

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

RESUMO

	Págs.
EDITORIAL	
A REALIDADE DO DASP NO PANORAMA NACIONAL	3
ADMINISTRAÇÃO	7
ESTUDOS DIVERSOS	33
COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS	123
NOTAS	143

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL (DASP)

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS — BLOCO 7
BRASILIA — D.F.

DIRETOR-GERAL

Belmiro Siqueira

DIVISÃO DE REGIME JURIDICO DO PESSOAL

Paulo César Cataldo

DIVISÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Waldyr dos Santos

DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Dagomir Azevedo

DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Syndôro Carneiro de Souza

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Murilo Moreira da Silva

ESCOLA DO SERVIÇO PÚBLICO

Eloah Meirelles Gonçalves Barreto

SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Cauhy de Souza

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Vera da Silva Medeiros

CONSULTORES JURIDICOS

Clenício da Silva Duarte

Luiz Rodrigues

COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS

José Medeiros

COMISSÃO DE TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

Edgard da Costa Amorim

CENTRO DE APERFEIÇOAMENTO

José Mauro Fiuza Lima

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti.



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL
(Decreto-lei n.º 1.870 de 14 de dezembro de 1939)

ANO XX X JULHO a DEZEMBRO - 19 VOL. - 99 N.ºs 3 e 4

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
— A Realidade do DASP no Panorama Nacional	3
ADMINISTRAÇÃO	
— Patrão Versus Empregado na Administração Pública — Posição do DASP — Raimundo Xavier de Menezes	7
— Serviço Público e Mercado de Emprego — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes	14
— Salário e Produtividade — Célio Fonseca	18
— Tempo Integral — Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho	21
ESTUDOS DIVERSOS	
— O Orçamento e sua estrutura atual — Jurandyr Coelho	33
— A Reforma Administrativa e a Sistemática de Pessoal — José Medeiros	40
— A Administração de Material em face da Reforma Administrativa — Oscar Victorino Moreira	46
— Desabafo de um Técnico de Administração — Hugo Luiz Gurgão de Mello	61

	Págs.
— A Concepção Moderna de Democracia e o Primado do Direito Administrativo — Clénio da Silva Duarte	68
— O Princípio da Isonomia do Direito no Regime das Constituições de 1946 e 1967 — Vicente Ferrer Correia Lima	73
— Resultados de uma Pesquisa de Opinião	83
— O Instituto da Readaptação — Waldyr dos Santos	90
— O Ensino de Relações com o Público — Sylla M. Chaves	98
— A Unificação da Previdência Social — Dante de Souza Gondim	104

COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS

— O Regime de Acumulação na Constituição do Brasil de 1967	
— Corsíndio Monteiro da Silva	123

NOTAS

— Prontuário de Redação Oficial — Heloisa de Britto e Souza ..	143
— Publicações Recebidas	149
— Publicações do Serviço de Documentação do DASP	157

NOTA DA REDAÇÃO

Com o presente número, abrangendo o segundo semestre de 1967, a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO dá prosseguimento às modificações pouco a pouco implantadas à substância das matérias, preparando, ao mesmo tempo, o advento de uma radical transformação no concernente à feição gráfica e regularidade na sua divulgação.

A Realidade do DASP no Panorama Nacional

A mobilização das energias e recursos nacionais contra os fatores negativos do subdesenvolvimento, da baixa produtividade e da ineficiência é, talvez, a responsabilidade primordial da Administração Pública nesta fase decisiva da nossa evolução histórica.

A reformulação orgânica, jurídica, técnica e funcional da instrumentalidade administrativa do Estado, pelo seu aprimoramento e radical modernização constitui, de resto, uma das providências elementares no quadro da estratégia global contra o subdesenvolvimento.

A consciência nacional exige o engajamento de todas as forças, em múltiplas frentes de combate, no sentido da erradicação dos desajustamentos, tensões, deficiências e crises resultantes do empirismo administrativo, da estagnação e anacronismo de estruturas superadas e métodos operacionais obsoletos.

É generalizada a convicção de que urge queimar etapas no roteiro da modernização, a fim de que o Brasil possa ocupar, no elenco das nações civilizadas, e no mais breve espaço de tempo, uma posição compatível com sua destinação histórica e com as suas potencialidades demográficas, econômicas, sociais, culturais e políticas.

O Sistema Administrativo Federal, acompanhando o ritmo de crescimento do País, expandiu-se, igualmente, em todos os sentidos, adquirindo impressionante complexidade, muito embora o aglomerado dos órgãos que o compõem permaneça, ainda, à margem dos progressos científicos e tecnológicos.

De fato, nunca se fez sentir tão inexorável quanto nas atuais circunstâncias — quando o Brasil inteiro empreende uma arrancada decisiva para o desenvolvimento global autopropulsionado — a necessidade imperiosa de uma reformulação completa, em bases realmente técnicas, modernas e, sobretudo, humanas, da Administração Pública.

Os princípios, normas, funções e órgãos componentes do Sistema Administrativo vigente ressentem-se e buscam, de maneira incoercível, urgentes aperfeiçoamentos, quer no tocante às estruturas, quer no referente à respectiva capacidade operacional.

O processo das transformações políticas, econômicas e sociais, deflagrado com a Revolução de 1930, ganhou considerável impulso depois da Segunda Guerra Mundial da qual, aliás, o Brasil participou. No desenrolar das crises institucionais e profundas alterações que, desde então, vêm transformando a fisionomia de toda a Nação e a própria mentalidade do Povo, merecem relêvo especial os grandes esforços efetuados no sentido da emancipação integral do País em termos de um autêntico Desenvolvimento Planificado, visando, primordialmente: erradicar o pauperismo e anular os fatores negativos do subdesenvolvimento. Em suma: fazer o Brasil ingressar, em definitivo, na «idade do Planejamento, da Ciência e da Tecnologia».

Em épocas não muito remotas — poder-se-ia afirmar, sem receio de contestação, até o período encerrado com a Segunda Guerra Mundial — a dependência da Administração Pública, relativamente aos avanços científicos e tecnológicos, era relativamente fraca e imprecisa, exceção feita, naturalmente, de determinadas áreas ou segmentos vinculados à higiene, à saúde pública, ao saneamento básico, aos transportes, ao urbanismo e às obras públicas.

Até então, o número de cientistas, médicos, engenheiros, químicos, pesquisadores, economistas, técnicos de administração, e especialistas, em geral, utilizados pelos órgãos governamentais nos vários campos e órbitas da Administração Pública, se apresentava bastante reduzido. A participação de profissionais especializados nos Quadros de Pessoal a serviço do Estado era estatisticamente insignificante, mesmo porque o advento das Universidades e a proliferação de estabelecimentos multifuncionais de pesquisa e ensino, de alta qualificação técnica ou científica, são acontecimentos recentes, à semelhança da industrialização intensiva e descentralizada, da urbanização progressiva, do aparecimento das grandes metrópoles, da «explosão» demográfica, da aceleração dos progressos tecnológicos, e assim por diante.

Hoje, o panorama se apresenta radicalmente modificado. A carência de pessoal altamente qualificado, em todos os níveis e ramos dos conhecimentos humanos, evidencia-se por si mesma, contribuindo para tornar intoleráveis e inadmissíveis, nesta segunda metade do século XX, o atraso, a insuficiência e a patológica inadequação das instituições e órgãos de Governo e Administração, entre nós. Ressurge, atualizado e irreversível, o famoso dilema a que se referia Euclides da Cunha em uma de suas páginas impercíveis: «progredir ou desaparecer».

Nesse contexto é que se deve enquadrar e compreender o profundo significado e alcance da Reforma Administrativa recém-

decretada, cujos delineamentos gerais estão esquematizados no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Diploma legal cuja implantação apenas começou e já se esboça com todo o seu cortejo de profundas e benéficas repercussões.

Pode-se mesmo afirmar, sem qualquer exagero, que a Administração Pública alienada, morosa e ineficiente, achava-se inteiramente subjugada pela hipertrofia das rotinas cartoriais, mergulhando no anedotário popular, em contradição com a época atual, sem condições para resolver o aglomerado dos problemas e até mesmo para recrutar e selecionar, no mercado de trabalho, as capacidades e valores de que tanto carecia. Daí a importância do transcendental papel desempenhado pelo DASP, desde sua criação a 30 de julho de 1938 até agora.

Os trabalhos realizados, pelo DASP, no decorrer de uma trajetória pontilhada de vicissitudes de toda ordem, tornaram possível o advento da mencionada Reforma Administrativa que finalmente surgiu, depois de várias tentativas malogradas.

A fim de que se tenha uma pálida idéia das dificuldades que o DASP teve de enfrentar basta transcrever os conceitos resumidos pelo Seminário Internacional de Administração Pública realizado em fevereiro de 1952, no Rio de Janeiro, sob os auspícios do Governo Brasileiro e do DASP:

«É nas práticas arbitrárias da administração de pessoal, na elaboração caótica do orçamento, no sistema anárquico de aquisição, conservação e distribuição de materiais e equipamentos, na ausência de planejamento e de planos, é na falta de coordenação, é no tratamento superficial da documentação e das relações públicas, que vamos surpreender os traços inequívocos do empirismo conformado; a marca da rotina centenária, o selo das coisas obsoletas, o clima do «processo», a cadeia sem fim dos despachos interlocutórios, os desperdícios institucionalizados, a desordem econômica, a ausência de responsabilidade numa palavra, o reino prosaico da má burocracia na sua expressão mais estatizante. Essa defasagem entre as atividades-fins e as atividades-meios decorre da circunstância de que enquanto as primeiras são orientadas e exercidas por profissionais de formação regular, sempre alertas ao progresso das respectivas técnicas, as segundas estão entregues, na grande maioria das Unidades de Governo, a autodidatas e funcionários sem base adequada de conhecimentos...» (Cf. REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, in Documentário, maio de 1952).

Contra a situação consubstanciada nessa paisagem de atraso é que vem o DASP, há quase 30 anos, levando a efeito uma

reação de magnas proporções, em meio a obstáculos por vêzes inconcebíveis, promovendo uma surpreendente obra de renovação e modernização — nem sempre coroada de sucesso — de que a Reforma Administrativa se apresenta como o ponto culminante.

Contudo, logrou o DASP vencer as investidas tramadas em diferentes ocasiões contra a sua própria sobrevivência, embora mutilado e, por vêzes, sofrendo o impacto oriundo do esvaziamento de seu Quadro de técnicos. Mas, o que importa acentuar, no momento, é que o tratamento dispensado ao DASP no bôjo da Reforma Administrativa proporcionou-lhe novas perspectivas de reorganização, reaparelhamento e consequente fortalecimento — um nôvo alento e prestígio técnico-funcional.

Na verdade, o DASP ressurgiu, por assim dizer, no panorama da realidade nacional, em condições de realizar-se na plenitude de suas virtualidades: basta que se leiam os arts. 94 a 150 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, para se verificar, em tôda sua amplitude, a significação dêsse fato sumamente auspicioso para o Brasil.

O que importa, aliás, menos pela Instituição em si, do que pela erradicação definitiva do nosso inegável subdesenvolvimento administrativo — é ampliar e consolidar os aspectos positivos do DASP, aperfeiçoá-lo e aparelhá-lo com os necessários recursos humanos, financeiros e materiais, fixar-lhe novas metas prioritárias, adaptá-lo às peculiaridades decorrentes das revolucionárias transformações que se operam em todos os setores das atividades nacionais — em síntese — enquadrá-lo nos esquemas básicos da Reforma Administrativa em função das suas virtualidades, dando prosseguimento à sua missão histórica de modernização e permanente aperfeiçoamento da Administração Brasileira.

Evidentemente, ressalta da experiência quotidiana que a Administração, apesar da variedade e complexidade dos seus aspectos formais e manifestações concretas, se traduz, na prática, como um processo universal de tomada de decisões, sempre identificadas com a realização de alguma coisa, ou com a prestação de algum serviço. Daí a essencialidade dos conceitos implícitos numa abordagem psico-social no estudo dos problemas da Administração — Pública ou Privada: — ou seja, o primado incontestável do elemento humano. «L'Administration, ce sont les hommes» como afirmam os mestres franceses da matéria. Embora essenciais, não há como deixar de reconhecer a natureza auxiliar ou subsidiária das estruturas, das técnicas, das instalações e dos meios materiais, em suma.

A estas considerações se poderia acrescentar o império dos princípios gerais do Direito, a superestrutura da normatividade jurídica característica do Estado Moderno.

Patrão Versus Empregado na Administração Pública — Posição do DASP

RAIMUNDO XAVIER DE MENEZES

«Pour chaque chef, le but du commandement est de tirer le meilleur parti possible des agents qui composent son unité, dans l'intérêt de l'entreprise.» Henri Fayol — Administration Industrielle et Générale.

PARA melhor compreensão do fenômeno DASP e da peculiaridade de sua atuação na Administração Pública Federal Brasileira faz-se mister uma análise atenta do binômio *Patrão-Empregado*, como norma de comportamento sempre presente na vida social de todas as comunidades humanas.

Com efeito, seja nos grupamentos primitivos de povos subcivilizados, seja nos futuros Estados, ou União universal, concebidos em harmonia com os mais aperfeiçoados princípios de índole socialista, a separação e defesa mútua dos interesses individuais e coletivos exigirá sempre uma estrutura organizada em graus hierárquicos ascensionais, ensejando a coexistência dos que mandam e dos que obedecem, dos que reivindicam e dos que concedem, dos que orientam e dos que cumprem etc., num permanente relacionamento de deveres e responsabilidades, imprescindível à concretização dos anseios de progresso individual ou coletivo inerentes à alma humana.

É, evidentemente, o conflito tese-antítese de caráter eterno e universal, ao qual o homem não pode furtar-se, sem declinar de sua condição de ser sujeito-objeto, agente e paciente. Viver é lutar, diz bem o refrão. Viver, é claro, no sentido positivo de desenvolver-se, progredir, realizar uma missão, esforçar-se por atingir um fim, consciente ou inconscientemente. Lutar, ou seja, debater-se num jogo de oposições de forças, num contínuo processamento de formações de sínteses, conseqüentes da conciliação de correntes antagonicas que se chocam e tendem a fundir-se ou anular-se.

Prêso inelutavelmente a essa fatalidade, não pode o homem afastar-se, um instante sequer, dêsse processo dialético, sem pôr em risco seu destino, fadado a ver irrealizáveis seus intentos e baldados todos os esforços.

Essa pressão, que impulsiona como um todo a máquina da História, efetiva-se atuando em caráter particular, mas de modo idêntico, setorialmente, em áreas limitadas, especializadamente definidas, abrangentes, num somatório, da totalidade do processo evolutivo.

Se bem que velha quanto a própria Humanidade, esta Lei, só com a sistematização da Economia como ciência, foi conscientemente elucidada, definida e concebida em termos de generalização. Nada mais próprio, portanto, que utilizá-la para esclarecer um fenômeno comumente constatado no âmbito dêste campo do saber humano, ou seja, a configuração do binômio *Patrão-Empregado*, realçando a significação que isto apresenta para explicar a razão de ser e proceder do DASP como instituição condicionadora da evolução histórica brasileira.

Evidentemente, o progresso humano origina-se em virtude de causas diversas: diretas e indiretas, mediatas e imediatas, próximas e remotas, precisas e aleatórias, praticamente indefiníveis nas suas determinações. Entretanto, a experiência e o saber demonstram que, com raízes na própria alma humana, o desejo ou ânsia do indivíduo autofirmar-se perante seu grupo e assegurar-se em posição firme ao correr do tempo, leva as pessoas a dedicar esforços no sentido de construir algo excedente de suas necessidades temporárias e acumular êsse algo para uso próprio e, por extensão, de seu grupo, que é formado na base de interesses comuns.

Essa circunstância impeliu o homem primitivo a mobilizar esforços, a fim de melhor, mais eficientemente, conseguir a realização de seu objetivo. Para tanto não lhe foi impossível aliciar a colaboração de outros indivíduos e reuni-los num só grupo concebido à base de comunidade de interesses.

A necessidade ou imperativo de especialização de funções com o conseqüente aproveitamento em graus diversos de capacidades individuais estratificou tais organizações incipientes, ensejando as superposições de camadas distintas, caracterizadas pela maior ou menor faculdade de mando e obediência, conforme as injunções predominantes em relação a cada um dos elementos integrantes do grupo.

Mesmo nesse estágio de desenvolvimento social já estão presentes os caracteres conflitantes, que mais tarde ensejaram, de modo inevitável, a segregação, dentro do grupo, em posições antagônicas, dos dirigentes e dirigidos, em busca de melhores situações para apaziguar instintos desde então já arraizados na alma humana.

O empreendimento individual onde um só decidia e executava; o empreendimento familiar com distribuição de funções e diferenciações hierárquicas, mas existindo comunidade de interesses; e, finalmente, o empreendimento coletivo onde a comunidade de interesses desintegrou-se em objetivos distintos, constituem, tudo indica, etapas desse processo evolutivo.

No ponto a que chegou nossa análise, já podemos encarar empreendimentos coletivos, onde dois grupos de interesses — o do proprietário e o dos empregados — conflituam dialéticamente em termos de tese e antítese, para como síntese resultar o progresso social. A fase anterior a esse estágio de desenvolvimento era aquela em que o indivíduo, trabalhando isoladamente, confundia com os seus próprios os interesses do empreendimento, e todas as operações eram realizadas à causa, exclusivamente, de esforços individuais.

Convém abriremos aqui um parêntese para deixar claro que esse progresso se desenrola em função do meio e não do tempo, podendo haver a contemporaneidade de estágios, desde os mais primitivos, aos mais adiantados, dentro da mesma área de observação.

Como etapa seguinte surgiram as instituições fisicamente despersonalizadas pelo caráter coletivo de suas formações, orientadas, porém, ainda, no sentido de dirigir esforços para acrescer os recursos de seus promotores na proporção em que foram investidos. Evidentemente, essa diretriz contrapunha-se flagrantemente aos objetivos daqueles colaboradores que não contribuíram com recursos para a formação da empresa, ou sejam, os empregados. Permaneciam, assim, ainda bem definidos os campos de atuação dos dois grupos e bem vivo, conseqüentemente, o conflito resultante do choque de interesses em luta.

Ainda aqui ambas as partes ocupavam posições bem definidas e podiam ter sua ação motivada por aspirações inconfundíveis, quais sejam o sentimento de posse e o desejo de conquista, oriundos um e outro do mesmo instinto natural inerente à pessoa humana, apenas defasado, em relação aos indivíduos, na sua gradação de intensidade.

Mais um passo nessa evolução, encontramos configuradas as entidades de feição eminentemente social, seja pela origem, seja pela forma e destinação.

Desapareceu, então, a figura clássica do proprietário e surge, concebida abstratamente, a personalização do interesse coletivo.

Na época atual, o mapa da sociedade está intensamente pontilhado de entidades dessa natureza. Em todos os quadrantes do Universo, apresentam-se elas sob múltiplos e diversificados aspectos, variando de maneira substancial em graus de complexidade e modos de disciplinamento.

Como expressão máxima dessa evolução, temos no Brasil, entre outras, as sociedades por ações, as cooperativas e as entidades de direito público.

Em tôdas essas organizações, onde não pode ser o proprietário individualizado, alguém terá que assumir as funções clássicas do patrão para assegurar o equilíbrio funcional da empresa e não deixá-la afastar-se do rumo certo, que conduzirá à realização dos objetivos colimados.

Nessas hipóteses há necessidade, portanto, da instituição de um corpo dirigente para cada uma dessas entidades, incumbindo-lhes, além da realização dos planos programados, assegurar, sem desrespeitar os cânones do bem público, não só a manutenção como o progresso do patrimônio coletivo deixado sob a sua guarda. É fora de dúvida que tal atitude se contrapõe àquela peculiarmente, por inclinação natural, adotada pelos empregados, segundo a qual o máximo de resultados positivos deve ser conseguido, em benefício próprio, com o mínimo de esforços despendidos.

O curioso e desconcertante do problema é que muitas vezes também são empregados da instituição os elementos componentes de seu corpo diretor, como ocorre, comumente, no caso das entidades de direito público, de que é expressão máxima o Estado, ou União Federal, no exemplo brasileiro.

Não obstante, a generalização da condição de empregado a todos os componentes da mesma organização, a boa prática administrativa requer, imperativamente, a existência daquela dualidade de atitudes para estabelecer o conflito gerador do progresso.

Como na pequena empresa, nas de maior vulto há funções típicas do patrão. A diferença é que funções da mesma natureza, no primeiro caso, são exercidas por um só indivíduo — o empregador — e no segundo, à medida que se avolumam, ocupam turmas cada vez mais numerosas, chegando-se até a exigir, para pleno êxito de execução, a institucionalização, em órgãos complexos, convenientemente estruturados e aparelhados com amplos recursos indispensáveis à consecução de seus objetivos.

Assim, enquanto na primeira hipótese o empregador, ele próprio, por exemplo, faz tôdas as verificações e adota as providências requeridas para recrutamento, admissão, retribuição, controle de produtividade, promoção, dispensa etc. de seus empregados, na segunda, tais funções, a par de outras, terão que ser institucionalizadas, ensejando a existência de órgãos específicos, para cuidar-lhes da execução.

Foi isso, precisamente, o que ocorreu na Administração Pública Federal Brasileira com o aparecimento do DASP. Pelas suas origens, pela sua posição, pelas suas finalidades é este um órgão eminentemente patronal, e só olhado sob esse prisma será possível compreendê-lo e explicar a razão da índole de seu comportamento.

