a existência de órgãos competentes para colher, reunir e divulgar informações obtidas sistematicamente dos órgãos executivos.

Esta é a perspectiva que temos das relações Governo-Congresso.

São essas as principais considerações gerais que o tema merece.

Não quero, entretanto, concluir esta exposição sem abordar dois problemas constitucionais surgidos no texto da Emenda n.º 1, mas, segundo me parece, de importância.

O primeiro se refere à competência do Presidente da República para estruturar as repartições, regular o seu funcionamento e fixar atribuições, através de ato executivo.

O segundo será sobre a delegação de poderes, preceito que vem de 1967 e foi reformulado em 1969.

Vamos apreciá-los rapidamente.

O problema da organização do poder executivo oferece objetos extremamente importantes.

Um deles é a organização de uma estrutura administrativa própria, com



elementos humanos e materiais necessários à realização dos objetivos governamentais.

Foi o que se chamou nos Estados Unidos de "institucionalização do executivo", e que nada mais é senão a criação em torno do Presidente dos órgãos que possam auxiliá-lo a desincumbir-se dos pesados encargos.

Essas forças precisam ser conjugadas sob um comando único, mas obedecendo também a uma unidade de conceito que permitam a boa compreensão entre o chefe e os seus assessores em todos os graus.

Tudo isso exige uma orientação administrativa que obedeça a um planejamento tecnicamente certo e politicamente orientado pelo chefe.

O que ocorre nos Estados Unidos também está acontecendo na Alemanha, na França e outros países não totalitários.

Esse esforço de racionalização e esta preferência pelas soluções técnicas, sofre, entretanto, as inevitáveis restrições dos setores políticos que pretendem muitas vezes fazer prevalecer as soluções preconizadas pelas lideranças políticas.

Cabe ao Presidente da República, afinal, ser o árbitro na opção da melhor solução em cada caso.

É preciso, entretanto, reconhecer que o velho conceito de que a solução técnica deveria estar em baixo da política (on the tap but not on the top) já está sendo revista pela conveniência

de atribuir a necessária importância às soluções técnicas, pelo aproveitamento do progresso tecnológico que já nos produziu a revolução industrial. Apesar de tudo a influência política na decisão é inevitável — Política, já se vê, no grande sentido.

Tecnicamente o mecanismo legislativo já se adaptou a essas contingências, por meio do processo de delegação legislativa que concilia o preparo e elaboração das resoluções, para submetê-las, afinal, ao beneplácito político do poder político.

Entre as atribuições do Presidente da República há uma que constitui novidade em nosso direito e que exigiria uma atenção especial pelo que representa no exercício do poder normativo pelo Presidente da República.

Queremos nos referir especialmente ao que dispõe o inciso V do artigo 81 da Constituição, quando atribui ao Presidente da República competência para:

"dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal".

Vejamos o sentido desse dispositivo novo e de grande importância na definição da competência do Presidente da República.

A idéia de incluir esse preceito na Constituição veio da Comissão de Alto Nível nomeada pelo saudoso Presidente Costa e Silva para redigir a atual Emenda n.º 1.

A idéia foi bem aceita porque não representava nenhuma invasão da área

legislativa, mas liberava o poder executivo de dificuldades existentes para a reestruturação dos órgãos da administração, redistribuição de funções e medidas destinadas a facilitar o seu funcionamento.

Nos Estados Unidos há muito que essa área é aberta ao executivo e na França a Quinta República definindo melhor os limites da lei, deixou larga margem às funções do poder executivo no terreno administrativo.

Analisando bem o texto verificamos que ele se refere, em relação aos órgãos da administração, a três cousas:

- a) estruturação;
- b) atribuição;
- c) funcionamento.

Verificando a competência do poder legislativo nada se encontra relativamente à organização da administração pública federal, a não ser criação de cargos e fixação de vencimentos — além de toda a matéria de competência da União.

Deve-se aqui remeter ao art. 8.º onde se encontram na realidade alguns serviços que exigem lei federal (Telecomunicações, energia elétrica, navegação aérea, certas vias de transportes), bem como matéria legislativa geral sobre orçamento, gestão patrimonial e financeira, etc.

Não me parece, entretanto, que o preceito constitucional seja tão ambicioso que atinja situações jurídicas só alteráveis por lei. Nem sequer por decreto-lei esses problemas administra-

tivos podem ser resolvidos (art. 55 da Constituição) — (segurança nacional, finanças públicas, criação de cargos e fixação de vencimentos).

O que se visou com o preceito foi: fazer modificações por decreto executivo, dando nova estrutura ao órgão, novas atribuições a seus funcionários e dispor sobre o seu funcionamento, sem alterar o *status* jurídico dos seus funcionários.

É evidente que outorgadas, pela Constituição, essas alterações podem ser feitas com uma mobilidade maior na organização administrativa, na possibilidade de mudanças na administração dos serviços e seus departamentos, etc.