Tal qual seus congêneres existentes no estrangeiro, em países altamente desenvolvidos, como os Estados Unidos da América, Inglaterra, França etc., propõe-se o DASP, corretamente, na sua esfera de competência, zelar pelos interesses do Estado — o patrão — seja adotando medidas tendentes a obter maior eficiência da máquina administrativa, seja refreando o avanço de incursões de caráter reivindicatório, não importa qual a procedência. No seu âmbito de ação, o normal é sempre exigir mais do que conceder, reconhecer, se fôr o caso, em vez de postular, opor-se à conquista e resistir na defesa, sempre que esteja em jôgo o interesse coletivo.

Contra essa muralha de obstáculos também se chocam os interesses do funcionalismo público, em essência antagônicos ou irreconciliáveis com tal norma de comportamento. Eis por que com insistência se ouve a alegação de que o DASP é contra o funcionalismo, em relação ao qual se supõe sempre disposto a não reconhecer-lhe os direitos e negar qualquer concessão, por mínima que seja.

É este um conceito na generalidade dos casos fruto da incompreensão. Se se atentasse para o fato de que a cada órgão deve corresponder uma função e toda ação deve desenvolver-se coerentemente com o propósito que a anima, impossível seria fugir, de boa-fé, à conclusão, segundo a qual se afigura lógico o comportamento do DASP.

O erro não reside na existência do DASP ou no feixe de atribuições que encerra, mas sim na falta de agentes específicos para exercer o papel que imprópriamente se intenta atribuir àquele órgão, ou, em decorrência dessa lacuna, se procura evitar que ele assuma. Seria o mesmo que no processo judiciário, na omissão da defesa, exigir-se que dela também se encarregasse o promotor, ou, em virtude da mesma circunstância, esse agente suprimisse ou amenizasse seu pronunciamento.

A ciência da administração é uma só e seus princípios aplicam-se igualmente na pequena e na grande empresa, no setor privado e nos negócios públicos. A experiência e o saber acumulados neste campo do conhecimento humano demonstram, de modo infosismável, a validade dessa conclusão.

O Estado é inegavelmente uma empresa, se bem que de âmbito descomunal e, portanto, apresentando uma dose maior de complexidade. Essa circunstância, porém, do ponto-de-vista administrativo, não o torna essencialmente diferente de uma pequena indústria ou casa comercial. Aliás, há empresas privadas que em vulto se sobrepõem a muitos Estados estrangeiros convenientemente organizados.

Tanto nas entidades de direito público como nos estabelecimentos de caráter privado, não são elimináveis os conceitos de patrão e empregado e, a par da almejada cooperação existente

entre ambos para ensejar o êxito do empreendimento, há, impreterivelmente, interesses que se contrapõem e os separam em campos conflitantes. Uns e outros devem estar em situação de equilíbrio, aparelhados para essa luta, munidos das armas próprias para se debaterem construtivamente pela conquista de vantagens visualizadas, segundo a perspectiva descortinada de suas posições particulares.

Em termos de possibilidades humanas, afigura-se lírico e impossível o sonho anarquista, seja no todo absoluto, seja na parte infinitesimal. O conflito sempre existiu e existirá como atributo da congregação de esforços comuns, na defesa de interesses particulares, no cenário social.

Não adianta desconhecer o fato, mas sim encará-lo dentro da realidade e é precisamente isto que não foi feito no caso da Administração Pública Federal Brasileira. O problema só foi considerado pela metade ao se instituir um órgão de índole patronal com tendência a agir discricionária ou paternalmente, pela impossibilidade de cotejar, com a sua, realidade filtrada através de mentalidade diametralmente diferente. Se bem que justificada a existência do órgão em face dos bons princípios de administração, êsse erro de posição e perspectiva acarreta distorções insanáveis em seu funcionamento, em grande parte responsáveis pelo seu desconceito.

Nunca, porém, será tarde para remediar ou, no mínimo, evitar que se agravem as complicações existentes no quadro clínico identificado.

Com êste artigo busca-se, precisamente, êsse objetivo, isto é, ensejar uma ação saneadora, calcada em nítida compreensão do problema.

Sintetizando todo o exposto, poderemos chegar às seguintes conclusões:

— o binômio *Patrão-Empregado* apresenta-se como uma constante, de caráter eterno e universal, dentro dos grupamentos humanos particulares ou socialmente constituídos;

— o mútuo anseio de progresso coloca ambos os termos em posições antagônicas dentro de cada grupamento, gerando-se um conflito dialético conducente à realização daquele objetivo comum;

— com o desenvolvimento social desapareceu a figura do patrão — proprietário, onipresente e atuante, cujo papel, considerado imprescindível, passou a ser atribuído a pessoas sujeitas também à condição de empregado;

— conforme a amplitude da empresa, o volume de atribuições de natureza patronal chega a ser de tal ordem que enseja a institucionalização de órgãos específicos e especializados;

— tal hipótese ocorreu, precisamente, na Administração Pública Federal Brasileira, dando lugar ao surgimento do DASP

como órgão de execução e assessoramento ligado à Presidência da República;

— do ponto-de-vista técnico, justifica-se plenamente a existência e modo de atuação do DASP no quadro da administração brasileira, em consonância com exemplos salutareos oferecidos por países estrangeiros mais evoluídos;

— entretanto, seja por incompreensão generalizada quanto à missão cometida ao DASP, seja por concepção errônea do dimensionamento de sua área de competência, é ele, freqüentemente, mal visto por gregos e troianos;

— é oportuno reconhecer que houve um falseamento da realidade ao criar-se o DASP, sem se cogitar de equilibrar sua ação mediante o oferecimento ao funcionalismo de meios adequados de contra-argumentar de igual para igual, dando testemunho da realidade vista do ângulo de seus próprios interesses;

— impõe-se um novo equacionamento do problema, para efeito de solução mais consentânea com as aspirações de progresso que alicerçaram a idéia de criação do DASP.

Serviço Público e Mercado de Emprego

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

TÔDA vez que se propõe o problema do aumento dos vencimentos dos servidores públicos surgem condições à luz das quais se torna mais fácil e objetivo um exame em conjunto dos aspectos negativos da administração de pessoal nas diferentes áreas do Governo.

É que, nessas ocasiões, dados que são sistematicamente subtraídos ao conhecimento dos órgãos de controle surgem em toda a sua plenitude, porque o seu ocultamento, ao invés de beneficiar, prejudicaria os interessados. Não há outro jeito, senão apresentá-los como fatos consumados, para os quais uma solução há de ser encontrada.

Isso permite, através de comparações extremamente simples, verificar-se que o efetivo de pessoal no Serviço Público, no espaço que medeia entre dois reajustamentos de vencimentos, cresce em proporções consideráveis, não obstante os preceitos legais e as recomendações das autoridades superiores no sentido de serem evitadas novas admissões.

Explicar o fato como manifestação de desobediência à lei e ao princípio de subordinação hierárquica é simplificar demasiadamente as coisas, e supor que o «iceberg» se constitui apenas da parte que está ao alcance de nossos olhos. Para um exame menos superficial do fenômeno, teríamos de começar perguntando se os preceitos legais e as recomendações acima aludidos não estarão em completo desacordo com a nossa realidade social, ou, por outros termos, se será realmente possível fechar as oportunidades de ingresso no Serviço Público, quando é certo que o campo da iniciativa privada não tem capacidade para absorver senão uma pequena parte da população do País.

Com o espírito liberto de certas fórmulas e princípios teóricos, com a realidade social colocada diante dos olhos, podemos examinar o problema do excesso de pessoal no Serviço Público sob um ângulo que até aqui tem sido desprezado. As conclusões de um exame dêsse tipo parecerão surpreendentes, porque revelarão a parte mais importante do «iceberg», aquela que está submersa e que a observação comum não nos permite conhecer.

Sem alimentar o propósito de justificar o excesso de pessoal do Serviço Público, mas visando tão-sòmente a compreendê-lo melhor através da caracterização de suas causas mais profundas, temos de admitir que êle representa um reflexo da incipiência da empresa privada entre nós.

Os resultados do censo industrial de 1960, divulgado no ano passado (1966) revelam que em 31 de dezembro de 1959 o Brasil possuía 170.771 estabelecimentos industriais, nos quais se achavam empregados 1.779.376 pessoas, nestas incluídos «os membros não remunerados da família, com atividades nos estabelecimentos». A maior concentração de estabelecimentos (36.254) e de trabalhadores (831.339) verificava-se em São Paulo que, à época, possuía 12.974.000 habitantes; e a menor (7 estabelecimentos e 49 trabalhadores) em Roraima, cuja população era de 29.000 habitantes.

Mesmo que nas duas citadas unidades da Federação a população ativa fôsse calculada, prudentemente, em 40% da indicada pelos resultados preliminares do censo, teríamos no caso de São Paulo, para um total de 5.189.600 de pessoas, 831.339 empregos, no conjunto dos estabelecimentos industriais, e, no caso de Roraima, 49 empregos para 14.500 pessoas.

Parece que não será preciso acrescentar nenhum comentário a êsses dados, para mostrar como é alarmantemente baixa a capacidade de absorção da mão-de-obra pela indústria. De 1960 para cá, novos estabelecimentos industriais surgiram e muitos dos que existiam ampliaram suas instalações, mas em compensação, no mesmo período, o crescimento demográfico foi considerável, estimando-se que a população de São Paulo atinja êste ano 16.500.000 habitantes, contra os 12.974.000 de 1960) e a de Roraima 41.000 (contra os 29.000 apurados no último recenseamento). Para se manter a situação de 1960, que já era crítica, seria necessário que os nossos empreendimentos industriais tivessem alcançado nos últimos sete anos uma taxa de crescimento bastante elevada, o que, infelizmente, parece não haver acontecido. O maior incremento das atividades industriais, no período de 1960/1967, verificou-se na região Nordeste, a qual, do ponto-de-vista do mercado de empregos configurava situação por assim dizer desesperadora, de vez que, para uma população recenseada de 15.678.000 habitantes, os 13.380 estabelecimentos industriais então existentes abrangiam o total de 159.443 empregos.

A desproporção entre a população ativa e as oportunidades de emprego oferecidas pela indústria era de tal magnitude em 1960 que o incremento das atividades industriais verificado nos últimos anos está muito longe do que será necessário. Para confirmar esta conclusão basta considerarmos a tendência observada na indústria de produtos alimentícios, indústria que, do ponto-de-

vista da capacidade de absorção da mão-de-obra, ocupava em 1964 o segundo lugar, sendo superada, apenas, pela indústria têxtil. Pois bem, a referida indústria, que pela sua própria natureza deveria, na pior das hipóteses, acompanhar de perto o alto índice de nosso crescimento demográfico, em realidade entrou em declínio a partir de 1940, quando seu aumento percentual de operários ocupados foi de 439.3. No período 1950/1960 esse aumento percentual foi de apenas 8.7, do mesmo passo que o aumento percentual do consumo de força motriz foi de 62.6, contra 213.3 em 1940. Até 1964, quando foram realizados os últimos estudos de que temos conhecimento, os prognósticos em relação à indústria de produtos alimentícios não eram de reversão, a curto prazo, da tendência aqui retratada.

Em relação ao comércio, a mensagem que se pode deduzir dos resultados do censo de 1960 não é também de otimismo, quanto à capacidade de criação de empregos da iniciativa privada. Os 361.448 estabelecimentos comerciais existentes no País à época do recenseamento ocupavam 962.937 pessoas, e destas apenas 521.472 eram empregados. Tais números se tornarão mais significativos se levarmos em conta que em 1960 a população recenseada do Brasil era de 70.967.000 habitantes.

Além da Indústria e do Comércio, o outro setor da iniciativa privada capaz de absorver grandes contingentes de mão-de-obra é a Agricultura. Esta, porém, para os fins que temos em vista, não oferece maior interesse. Nossa agricultura é predominantemente da enxada e se exerce sob condições de quase completo primitivismo. Embora absorva mais de 50% da totalidade da mão-de-obra recenseada, não tem nenhuma significação como concorrentes no mercado de empregados. Constitui, talvez, o último recurso de sobrevivência dos indivíduos não atingidos pelos benefícios da instrução e mantidos afastados das vias de ascensão social abertas pelo desenvolvimento econômico. O grande volume de mão-de-obra que lhe corresponde é um reflexo da fraqueza de nossas estruturas econômicas e uma evidência a mais da insuficiência das oportunidades de emprego oferecidas pelos outros setores da iniciativa privada.

Ainda que a título de correção de eventuais erros e de atualização das estatísticas estudássemos os números relativos aos empregos na indústria e no comércio, nem por isso a imagem do problema da colocação da mão-de-obra seria tranqüilizadora. Nesse particular é bastante ilustrativo o fato de mais de dois terços (506.454) dos 700.031 funcionários públicos civis federais existentes em fins de 1966 pertencerem às regiões Leste e Sul, as duas regiões do Brasil onde se concentram cerca de 61% da população e pouco mais de 90% dos 110.771 estabelecimentos industriais recenseados.

O quadro que as estatísticas compõem a respeito do mercado de empregos no Brasil revela a existência de uma quantidade enorme de pessoas que, precisando ganhar a subsistência pelo trabalho remunerado, e não podendo fazê-lo no campo da iniciativa privada, tenta as outras soluções possíveis e, entre estas, a que maiores possibilidades oferece: Serviço Público.

A pressão social que o fenômeno exerce é de tal ordem que a própria Constituição do País a ela se tem rendido, através de dispositivos que incorporam ao funcionalismo ou beneficiam com a estabilidade grandes contingentes de pessoas admitidas no Serviço Público, com infração frontal dos preceitos da legislação ordinária. Nem mesmo a Constituição de 1967, fruto do espírito reformista de uma Revolução que aboliu alguns privilégios e suprimiu certos costumes que pareciam definitivamente integrados à prática da administração, conseguiu escapar à regra.

O princípio de que quando as fórmulas e as soluções, políticas ou administrativas, contrariam a realidade social esta última encontra sempre um meio de neutralizá-las, não precisaria de melhor confirmação.

Simple reflexo do nosso subdesenvolvimento econômico, o excesso de pessoal no Serviço Público tende a persistir, malgrado as bem intencionadas medidas com as quais se vem tentando combatê-lo, porque tais medidas, pela sua própria natureza, não alcançam as verdadeiras causas do fenômeno.

O que é preciso fazer, com todo empenho e a máxima urgência, é desenvolver as atividades empresariais do País, criar novos campos de trabalho, multiplicar as oportunidades de emprêgo na indústria, no comércio, nos transportes, no artesanato, nas profissões liberais, enfim nas mil e uma searas, nas quais a iniciativa privada pode impulsionar o nosso desenvolvimento.

Salário e Produtividade

CÉLIO FONSECA

É inegável o esforço que vem desenvolvendo o Governo em busca da reformulação da máquina administrativa do serviço público, dando-lhe maior produtividade e eficiência.

A reforma administrativa de que está cuidando o Ministério do Planejamento, sob o comando experiente e lúcido do Ministro Hélio Beltrão, já tem produzido efeitos palpáveis, notadamente no que diz respeito à simplificação burocrática que se vem obtendo pela delegação de autoridade, aliviando paulatinamente os escalões mais elevados em benefício das tarefas de orientação, supervisão e decisões de mais alto nível.

A maneira objetiva e prática com que o eminente técnico conduz o problema constitui, sem dúvida, uma esperança de sucesso já tantas vezes tentado por procedimentos até então marcados por excessivo tecnicismo, justificado por extensas explanações teóricas inteiramente distanciadas da realidade do serviço público brasileiro.

Em verdade, não se pode apontar uma ou apenas algumas causas do emperramento da máquina administrativa. Os motivos são vários e complexos e decorrem da conjuntura brasileira, com seus problemas sociais, econômicos, políticos etc. É evidente que a eficiência administrativa não pode ser obtida sem adequados estudos de racionalização das rotinas administrativas, estruturação conveniente dos órgãos, seleção e aperfeiçoamento do pessoal e tantos outros problemas que concorrem no complexo administrativo.

Todavia, notamos uma lacuna em todos os estudos e esforços feitos nesse campo, em que se tem sempre negligenciado aspecto que nos parece fundamental e capaz de frustrar completamente os objetivos procurados. Referimo-nos ao controle da produtividade do servidor com reflexos no seu salário ou remuneração. Isto se pratica freqüentemente nas empresas privadas, atribuindo-se ao empregado, além da remuneração-base, o adicional salário-produção, que atua como poderoso fator de estímulo, fazendo-se justiça àqueles que são mais capazes e que mais produzem.

Tal problema tem sido focalizado às vezes, porém timidamente, e apenas como elemento concorrente, sem qualquer predominância no conjunto, quando, a nosso ver, não obstante as previsíveis dificuldades de execução, deveria constituir ponto fundamental e objetivo básico a alcançar, mesmo que o fôsse a longo prazo e progressivamente.

Não desconhecemos as dificuldades de implantação de tal regime na problemática do serviço público, o que, entretanto, não deve representar óbice intransponível. Estudos objetivos, com critérios menos rígidos e específicos para cada pequena unidade de execução, cremos que podem conduzir à solução adequada. Na impossibilidade de mensuração física das tarefas, pode-se, em muitos casos, recorrer a métodos estatísticos e a outros processos de avaliação indireta compatíveis com os vários tipos de trabalho.

Não se pode negar que o sistema atual de nivelamento salarial segundo os cargos e níveis é profundamente injusto e altamente desestimulante por não levar em conta a capacidade e produtividade do servidor.

Não se diga que tal processo seria oneroso, pois talvez possibilitasse até, não só progressiva diminuição de custos dos serviços pelo aumento da produção do funcionário, como também paulatina redução do pessoal.

Ao contrário, oneroso se nos afigura o atual sistema, onde observamos que, embora inegavelmente baixos os níveis salariais do funcionalismo, considerável número existe que nem a esse mínimo faz jus, dada a pequena produção apresentada.

Ao invés, se o salário do servidor fôsse estabelecido em duas parcelas, uma básica, mínima, que não constituísse por si só atrativo, e outra variável de acôrdo com a produtividade, obter-se-ia, com o tempo, a diminuição dos incapazes e ociosos no serviço público, com a conseqüente redução de custos.

Com esse objetivo de vincular a remuneração à produtividade, pode-se ainda, sempre que exeqüível, buscar a contratação de serviços com empresas privadas, quando se dispuser, é claro, de firmas habilitadas a executá-los e se trate de tipos de tarefas de difícil controle de produção. É o caso, por exemplo, de serviços de conservação, limpeza, guarda e vigilância de edifícios e locais de trabalho.

Como esses trabalhos, muitos outros oferecem a possibilidade de se adjudicarem a entidades privadas, o que dá à administração pública segurança de execução a custo certo, previamente, examinado, e julgado conveniente.

Tais procedimentos nos parecem perfeitamente possíveis, desde que examinados e julgados convenientes.

Tais procedimentos nos parecem perfeitamente possíveis, desde que tentados paulatinamente e com as necessárias cautelas, bastan-

do que a administração se liberte dos velhos e superados conceitos de padronização e uniformização exagerados, de normas que forcem a aplicação indiscriminada em todos os órgãos públicos centralizados, ou não, de padrões, critérios e gabaritos nada adequados às características e natureza de cada um e muito menos às peculiaridades locais de suas unidades.

Mais correto seria que se desse a cada órgão ou mesmo a cada pequena unidade destes a necessária maleabilidade para ajustá-los às condições reais e locais, solucionando-se-lhes os problemas de maneira a mais conveniente, independentemente de padrões rígidos.

Essas duas alternativas, o salário-produção e a contratação de serviços, aliviarão o Governo do pesado ônus de pagar por um serviço que não recebe.

São essas as idéias básicas que sobre o tema nos ocorrem, as quais deixamos ao exame e estudo dos especialistas, que, caso as achem de alguma forma aproveitáveis, poderão reestruturá-las e consubstanciá-las em normas objetivas de execução.

Tempo Integral

(Histórico e Evolução)

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO

O instituto do Tempo Integral não é de criação recente, na nossa legislação de pessoal. Vem de longe a tentativa de dar uma gratificação especial, pela dedicação exclusiva do funcionário ao serviço público.

Os objetivos que se pretendem alcançar com essa modalidade de retribuição especial são os de institucionalizar o funcionário, fazendo-o dedicar-se única e exclusivamente ao serviço público, eliminando o empreguismo e diminuindo o número de servidores, através da eficiência, fazendo, assim, com que os funcionários existentes dêem maior rendimento, mediante o aumento das horas de trabalho.

Com êsse objetivo, a Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, que representou um grande passo na tentativa de melhorar a nossa organização administrativa e unificar a legislação de pessoal, antes dispersa, dispunha, no seu artigo 29:

«Art. 29. A juízo do Governo, e quando permitirem as condições financeiras do País, será estabelecido, para o exercício de certos cargos técnicos, científicos e de magistério, o regime de tempo integral.

§ 1º Para o funcionário de tempo integral serão fixados vencimentos superiores aos de seu cargo, os quais não poderão exceder de cem por cento dos vencimentos normais.

§ 2º As vantagens do tempo integral somente serão concedidas aos funcionários nomeados anteriormente a este regime, caso se obriguem, expressamente, a não exercer qualquer outra função.

§ 3º Ficará sujeito à demissão, mediante inquérito administrativo, o funcionário que infringir o disposto nos parágrafos anteriores.»

O Estatuto dos Funcionários de 1939 — Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939 — também cuidou do Tempo Integral, estabelecendo no artigo 268:

«Art. 268. Poderá ser estabelecido o regime de tempo integral para os cargos e funções que a lei determinar.

Parágrafo único. O funcionário ocupante do cargo sujeito ao regime de tempo integral não poderá exercer qualquer outra atividade pública, ou particular, sob pena de demissão».

O atual Estatuto dos Funcionários — Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 — dispõe mais sucintamente, no artigo 244, que:

«Poderá ser estabelecido o regime de tempo integral para os cargos ou funções indicados em lei.»

A Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, que instituiu o sistema de Classificação de Cargos, dedicou um capítulo especial (o de nº XI) ao regime de Tempo Integral, estabelecendo o que se segue:

«Art. 49. O funcionário que exercer atividades técnico-científicas, de magistério ou pesquisa, satisfeitas as exigências regulamentares, poderá optar pelo regime de tempo integral.

§ 1º O regime de trabalho de que trata este artigo é incompatível com o exercício cumulativo de cargos, empregos ou funções, bem como de qualquer outra atividade pública ou privada.

§ 2º Não se incluem na incompatibilidade prevista no parágrafo anterior as atividades que, sem caráter de emprêgo, se destinem a difusão e aplicação de idéias e conhecimentos; a prestação de assistência a outros serviços visando a aplicação de conhecimentos científicos, quando solicitados através da direção da repartição a que pertence o servidor.

§ 3º O servidor que optar pelo regime de tempo integral assinará termo de compromisso, em que declare vincular-se ao regime e cumprir as condições inerentes ao mesmo, fazendo jus aos benefícios do regime enquanto nêle permanecer, ressalvada a hipótese de aposentadoria.

Art. 50. O servidor em regime de tempo integral perceberá uma gratificação sob forma de acréscimo proporcional ao nível de vencimento do seu cargo, calculada de acôrdo com o tempo de efetivo exercício nesse regime, na forma da seguinte tabela:

Até 10 anos	75%
Mais de 10 até 20 anos	100%
Mais de 20 anos	125%

Art. 51. O servidor que, para optar pelo regime de tempo integral, fôr obrigado a desacomular, terá como gratificação importância não inferior à do vencimento do cargo desacomulado.

Art. 52. A gratificação de tempo integral, para efeito de cálculo de proventos, incorpora-se ao vencimento após 5 (cinco) anos de efetivo exercício nesse regime, encontrando-se o servidor, no ato da aposentadoria, a ele vinculado.»

Prosseguindo, determinou a Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1965, o que adiante se transcreve:

«Art. 11. Os funcionários do Serviço Civil do Poder Executivo, integrantes de órgãos da administração direta e das autarquias, que exerçam atividades de magistério, técnicas, de pesquisas ou científicas poderão ficar sujeitos ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva, de acordo com a regulamentação a ser expedida, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias, ficando revogados os dispositivos constantes do Capítulo XI da Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960.

§ 1º Pelo exercício do cargo em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, será concedida, ao funcionário, gratificação fixada, no mínimo, de 40% (quarenta por cento) do valor do vencimento do cargo efetivo, ficando revogadas as bases percentuais fixadas na Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960.

§ 2º A gratificação a que se refere o § 1º deste artigo será considerada, para efeito dos cálculos de proventos de aposentadoria, à razão de 1/30 (um trinta avos) por ano de efetivo exercício em regime de tempo integral.

Art. 12. Considera-se regime de tempo integral o exercício da atividade funcional sob dedicação exclusiva, ficando o funcionário proibido de exercer cumulativamente outro cargo, função ou atividade particular de caráter empregatício profissional ou pública de qualquer natureza.

Parágrafo único. Não se compreendem na proibição deste artigo:

I — o exercício em órgão de deliberação coletiva, desde que relacionado com o cargo exercido em tempo integral;

II — as atividades que, sem caráter de emprêgo, se destinam à difusão e aplicação de idéias e conhecimentos, excluídas as que impossibilitem ou prejudiquem a execução das tarefas inerentes ao regime de tempo integral;

III — a prestação de assistência não remunerada a outros serviços, visando à aplicação de conhecimentos técnicos ou científicos, quando solicitada através da repartição a que pertence o funcionário.»

A Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, complementando o disposto nos arts. 11 e 12 da de nº 4.345, de 1964, determinou:

«Art. 7º O regime de tempo integral e dedicação exclusiva, a que se refere o art. 11 da Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, poderá ser aplicado, no interesse da Administração e nos termos da regulamentação a ser expedida pelo Poder Executivo, em caráter obrigatório:

I — a cargos e funções que envolvam responsabilidade de Direção, Chefia ou Assessoramento;

II — a unidades administrativas, ou setores dos mesmos, quando a natureza do trabalho exigir;

III — às Equipes de Trabalho constituídas expressamente para operar sob o aludido regime;

IV — ao Magistério, em face de provadas necessidades de ensino e da cátedra, verificada, previamente, a viabilidade da medida em face das instalações disponíveis e outras condições de trabalho dos estabelecimentos de ensino;

V — a ocupantes de cargos compreendendo funções técnicas de nível médio — auxiliares das atividades de magistério, técnicas e de pesquisa científica — quando participarem de trabalhos enquadrados nos itens anteriores.

§ 1º Em casos excepcionais, devidamente justificados, o regime de trabalho poderá ser aplicado a qualquer funcionário, individualmente, mediante proposta do dirigente da unidade administrativa.

§ 2º Excetuam-se da obrigatoriedade prevista neste artigo os funcionários que optarem pelo regime de tempo parcial de trabalho, salvo quando investidos em cargo ou função, de direção ou chefia, quando terão de invocar impedimento legal ou motivo justo.

§ 3º Excetuam-se, igualmente, da obrigatoriedade prevista no § 2º, os ocupantes de cargos de direção e chefia para os quais tenham sido nomeados em caráter efetivo.

§ 4º O pessoal burocrático, auxiliar ou subalterno cujos serviços sejam indispensáveis ao funcionamento do regime a que se refere este artigo, poderá ter o expediente prorrogado, percebendo gratificação pelo serviço extra-

ordinário que prestar, independentemente de limite de tempo.

§ 5º Caberá a uma Comissão designada pelo Presidente da República e subordinada ao Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público zelar pela fiel aplicação do regime de tempo integral e dedicação exclusiva, ressalvada a do pessoal pertencente ao magistério superior, regida pelas normas constantes do respectivo Estatuto.

§ 6º Ressalvado o que diga com o pessoal pertencente ao magistério superior, regido por normas próprias, constantes no respectivo Estatuto, e com o pessoal pertencente aos institutos de pesquisa científica ou tecnológica, cuja supervisão incumbirá ao Conselho Nacional de Pesquisas, a Comissão, com fundamento nos princípios legais e regulamentares, fixará critérios, expedirá instruções e exercerá supervisão, fiscalização e controle permanentes, podendo ouvir diretamente pessoas ou órgãos especializados e proceder, periodicamente, a verificação *in loco*.

§ 7º Das decisões da Comissão caberá recurso para o Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

§ 8º A infringência dos compromissos decorrentes de regime de tempo integral e dedicação exclusiva, apurada em inquérito administrativo, será punida com a pena de demissão, a bem do serviço público.

§ 9º Os membros da Comissão farão jus a gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva, na forma da legislação em vigor.

§ 10. A gratificação de que trata o § 1º do art. 11 da Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, será fixada em decreto executivo, mediante proposta do Departamento Administrativo do Serviço Público, para os cargos a que se aplica o regime de tempo integral e dedicação exclusiva, tendo em vista a essencialidade, complexidade e responsabilidade das respectivas atribuições, bem como as condições do mercado de trabalho para as atividades correspondentes.

§ 11. A inclusão do servidor em regime de tempo integral será sempre da iniciativa do chefe do órgão onde o servidor estiver lotado.

§ 12. O regime de tempo integral será regulamentado em prazo não superior a 30 dias».

O Decreto-lei nº 81, de 21 de dezembro de 1966, dispõe, ainda, o seguinte, sobre Tempo Integral:

«Art. 5º A gratificação pelo exercício em regime de tempo integral e dedicação exclusiva dos ocupantes de cargos ou funções de direção, chefia ou assessoramento, será calculada sobre o valor do símbolo do cargo em comissão ou da função gratificada, observadas as normas da legislação em vigor e desde que o acréscimo da despesa não exceda de 25% (vinte e cinco por cento) da dotação orçamentária própria.

Art. 6º É fixado em 50% (cinquenta por cento) do vencimento do cargo efetivo o limite da gratificação pela prestação de serviço extraordinário, de que trata o § 4º do art. 7º da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, ao pessoal burocrático, auxiliar ou subalterno, submetido a prorrogação ou antecipação de expediente, que se torne indispensável ao desempenho das atividades sob o regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

Parágrafo único. O acréscimo de despesa decorrente do disposto neste artigo não excederá a dotação orçamentária própria de 20% (vinte por cento)».

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Reforma Administrativa, contém as seguintes normas sobre Tempo Integral:

«Art. 101. Ressalvados os cargos em comissão definidos em ato do Poder Executivo como de livre escolha do Presidente da República, o provimento em cargos em comissão e funções gratificadas obedecerá a critérios que considerem, entre outros requisitos, os seguintes:

.....
III — Obrigar-se o funcionário, quando se caracterizar o interesse da Administração, ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

§ 1º Em consequência do disposto no inciso III deste artigo, os funcionários que atenderem às condições estipuladas ficam sujeitos ao regime de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho e perceberão gratificação pelo regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

.....
Art. 108. O funcionário, em regime de tempo integral e de dedicação exclusiva, prestará serviços em dois turnos de trabalho, quando sujeito a expediente diário.

Parágrafo único. Incorrerá em falta grave, punível com demissão, o funcionário que perceber a vantagem de que trata este artigo e não prestar serviços corres-

pondentes e bem assim o chefe que atestar a prestação irregular dos serviços».

Apesar do longo período de tempo em que se fala no assunto e da multiplicidade da legislação dispendo sobre Tempo Integral, tal regime só começou realmente a funcionar a partir de 1965, com a criação da comissão prevista no § 5º do art. 7º da Lei nº 4.863-65, que se denominou de «Comissão de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva — COTIDE».

O regime de Tempo Integral foi regulamentado pelos Decretos nºs 54.061, de 28-7-64, 57.744, de 3 de fevereiro de 1966 e 60.091, de 18 de janeiro de 1967, este último ora vigente.

Da longa exposição feita através da transcrição da legislação que, desde 1936, se dedicou ao assunto, chega-se à conclusão de que o regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, atualmente em vigor, poderá ser aplicado, em benefício do serviço, aos ocupantes de cargos e funções.

a) de magistério, à vista de provadas necessidades de ensino e da cadeira, verificada, previamente, a viabilidade da medida, em face das instalações disponíveis e outras condições de trabalho do estabelecimento;

b) com atribuições técnicas, científicas ou de pesquisas;

c) que envolvam a responsabilidade de direção, chefia e assessoramento;

d) que compreendam funções técnicas de nível médio — auxiliares de atividades de magistério, técnicas ou de pesquisas científicas.

A adoção do regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva será, sempre, de iniciativa do chefe de repartição diretamente subordinado ao Ministro de Estado, a dirigente de autarquia ou órgão subordinado ao Presidente da República, não sendo levados em consideração os pedidos individuais ou as reclamações pela omissão de um funcionário no grupo encarregado do respectivo programa de trabalho.

As propostas deverão ser fundamentadas e devidamente justificadas, constando das mesmas:

I — Subprograma de trabalho a ser executado no regime de Tempo Integral, com os objetivos a serem alcançados;

II — relação numérica dos cargos necessários à sua execução.

De acordo com as reais necessidades do serviço o regime poderá ser aplicado ao conjunto de funcionários de determinadas unidades administrativas ou a setores de trabalho das mesmas, bem como a equipes de trabalho constituídas para operar sob esse regime.

Em casos excepcionais, devidamente justificados, o regime de tempo integral e dedicação exclusiva poderá ser aplicado, individualmente, a qualquer funcionário.

O regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, regulamentado pelo Decreto nº 60.091, de 1967, não se aplica aos seguintes servidores:

- a) aos membros do corpo docente do magistério superior;
- b) aos funcionários pagos sob o regime de remuneração;
- c) aos Ministros de Estado, Chefes do Gabinete Civil e do Gabinete Militar da Presidência da República e do Serviço Nacional de Informações;
- d) ao Prefeito do Distrito Federal;
- e) ao Secretário da Prefeitura do Distrito Federal;
- f) aos Magistrados;
- g) aos Membros do Tribunal de Contas da União;
- h) aos membros do Ministério Público Federal e do Serviço Jurídico da União;
- i) aos Funcionários Policiais Cíveis.

Cabe aos Ministros de Estado ou dirigentes de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República encaminhar ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil, em duas vias, as propostas apresentadas pelos órgãos subordinados, acompanhadas da respectiva programação geral.

Quando se tratar de entidade autárquica, a proposta deverá ser encaminhada pelo Ministro do Estado ao qual esteja a mesma vinculada.

A COTIDE cabe zelar pela fiel aplicação do regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, competindo-lhe expedir instruções e exercer supervisão, fiscalização e controle permanente, para a fiel execução do regime.

As penalidades previstas para o caso de infração das normas do Tempo Integral são severas, não somente para os funcionários faltosos, como também para os chefes de repartição ou serviço que não fiscalizem convenientemente a real prestação dos serviços.

Para a subsistência do regime é necessário, entretanto, que todos — dirigentes e dirigidos — compreendam que o mesmo não representa simples aumento de vencimentos, mas exige maior soma de trabalho e real dedicação ao serviço. Assim é necessário que os subprogramas que justificam a implantação do sistema sejam convenientemente organizados, com objetivos claros e definidos, não se limitando à simples enumeração dos encargos normais, rotineiros e regimentais do órgão, mas constituam um plano de trabalho, com objetivos claramente expostos, demonstrando, precisamente, os resultados que se espera sejam alcançados, para facilitar a fiscalização de sua execução e controle dos objetivos colimados, e que os mesmos sejam efetivamente cumpridos.

O regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva cessará:

- a) automaticamente, na conclusão da tarefa, no caso em que houver sido instituída para a realização de certo e determinado trabalho;

b) por determinação do Ministro de Estado, do dirigente da autarquia ou de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, quando, a juízo dessas autoridades, deixar de corresponder às finalidades para que foi instituído;

c) a pedido do funcionário, por justa causa.

O funcionário em regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva percebe uma gratificação básica de 40% (quarenta por cento), que poderá ser acrescida das seguintes parcelas, em função das respectivas atribuições:

a) até 20% (vinte por cento), pela essencialidade;

b) até 20% (vinte por cento), pela complexidade e responsabilidade;

c) até 20% (vinte por cento), pela dificuldade de recrutamento, em face das condições do mercado de trabalho.

No caso de cargos ou função de direção, chefia, assessoramento ou secretariado, a gratificação será calculada sobre o valor do símbolo do cargo em comissão ou da função gratificada. A esse respeito vale salientar que, na conformidade da legislação vigente, ao funcionário nomeado ou designado para o exercício de encargos de direção ou chefia e assessoramento é facultado optar pela percepção do vencimento e demais vantagens do seu cargo efetivo, acrescido de gratificação fixa, correspondente a 20% do valor do cargo em comissão ou do símbolo da função gratificada respectiva (§ 2º do art. 1º e § 3º do art. 2º da Lei nº 4.345, de 1964).

É de justiça que, no caso de Tempo Integral, seja aplicado o mesmo critério, devendo ser facultado ao funcionário no exercício de cargo em comissão ou de função gratificada, optar pela gratificação calculada sobre o vencimento do seu cargo efetivo.

Os percentuais de essencialidade obedecem ao seguinte critério:

I — Subprograma de 1º grau	10%
II — Subprograma de 2º grau	5%
III — Cargo de 1º grau	10%
IV — Cargo de 2º grau	5%

A classificação, em razão da essencialidade, dos subprogramas resulta da sua maior ou menor prioridade, dentro da programação geral do Ministério, autarquia ou órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, observados os objetivos e finalidade de cada um. O que pode ser essencial em um Ministério, por exemplo, pode ser secundário em outro.

Em relação a cada cargo deverá ser indicado, também, o grau de essencialidade dentro do respectivo subprograma de trabalho.

Os percentuais de complexidade e responsabilidade são atribuídos de acordo com o seguinte critério:

I — Cargos em comissão:

Símbolos 1 a 4	20%
Símbolos 5 a 8	15%
Símbolos 9 a 12	10%

II — Funções gratificadas:

Símbolos 1 a 6	20%
Símbolos 7 a 12	15%
Símbolos 13 a 20	10%

III — Cargos efetivos:

Níveis 19 a 22 e vencimentos superiores	20%
Níveis 12 a 18	15%
Níveis 1 a 11	10%

Os percentuais de mercado de trabalho são atribuídos pela COTIDE, de acôrdo com o seguinte critério:

I — Mercado escasso	20%
II — Mercado semi-suficiente	10%
III — Mercado suficiente	—

O funcionário em regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva poderá perceber, ainda, juntamente com os montantes da gratificação básica e dos percentuais referentes à essencialidade, complexidade e responsabilidade e dificuldade de recrutamento, antes expostos, percentual *suplementar* pelo exercício em Gabinete, de acôrdo com os seguintes critérios:

I — Hierarquia do órgão:

a) Gabinete Civil e Gabinete Militar da Presidência da República	15%
b) Gabinete de Ministro de Estado ou dirigente de órgão diretamente subordinado à Presidência da República	12%
c) Gabinete de dirigente de autarquia	8%

II — Encargos e hierarquia da função:

a) Chefia de Gabinete	10%
b) Subchefia de Gabinete	7%
c) Assessor, Oficial de Gabinete e assemelhados	4%

O funcionário em regime de tempo integral e dedicação exclusiva deve empregar no serviço público não sòmente o seu

tempo de serviço, mas, ainda, tôdas as suas atividades. Não pode, assim, exercer, cumulativamente, outro cargo, emprêgo ou incumbir-se de atividades particulares de caráter empregatício, profissional.

As únicas exceções admitidas são:

a) o exercício em órgão de deliberação coletiva, desde que diretamente relacionado com o cargo em regime de tempo integral;

b) as atividades que, sem caráter de emprêgo, se destinam à difusão de conhecimentos, excluídas as que prejudiquem a execução das obrigações inerentes ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva;

c) a prestação eventual de assistência não remunerada a outros órgãos do serviço público, visando à aplicação de conhecimentos técnicos ou científicos, quando solicitada através da repartição a que pertencer o funcionário;

d) a participação eventual, sem caráter empregatício, em atividades didáticas de seminários, conferências e outras semelhantes, bem como a ministração de ensino especializado, em cursos temporários de estabelecimento oficial de nível superior.

Sem prejuízo de ficar à disposição do órgão em que estiver servindo, sempre que as necessidades do serviço o exigirem, o funcionário sujeito ao regime de tempo integral fica obrigado ao mínimo de quarenta horas semanais de trabalho, salvo quando se tratar de atividade de magistério, caso em que o período de trabalho previsto na legislação específica será acrescido de, no mínimo, seis horas semanais.

Os servidores em regime especial de serviço extraordinário ficam obrigados à prestação, no mínimo, de 10 horas semanais de trabalho, além do horário a que estiver sujeito normalmente.

Tanto os funcionários sujeitos ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva, como os submetidos ao regime especial de serviço extraordinário, por uma questão de higiene do trabalho, são obrigados a prestar seus serviços em dois turnos, com um intervalo de pelo menos uma hora, para refeição e descanso.

A gratificação de tempo integral e dedicação exclusiva está incluída no teto do vencimento de que trata o art. 35 do Decreto-lei nº 81, de 21 de dezembro de 1966, modificado pelo Decreto-lei nº 177, de 16 de fevereiro de 1967.

O funcionário em gozo da gratificação de tempo integral e dedicação exclusiva não sofrerá descontos nos afastamentos resultantes de férias, casamento, luto, júri, serviço eleitoral, por prazo não superior a 30 dias, no período imediatamente anterior e subsequente às eleições, e licença para tratamento de saúde.

O pessoal burocrático, auxiliar ou subalterno, cujo trabalho seja considerado indispensável ao funcionamento do regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva, poderá ser submetido a serviço extraordinário, em regime especial, pelo prazo de que se fizer necessário, percebendo gratificação mensal fixada em 50% do nível de vencimento, a qual poderá ser acrescida de 25%, quando se tratar de serviço noturno.

Este trabalho não tem maior pretensão, nem caráter doutrinário. Visou, apenas, dar uma idéia da evolução e dos princípios que regulam a matéria em nossa legislação de pessoal.

O Orçamento e sua Estrutura Atual

JURANDYR COELHO

QUALQUER reforma, para ser válida, há que respeitar as condições que estruturam todo o arcabouço de uma sociedade, dentro de determinado momento histórico. Sòmente isso lhe pode dar condições de validade e não só de validade, como de legitimidade e pressuposto essencial, para a sua própria sobrevivência. Importa, portanto, em afirmar que reforma alguma há que ser imposta, mas que ela se impõe, como consequência da própria insuficiência de meios que se tem para solucionar os problemas ou ela se impõe, como decorrência da inconformidade de meios e fins, atendendo-se, nesse particular, para as próprias condições histórico-políticas vigentes que ditam tais normas, assegurando-lhe, dessa forma, um sentido de autonomia, sem as quais não terá êxito algum, por melhor que seja, por mais amplos que sejam os seus objetivos.

2. Nesse sentido, há que se entender, portanto, que reformas, a não ser que representem o esfacelamento das instituições políticas de um país, não surgem como efeito instantâneo de um golpe de mágica e sem ser, por êste fato, uma quebra repentina do *status quo*, exterioriza tão-sòmente a reformulação de meios para alcançar finalidades preexistentes ou então vêm ao encontro de diretivas novas, para cujo atendimento se faz necessário que novas técnicas e novos processos sejam adotados. De um lado e de outro, em tudo a adequação histórica às condições vigentes no país, como a caracterizar êsse trabalho incessante de adaptação do mecanismo administrativo, que vem a permitir caracterizações peculiares de estrutura que marcam e, por isso mesmo, definem as administrações.