Não é mais necessária uma lei para o ordenamento do regime das repartições. A modificação por meio de decreto dá maior mobilidade às estruturas administrativas e permite a sua dinamização. Não deve, entretanto, o executivo exceder-se no exercício dessas atribuições que sofrem limitações gerais pela competência legislativa das Câmaras.

Mas isto só pode ocorrer quando ferir situações jurídicas definitivas.

Essa prerrogativa do Presidente da República, envolvendo uma boa faixa do poder normativo, é da maior importância para a eficiência da administração pública mas, poucas vezes, tem sido a sua importância posta em relevo.

Na realidade, o poder normativo exercido por meio de decretos executivos concorrem, até um certo ponto,



com a função legislativa, salvo naquilo que diz com as consequências jurídicas que decorrem das alterações na estrutura e nas atribuições dos órgãos da administração pública, direta ou indireta.

Somente a aplicação do preceito, entretanto, permitiria um julgamento definitivo sobre o exercício dessa competência em cada caso.

Outra questão importante é aquela que se refere à competência dada ao Presidente da República para autorizar a delegação aos Ministros de Estado (Art. 33), nos seguintes casos:

- 1 — no provimento dos cargos públicos federais na forma da Constituição e das leis;
- 2 — na autorização a brasileiro para aceitar função, emprego ou comissão de Governo estrangeiro;
- 3 — no conceder indultos, comutar penas com audiência se necessário, dos órgãos instituídos em lei;
- 4 — no dispor sobre a estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos de administração federal.

Basta formular a questão para verificar da sua importância e da sua gravidade, pela natureza da matéria compreendida nessa faculdade de delegar.

Mas em que consiste a delegação?

Embora admitida como prática antiga, entre nós, ela não tem passado de

mera autorização para a prática de atos de rotina administrativa.

A Lei n.º 200 foi mais precisa e procurou conceituar e ampliar a delegação no seguinte preceito do seu artigo 11:

“É facultado ao Presidente da República — aos Ministros de Estado e em geral às autoridades da Administração Federal —, delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

*Parágrafo Único* — O ato da delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto da delegação”.

O que me parece é que a delegação da Lei n.º 200 se refere à delegação de atribuições.

Em todo o caso, o texto é tímido como o era o do art. 83, parágrafo único da Constituição de 1967.

Vale a pena recordar o que existe na doutrina. Laubadère, por exemplo, distingue a delegação de simples assinatura da delegação de funções.

Pela primeira o que se autoriza é apenas a assinatura do expediente. A autoridade delegante conserva-se no seu cargo e continua a orientar o trabalho, apenas o expediente, o trabalho material do expediente é desempenhado por outrem. Nas delegações de funções, as razões de decidir pertencem a quem pratica o ato, é ela quem conhece os fundamentos do seu ato.

Deve, entretanto, satisfazer algumas exigências:

- a) quanto ao ato da delegação e sua forma;
- b) ao ato que autoriza a delegação;
- c) a maneira pela qual é executada a função delegada.

A inobservância de qualquer exigência pode invalidar o ato.

A Emenda n.º 1 — facilitou a outorga de delegação porque suprimiu a exigência de lei para autorizar a delegação — Hoje o Presidente da República pode outorgar a delegação sem autorização legislativa.

O que existe em nosso direito e tem a abonar a tese, decisão unânime do Supremo Tribunal Federal (M.S. 18.558, de 14 de junho de 1968 — R.T.J. 46 — pág. 748) que considera constitucional a delegação do Presidente da República ao Ministro de Estado, que passa a assumir responsabilidade integral pelo ato que praticou por delegação.

Como, porém, considerar o preceito do Decreto-lei n.º 200 em face da Emenda n.º 1?

Em primeiro lugar, quando ele se refere ao Presidente da República há de se excluir os casos em que a competência do Presidente é constitucional e, por isso mesmo, não pode ser delegada a não ser nos casos dos itens V — VIII — XVIII — XXII.

Em segundo lugar, a autorização para delegar não depende mais de

regulamento, isto é, de ato do Presidente da República de natureza normativa, onde se devem estabelecer as bases e condições para a delegação, porque a Emenda n.º 1 deixou a delegação ao seu exclusivo juízo.

A delegação mencionada no Decreto-lei n.º 200 é de competência, o que, a meu ver, não impede a delegação para despachar o expediente, sem transferência de competência.

Mera providência administrativa, essas medidas só servem para aliviar a sobrecarga material de trabalho de chefes e certos funcionários.

Mas a delegação com transferência de competência é de consequências jurídicas mais graves, como já vimos.

Vamos concluir lembrando que o nosso maior objetivo foi destacar alguns aspectos mais importantes relacionados com o poder executivo no Estado moderno, ou melhor, do poder executivo em face da Constituição de 1967 e da Emenda n.º 1, de 1969.

Verificamos que inovações foram trazidas ao texto de 1946, que representa um tipo de Constituição do imediato pós-guerra.

Essas inovações foram determinadas não somente pela necessidade de uma modernização de conceitos, como para assegurar ao poder executivo, por meio de algumas poucas providências, uma eficácia de ação, muitas vezes tolhida por obstáculos constitucionais que, na realidade, não constituíram exigências necessárias para assegurar a autenticidade de qualquer regime político.