3. Reformulando, particularizando, institucionalizando, a revisão dos quadros administrativos do país haveria que se fazer sentir no orçamento público porque, êste, tem nesse trabalho de adaptação, nesse dinamismo que o caracteriza, o seu processo lógico de evolução. Na verdade, já se teve ocasião de acentuar que o orçamento de uma nação, em se identificando como índice

representativo do sistema e do ambiente de governo, se adapta às diretrizes traçadas pela história e dá guarida, também, ao resultado das experiências de outros povos. Esta flexibilidade, inerente ao orçamento, explica porque êle se ajusta e se integra dentro das idéias que vigem em determinada época, mesmo que muita vez isso venha a representar na prática um total divórcio entre o progresso da técnica orçamentária e o marasmo do mecanismo administrativo, que não teve o impulso suficiente para acompanhar o progresso da técnica orçamentária, de onde a incapacidade que leva à imitação e ao provincianismo, redundando em trabalhos de improvisação de onde experiências negativas, tão-sòmente.

4. Como ato político, como programação de trabalho, como instrumento de governo, como condicionante das realizações governamentais, o orçamento tem-se adaptado, nos seus princípios teóricos, às mutações que se processam na organização administrativa e, não raro, tem sido a determinante da reformulação dos seus quadros institucionais. Na realidade, a transformação do orçamento, como ato puramente financeiro ou mera demonstração contábil, que constituíam há tempos seus característicos, para a sua concepção moderna, em que o planejamento passa a representar fonte de vitalidade para o governo e a administração, já estava como que a indicar a imperiosa necessidade de serem reformulados, nesse particular, os quadros vigentes, em que repontavam a insuficiência do seu mecanismo e a ausência de atualização, como causas marcantes de sua ineficiência.

5. Não seria lícito admitir-se que, emergente o alargamento das atribuições governamentais, decorrentes do próprio desenvolvimento do país, fôsse êste estagnar-se em processos obsoletos de administração. Havia, sim, a necessidade indeclinável de reformular-se tudo o que estava sendo feito, de forma tal, que pudesse exteriorar-se em conformidade com aquilo que as condições históricas do momento impunham, ao invés do arremêdo e da mistificação com que, às vêzes, se procura, por todos os modos, disfarçar as falhas de uma administração fraca, incapaz, insuficiente, inadequada.

6. À vista disso, não estava longe o dia em que se procuraria amoldar o plano das contas públicas, cuja concepção moderna já conseguira, há mais de duas décadas; foros de aceitação, nos antecedentes de implantação da extinta Divisão de Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público, mas, onde o abandono das pesquisas e o irresistível apêgo às formas tradicionais constituíram obstáculos e não permitiram, no seu devido tempo, um grau de desenvolvimento maior, que culminaria irresistivelmente nos pressupostos com que atualmente se procura alicerçar a atual estrutura orçamentária do país, — que se

constitui, em continuação e implantação, de trabalhos originários daquela época, acrescido — é evidente — das contribuições inerentes ao próprio desenvolvimento da matéria.

7. Não há muito, nesse particular, quando estruturadas as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, já se afirmara que as mutações que, naquele caso, haveriam de se processar, na sua totalidade, a elas deveriam submeter-se os órgãos integrantes da administração orçamentária, sem o que não haveria condições de sobrevivência para aqueles que, em se negando a partilhar da evolução, da dinâmica do orçamento se pretendessem situar fora desses quadros, de vez que para alcançar aquelas finalidades novas fórmulas, novos métodos, novas instrumentações emergiriam e exigiriam a adequação dos organismos administrativos, a fim de que, dentro desse novo esquema, realizassem as funções que fossem chamados a desempenhar.

8. E, como se observou, posteriormente, a reforma administrativa introduziu novos métodos, reformulou processos, e procurou dar ao orçamento uma nova moldagem que não traduz somente o sentido de uma reforma, mas vai, muito além, ligando-o ao próprio desenvolvimento do país, como instrumento da política econômica do governo.

9. Na atualidade, o orçamento, além de exprimir toda uma filosofia de renovação administrativa, vai longe e procura amoldar-se às conquistas mais recentes oriundas de países suficientemente desenvolvidos. Destacou-se, efetivamente, os aspectos ligados aos programas de trabalho, mas enfatizou-se, também, no sentido de dar ao plano das contas o característico de instrumento de política econômica e de controle de economia pelo governo, destacando dessa forma a ligação estreita entre o planejamento econômico e o programa de ação governamental, eis que aquele, exigindo a intervenção do Estado, pressupõe, com isso, uma programação adequada. Daí, portanto, a ação governamental obedecer a um planejamento que vise à promoção do desenvolvimento econômico e social do país e à segurança nacional, norteando-se, segundo planos e programas, compreendendo: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento — programa anual; d) programação primária de desembolso.

10. A introdução desse novo elemento no esquema orçamentário haveria de trazer, como trouxe, sensíveis inovações na estrutura, na classificação das contas públicas e no processo do orçamento, sobressaindo desde logo a preponderância da função executiva, a restrição da ação legislativa, a sistematização da

tramitação orçamentária, em termos rígidos, e, ainda, na execução e controle, a institucionalização de funções outras, as quais com capacidade de absorção de atribuições antes desenvolvidas por outros órgãos, permitiu a aglutinação das mesmas, a par da transformação de funções tradicionais desenvolvidas por outros organismos, os quais teriam fatalmente de adaptar-se à nova orientação, sob pena de não sobreviverem. Com tais elementos procurou-se atender a determinados pressupostos, que estavam a exigir uma modificação profunda, nas fórmulas e nos processos, até então adotados.

11. Nesse sentido, a reforma projetada e, em vigor, permitiu ao orçamento uma triplíce dilatação de que algures já se falou: uma dilatação funcional no sentido de serem as despesas distribuídas entre as despesas correntes e despesas de capital, assim como à incorporação ao orçamento público, dos orçamentos de empresas estatais ou paraestatais, cujas atividades possam influir na formação do capital, como segue: a) o orçamento anual dividir-se-á em corrente e de capital e compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou auxílios e transferências à conta do orçamento; b) a inclusão, no orçamento anual, da despesa e receita dos órgãos da administração indireta, será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão dos seus recursos, nos termos da legislação específica; uma dilatação funcional, no sentido de projetar no espaço, além do período normal do exercício, despesas que, sendo de inversão, exijam um planeamento, cujo prazo de execução se projete no futuro, como segue: a) nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento durante todo o prazo de sua execução; b) o orçamento consignará dotações plurianuais para a execução dos planos de valorização das regiões desenvolvidas do país, e, finalmente, como consequência dêsses dois quesitos a conta geral da Nação, expressa no Orçamento Geral da Nação.

12. Tal finalidade, dificilmente se poderia alcançar, mantidos os aspectos vigentes do orçamento, eis que, este, haveria que ter uma estrutura adequada, capaz de proporcionar as bases do desenvolvimento, mediante a fixação de objetivos em matéria de pleno emprego e de programas de desenvolvimento. Na verdade, se o orçamento de um governo central, como se afirma, tem duas finalidades: uma em servir como instrumento principal da admi-

nistração executiva e de fiscalização legislativa e a outra de, além de fornecer os elementos significativos para a análise econômica, proporcionar a estrutura necessária para a manutenção de uma política de estabilidade, e desenvolvimento, esses dados novos que foram trazidos, à tona, implicariam no enfocamento das realizações governamentais, à base de elementos tais que já não comportariam o formalismo balofo e inconseqüente, para não dizer criminoso, dos que sempre se arrimaram em pugnarem tão-só pela legalidade das despesas, mas quase nunca pelo critério de sua legitimidade.

13. Dentro dêsse ponto-de-vista, a técnica e o progresso do orçamento haveriam que situar as atividades de governo e o seu funcionamento em bases realistas, atendendo o plano das contas públicas, às finalidades a que ao mesmo se pretendia atribuir. Há, como se afirma, uma estreita relação entre o que se vai despendar em determinada atividade e o trabalho materialmente produzido; há uma co-participação nos trabalhos de administração e propiciando a criação de uma base realista de aferição, como se afirmou linhas atrás, de forma tal que possam ser corrigidas as falhas e o desajustamento dos processos adotados.

14. Daí então o conceito como ponto de partida, do orçamento-programa, que se distribui numa classificação de funções, programas e atividades ou projetos. A função vem a ser, no sentido amplo, uma das finalidades visadas pelo governo: educação, saúde pública ou agricultura; o programa vem a ser um aspecto parcial da atividade ligada à função: assim no setor da função educacional, os programas de educação superior, técnica etc. Nos programas, cumpre atentar para as atividades que dizem de perto com as despesas correntes e os projetos que visam de imediato a investimentos de capital.

15. Assim, o orçamento funcional vai ao encontro dos aspectos da realização de governo, informando o que se pretende realizar ou a meta a atingir e não sobre os meios utilizados para atingir esse objetivo, muito embora não sejam deixado de lado os elementos de que se vale para alcançá-lo, eis que o orçamento programa visa a fornecer os dados a respeito do custo da obra de governo, seja isso em critérios suscetíveis de mensuração, seja por intermédio de resultados a respeito das atividades desenvolvidas. Há uma vinculação expressa dos gastos com determinados segmentos de atividade, e a relação entre a despesa prevista, para certo período, e as realizações efetivamente levadas a cabo, constitui um elemento importante no orçamento de programa, que se passa a constituir dessa forma não apenas um documento de aspecto financeiro, mas situa-se dentro do gigantesco arcabouço do orçamento nacional.

16. Sobrelevando a função executiva, a sistemática orçamentária cria restrições ao exercício da função legislativa, seja no tocante à iniciativa em matéria de aumento da despesa: I) «É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam auxílio ou subvenção, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública; II) Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto programa ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo», seja no tocante à rigidez dos prazos de tramitação: «o projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se dentro do prazo de quatro meses, a contar do seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para a sanção, será promulgado como lei», de tal forma que ação legislativa nesse particular, há que se cingir mais ao aspecto de colaboração do que participação efetiva na livre disposição dos cordões da bolsa — direito especial de vigilância sobre a atividade financeira do governo — já se o disse — o que, de certa forma, vem dar um sentido de unidade aos trabalhos de planejamento, considerando-se que quem planeja é quem vai executar.

17. Sem distribuir em definitivo as linhas mestras do sistema de controle financeiro e orçamentário, a esquematização do sistema adotado deixou, para posterior regulamentação, o exercício da fiscalização exercida pelo Congresso, através do controle externo e dos sistemas de controle interno, a cargo do Poder Executivo.

18. O controle externo, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, permite a apreciação das contas do Presidente da República; o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária através do conhecimento do orçamento a atos complementares, bem como dos atos relativos a programação financeira, balancetes, relatórios, rol de responsáveis e inspeções; poderes de representação junto ao Congresso Nacional e Poder Executivo; o julgamento das contas dos administradores e responsáveis por bens públicos, mediante a tomada de contas organizadas pelos órgãos de contabilidade, certificados de auditoria interna, pronunciamentos sobre a regularidade das contas; poderes de sustação de ato em caso de não atendimento de exigência dentro do prazo fixado, salvo contratos; regulamentação dos Fundos de participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal e julgamento das contas; fiscalização das contas dos partidos políticos.

19. O controle interno exercitado sob a responsabilidade do Poder Executivo tem como objetivo:

a) criar condições indispensáveis para a eficácia do controle externo e para assegurar a regularidade à realização da receita e da despesa;

b) acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;

c) avaliar o resultado alcançado pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

20. Nesse sentido, criou-se em cada Ministério, ainda sem condições de funcionamento, uma Inspeção de Finanças que como órgão setorial compreende os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria acompanhando a execução do programa e do orçamento, decidindo quanto ao limite de descentralização da administração dos créditos, e cabendo-lhe a contabilidade sintética ministerial, sendo que a contabilidade geral caberá à Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, além da manutenção atualizada da relação de responsáveis por bens, dinheiros e valores, cujo rol deve ser transmitido ao Tribunal de Contas, comunicando-se trimestralmente as alterações. Assim, a Inspeção Geral de Finanças age a rigor dentro do campo do Poder Executivo, um controlador que segue, *pari passu*, as atividades e os dispêndios a ela ligados, não se olvidando que, no Ministério do Planejamento, os órgãos centrais terão atribuições correlatas, no que diz respeito ao orçamento e administração financeira, contabilidade e auditoria, desempenhando funções de planejamento, orçamento, inspeção e controle financeiro.

21. Sobre o sistema adotado em relação ao controle, considerado o mesmo de forma ampla, não seria lícito expender considerações, quando o mesmo até a esta data não foi instalado e funciona à base de interpretações, com as quais se tem procurado fazer com que a administração não entrasse em verdadeiro caos, à espera das medidas preliminares tomadas pelo Executivo, — e algumas já o estão sendo, — das quais depende a efetiva instalação e funcionamento do sistema, seria cedo trazer algum comentário sobre o acerto ou desacerto de uma medida que se encontra em fase inicial de instalação e, por isso mesmo, suscetível de futuras modificações.

22. Em linhas gerais, o esboço da estrutura orçamentária que se procura definir em função do desenvolvimento econômico — repita-se — sem ser pioneiro, — se deixa envolver, ainda, em atitudes de expectativa, tendo a sustentá-lo o dirigismo que o caracteriza, e porque atendendo à finalidade com que se procura ligar ao orçamento geral da Nação, em bases realistas, é necessário que se atente para a consideração algures feita de que poucos países subdesenvolvidos disporão de aparelhamento técnico e estatístico necessário para a obtenção de visão panorâmica dos diversos componentes das atividades econômicas, incluídos no Orçamento da Nação.

A Reforma Administrativa e a Sistemática de Pessoal

JOSÉ MEDEIROS

A análise desapassionada, sob o prisma exclusivamente científico, do panorama da Administração Pública Brasileira, leva o observador imparcial ao mais completo desencanto. Com efeito, de sã consciência, não se pode deixar de reconhecer que o serviço público se apresenta defeituoso, arcaico e inoperante em sua estrutura e em seu funcionamento. É preciso dinamizá-lo, a fim de alcançar as finalidades a que se propõe.

O Estado deixou, há muito, de representar um simples guardião das instituições privadas, para interferir, com menor ou maior intensidade, nas mais variadas atividades humanas. Assim, o Estado-policia! do Século XVIII se transformou no Estado-ação do Século XX. Já vai longe, pois, a época sócio-econômica do «laissez faire, laissez passer». Exige-se, hodiernamente, senão uma interferência direta e drástica, à moda socialista-soviética, mas pelo menos acentuados controle e coordenação das atividades essenciais à vida nacional.

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

Atualmente, os Ministérios constituem agrupamentos desarmônicos de órgãos, sem a imprescindível coordenação entre eles. Isso porque esses órgãos foram sendo instituídos, através dos tempos, sem observância a uma planificação em que se considerasse o conjunto administrativo como uma orquestra sinfônica devidamente ensaiada para reproduzir as obras dos mestres da música. E quase sempre tal criação não era precedida de verificação da existência de entidades que porventura já viessem realizando as atividades cometidas aos novos órgãos, o que ocasionava, não raro, duplicidade ou mesmo triplicidade de tarefas. Não era incomum mesmo o prévio conhecimento da existência dessas entidades, mas, apesar disso, criavam-se outras com idênticas finalidades, sem extinguir as julgadas inoperantes ou supérfluas.

que subsistiam graças à índole tão brasileira de não destruir os velhos tabus.

A desorganização estrutural, por conseguinte, vem afetando o próprio funcionamento do complexo administrativo, que ainda se ressentia de métodos modernos e científicos de trabalho e — sobrepairando a todos os demais elementos — de pessoal com as qualificações indispensáveis.

Na realidade, não adianta idealizar ou implantar a mais moderna máquina administrativa, com a utilização dos mais aperfeiçoados métodos de trabalho se, para movimentá-la, não se contar com elemento humano capacitado e treinado para realizar as atividades em tôdas as suas graduações. Não há como discutir — pois já se erigiu em axioma — que por trás de todo e qualquer empreendimento há sempre o homem, de cujos comportamento e atuação dependem o êxito ou o malôgro da empresa. É oportuno ressaltar que êsse estado de coisas não escapou à argúcia do Presidente Costa e Silva, que colocou o humanismo social como centro e base de sua filosofia governamental.

A revolução administrativa, em sua concepção orgânica, estrutural, já se iniciou com o advento do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, mas a sua implantação ainda está no nascedouro, na expectativa dos atos complementares que venham corporificar os seus princípios.

Dentro do panorama que se procurou esboçar, em rápidas pinceladas, a situação atual da Administração de Pessoal no serviço público brasileiro é desenganadamente desalentadora. A sua visualização pode ser assim sintetizada: um exército de cerca de 700.000 servidores, em sua maioria despreparados para a missão que lhes incumbe realizar, sujeitos a uma legislação desordenada e caótica e, além disso, terrivelmente mal remunerado.

O velho ideal de codificação uniforme, em que se determinassem os direitos e vantagens, bem como os deveres e responsabilidades, desmoronou-se aos primeiros contatos com a distorcida realidade brasileira. É fato incontestável a existência do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952). Mas, com o perpassar dos tempos, essa meritória tentativa de codificação foi-se desfazendo sob o impulso da multiplicidade de leis de caráter discriminatório, que asseguraram situações de privilégio para determinados agrupamentos de servidores. Assim, e ainda em seu alvorecer, a sistemática estatutária foi desarticulada, como delicado brinquedo em inexperientes mão infantis, com o advento da Lei nº 1.741, de 22 de novembro de 1952. Assegurou êsse diploma legal aos seus ocupantes de cargo em comissão, após dez anos ininterruptos

de exercício, o direito de continuarem percebendo os vencimentos do comissionamento. Trata-se de autêntica, embora disfarçada, modalidade de estabilidade financeira, que se contrapõe, frontalmente, ao princípio geral de que os cargos em comissão são providos pelo critério exclusivo da confiança, ficando os respectivos e eventuais ocupantes sujeitos à demissibilidade *ad nutum*, e sem nenhum direito à permanência no cargo ou a continuarem percebendo as correspondentes vantagens pecuniárias quando à Administração convir afastá-los.

Por outro lado, e de modo geral, os funcionários não estão técnica, intelectual e psicologicamente preparados para o desempenho das atribuições que devem executar. A carência de conhecimentos básicos da matéria a que cabem manipular cotidianamente, irmanada ao desconhecimento ou à imprecisão da importância de sua missão e a do órgão em que trabalha, incapacitam tais funcionários para o cabal exercício de seus cargos. As causas são múltiplas e de suas análise e solução dependem a implantação de um sistema administrativo racional e eficiente.

A incapacidade de realização de suas tarefas, por parte do funcionalismo, é motivada essencialmente pela respectiva forma de ingresso. Apesar das naturais e humanas deficiências, o sistema de concurso constitui, sem sombra de dúvida, o processo mais democrático e eficaz para selecionar os candidatos a cargos públicos. No entanto, o critério habitual de escolha de servidores fugia a essa evidência: era o filhotismo político, o protecionismo paternalista. Por isso, em previsão certamente otimista, apenas cerca de dez por cento dos atuais funcionários se submeteram ao crivo seletivo do concurso. Todos os demais — e totalizam mais de 600.000 — ingressaram no serviço público por meios espúrios, por vias transversas. Embora a exigência de concurso já fôsse formalmente estabelecida, a Administração e o Legislativo sempre procuraram recursos nem sempre plausíveis para escapar das teias de aranha da exigência legal: os cargos ditos isolados, as funções de contratado e de tarefeiros, os denominados eventuais, credenciados, avulsos ou quaisquer outros apelidos que se lhes dêem. Assim, à margem das previsões fixadas nos quadros permanentes do funcionalismo, proliferavam as mais variadas modalidades de pessoal, cujo ingresso se fazia sem os mínimos requisitos seletivos.

Posteriormente, inúmeras disposições constitucionais ou legais vieram beneficiar os que ocupavam interinamente cargos públicos e os que prestavam serviços sob qualquer das mencionadas formas, destacando-se o parágrafo único do artigo 18 e o artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 18 de setembro de 1946, o artigo 261 do Estatuto dos Funcionários, as Leis nºs 2.284, de 1954, 3.483, de 1958, 3.966, de 1961, 3.967, de 1961, 4.054, de 1962, 4.069, de 1962 (parágrafo único do artigo 23) e 4.242, de 1963 (artigo 50). Assim, todo êsse

peçoal estabilizado passou a integrar a categoria de funcionário, com os direitos e vantagens dos antigos titulares, entre os quais os que ingressaram no serviço mediante prévia habilitação em concurso.

Com o advento da Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, (artigo 23) e, posteriormente, da Lei nº 5.117, de 29 de setembro de 1966, foi determinada, expressa e inequivocamente, a exigência de concurso para ingresso no serviço público, inclusive para servidores ou empregados submetidos ao regime da legislação trabalhista, a exemplo do denominado «peçoal temporário», previsto no Capítulo IV da Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960. Esse princípio, aliás, está consagrado na Constituição de 24 de janeiro de 1967 («A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos» — artigo 95, § 1º). A confirmação dessa norma democrática, conjugada com a supressão do nocivo instituto da interinidade, vieram tranquilizar a primeira investidura no serviço.

Mesmo assim, ainda se vem encontrando recursos e subterfúgios para tergiversar o requisito taxativo, através de pessoas admitidas sem qualquer ato formalizado e retribuídas mediante recibo, com o respectivo pagamento efetuado por dotações orçamentárias estranhas à especificamente destinada a «peçoal». Essa prestação de serviços deveria ser eventual e transitória, mas a Administração vem utilizando o permissivo legal para o ingresso de peçoal técnico, administrativo e auxiliar para a execução de atividades caracteristicamente permanentes. Dêsse modo, não há como fugir ao óbvio: o conjunto de pessoas pagas mediante simples recibo já constitui, em inúmeros órgãos, verdadeiro Quadro de Peçoal, rivalizando e não raro suplantando o corpo permanente de funcionários.

Diante dessa situação de fato, impõe-se a adoção de providências imediatas e enérgicas, a fim de possibilitar ao funcionalismo desqualificado a aquisição dos conhecimentos indispensáveis ao satisfatório desempenho das atribuições próprias dos cargos de que são ocupantes. O único meio racional para conseguir-se semelhante objetivo seria o treinamento intensivo, através de cursos tecnicamente planejados, nos quais se ministrassem conhecimentos teórico-práticos, entremeados com a aprendizagem das técnicas de trabalho normalmente utilizáveis na execução das tarefas típicas dos cargos. Incentivar-se-iam, dêsse modo, os funcionários a habilitarem-se ao exercício profissional, certos de que a incapacidade de assimilação dos conhecimentos ministrados nos cursos e a reação negativa ao treinamento seriam fatores que influiriam, decisivamente, na permanência no serviço, tendo em vista que a comprovada ineficiência funcional caracteriza causa legal de demissão (artigo 100 do Decreto-lei nº 200, de 1967).

Por outro lado, o problema salarial constitui poderoso e preponderante fator de integração do funcionário público em sua

carreira profissional, contribuindo para a permanência do pessoal qualificado, que se vê solicitado, a cada instante, por outros empregadores, com polpudas ofertas pecuniárias. Na realidade, não se pode admitir a exata idéia de profissionalização sem que o Estado-empregador retribua, condignamente, quem lhe presta serviços. Pela sua relevância, o problema vem sendo debatido em tôdas as áreas ideológicas, inclusive pelos doutrinadores da teoria cristã do trabalho, notadamente através das encíclicas papais de caráter social (LEÃO XIII — «*Rerum Novarum*»; PIO XI — *Quadragesimo Anno*; JOÃO XXIII — «*Mater et Magistra*»).

No Serviço Público Brasileiro, o problema não tem sido satisfatoriamente equacionado, por uma série infundável de circunstâncias. Em princípio, na fixação dos vencimentos, a Administração não considera a situação sócio-familiar de seus funcionários, afastando-se do salário social, preconizado pelos sociólogos católicos como a forma ideal de retribuição do trabalho humano. É de justiça declarar-se, todavia, que o Estado não se descuroou, por completo, dêsse aspecto, visto como procura amenizar a rigidez de seu sistema salarial com a institucionalização do salário-família — complemento da retribuição normal, cujo quantitativo total varia de acôrdo com o número de dependentes que possua o funcionário.

Em seu sentido amplo, o salário se traduz na contraprestação do serviço executado. E na sua fixação devem ser considerados diversos fatores, tais como o esforço físico ou intelectual despendido na realização da tarefa, a relevância da atividade em relação à finalidade da empresa ou da entidade e o grau de dificuldade característico do trabalho executado.

Observados tais característicos, o princípio nuclear que deve orientar uma salutar política salarial é o da uniformidade de tratamento no tocante àqueles que executam trabalho de idêntica natureza ou de igual graduação de complexidade. É tradicional e inexpugnável o princípio de «salário igual para igual trabalho», consagrado universalmente pela doutrina e pela legislação. A inobservância dessa norma fundamental, de caráter mesmo axiomático, acarreta profundas injustiças, com sérias implicações no moral da equipe incumbida de realizar as atividades fins e meios da organização. No Serviço Público Brasileiro, em particular, o descumprimento dêsse princípio vem provocando descontentamento generalizado do funcionalismo e ocasionando encadeadas reivindicações: administrativas, legislativas e judiciárias.

Com o decurso do tempo, ao invés de solucionar tão crucial problema social, que afeta o sistema de vida e o bem-estar familiar de vários milhões de pessoas, a tendência vem sendo de agravá-lo cada vez mais, sob a maléfica influência da espiral ascendente do custo de vida, deglutidora insaciável dos frutos do trabalho de quem percebe salário fixo, apesar dos meritórios

esforços do Governo no sentido de abater ou pelo menos domesticar o monstro da inflação.

Urge, portanto, uma criteriosa reformulação da política salarial no tocante ao funcionalismo federal, inclusive com o propósito de abandonar o nocivo e discriminatório apêlo a recursos esdrúxulos e condenáveis de aumentos camuflados de vencimentos: a aplicação quase indiscriminada do regime excepcional do tempo integral e dedicação exclusiva, a extensão da gratificação pela representação de gabinete, além de sua destinação específica, o pagamento extraordinário, mediante recibo, a pretexto de execução de trabalhos técnicos ou especializados etc.

No entanto, o problema salarial do funcionalismo somente poderá ser integralmente solucionado com a revisão do atual Plano de Classificação, implantado pela Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, que objetivou a uma planificação racional dos cargos e funções então existentes no Serviço Público Civil do Poder Executivo, com o elevado propósito de corrigir as anomalias decorrentes da assistematização reinante.

É certo que, do ponto-de-vista estritamente técnico, o Plano de Classificação de Cargos constitui instrumento de trabalho dissociado de qualquer Plano de Pagamento ou de Remuneração. Essa dissociação, porém, não é completa nem absoluta. Isso porque a Classificação de Cargos terá de ser planejada, atentando-se para múltiplos fatores, inclusive o sistema de retribuição vigente ou a vigorar no futuro, havendo, quase sempre, necessidade de recíprocas adaptação e coordenação.

No caso brasileiro, as modificações introduzidas na proposta executiva de sistematização dos cargos públicos, durante a sua tramitação legislativa, complementadas com as porventura bem intencionadas correções ou distorções parciais, desfiguraram por completo o planejamento originário, tornando-se imperiosa e inadiável a sua reformulação, simultaneamente com as demais medidas preconizadas no presente artigo, a fim de possibilitar à Administração Pública Federal contar com equipes homogêneas de funcionários, capazes de executar, com pleno êxito, a reforma administrativa já em fase inicial de implantação.

Impõem-se, para isso, pormenorizados levantamentos e exames de todas as atividades exercitadas pela Administração, a fim de agrupá-las adequadamente nos diversos Ministérios ou entidades de administração indireta, evitando os malefícios da organização atual. Paralelamente, proceder-se-ia à minuciosa análise do trabalho executado, à base da estrutura recomendada, com a finalidade de conhecer-se, com exatidão, o pessoal imprescindível ao desempenho das atribuições de cada novo órgão. Essas providências, efetuadas simultânea e coordenadamente, permitiriam a implantação — 1) de uma organização consentânea com a dinâmica administrativa brasileira, e 2) de radical reformulação do problema de pessoal no Serviço Público.

A Administração de Material em Face da Reforma Administrativa

OSCAR VICTORINO MOREIRA

HISTÓRICAMENTE a administração de material começou a ser regulada pelo Código de Contabilidade Pública, isto em 1922. Em 1931, com a expedição do Decreto nº 19.587, criando a Comissão Central de Compras do Governo Federal, foi tentada uma forma de organização, através da centralização das compras, incluindo erros devidos ao desconhecimento do assunto por parte do legislador. Cabia àquela Comissão — «adquirir todo o material para o serviço público federal». Determinada a aquisição de todo o material para o serviço público, não excluía qualquer órgão, logicamente. Assim, estariam incluídas as compras em todo o território nacional e dos ministérios civis e militares. Não poderia funcionar, seja pela vastidão do território nacional, seja pela falta de condições operacionais, seja pela relutância em aceitar a centralização das compras por parte de diversos órgãos. Assim, a centralização começou limitada à cidade do Rio de Janeiro e não incluindo o Ministério da Guerra, sendo que o da Marinha só se manteve subordinado até julho de 1934. A Polícia Militar do Distrito Federal e o Corpo de Bombeiros da cidade não se subordinaram àquela tentativa de centralização das compras. Se a idéia era boa, foi totalmente prejudicada, anulando o esforço que teria sido feito em tal sentido.

2. Em 1940, transforma-se aquela Comissão no Departamento Federal de Compras, por força do Decreto-lei nº 2.206, em nova e promissora tentativa da centralização, mas deixando de ser extensiva a todo o serviço público, pois limitada ao serviço público civil, sendo que já diversos órgãos haviam sido transferidos para outras jurisdições. A nova lei previa a instalação de agências nos Estados, a fim de dar o âmbito nacional, só tendo sido criada uma em São Paulo, sempre funcionando precariamente, principalmente pelo desinteresse da administração. Quanto ao abastecimento por estoque do próprio órgão centralizador, houve uma experiência enquanto estava em sua direção um nome

que devemos reverenciar, o do Dr. Fernando Martins Pereira e Souza. Mudada a direção, nunca mais houve interesse, e entraves criados, como a incompetência e a má fé de direções produziram os piores resultados, o que exigiria uma apuração dos fatos ocorridos para serem aplicadas penalidades a quem foi culpado por desídia ou coisa pior, como por acobertar procedimentos lesivos aos cofres públicos. Seria, aqui, o momento de perguntarmos se foram tomadas as contas de *todos* os responsáveis e que lhes aconteceu. Sobre este assunto ninguém se atreve a falar por envolver fatos graves, responsabilidades claras e pessoas de alta posição, desfrutando de amparo político. Se o momento é o da moralização da administração pública, seria oportuno revelar o ocorrido e aplicar aos responsáveis de alto coturno as sanções, já que estas não devem restringir-se só aos pequenos, aos desafortunados.

3. Com a criação do DASP, surgiu o órgão superior na administração de Material, ou seja, a sua Divisão de Material, a qual encetou trabalhos que a honraram. Em pouco tempo de sua existência, ela iniciou a padronização do material, elaborou perto de trinta Catálogos de Material, dinamizou a administração e envidou meios para o melhor entrosamento dessa administração, sendo criado o Conselho de Administração de Material. O que ainda possuímos de apreciável nesse setor, é anterior a 1945, pois nesse ano foi baixado o Decreto-lei nº 8.323-A, que retirou do DASP sua Divisão de Material e o Conselho que funcionava junto a ele e os transferiu para o Departamento Federal de Compras, sem atribuições e sem verificar as peculiaridades, do que resultou na estagnação completa de ambos os órgãos. Basta dizer que nem o cargo de Diretor da Divisão fôra transferido, só aparecendo pela forma mais curiosa possível através da Lei nº 488, de 15 de novembro de 1948 (Lei de aumento de vencimentos do pessoal!)

4. O «exercício» do cargo em comissão dessa Divisão é uma das sinecuras procuradas, pois no exato sentido da palavra, trata-se de um cargo que não tem atribuições, já que o próprio órgão não as possui. De 1948 até hoje, vem o cargo sendo provido e um de seus ocupantes, por ter nele permanecido por mais de 10 anos consecutivos, logrou o amparo da Lei nº 1.741, sendo agregado como um prêmio pela sua dedicação e constância em tal período...

5. Quando advertimos a direção do órgão no início do Governo passado sobre esse fato, notamos que seria de seu agrado a permanência da situação, tanto assim que o cargo foi provido, e assinala-se que isso ocorreu após a Revolução de 31 de março.

6. Perdendo o DASP sua Divisão de Material e transferido o Conselho para o D.F.C., não houve mais quem zelasse pela boa administração nesse setor. Há que ser notada a decisão do Governo Jânio Quadros que determinou caber ao D.F.C. a realização dos processos de compras de material para órgãos ou ministérios que não se incluíam na centralização. Só o processo, mas o exame de características, como o controle de recebimento, a qualidade e a quantidade não estavam sujeitas ao órgão que processara. Isso e nada é a mesma coisa. De modo algum evitou o que aquele Governo teria desejado, antes excluiu a responsabilidade dos que seriam julgados faltosos e contra os quais teria aquela medida sido tomada.

7. Agora, vem o Decreto-lei nº 200, que instituiu a Reforma Administrativa e toma medidas neste setor, as quais desejamos comentar, seja pelo interesse que sempre demonstramos por este campo de atividade, seja pelo fato de nos ter cabido a honra de presidir o Grupo de Trabalho para a Reorganização do Sistema de Material, quando o Ministro Amaral Peixoto estava encarregado dos estudos para a Reforma Administrativa. É de ser dito que nosso trabalho mereceu a aprovação do Governo de então e em mensagem foi remetido ao Congresso, tendo sido apreciado pela Câmara dos Deputados e aí aprovado, sendo relator o ilustre Deputado Marechal Juarez do Nascimento Fernandes Távora.

8. Nenhum dos membros de nosso Grupo de Trabalho, como o que apresentamos foi ouvido ou lido, seja pelos organizadores da Reforma Administrativa, seja pelos que, no Congresso ou noutros setores, tomaram parte da feitura do novo documento. Não desejamos dizer que nosso trabalho fôsse perfeito, que só ele deveria ser aprovado, mas a figura insuspeita do Marechal Juarez Távora constitui ótima indicação, ótimo Juiz, e foi quem aceitou nosso trabalho, elogiando-o. A forma preconizada no Decreto-lei nº 200, no setor da administração de material, não nos parece a mais feliz e isto iremos expor, fazendo um apêlo às autoridades que zelam pela eficiência do serviço público, no sentido de verificarem os males e pontos merecedores de reparo.

9. Antes de qualquer outro comentário técnico, é nosso desejo colocar em relêvo um aspeto que consideramos, acima de tudo, moral, isto pelo conhecimento que possuímos e que os de boa formação moral, interessados na moralidade da coisa pública, também conhecem.

10. *Concorrência pública.* — Sua forma de realização, prescrita no Código de Contabilidade e seus entraves, assim como a participação de órgãos que a apreciavam por um ponto-de-vista que não seria o da eficiência da administração pública, mas de estreito sentido de fiscalização, não é uma forma ideal para

as compras de material, mas, em todo o caso, constituía um meio para tentar evitar males maiores. Se ela era má, em sua forma, um melhor processo deveria ser encontrado para a mesma, mas sempre com o objetivo de salvaguardar os cofres públicos. O lado moral, a defesa do patrimônio constituem sempre objetivos da lei. Com o advento da Revolução, esforços têm sido feitos para a moralização da coisa pública, assim como no sentido da defesa do erário. Pois bem, apresentamos, em seguida, a evolução dos limites a partir dos quais é exigida a concorrência pública para a compra de material, como medida acauteladora da fortuna pública.

NCR\$

1922 — Pelo Código de Contabilidade Pública — (Vamos apresentar em cruzeiros novos, para facilidade de exame)	5,00
1931 — Pelo Decreto nº 19.587	50,00
1940 — Pelo Decreto-lei nº 2.206, para tôdas as repartições Para o Departamento Federal de Compras, órgão centralizador das compras de material	150,00
1967 — Pelo Decreto-lei nº 200, para tôdas as repartições, DFC, autarquias, etc., o equivalente a 10.000 salários mínimos (os maiores vigentes e, no momento, iguais a NCR\$ 105,00)	500,00
	1.050.000,00

A progressão foi a seguinte:

De 1922 a 1931, em nove anos	10 vezes
De 1931 a 1940, ou nove anos	10 vezes
De 1940 a 1967, ou vinte e sete anos	2.100 vezes

A ser seguida a progressão anterior, deveríamos ter, em vez do constante da nova Lei, apenas — NCR\$ 500.000,00. No projeto apresentado pelo Grupo de Trabalho a que já nos referimos, o limite mencionado era de NCR\$ 400.000,00. Devemos, ainda, verificar que, possivelmente no próximo ano, tenhamos um novo salário-mínimo, dadas as condições econômicas atuais e o que sentimos e não deverão ser os salários majorados em base menor de 30%, ao nosso ver. Assim, o limite estabelecido pelo Decreto-lei nº 200, passará a NCR\$ 1.365.000,00!

11. Haverá mais concorrências públicas para compra de material? Justamente o contrário, dada a desmesurada elevação do limite de sua obrigatoriedade. E é de ser notado que o limite para o caso de obras, foi elevado para 15.000 salários-mínimos. Sejam os práticos. Na construção de um edifício de grande porte, dentro das normas habituais, não se contrata toda a obra com uma só empresa, mesmo porque, pela especialização, uma se encarrega das fundações, outra da alvenaria, outra da estrutura, outra de esquadrias etc. Assim, os contratos serão naturalmente subdivididos. Nesse caso, o estaqueamento e fundações atingirão a 15.000 salários-mínimos (atualmente NCR\$ 1.575.000,00)? Não nos parece provável. Os demais contratos atingirão àquela soma?

Mas o edificio custará, talvez, somando-se tôdas as parcelas componentes, aproximadamente NCr\$ 18.000.000,00! Embora tão elevada importância, não serão necessárias concorrências públicas. Um edificio se decompõe, pelo menos, nas seguintes parcelas ou partes:

- 1 — Estudos e projetos,
- 2 — Preparo do terreno,
- 3 — Fundações,
- 4 — Estrutura em concreto, ferro,
- 5 — Alvenaria,
- 6 — Cobertura,
- 7 — Revestimento externo e interno,
- 8 — Esquadrias,
- 9 — Instalações hidráulicas,
- 10 — Instalações elétricas,
- 11 — Instalações sanitárias,
- 12 — Elevadores,
- 13 — Aparelhagem de iluminação,
- 14 — Aparelhagem sanitária,
- 15 — Revestimento de pisos,
- 16 — Pintura, vidros, acabamentos.

Ora, nenhuma dessas dezesseis parcelas isoladamente atinge ao limite a partir do qual é exigida a concorrência pública, mas seus montantes adicionais podem ultrapassar a casa dos NCr\$ 18.000.000,00. Verificamos que o legislador não examinou este aspeto e facultou um procedimento legal que, talvez, não seja o protetor do erário público, pela dispensa de formalidades, pela não exigência de contratos formais com garantias etc.

12. O acima exposto se refere a obras, e na administração de material que se passa? Qual a compra de uma só vez que atinge a casa dos NCr\$ 1.050.000,00? Ademais, pode tal compra ser parcelada, isto é, feita em duas, três ou quatro etapas e, assim, para cada uma delas atingir o limite, precisaria ser daquele vulto e a sua totalidade atingiria a perto de NCr\$ 4.200.000,00, sem a obrigatoriedade de concorrências públicas.

13. Este é um aspeto que reputamos importante, pois diz respeito à proteção dos cofres públicos: Podemos, entretanto, estar laborando em erro, quando pensamos que a concorrência seja defensora dos dinheiros públicos. O Art. 126, do Decreto-lei nº 200, determina a estrita observância do princípio da licitação. Já o Art. 127, definindo a concorrência pública, diz que essa modalidade de licitação é a que deve a Administração recorrer, dado o vulto e quando se admite a participação de qualquer licitante através de convocação de maior amplitude, enquanto

a «Tomada de preços» (§ 3º) é a modalidade de licitação entre interessados previamente registrados, observada a necessária habilitação. Neste caso se trata de «círculo fechado», quando se organizam grupos que dominam setores, o que é de todos amplamente conhecido. Basta verificar a diferença na publicidade entre essas duas modalidades de licitação para sabermos de suas conseqüências (Art. 129, itens I e II). Notemos as palavras contidas no § 3º, do Art. 127; por elas, não é aberta oportunidade a qualquer, mesmo capacitado, a participar da licitação. Para que seja essa oportunidade aberta, só no caso da concorrência, quando será comprovada a sua qualificação (§ 2º). Ademais, a repartição não está obrigada a aceitar outros licitantes, podendo limitar-se somente aos inscritos. Será essa a melhor forma de moralizar a coisa pública? E onde ficará o princípio democrático da igualdade de oportunidades a todos que se encontrem em condições de competir? Aliás, por que falar em democracia, em se tratando de administração de material?...

14. Democráticamente, a 17 de janeiro de 1944, pelo Decreto-lei nº 6.204, foi instituído o «Registro de Fornecedores do Governo Federal», facultativo e que assegurava ao inscrito, prova perante quaisquer repartições públicas, autarquias ou entidades paraestatais, das condições gerais de capacidade prescritas em lei e para habilitação em concorrências ou coletas de preços (Art. 2º). Isso foi desconhecido pelo Decreto-lei nº 200. O Art. 128 dessa Lei determina que — as repartições — façam seus registros particulares, não havendo menção ao registro instituído pelo citado Decreto-lei nº 6.204. Este foi revogado ou ocorreu, apenas, desconhecimento de seu texto? O de 1944 era amplo e assegurava amplas garantias, enquanto o atual é restritivo. Onde a melhoria? Não a encontramos.

15. *Tomada de preços.* — Trata-se do novo nome da antiga concorrência administrativa. O Art. 127 declara que haverá três tipos de licitação e esta é o segundo. Já nos referimos ao conteúdo do § 3º. No inciso II, do Art. 129, é dito que — «no caso de tomada de preços, mediante afixação de edital, com antecedência mínima de quinze dias, em local acessível aos interessados e comunicação às entidades de classe, que os representem» — mas combinado com o disposto no § 3º do Art. 127, far-se-á a tomada de preços. Esse tipo de licitação alcança um teto de dez mil vezes o maior salário-mínimo, ou os NCr\$ 1.050.000,00, pois daí para mais já é a concorrência (pública). A afixação do edital, embora em local acessível aos interessados, fica restrita àqueles que privam com a repartição, os quotidianos, os «iniciados». A maior divulgação das licitações (parágrafo único do Art. 129) fica a cargo do desejo da repartição em fazê-la. O meio existe, mas se considerarmos que todos são honestos, nem precisaríamos de leis. A realidade bem conhe-

cida não nos leva a acreditar que só haja honestos. A lei deve resguardar o erário, embora admitamos a honestidade, ela tem a obrigação de ser providente.