A eliminação desses obstáculos não atingiu a essência das instituições.

Elas se ajustaram a formas novas, mais modernas, sugeridas pela experiência.

Quando me refiro a formas novas não me lembro de exigências transitórias impostas por uma conjuntura intimamente ligada à segurança interna, à estabilidade das instituições, o que vale dizer, ao desenvolvimento.

A experiência universal mostra que a consolidação das infra-estruturas traz consigo maior segurança e estabilidade.

Para terminar desejo fazer uma reflexão sobre a permanência das Constituições, para afastar uma mística que não tenho e que não se concilia com uma concepção dinâmica do direito.

A existência de uma ordem institucional é necessária para a vida de qualquer Nação. O Brasil é um exemplo. Institucionalizou todas as suas revoluções. Constitucionalizou todos os seus regimes.

Marcou com um novo texto cada nova etapa da sua vida política. Obedeceu a um processo de sucessiva modernização constitucional.

A Constituição de 1934 integrou em nosso sistema político a mensagem de 1930 — justiça eleitoral — ordem econômica — ordem social — justiça do trabalho.

A de 1967 e 1969 reformulou o esquema da Federação, o Sistema Tributário, definiu melhor a posição dos

Estados na Federação, incluiu numerosos dispositivos motivados pelo processo de desenvolvimento econômico, disciplinou as relações executivo — legislativo — deu ao executivo melhores condições para exercer a sua missão, modernizou o judiciário.

Seguiu o exemplo da França — exemplo da mutabilidade constitucional, acompanhando as transformações dos regimes políticos, desde a Revolução Francesa, com todas as suas Constituições (1793; ano IV, ano VIII, ano XII, seguindo-se a Carta de 1814, a Carta de 1830, a Constituição de 1840, a Constituição de 1875, a Constituição de 1946 e a de 1958).

Cada Constituição é a imagem de um momento de sua vida política constitucional.

A mística da imutabilidade das Constituições só deve prevalecer nos países em que o tipo de Constituição permite reformas políticas, sociais e econômicas, que não atingem o seu texto porque disciplinam apenas as linhas gerais da estrutura política.

O mesmo não pode ocorrer em relação àquelas mais analíticas.

É inquestionável que as reformas e as mudanças que se estão verificando na sociedade contemporânea, o progresso tecnológico, os métodos de Governo, as exigências de enfrentar novos e graves problemas, estão a exigir pelo menos uma revisão na técnica constitucional, nas instituições fundamentais do Estado, com o objetivo de revê-las e modernizá-las, dentro de

novos conceitos inspirados na experiência, com o abandono de práticas superadas.

A mística da Constituição consiste apenas em cumprir com rigor aquela Constituição que estiver vigente.

É este o compromisso que deve ser sagrado, para que haja ordem e autoridade, fundada em um governo legítimo.

A Constituição não constitui, por si só, condição para a felicidade ou prosperidade de um povo. O essencial é o comportamento justo dos responsáveis pela vida do país, Governo e oposição.

De nada adiantam boas leis se os costumes são corruptos ou se falta competência ao Governo.

Por outro lado, não há Governo possível sem instrumentos jurídicos adequados e que correspondam às necessidades de cada povo em um momento dado.

Os anglo-saxões afeitos a um sistema jurídico costumeiro podem pres-

cindir de um regime legislativo ou constitucional mais rígido, não porém, os povos educados sob a influência do direito escrito e de normas constitucionais que detalham a estrutura do Estado e do Poder, as suas relações, o funcionamento de suas instituições e o seu sistema de garantias.

Eis porque compreendo que cada Revolução queira impor o seu ordenamento jurídico constitucional e que todo Estado deve procurar modernizar as suas instituições políticas, atualizando-as, de acordo com o progresso econômico, social e tecnológico. É conhecida a frase do abade Syéès — A revolução é o poder constituinte.

O importante, segundo nos parece, para a renovação da estrutura dos poderes, deve partir de uma reformulação do tipo de relações entre eles. Para isso é necessária a revisão das condições em que cada poder é exercido, e disciplinar as relações entre eles, de forma a assegurar a autonomia de cada um, o perfeito relacionamento entre eles e a inteira eficácia de suas funções.

Como fazê-lo? É outro problema.



Página 10

Página 11

Página 12

Página 13

Página 14

Página 15

REVISÃO DO PROJETO DE LEI

LEI

DE 1968 - LEI Nº 5.541

DE 1968 - LEI Nº 5.541

LEI

EDITORA GRÁFICA ALVORADA LTDA.  
CGC 00003582/001  
Brasília — DF





Pede-se permuta.

Pidese canje.

On demande l'exchange.

We ask for exchange.

Man bittet um Austausch.

Si richiere lo scambio.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO  
DASP

5.º andar — Bloco 7

Esplanada dos Ministérios

Brasília

Brasil

**DASP**