16. A supressão de formalidades na Tomada de Preços, embora para aquisições previstas de valor que pode atingir a elevadíssimo montante, parece-nos má para os cofres públicos. Um dos meios de defesa dos cofres públicos é a lavratura de contrato bilateral, mas este só é obrigatório no caso de concorrência (pública), já que nos demais casos de licitação é facultativo, segundo o prescrito no Art. 134, inciso I. Mesmo que feito o contrato, a prestação de garantia (caução contratual), é facultativa (Art. 135), mesmo simples garantia bancária, securatória ou fidejussória. Se o contratante inadimplir o contrato, de que modo serão protegidos os cofres públicos quando não foi exigida qualquer caução? A dispensa de garantia é admissível, mas dentro de certos limites de crédito ou confiança, mas para as importâncias previstas nessa Lei, entendemos que desprotegem os cofres públicos, pelo uso do critério ou arbítrio pessoal.

17. O Art. 141 prevê o exame da habilitação do licitante por uma comissão de três membros, para indicarem sua capacidade e a permissão para licitar. Deixa a Lei de fazer qualquer determinação sobre a qualificação desses membros. Poderão ser escreventes-datilógrafos, escriturários etc. Como o artigo se refere a qualquer tipo de licitação para fornecimento de material ou execução de obras, será interessante verificar que os escriturários irão opinar sobre a capacidade técnica de empresas que irão construir uma ponte, um edifício ou outra obra de vulto e de requisitos técnicos que engenheiros necessitam de conhecimentos especializados para opinarem; mas é a lei.

18. Quanto à questão da afiação de editais em locais acessíveis, há que ser notado que o Decreto-lei nº 2.206 determina que os editais devem ser afixados em local de fácil acesso. Esse local é no oitavo pavimento do Palácio da Fazenda e assim atendida a Lei. Os interessados, dispondo de lanternas elétricas, além de boa capacidade visual, poderão ver. Será isso o que a Lei deseja? O que o comprador deveria fazer para a obtenção de melhores preços e melhor material, não é isso. Se tal procedimento fôsse o que propiciasse bons resultados, as empresas privadas o usariam. O comprador oficial, limitado pela lei e não possuindo o propósito de agir bem para com o dinheiro público, limita-se ao cumprimento fiel da lei, embora não alcançando os melhores resultados. A empresa privada visa o lucro e seu agente se vê na contingência de agir de modo a proporcionar aquele lucro, usando as formas capazes para tanto. No serviço público há outra mentalidade.

19. *Convite*. — Este termo substituiu a coleta de preços, a qual havia sido pèssimamente regulada pelo Art. 33, do Decreto nº 5.873, que dizia — «serem feitas por qualquer processo comercial». Redação insuficiente que necessitava reparo profundo. Como foi o reparo feito? Diz o § 4º, do Art. 127, o seguinte:

«Convite é a modalidade de licitação entre interessados no ramo pertinente ao objeto da licitação, em número mínimo de três, escolhidos pela unidade administrativa, registrados ou não, e convocados por escrito com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis».

Não abre essa disposição a oportunidade para algum possível licitante que tenha «ouvido dizer» que ela se realizará para participar da mesma, isto porque *não foi escolhido pela unidade administrativa*. Não se trata de mera suposição, pois conhecemos caso em que certo fornecedor se apresentando com uma proposta, aliás a de menor preço, não venceu a licitação efetivamente, já que foi anulada aquela coleta de preços e realizada outra, da qual êle não tivera conhecimento e, por isso, ficou de fora, recaindo a compra em outro fornecedor merecedor da estima especial da unidade...

20. A indicação dos — três — convites a licitantes, não representa qualquer defesa dos cofres públicos. Certo fornecedor, da intimidade da unidade administrativa, pode ser o portador dos três convites que, por mero acaso, serão entregues a amigos seus para o fim especial de apresentarem propostas cobrindo a sua. Estaremos dizendo algum absurdo ou será isso assunto amplamente conhecido dos que trabalham no ramo da administração de material? Êsse convite, como regulado, evitará deslizos? Continuará a mesma situação anterior que desejamos enfrentar quando o Grupo de Trabalho, com tanto empenho, se dedicou à tarefa de redigir o anteprojeto de Reorganização do Sistema de Material.

21. Se nos preocupamos em falar sôbre êsse ponto, necessário se faz examinarmos a quanto irá o teto para os convites. O § 5º, do Art. 127 determina em até cem vêzes o valor do maior salário-mínimo, ou, no momento, NCr\$ 10.500,00, que na linguagem antiga é muito mais expressiva — dez milhões e quinhentos mil cruzeiros. — Tal limite, convenhamos, é bastante alto para tão poucas precauções. A maioria das compras realizadas pelo Departamento Federal de Compras, como órgão centralizador fica abaixo dêsse limite. Haverá comentário a ser feito diante do fato? Mas, o aspeto moral que vimos expondo, ainda apresenta uma surpresa. Três são as modalidades de licitação, afirmadas no Art. 127; todavia há outra que não sendo nominada, chamemo-la de — NADA.

22. Nada. — Diz a alínea i), do Art. 126:

«nas compras ou execução de obras e serviços de pequeno vulto, entendidos como tal os que envolverem importância inferior a cinco vezes, no caso de compras, e serviços e a cinquenta vezes, no caso de obras, o valor do maior salário-mínimo mensal.»

Traduzindo, no momento, os valores acima, na base de NCr\$ 105,00, do maior salário-mínimo, temos, respectivamente: — NCr\$ 525,00 e NCr\$ 5.250,00. Até esses limites nem aquela insuficiente exigência do citado artigo 33, do Decreto 5.873, do — processo comercial — existirá. Praticamente, até NCr\$ 525,00 que podem ser o dobro, o triplo, ou ainda mais, por parcelamento das compras, será dinheiro na mão, recibo (real?) e a coisa comprada. Permitam-me, ante o fato, usar uma linguagem fora da técnica e entender que isso na gíria é um verdadeiro «show» de moralidade, ó que delícia de «show»! Antes, ao tempo da lei que foi mudada e se o foi é porque não atendia à moralidade administrativa, o Tribunal de Contas exigia comprovação hábil de gastos de NCr\$ 1,00 e aplicava glosas como considerava em alcance o portador do adiantamento que antecipasse dinheiro de seu bolso à Administração; hoje, quinhentos, mil ou mil e quinhentos cruzeiros novos não assustam ninguém, prescindem de maiores controles, aconteceu o milagre: desapareceram os desonestos!...

ASPETO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO

23. Por uma questão de técnica legislativa, a matéria contida nos parágrafos 1º, 2º e 3º, do Art. 126, deveria ser tratada após a constante do Art. 135. Primeiramente a lei deve disciplinar e determinar o que deva ser feito e depois abrir as exceções, como a dispensa de licitação que está colocada antes de ser definida a licitação.

24. O Art. 126 determina estrita observância do princípio da licitação e seus três parágrafos só cuidam da dispensa dessa licitação. Os casos mencionados no § 2º, reúnem disposições encontradas no Art. 38, do Decreto-lei nº 2.206, de 1940 e Art. 49, da Lei nº 830 (Orgânica do Tribunal de Contas). Na alínea b), há a previsão de autorização do Presidente da República; nos demais casos fica na alçada do dirigente da repartição. Antes havia os casos dependentes da autorização do Ministro da Fazenda (alíneas b), c) e e), do Art. 38, do Decreto-lei nº 2.206, de 1940), hoje desaparecida.

25. Quanto às modalidades de licitação já nos referimos e estão contidas nos Arts. 127 e 128. Ocorre, porém, que o § 2º, do citado Art. 128, está assim redigido:

«as unidades administrativas que *incidentalmente* não disponham de registro cadastral poderão socorrer-se do de outra.» (Grifamos)

Ora, o cumprimento das leis depende de seu entendimento, de sua precisão, de sua clareza e quando emprega termos inusitados, o comentarista deve ter o cuidado de verificá-los para não incorrer em êrro de apreciação. Por isso, encontrada a palavra grifada no texto transcrito, recorreremos ao socorro do dicionário e fomos a Laudelino Freire para nossa garantia e aí lemos, o seguinte:

«Incidentalmente, adv. De *incidental* mais *mente*. De modo incidental.

Incidental, adj. Relativo a incidente ou que tenha caráter de incidente.

Incidente, adj. Lat. *incidens, entis*. Que incide; que sobrevém, acessório, superveniente. Diz-se da proposição acessória na frase, ligada a uma das palavras da proposição principal pelo respectivo conjuntivo para comentar ou explicar. — Fato que sobrevém no decurso de um fato principal. Dificuldade que alguém suscita numa questão.»

Evidentemente aquêlê advérbio não deveria ser empregado e sim, outro usual — «eventualmente» — pois a circunstância deveria ser eventual e jamais um — incidente. Notemos que essa Lei deve ser cumprida por todo o serviço público, seja na administração direta, seja na paraestatal, por muitos níveis funcionais, portanto de clareza meridiana e insofismável, como altamente inteligível. Ocorreu isso?

26. A seguir, vêm disposições quanto à publicidade das licitações. No caso das concorrências foi fixado o prazo da publicação em órgão oficial e na imprensa diária do edital, em 30 dias. Parece a quem não estiver atento que tal prazo será suficiente para moralidade e defesa dos cofres públicos. No vulto das concorrências há aparelhagem ou construções que exigem estudos e pesquisas que demandam muito mais tempo. Suponhamos a construção de uma grande ponte sôbre um rio, quando será necessário conhecer a vazão dêsse rio durante um período de dois anos, suas variações, sondagens do terreno etc. Os 30 dias bastarão, ou nesse prazo só os «iniciados», os que já tiveram tempo bastante para seus estudos entrarão na licitação para vencer, deixando à margem outros possíveis competidores que não tiveram oportunidade de adivinhar? O prazo dos 30 dias será exíguo em certos casos e excessivo noutros. Permite o deslize, permite os «entendimentos», e outros procedimentos que deveriam ser evitados. O legislador não se mostrou conhe-

cedor dos meandros da administração e não foram previstas as medidas convenientes e eficazes.

27. O Art. 130 especifica condições do edital, peça fundamental na licitação. O item VIII se refere à natureza da garantia para execução de fornecimento ou realização de serviços ou obras, «quando exigida». É o caso da dispensa de tal garantia, mesmo ante o vulto da despesa.

28. O princípio jurídico de que é permissível fazer-se o que a lei não impedir chega a ser desconhecido de alguns. Diz o parágrafo único do artigo 129 que a administração poderá utilizar outros meios de informação ao seu alcance para maior divulgação das licitações. A utilização dos outros meios de informação não é proibida por lei, logo, permissível e não será pela inclusão dêsse parágrafo que a administração poderá utilizá-los.

29. No Art. 129, inciso IV, encontramos uma disposição perigosa, conforme o caso. O Código de Contabilidade, a despeito dos erros que contém, foi providente e estipulou que as propostas deverão conter uma forma de inteira submissão aos termos do edital. Desprezar essa exigência de permitir que o administrador estabeleça condições próprias para o julgamento das propostas, poderá facultar meios para servir exclusivamente a certo proponente que se enquadre na forma preconizada. O legislador não pode ser ingênuo, precisa saber como se processam os fatos e tomar as medidas de defesa do erário público.

30. No inciso V, dêsse artigo é dito que o edital conterá descrição *sucinta* e *precisa* da licitação. A precisão afastará a forma sucinta e vice-versa. A descrição da licitação, como dito, não será o certo, mas a descrição, no sentido de especificação, do objeto da licitação e não desta.

31. O parágrafo do Art. 133 exige que o administrador justifique plenamente a escolha de preço que não tenha sido o menor. O Código de Contabilidade dizia que a «concorrência cabe, de direito, ao autor da proposta de menor preço, por mínima que seja a diferença.» O Decreto nº 19.587, de 14 de janeiro de 1931, foi mais inteligente neste particular, quando determinava que — para definitiva escolha do fornecedor, será considerado o *menor ônus* para os cofres públicos. Nem sempre o menor preço significa o menor ônus. O Decreto-lei nº 200, voltou ao Código, quando a experiência indica outro modo de apreciar e decidir, perdendo-se a oportunidade de se evoluir.

32. O Art. 134 se refere aos contratos de modo precário. Neste caso haverá remissão ao Código, sendo vários de seus dispositivos inaplicáveis em face da atual legislação? Nas obrigações decorrentes da licitação são indicados documentos

hábeis, entre eles o empenho. O empenho prévio, obrigação indispensável para a unidade administrativa, muito mais que para o contratante, não pode ficar igualado aos outros documentos, porque ele é o defensor do erário, do princípio constitucional de que não poderá fazer-se despesa além dos créditos orçamentários. O significado verdadeiro do empenho é muito maior e o antigo Código disso dava boas contas, enquanto é hoje tratado como simples formalidade. Pena é que a administração não sinta isso, não verifique que deveria dar o valor que ele deve ter. Vale apontar o que se passava na administração. Esta realizava uma licitação, o proponente apresentava a melhor proposta, a ele adjudicado o fornecimento. O fornecedor cumpria sua parte corretamente; a repartição recebia o material, entrando em sua posse, empregava-o e entregava ao fornecedor seus documentos em condições de ser processado o pagamento da coisa comprada. Indo ao Tribunal de Contas para registro prévio da despesa, este discordava da classificação orçamentária da despesa e recusava aquêle registro, do qual decorreria o pagamento. Com a recusa, não era pago aquilo que o Estado adquiriu e do que entrou em sua posse, utilizando-o! E tal acontecia a despeito da definição de empenho encontrada no Código. — «O empenho prévio de despesa é o ato emanado da autoridade, que cria para a administração uma obrigação de pagamento.» Que espécie de obrigação era essa que não valia, dada uma simples interpretação de classificação orçamentária? O Estado não deu ao empenho a força que deveria ter e não correspondia efetivamente a uma obrigação.

33. O Estado para ter força moral deve dar o exemplo. Se adquiriu alguma coisa e os fatos se processaram legalmente, questiúnculas internas não podem suprimir obrigações. Na órbita da administração privada tal não pode acontecer. Se a empresa comprou alguma coisa, a recebeu, entrou em sua posse e a utilizou, jamais poderá furtar-se ao pagamento devido. Não fôra essa impossibilidade e não haveria certas falências. O serviço público, por atitudes como a comentada, se desmoraliza, o que a lei deve impedir, de qualquer modo; é necessário que o Estado se imponha pela correção de seus atos, não valendo as alegações da impropriedade de classificação orçamentária ou outras. A responsabilidade é do Estado; se seu agente errou, a correção e as consequências têm de ser de âmbito interno e não podem atingir a quem cumpriu honestamente sua parte. Por outro lado, o fornecedor sabendo dos percalços, onera preços, pratica atos menos lícitos e é acusado de tais atitudes, mas é levado, até certo ponto, a assim agir. A atitude moral do Estado será sua melhor defesa, como o meio para impor para com ele idêntico tratamento. A ação moral tem força para obter reciprocidade.

34. Já vimos o bastante para verificarmos a necessidade de uma revisão da recente Lei, no que concerne à administração de Material. Resta, ainda, fazermos um comentário sobre um ponto que julgamos importante e se encontra na criação do Departamento de Serviços Gerais no Ministério da Fazenda (Arts. 192 a 197).

35. A Lei criou um órgão que se ocupará de três atividades de naturezas bem diversas. Quanto ao patrimônio imobiliário, existia o Serviço do Patrimônio da União, onde as funções hoje previstas já eram lá exercidas, incluindo cadastro, aforamento etc.; a outra conhecida função se refere à administração de edifícios e instalações que estavam afetas à Divisão de Edifícios Públicos do DASP. No DASP, como órgão da Presidência da República, fora do âmbito Ministerial, a função supervisora e fiscalizadora tinha determinado sentido; passando, agora, a ser exercida por um Ministério, verificamos a ocorrência de um ministério se imiscuir na administração dos demais. Temos o receio de atritos e rivalidades, o que não ocorria quando a capacidade era atribuída a órgão não ministerial. Outra função atribuída ao órgão criado (D.S.G.M.F.) é a do abastecimento de material ao serviço público e parte da competência do DASP antes de sua mutilação em 1945, ou seja a parte normativa que ele possuía nesse campo. Quando foi expedido o Decreto-lei número 8.323-A, a 7 de dezembro de 1945 (por mera coincidência, na data em que, quatro anos antes, a América do Norte sofreu o traiçoeiro ataque a Pearl Harbor) verificamos os malefícios ocorridos e devidos à falta de conhecimento da matéria, como já comentamos neste trabalho. Apreciaremos, agora, só o referente à administração de material. Diz o inciso III, do Art. 194:

«Quanto à Administração de Material:

- a) estudos de classificação, especificação e do catálogo de material de uso comum, em colaboração com os setores técnicos interessados, do serviço público e do setor privado, para aprovação do Governo;
- b) realização das compras que o Governo julgue conveniente centralizar;
- c) elaboração de normas de recuperação e redistribuição de material;
- d) elaboração de normas de alienação de material considerado desnecessário.»

36. Pelo disposto na alínea a), verificamos a citação à padronização do material e quanto a «Catálogo de Material» trata-se do nome adotado pelo DASP para indicar um trabalho preliminar de simplificação, não sendo expressão comum, pois catálogos existem muitos e alguns conhecidos como «Catálogos de Encargos» etc. Sem a expressa indicação do que seja o

catálogo, fica o sentido no vago. A elaboração do Catálogo pelo DASP foi uma obra que mereceu elogios de todos os setores de atividade e de órgãos estrangeiros, sendo elaborado em colaboração com o Instituto Nacional de Tecnologia, com variados órgãos do serviço público e com entidades — setor privado — incluindo-se a valiosa colaboração da Associação Brasileira de Normas Técnicas. Diz a Lei, todavia, que os trabalhos serão para aprovação do Governo. Governo, no caso, não podemos entender o Presidente da República, mas um órgão; qual? Deveria a Lei determinar, para validade, o órgão com essa capacidade, mas foi isso omitido.

37. A centralização de compras, como está dito, permitirá o que os mais influentes, os que possuem mais força política desejam, ou seja, não se sujeitarão a ela e não há obrigação legal para tanto, basta ter força, o que fará desaparecer tal centralização. Por outro lado, para haver centralização real, a imposição legal da distribuição automática de créditos ao órgão centralizador é imprescindível. A lei não fala nisso. Diz a disposição em foco que isso acontecerá quando o Governo julgue conveniente. Trata-se do mesmo caso, isto é, caberá ao Presidente da República ou um órgão será o juiz?

38. No inciso c) fala a lei em normas de recuperação e redistribuição de material. Sinto-me feliz em que o assunto seja lembrado, pois fui premiado em concurso com um trabalho sobre essa matéria, mas a simples elaboração de normas fica muito aquém do preciso e não vejo como terá força para funcionar. Quem irá dizer da necessidade de recuperar ou de redistribuir o material? Tratando-se de assunto vasto, os esclarecimentos que poderíamos prestar estão contidos na monografia editada pelo DASP intitulada — «Conservação e Recuperação de Material».

39. O inciso ainda contém a alínea d), que determina a elaboração de normas de alienação de material considerado desnecessário. Esse assunto é decorrente do anterior e estamos na mesma situação comentada. Alienação é uma coisa; julgar o material desnecessário é bem diferente. É evidente a deficiência da lei ao tratar a administração de material, pois há outros assuntos importantes deixados à margem. O que desejamos é a eficiência do material adquirido, a obtenção de bons preços, uma forma rápida de abastecimento a par de uma forma que atraia os melhores fornecedores. Um segredo muito conhecido e que podemos revelar na arte de administrar bem o material é o seguinte: — Quem compra e paga bem e rápido, obtém melhores preços e melhor qualidade. Que foi feito nesse sentido nessa lei? Já tivemos oportunidade de dirigir um órgão de certa envergadura e quando assumimos o cargo, apenas uns três fornecedores eram os «donos», os que vendiam ao órgão, pois só eles

gozavam das facilidades e sabiam quando receberiam seu dinheiro, o que elevava os preços fortemente. Poucos meses após, radicalmente mudada a política administrativa, lançando mãos daquele segredo, a situação se transformou, caindo os preços em mais de quarenta por cento e melhorando as qualidades dos materiais adquiridos.

40. Pelo que compreendemos na criação do Departamento de Serviços Gerais, com três tipos bem diversos de incumbências, não houve melhoria para o serviço público e no que tange à administração de material, não podemos aplaudir. Não se trata de nossa qualificação profissional, pelo fato de haveremos ingressado no quadro do DASP, em concurso, para exercer o cargo de Técnico de Administração, especializados em material, nem pelo fato de haveremos dirigido órgãos onde se praticava a administração do material, mas pela condição de autor de diversos trabalhos premiados nessa matéria, e como professor dêsse ramo desde 1939, o que julgamos uma credencial bastante para criticarmos o assunto, não influindo o fato de haveremos presidido o Grupo de Trabalho de Estudo da Reorganização do Sistema de Material, ao tempo em que o Ministro Amaral Peixoto estava à frente do Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa. O trabalho foi do Grupo, do qual me honro de ter pertencido, dado o alto gabarito de seus componentes. Já nos apresentamos, como vários daquele Grupo, o que bastará para indicar que não temos intuito de logarmos novas posições, fazendo a crítica em benefício da administração pública, como um sentido de dever. Não entendemos, de modo algum, sermos o único dono da verdade, mas sentimos profundamente o fato de ter sido elaborada uma lei que poderia atender bem aos fins a que se destina e não encontramos razões que nos levem a antevertal coisa.

41. Finalmente, fazemos um apêlo no sentido de que seja revista, ao menos a parte referente à administração de material e que se lhe dê os elementos de que carece para ser atuante, benéfica e moralizante da administração, o que será trabalho patriótico altamente elogiável.

Desabafo de um Técnico de Administração

«As mazelas do Serviço Público, no que concerne à Administração de Pessoal, são originárias de um conjunto de três fatores: Lotação, Classificação e Retribuição de Cargo.»

HUGO LUIZ GURJÃO DE MELLO

INICIAR com tal afirmativa considerações em torno de tão complexo tema, envolvendo-o, como um todo composto de três importantes fatores da Administração de Pessoal, demanda, sem dúvida, explicações imediatas, a fim de evitar zombarias e incompreensões, tanto da parte dos governantes como dos governados — entre estes os servidores públicos, nem todos tão cônscios de sua própria importância, nem tão profundos conhecedores dos negócios públicos, quanto se julgam.

Eis porque nos apressamos a adiantar sabermos de outras fontes de dificuldades que inundam as repartições públicas de papéis e de pessoas — de pessoas que fazem papéis e de papéis que fazem pessoas.

O enfoque, todavia, parece-nos sobremodo oportuno nesta fase em que a Administração está sofrendo reformas de base, de comportamento, de diretrizes; os analistas procurando emendar todos os esquemas de tarefas inadequadas, inclusive com a faculdade de remanejar a mão-de-obra ociosa.

Ora, indubitavelmente, essa louvável e necessária atividade administrativa só poderá redundar em êxito, em face dos fatores de ecologia, na proporção em que, física e espiritualmente, dêse movimento reformista participar o povo — notadamente o funcionalismo público. Participação que não seja, é óbvio, negativa nem indiferente — manifestações tais hão naturalmente de solapar, de plano, qualquer que seja o programa de reforma imaginado.

Participação positiva, porém, depende do sistema de comunicações empregado nesse sentido, com o intuito honesto e desengano de fazer o plano esquemático conhecido e compreendido por todos os interessados, a fim de que, conscientizados das próprias

responsabilidades, possa o elemento humano que o integra cooperar para o êxito do projeto, apesar da deficiência instrumental de que nos ressentimos.

Dir-se-á, então, que a Reforma Administrativa, preconizada pelo Decreto-lei nº 200, de 1967, nascida dentro de gabinete e mantida inconcessa até sua publicação, padece de pecado original. Na verdade, imposta, quando todos a desejavam, complexa, onde se impunha simpleza, infundável, embora a situação do País demande meios imediatos, tôda sorte de críticas poderia merecer, só que não mais é oportuno fazê-lo. Cumpre, antes, ressaltar-lhe as virtudes, que as há muitas, bastando citar o rol de diretrizes sôbre o funcionalismo. Resta, agora, até por dever cívico, acumulável com o dever funcional, colaborar, sem espírito meramente revisionista, mas tenazmente executivo, para a implantação e êxito do plano piloto, estabelecido pelo mencionado Decreto-lei número 200, de 1967.

Ei-lo batizado. Urge, pois, enfrentar as entropias com denodo e otimismo, buscar os modelos e instrumentos de pesquisa, analisar sem o formalismo retrógrado, comparar suas tendências predeterminadas, observando tôda amplitude de variação, equacionando os problemas para solucioná-los em bases humanas, porém firmes, conciliando os interesses individuais com os coletivos, sem perder de vista que os interesses da Administração se devem comover mais com os de todos do que como o de um.

Estas reflexões valem para introduzir o assunto, deixando bem claro que o abordamos sem pretensões de defender tese ou reformular conceitos e princípios administrativos básicos, mas com o desejo puro de colaborar para o esclarecimento de problemas diversos, mas tão interligados entre si que, ao nosso ver, sômente poderão ser solucionados em conjunto. Nossa modesta contribuição é despida do brilho que a citação de autores famosos empresta a trabalhos da espécie; calcada exclusivamente nos doze anos em que, servindo à Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, do DASP, desde a velha D.P. seccionada pela Lei nº 3.780, de 1960, temos visto e sentido, em tôda a sua intensidade, os múltiplos problemas de pessoal, provenientes não só, em particular, de falhas do Estatuto dos Funcionários, atual mas desatualizado, pedindo reexame, como também, em geral, da legislação específica, desordenada, confusa, torrencial, paliativa.

Com apoio em nossa experiência pessoal, extraímos denominadores comuns que nos facultaram equacionar, como um todo em seu conjunto, em termos de lotação, classificação e retribuição de cargos públicos, o problema originário da administração de pessoal — digamos — originário, não o único ou o principal, nem mesmo o pior da espécie.

LOTAÇÃO

A matéria tem definição estatutária: «Entende-se por lotação o número de servidores que devem ter exercício em cada repartição» (art. 33 da Lei nº 1.711, de 1952). No artigo seguinte, que melhor fôra parágrafo único daquela definição, é estabelecido que o funcionário não poderá ter exercício em repartição diferente da em que estiver lotado, proibição, entretanto, enfraquecida em seu próprio berço, pois o parágrafo único, desse mesmo artigo, libera o tumulto permitindo que tal afastamento, além dos casos expressamente previstos, possa ocorrer mediante prévia autorização do Presidente da República. Ninguém tire daí conclusões apressadas — não criticamos o arbítrio de Sua Excelência. Raciocinemos. Em primeiro lugar, lotação, na temática estatutária, carece de conotações, sem as quais se desfigura a inteligência do dispositivo, praticamente se desfaz a validade do preceito. Fala-se, ali, em números, mas, obviamente, não se tem em vista mera questão de quantidade, mas também de qualificação, de especialização, de colocação.

Alegar-se-á que, à época da elaboração estatutária, não havia ainda plano de classificação de cargos, cuja feitura foi então determinada (art. 259 do E.F.), não cabendo falar-se em especificação de classes. Tal argumento, válido então, perdura ainda hoje, passados quinze anos, sete dos quais vividos à soleira do Plano de Classificação de Cargos (Lei nº 3.780, de 1960). Tal fato, por si só merecedor de comentários marginais que adiamos para outra oportunidade, serve para mostrar quão intimamente ligados estão os aspectos em exame, mas não justifica a balbúrdia em que se encontra o funcionalismo público — abrangendo essa expressão tôdas as categorias de servidores, incluída também aquela que a Administração insiste em desconhecer — a dos serviços prestados mediante recibo, embora a ela recorra tanto quanto às demais. Bem, não justifica mas explica. Ignorando a Administração a lotação ideal de seus órgãos — no seu conceito mais completo, isto é, expressa em qualidade e quantidade realmente necessárias ao funcionamento de cada repartição, tem sido quase impossível controlar a invasão de pessoal deficientemente escolhido, cujo número, por mais elevado que seja, não logra cobrir o campo de ação que seria facilmente dominado por alguns funcionários devidamente selecionados.

As conseqüências, sob êsse aspecto, repercutem em cadeia, quanto mais o Poder Executivo cogita de coibir nomeações e admissões, a fim de limitar as despesas com o funcionalismo, partindo, talvez, da suposição de que o *deficit* orçamentário do País é devido ao grande número de desocupados que ocupam cargos públicos.

Essa crença, aliás, parece enraizar-se na mente dos Supremos Mandatários, tão logo começam a sentir o pêso da Faixa Presidencial e provoca sempre reação que, sem embargo de ser produzida com a melhor intenção possível, é traída pelos meios adotados, pelas medidas restritivas tomadas sem o profundo exame das causas e concausas, efeitos e defeitos. Quando Sua Excelência quizer tirar os óculos mágicos que tão distorcidas imagens tem mostrado aos veneráveis antecessores, para ver o verdadeiro panorama, basta simplesmente confrontar a verba orçamentária consumida pelas despesas com pessoal em sua totalidade, com o subtotal efetivamente gasto em razão dos cargos públicos civis, já originariamente reduzidos, periodicamente suprimidos, em progressiva vacância, sem o correspondente provimento. Quem o faz, fica admirado ante a insignificância do montante despendido com os ocupantes de cargos em comparação com as dotações para representação de gabinete, que não é paga só ao funcionário, mas também e principalmente a quem não tem vínculo com o serviço público ou é militar; em confronto com as dotações de pessoal temporário, iniludivelmente permanente, para não falar de verbas globais que custeiam os serviços de terceiros, válvula de escape utilizada para admitir pessoal sem o conhecimento do Presidente da República. Sua Excelência, com certeza, ficaria perplexo se avaliasse quantos contingentes de pessoal, por essa forma admitidos, se aglutinam em tórno de repartições que reclamam falta de funcionários. E quanto remorso e arrependimento sentiria Sua Excelência pelo mínimo de hesitação que tenha retardado a assinatura de decretos de nomeação de candidatos habilitados em concursos, numa República que se vangloria de defender o sistema do mérito no bôjo de sua Constituição.

Impende, novamente, definir nossa posição para que não se infira destas considerações, nem de longe, qualquer crítica ao Governo ou às instituições públicas. Nada disso. Nosso desejo como Técnico de Administração é mostrar o caminho sem rodeios, sem temores, sem veredas enganosas. Nada temos também contra os servidores trabalhistas ou seja lá qual fôr a sua categoria. O que almejamos é desfazer equívocos de tal forma enraizados na Administração que já alguns observadores os consideram naturais e necessários, enquanto outros, embora reconhecendo o prejuízo, os têm na conta de irreparáveis e cruzam os braços.

Até pelo contrário. Se fôra possível predeterminar-se a verdadeira lotação das repartições públicas, não hesitaríamos em propor dispositivo legal para tranquilizar a situação dêsse batalhão de servidores «temporários» e «de recibo» que aos solavancos, vão mantendo o ritmo da Administração, «passinho prá frente, passinho prá trás», num compasso de espera sem fim. Não aconselharíamos, é claro, a transformação de ninguém em funcionário público — seriam, todos os considerados úteis, contratados,

em caráter permanente, sem concurso, na forma da legislação trabalhista, a qual para servir de codificação uniforme para empregados públicos e privados haveria de sofrer sensíveis alterações. Tal aproveitamento, sem dúvida, seria feito em caráter excepcional, tão-somente para regularizar as situações atuais, sem prejudicar a norma vigente que exige habilitação em concurso, mesmo para as admissões com base na legislação trabalhista. Apenas, convém assinalar, impor-se-ia aparelhar a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, a fim de que houvesse sempre em estoque pessoal habilitado, fôsse qual fôsse a mão-de-obra requerida, bem como racionalizar os esquemas de provas, para adequá-los à dinâmica necessária e à objetividade indispensável.

Inúmeras as vantagens que daí redundariam, Talvez, inclusive, aberta a possibilidade de opção para os atuais funcionários, muito em breve bastasse a aludida codificação trabalhista para reger todos os trabalhadores do País, inclusive no que concerne à previdência social.

Por outro lado, estabelecidas as normas racionais para atender à dinâmica da lotação — a ideal — poderia o Governo, êle que sabe das suas reais necessidades, criar livremente empregos públicos, afastado o perigo do afilhadismo pela exigência de concurso para o respectivo provimento, bem como suprimi-los quando desnecessários, ou trocar de ocupantes quando conveniente, sem as amarras do vínculo funcional.

Outrossim, estabelecida a real lotação, nenhuma repartição necessitaria requisitar servidores de outra, bem como desapareceria a necessidade de remoção, a de transferência e a da readaptação, problemas que seriam resolvidos através de novas admissões — sem prejuízo quer para a administração quer para os servidores.

CLASSIFICAÇÃO

Somos daqueles que consideram o Plano de Classificação vigente meritório em confronto com o caos de que se ressentia a matéria anteriormente. Entretanto, os fatos voltam a demandar novos moldes de classificação, já agora com tôdas as perspectivas de êxito, amadurecido que está o assunto. Ademais, parece-nos sobremodo importante a tentativa de reconstruir o plano de classificação à margem do de retribuição. Não há incoerência de nossa parte defendendo tratamento autônomo para êsses planos quando os consideramos tão interligados que recomendamos o exame em conjunto. O que impende ficar bem esclarecido é a necessidade de classificar as atividades sem pensar em termos de retribuição. É claro que a cada encargo corresponderia a devida paga que seria mais ou menos equilibrada, mas o que queremos dizer é que ninguém deveria sentir-se diminuído, menos-prezado, humilhado, desajustado em face do vencimento-base de

seu cargo. O que desejamos expressar é a necessidade de o servidor público sentir orgulho de sua profissão, não importa as atribuições que desempenhe no exercício de suas atividades, em vez de ter vergonha de chegar à velhice ocupando este ou aquele cargo de nível inferior.

Há, evidentemente, toda uma gama de diversificações a serem examinadas, agrupadas ou eliminadas quando se classifica seja lá o que for, quanto mais cargos públicos! No entanto, seria incabível um trabalho tão simplório — meramente anunciativo — descer a minúcias sobre o assunto. Objetivamos apenas vender a idéia. O modo de usá-la fica a débito de outra oportunidade.

RETRIBUIÇÃO

A começar pela falta de numerário suficiente, este terceiro fator poderia alimentar milhares de controvérsias, inclusive, é óbvio, a respeito da solução que recomendamos. A renúncia, porém, ao sabor da discussão impõe-se porque alheia ao objetivo de lançar o míssil sem obrigar ninguém a ser passageiro.

Cuidamos apenas de completar o pensamento iniciado quando falamos de classificar à revelia da retribuição. É fácil verificar que a escala salarial, cujo gasto absoluto é enorme, equilibra a balança agrupando nos níveis mais baixos a grande maioria de servidores, enquanto sustenta no ápice o pequeno número restante, deixando a descoberto toda a faixa média. Partindo daí, acreditamos razoável dividir o total da despesa, para com metade distribuir todos os servidores nessa zona intermediária, mais ou menos nivelados em seus vencimentos básicos, aplicando a outra parcela dos gastos totais, para a concessão de gratificação a ser concomitantemente criada para premiar objetivamente aos que mais se destacassem por seus méritos pessoais. A essa gratificação poderíamos chamar, por exemplo, de gratificação pela eficiência e produtividade.

A execução da medida demanda fatalmente outras tantas, quer complementares, quer colaterais para apoio, *verbis gratia*, a criação de comissões de eficiência e produtividade; a incorporação ao vencimento individual da média das gratificações porventura auferidas durante determinado período; treinamento especial de direções e chefias; a alteração dos critérios de promoção — a de antigüidade seria automática através de acréscimo percentual incorporado aos vencimentos para todos os efeitos, de tantos em tantos anos de serviço; suprimida, em consequência, a gratificação quinquenal, e tantas outras providências mais, inclusive quanto a dispositivos a introduzir ou modificar na legislação trabalhista para adaptá-la ao programa.

Todavia, não cabe aqui discutir pormenores de execução — lográssemos equacionar o problema já seria bastante. Tentamos

ir além, indicando o esquema básico de reforma e o ponto de partida para desenvolvê-lo; pelo menos é o que pensamos fazer.

EM CONCLUSÃO

Lógicamente, a grande objeção a tudo que dissemos seria a dificuldade de encontrar o *modus faciendi*.

Como ressaltado, o êxito do plano está diretamente ligado ao sistema de comunicações previsto no planejamento, a fim de vencer as entropias naturais, visto como para alcançar o *desideratum* não bastaria a análise dos regulamentos e regimentos, quase sempre carecendo revisão, para adequá-lo às realidades administrativas. Indispensável, sim, seria a participação honesta de todo servidor público, quicá de qualquer cidadão, de um lado indicando suas próprias atribuições em particular e as finalidades da repartição em geral, de outro anotando as dificuldades, a burocracia, os obstáculos e as deficiências encontradas na execução dos serviços, elementos que os analistas examinariam para diagnosticar os males que os técnicos deverão sanar.

Nesse sentido, para ponto de partida, recomendaríamos, como se estivéssemos na estaca zero, o emprêgo do velho método dos sete «ww» (who, whom, what, why, way, where, when), tão usado em organização e sempre tão útil em quase tôdas as situações de vida, tanto que a êle nos reportamos, não em função de OSM, mas lembrados de nossa primeira lição jornalística.

Assim, o questionário que serviria de base tanto para a lotação, como para o estudo dos problemas ligados à classificação e à retribuição, versaria em tórno de «quem», «a quem», «o que», «por que», «como», «onde», e «quando», e seria distribuído a tôdas as repartições e preenchido por todos os servidores, ou partes que o desejassem fazer.

Para atingir, através da análise, os diferentes objetivos da pesquisa, bastaria dirigir o exame de acôrdo com suas finalidades, visto como cada «w» requererá variações, anotações e conotações, respostas e indagações a serem minuciosa e casuisticamente avaliadas por comissões e subcomissões, especialmente criadas para êsse fim. Daí ser fácil destacar o «w» desejado em confronto com os demais, de acôrdo com a importância que mereçam: se tratamos de lotação, pomos em evidência o «onde»; se o problema é de classificação teremos, em relêvo, o «o que»; se queremos aferir os valores da gratificação de eficiência ou produtividade, daremos especial atenção ao «como», e assim por diante, fazendo tôdas as combinações possíveis, antes de tirarmos as conclusões.

Quimera? Utopia? Quem sabe? Uma coisa dizemos para os que consideram isto ato de ópera-bufo: esta é a tendência — e, mais cedo ou mais tarde, êste será o caminho.

A Concepção Moderna de Democracia e o Primado do Direito Administrativo

CLENÍCIO DA SILVA DUARTE

NESTE conturbado século XX, transformações profundas se processaram no Direito Político, em consequência de acontecimentos históricos de transcendência excepcional, como, no final do seu primeiro quartel, a Grande Guerra de 1914-1918, a ascensão do comunismo na Rússia, após a sangrenta revolução de 1917, e a implantação do régimen fascista na Itália, completada, já no limiar do quartel seguinte, pela vitória do Nacional-Socialismo na Alemanha e de outras formas totalitárias de governo, que, por fim, resultaram na tremenda hecatombe em que se constituiu a II Guerra Mundial.

Após êsse último conflito, de proporções então não atingidas, ficou o mundo praticamente dividido em dois campos de filosofias políticas antagônicas: de um lado o Oriente, sob a hegemonia russa; (1) de outro, o Ocidente, liderado pelos Estados Unidos da América.

No Mundo Ocidental, em que predomina o régimen democrático, grandes modificações estruturais se fizeram necessárias, para atender, no campo da Ciência Social, aos progressos extraordinários da Ciência Física.

A partir de então, alterações de grande monta se operaram, de modo a que, hoje, o Estado moderno, sob o régimen democrático, apresenta uma fisionomia praticamente irreconhecível. Ao «laissez-faire, laissez-passar», que o caracterizava, não apenas no campo econômico, mas em todos os setores de atividade de governo, seguiu-se uma forma democrática de maior intervenção estatal, que lhe conserva a liberdade, embora em termos menos rígidos, porque mais realistas, segundo concepções que se disciplinam por idéias de interdependência social, que impelem o

(1) Nos dias atuais, nota-se uma tendência para o que se poderá chamar o novo grande cisma do Oriente, com a posição da China Vermelha, que, embora tendo filosofia politico-econômica calcada no régimen russo, apresenta-se como a séria ameaça ao mundo contemporâneo.

homem à participação em todo o esforço coletivo de recuperação nacional, ainda que, em decorrência de posição filosófica diversa, divirja dessa orientação. Apenas se conservaram as linhas gerais de liberdade, com maior responsabilidade e mais cooperação no fato social, que o fenômeno econômico condiciona, segundo uma política de solidariedade a que o Estado não pode ficar indiferente.

A vulnerabilidade da democracia liberal, entendida na concepção tradicional, se situava em sua essência, desde que, como bem salientou o eminente GUSTAV RADBRUCH, a liberdade de renunciar à liberdade é inerente ao próprio conteúdo desta, donde, não raro, surgirem ditaduras por métodos estritamente democráticos (2), (3). Mas, em países cujo sentimento democrático é arraigado, não vicejam os regímenes liberticidas, que, quando surgem na crista dos acontecimentos, só duram por períodos efêmeros. Não é o Direito que forja o espírito de um povo, mas — antes — este é que lhe permite o desenvolvimento e a formulação reguladora da atividade social, que se condiciona aos pressupostos político-filosóficos dominantes. Como adverte RENÉ HUBERT, «os regímenes de liberdade não se improvisam. É o espírito de liberdade que mantém em vigor as constituições liberais; não são as constituições liberais que impõem o espírito de liberdade.» (4)

Na reformulação da Teoria Política, para amoldá-la a essa evolução social e científica, sem desprezar as tradições liberais tão caras ao Ocidente, atendeu-se às necessidades de um progresso condizente com a própria evolução do Direito, dentro de uma maior preocupação de auto-defesa e de condições em que o Estado, sem se abstrair de sua grande posição de mantenedor do equilíbrio social interno, possa dirigir os seus destinos em consonância com o surto esmagador do tecnicismo, que é uma característica deste após-guerra, que contaminou todas as formas e sistemas de governo, quer do Ocidente, quer do Mundo Oriental.

Dentro da consagrada concepção tripartida de Podêres, que reúne as múltiplas atividades do Estado democrático em três funções, tentou-se classificá-las em duas — uma jurídica e outra social. À primeira corresponderiam as funções legislativa e jurisdicional, cabendo à última a função administrativa. A distinção não vingou. (5) De fato, a atividade jurídica não se separa da

(2) *Le Relativisme dans la Philosophie de Droit*, in *Archives de Philosophie du Droit et Sociologie Juridique*, 1934, pág. 106.

(3) Exemplo mais significativo da assertiva do texto foi a ascensão ao Poder de Hitler, na Alemanha, efetivada por métodos tipicamente democráticos.

(4) *La Philosophie Politique et Sociale de l'Italie Contemporaine*, in *Archives cit.*, 1934, pág. 114.

(5) Cf. GUIDO ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 8ª ed., 1958, vol. I, pág. 11.

atividade social, desde que a primeira se acha intimamente ligada à segunda, do momento em que não se compreenderia uma atividade jurídica que não fôsse eminentemente social, pois que o Direito existe para regular a própria vida em sociedade. (6)

O que se pretendeu significar, talvez, com a ênfase social à função administrativa, foi o seu contacto mais direto com os problemas do povo, na execução de normas e decisões que emanem dos outros dois Podêres, pois essa é a atividade precípua do Poder Executivo, embora, dentro da nova concepção da Teoria Política, se tenha de reconhecer que a máquina legislativa de muito depende da ação do Executivo, em melhores condições, pelo exercício mesmo de suas finalidades, de auscultar e sentir as necessidades e aspirações sociais.

O cidadão, no Estado democrático moderno, ainda que procure — e o faz com alto espírito cívico — participar das eleições, de modo a contribuir, com sua parcela de manifestação de vontade, na coisa pública, principalmente quando surgem grandes problemas nacionais a decidir, mostra-se, entretanto, indiferente no que se relaciona com a sua integração na política partidária. Como bem observou FORSTHOFF, na notável conferência que proferiu, em junho de 1963, na Sociedade de Juristas de Berlim, sob o título *Transformações Estruturais da Democracia Moderna*, verifica-se uma desproporção extraordinária entre a expressão dos sufrágios recebidos pelos partidos políticos e o número dos seus associados, o que dá, como conclui o ilustre publicista, um sentido nitidamente plebiscitário às eleições modernas. (7)

O cidadão participa da atividade política apenas nos momentos decisivos, não procurando disciplinar-se segundo os programas partidários que mais correspondem às suas tendências e aspirações, vale dizer, sem que se integre, efetivamente, na vida partidária, como seria de desejar.

(6) O Direito, na definição de RADBRUCH (*Introducción a la Filosofía del Derecho*, ed. mexicana, Fundo de Cultura Econômica, 1951, pág. 47), nada mais é do que «o conjunto das normas gerais e positivas que regulam a vida social».

Não se concebe o Direito, assim como a Moral, sem uma impregnação profunda do fato social, pois, segundo a Teoria de Petrazycki, exposta por GEORGES CORNIL (*A Propos d'un Livre Posthume de Léon Petrazycki*, in *Archives cits.*, 1934, pág. 191) «os juízos normativos, formados em nossa consciência, provêm de emoções provocadas pelo espetáculo da vida em sociedade».

(7) ERNST FORSTHOFF, *Strukturwandlungen der Modernen Demokratie*, Berlin, 1964. Ao propósito, assim se expressou o eminente Professor da Universidade de Heidelberg: «Der Bereitschaft, die aktivbürgerlichen Rechte in den Wahlen auszuüben, entspricht keine vergleichbare Bereitschaft, sich parteipolitisch zu assoziieren, woraus sich die Unterscheidung der Wähler- und der Mitgliederparteien ergeben hat. In dieser Tatsache kommt der plebiszitäre Charakter der modernen Wahlen deutlich zum Ausdruck» (ob. cit., págs. 11 e 12).

Para isso, no entanto, em muito contribui a falta de doutrinação dos políticos e o exemplo que oferecem, desde que sua atuação nem sempre se pauta dentro dos costumes rígidos que deveriam orientar o comportamento dos que se dedicam ao serviço da nação.

Por êsse efeito, não se aparelham os Partidos Políticos, pelas dificuldades financeiras que os cercam, nessa inexistência prática de ajuda popular, dado o escasso número dos seus membros efetivos, não podendo assim o Poder Legislativo, que através dêles se representa, competir com o Poder Executivo, na contratação de técnicos que os orientem, pois que, irretorquivelmente, o tecnicismo, como já mencionado, foi o resultado prático que se seguiu à II Guerra Mundial. Vejam-se, nesse sentido, as palavras incisivas do grande jurista alemão a que já nos referimos: «A Sociedade Industrial moderna, em sua complexidade e no preenchimento de suas interdependências, coloca o Estado diante de tarefas tais que não mais podem ser solucionadas com deliberações democráticas, no velho estilo. Para sua realização não mais carece, em primeira linha, de decisão política, mas de decisão verdadeiramente técnica.» (8)

E o advento do tecnicismo, como fenômeno da Sociedade Industrial moderna, veio a acarretar a substituição do Estado Constitucional pelo Estado Administrativo. E, por via de consequência, o Direito que concerne às coisas da Administração passou a exercer lugar de preeminência que jamais alcançara. (9)

Na estruturação do Estado, sob essa concepção, passou-se a atribuir maiores e mais importantes encargos ao Poder Executivo, que se tem de aparelhar de modo condizente com êsse alargamento de atividades, cabendo ao técnico as soluções que, anteriormente, eram tomadas por decisões políticas. (10)

Ao Direito Administrativo, dentro dessas injunções, se conferiu um extraordinário desenvolvimento, mormente se se considerar que, no início dêste século, se apresentava como ramo incipiente do Direito Público.

Temas que se confundiam nas fronteiras entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo passaram a ter contornos mais nítidos e a se inclinar no sentido dêste último, cuja teoria, reformulada e refundida, encontra hoje doutrinadores de nomeada a fixar-lhe os conceitos, na complexidade de seus institutos.

(8) ERNST FORSTHOFF, ob. cit., pág. 16.

(9) Cf., no sentido do texto, ERNST FORSTHOFF, ob. cit., págs. 18 e 19. A pág. 24, afirma, enfaticamente, o insigne mestre: «Dass der Nutzniesser dieser Entwicklung, wie ich sie zu zeigen versuchte, die Verwaltung ist, ist freilich unvermeidlich» (É inegável, por sem dúvida, como procurei demonstrá-lo, que a beneficiária dêsse desenvolvimento é a Administração).

(10) Cf. Aut. e ob. cit., pág. 16

Novos rumos se projetam, a exigir do estudioso dêsse ramo do Direito a sistematização necessária para que o desenvolvimento incomum, alcançado em tão curto espaço de tempo, não venha a prejudicar a estruturação científica que urge efetivar, segundo os princípios fundamentais democráticos em que deve alicerçar-se.

Daí poder dizer-se que, dêsse primado do Direito Administrativo, como corolário da nova concepção democrática, no desenvolvimento tecnológico, também se infere, como é de suma evidência, que o Poder Executivo, em seu campo de atuação mais amplo, está adstrito aos comandos legais, sem cuja observância não se realiza o Estado de Direito. E, por êste se entende a sujeição do próprio Estado à ordem jurídica positiva por êle estabelecida, numa auto-limitação consciente e necessária, em favor do interesse geral dos seus jurisdicionados.

O Princípio da Isonomia do Direito no Regime das Constituições de 1946 e 1967

VICENTE FERRER CORREIA LIMA

Assistente Jurídico do Ministério
da Agricultura

A Isonomia do Direito é, por definição, o princípio jurídico que estabelece a igualdade perante a lei. Na terminologia jurídica, diz DE PLÁCIDO E SILVA, «exprime a igualdade legal». E, assim, assinala o regime que institui o preceito de que todos são iguais perante a lei e em virtude do qual, indistintamente e em igualdade de condições, todos os cidadãos são submetidos às mesmas regras legais.

A Constituição de 1946 era pródiga, em seus dispositivos, na adoção dessa fundamental doutrina igualitária de direito, conforme teremos oportunidade de salientar. Merece, por isso mesmo, o destaque de estudos que sirvam para chamar a atenção dos aplicadores e dos intérpretes das leis, na esfera do Poder Executivo, que tem por finalidade precípua assegurar o nivelamento dos cidadãos nas condições e limites estabelecidos na Constituição e nos demais diplomas legais. Na interpretação e na aplicação das leis a casos concretos, sujeitos à Constituição revogada, e aos que nascerem sob o império da atual, oferecida à Nação no ano ímpar de 1967, e que também esposa a regra salutar da isonomia, cabe idêntica acuidade.

Contra essa norma de direito não se podem alegar quaisquer circunstâncias, nem mesmo, como é comum na administração pública brasileira, a inoportunidade da medida ou de determinada decisão para assegurar a igualdade dos indivíduos, pois, se tal fôsse possível e permitido, estaríamos presenciando o sacrifício do Direito e de todo o arcabouço jurídico do país.

PONTES DE MIRANDA, em «Ação Rescisória Contra as Sentenças», diz, com a máxima propriedade, que

«o direito, e não a lei como texto, é o que se teme seja ofendido.»

A aplicação do texto da lei e dos princípios gerais do direito, sem a indispensável consideração às garantias individuais, é o prenúncio da desigualdade, porque os casos iguais deixarão de receber o mesmo tratamento. Isso é comum, no Brasil, em face da multiplicidade de autoridades que decidem em esferas diferentes. Antes, portanto, da decisão, há um imperioso dever a cumprir, o de procurar o direito de quem o reclama, a fim de que a mesma lei que ampara, protege ou castiga, igualmente a todos, não se transforme em instrumento de desigualdade e de distinção entre as pessoas às quais ela se aplica coativamente.

Esse emérito jurisconsulto, analisando a «igualdade perante a lei», acentua, ao comentar o parágrafo 1º do artigo 141 da Constituição de 1946:

«O texto começa a enumeração dos direitos fundamentais pelo *princípio da isonomia* ou *princípio de igualdade perante a lei*, dito, também, princípio de igualdade formal, porque não igualiza «materialmente». Todos são iguais perante a lei.»

«O princípio dirige-se a todos os poderes do Estado. É cogente para a legislatura, para a administração e para a justiça. Aliás, podem ser *explicitados* dois princípios: um, de igualdade na lei feita, e outro, de igualdade na lei por fazer-se. Não são só a incidência e a aplicação que precisam ser iguais, é preciso que seja igual a legislação. O princípio igualitário abre para o lado dos órgãos aplicadores (poderes executivo e judiciário) e para o lado do órgão legiferante».

e acrescenta:

«O princípio da igualdade perante a lei dirige-se aos legisladores, aos juizes e às autoridades administrativas. Têm o dever de respeitá-lo as unidades políticas (União, Estados-membros, Distrito Federal, Territórios e Municípios).

Os próprios particulares, para discriminação de freguesia, ou de contacto, ou de serviços prestados somente podem estabelecer desigualdade *dentro* do espaço que as leis cogentes (impositivas e proibitivas) assinalam. A companhia de auto-ônibus que proíbe o transporte de negros viola o art. 141, § 1º, bem assim o clube que veda a entrada de judeus, ou pessoa de outra raça ou «Estado».

Ensina ainda:

«Temos, assim, que o princípio da igualdade perante a lei é de respeitar-se, como regra jurídica geral; não

cabe invocar-se tal princípio onde a Constituição mesma, explicita ou implicitamente, permite a desigualdade.» (Os grifos são do autor).

É aplicável o princípio da isonomia toda vez que se estiver diante de uma imposição normativa que exprima a ligação entre dois fatos, distinguindo-se a imputação de um fato — consequência jurídica — de outro fato — condição jurídica. Decorre daí que, confrontando-se o fato em exame com a norma jurídica, se conclui, facilmente, se ela está, ou não, descumprida, dentro do conceito jurídico da vontade, que é a antítese do conceito da vontade psicológica. Na regra jurídica está a consequência jurídica, ato de coação, a qual se associa a uma condição jurídica.

A teoria pura do direito «fundamenta-se em um postulado hipotético: a validade da ordem jurídica», porque a norma jurídica encerra princípio compulsório quando prescreve a conduta, despertando no indivíduo um interesse equivalente ao conteúdo da regra jurídica. A ordem jurídica «implica na força bilateralmente obrigatória da lei, isto é, a submissão do próprio Estado às leis que ele promulga», segundo ensina a doutrina de VON IHERING. Realmente, se o Estado não se submete às leis, torna-se órfão do sentimento do direito e da justiça, e estimula a burla aos diplomas legais no seio da sociedade. Essa orfandade caracteriza o regime despótico e nega o Estado como

«a força ao serviço do direito»,

na magistral definição de LÉON DUGUIT.

A isonomia é eficiente arma contra os privilégios e monopólios de qualquer espécie, natureza e categoria.

O eminente constitucionalista pátrio CARLOS MAXIMILIANO, comentando o § 1º do artigo 141 da Constituição de 1946, escreveu:

«Redigem-se as leis de modo geral, submete-se a aquisição de direitos a condições amplas, sem distinguir entre indivíduo a indivíduo, entre uma e outra pessoa, região ou posição econômica ou social»,

portanto,

«não é lícito ao legislador dar vantagens a alguém com desvantagem para outrem»,

desde que um e outro satisfaçam a paridade de direitos e a paridade de condições; porque

«o direito de igualdade unicamente se pode admitir no sentido de uma paridade de direitos numa correspondente paridade de condições»,

no magnífico conceito de MARNOCO E SOUZA, em seus «Comentários à Constituição Política Portuguesa».

Isso significa que as coisas iguais devem ser consideradas igualmente, e as coisas desiguais, desigualmente.

Tudo o que integrava o artigo 141 da Constituição de 1946 não constituía favor, mas representava a soma das exigências que a dignidade do ser humano tem o direito de reclamar em um Estado juridicamente organizado. Em certos casos, como sói acontecer com o seu parágrafo 1º, não havia necessidade de lei especial ou regulamentar para disciplinar sua aplicação. Não fôra assim, estaríamos negando o Estado de direito que o Código supremo assegura. Aquela Carta Magna, além de enumerar nos parágrafos de seu artigo 141 uma série de direitos individuais, abrigava, ainda, a seguinte norma:

«Art. 144. A especificação dos direitos e garantias expressas nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota».

CARLOS MAXIMILIANO, ao ocupar-se dêsse dispositivo, anotou:

«A Constituição é a ossatura de um sistema de governo, um esqueleto de idéias e princípios gerais, que formam o núcleo, o credo, o dogma fundamental de um regime, decálogo político de um povo. Não pode especificar todos os direitos, nem mencionar tôdas as liberdades. A lei ordinária, a doutrina e a jurisprudência completam a obra, sem desnaturá-la, revestindo, e não deformando, o arcabouço primitivo. Nenhuma inovação se tolera em antagonismo com a índole do regime, nem com os princípios firmados pelo código supremo».

Nesses princípios inclui-se o que maior soma de garantia oferece ao direito do cidadão. É o princípio da isonomia. Isonomia afirmada e reafirmada em vários dispositivos constitucionais expressos, e moldurados pelo artigo 141 § 1º, quando estabelece que

«todos são iguais perante a lei.»

A isonomia estava presente no parágrafo 2º dêsse artigo, no 148 e, acintosa ou discretamente, em muitos outros artigos da referida Carta Magna.

Em igualdade de condições, a Constituição vedava, como o faz a atual, a discriminação dos cidadãos, que são protegidos contra as regalias, os monopólios, os privilégios e as arbitrariedades de uns em relação a outros.

A isonomia do direito encerra sublime princípio na dinâmica democrática dos povos civilizados, onde há igualdade dos cidadãos perante a lei, quando os protege, ou os castiga, civil, penal, política e administrativamente.

No que tange aos cargos públicos, a Constituição de 1946 determinava que

«Art. 184. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer.»

Esse mandamento constitucional esposava, de forma cristalina, o princípio da isonomia. Fulminava as preferências do poder público sobre este ou aquele indivíduo, para determinar que todo e qualquer cidadão poderia concorrer a todas as posições, desde que satisfeitos os requisitos legais. A cor, a fortuna, a religião ou a condição social da pessoa não interferem na sua pretensão, porque a lei reconhece e protege o mérito individual. Possuindo mérito e satisfazendo as exigências legais, o cidadão, ilustre, modesto, ou humilde, rico ou pobre, preto ou branco, estava ao abrigo da lei, podendo por isso, e só por isso, concorrer aos mais altos cargos. Isso, aliás, representa dogma de justiça que, no regime democrático, deve atingir a todos, indistintamente, porque ela, a justiça, é cega. Conjugam-se, destarte, dois princípios de direito, o da isonomia, ou seja o da igualdade, e o da isotonia, prescrevendo que os direitos são idênticos na conquista das dignidades, em conformidade com os méritos dos cidadãos, conforme os ensinamentos de FRANCISCO NITTI, em sua obra «Democracia».

Na lei está o direito porque ela acolhe.

«uma regra social obrigatória» e «se distingue das demais normas sociais, que dirigem o procedimento dos indivíduos»,

pelo fato de constituir-se em uma ordem geral, isto é, *commune praeceptum*, porque emanada de autoridade reconhecida, e imposta, coativamente, à obediência de todos.

Indispensável se torna que cada cidadão procure conhecer a Constituição e as leis que disciplinam as atividades dos diversos poderes da República, e lhe fixam os limites de seus deveres e seus direitos perante o Estado e a sociedade que integra. Conhecer a Constituição e as leis nos seus verdadeiros objetivos, explícitos e implícitos. Não pode alegar direitos quem esquece os deveres e, sobretudo, quem desrespeita o direito alheio, do Estado ou de seu semelhante. Ao funcionário público a lei reconhece uma série de direitos, mas, em compensação, exige outro tanto de deveres, entre os quais está o zelo pelo decôro e probidade da administração.

No que há implícito na Constituição estão os princípios gerais de direito, a equidade, a analogia, a boa razão, a isonomia, a isotonia, a isegoria.

ACHILLES BEVILAQUA, em «Theoria Geral do Direito Civil», esclarece que

«Potalis ponderara que o legislador estabelece as máximas gerais do direito e que compete aos magistrados, *penetrando o espírito geral das leis*, dirigir-lhes a aplicação. Antes dêle, a lei de 18 de agosto de 1769, § 14, declarara que a *boa razão* constituía o *espírito das leis*, boa razão que, no parágrafo 9º, explicara consistir nos princípios gerais da ética, nas regras universais do direito das gentes.» (Os grifos são do original).

Isso demonstra que

1º) as regras mais gerais e fundamentais do direito devem ser utilizadas como subsídio ao direito positivo;

2º) que as regras de hermenêutica, como instrumento precioso no descobrimento do pensamento e da vontade da lei, devem constituir preocupação permanente dos intérpretes e aplicadores da lei;

3º) que essas normas gerais eram esposadas pelo artigo 144, *in fine*, na Constituição de 1946.

Não adotamos a orientação de, na interpretação da lei, procurar o espírito ou a vontade do legislador. Procuramos sempre descobrir a vontade e o espírito da lei para escolher

«dentre os pensamentos possíveis da lei, o sentimento mais racional, mais salutar e de efeito mais benéfico»,

porque a lei pode e deve ser interpretada de acordo com a realidade social, pois, o contrário seria

«desconhecer o fim da lei, que não é um objeto de conhecimento», mas «um instrumento para se alcançarem os fins humanos, para fomentar a cultura, conter os elementos anti-sociais e desenvolver as energias da Nação.»

É, portanto, com o auxílio das regras da hermenêutica e dos princípios gerais do direito que chegamos a este pela boa e real aplicação da lei, surgindo, então, a jurisprudência e a doutrina, que extraem do texto legal as suas consequências.

As leis devem ser entendidas como produto do «grupo social de que o legislador se fez órgão», e sua aplicação exige conhecimentos, não só da matéria jurídica, mas de outros tantos que interferem na vida do indivíduo e da sociedade, como os de

sociologia, história, psicologia, filosofia e economia. Sem o auxílio dessas disciplinas, é impossível extrair-se da lei seu verdadeiro conteúdo, para manter o equilíbrio social e atender a evolução jurídica, alargando-se, assim, sua vontade e seu espírito, a fim de acompanhar a transformação social.

Os trabalhos de preparação e discussão da lei, no Parlamento, não têm qualquer valor para seu entendimento ou sua interpretação, pois segundo KOHLER, em registro de ACHILLES BEVILAQUA êsses

«trabalhos preparatórios e a discussão parlamentar não têm a importância que se lhes tem dado, servem apenas para indicar as condições históricas do povo e os impulsos que determinaram a criação da lei, como remédio para atender às necessidades do momento».

O entendimento da lei requer, portanto, a comparação de todos os meios que auxiliam à ciência jurídica com as formas verbais, para chegar-se a resultado decorrente da livre indagação científica. É preciso, pois, conjugarem-se os princípios gerais do direito com os de ordem econômica, social, filosófica, psicológica e histórica, para encontrar-se o pensamento da lei e atribuir-se, assim, ao direito, a indispensável harmonia, tendo em vista as necessidades e tendências do meio.

Se o Estado, nos casos concretos, rompe com êsse sistema e despreza as prescrições gerais do direito, envereda pelo caminho fatal da injustiça, da arbitrariedade e da ausência de sensibilidade jurídica.

Sabemos que em matéria de vencimento do funcionalismo dos Três Podêres da República há completa disparidade. E também de direitos. O Poder Executivo, através do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, estabeleceu a paridade de vencimentos, a partir da data de sua outorga. Mas esqueceu a paridade dos direitos. Mesmo assim, «choveu no molhado» aquela decisão, porque o que se pretendeu estabelecer já constava da Constituição Federal:

«Todos são iguais perante a lei».

Acontece, porém, que o instituto básico brasileiro não era cumprido. Entendeu o então Chefe do Governo necessário um Ato Institucional determinando sua observância, o qual, igualmente, foi descumprido, eis que a disparidade continua. A paridade de vencimento do funcionalismo é ainda um mito, e a de direito, uma negação.

Há um caso típico que caracteriza a duplicidade de entendimento na aplicação da paridade. Com a inauguração da Nova Capital do Brasil, para lá se transferiram os Podêres Legislativo, Judiciário e parte do Poder Executivo, inclusive o Tribunal de Contas da União. Por meio de resoluções e lei, esta especial

para o aludido Tribunal, foi estabelecido que seus funcionários contariam em dôbro o tempo de serviço prestado em Brasília nos anos de 1960 a 1962, considerando-se para início de sua contagem o dia da inauguração da Capital. Aos funcionários do Poder Executivo, inclusive os que para lá foram em 1957, negou-se êsse direito. O Poder Executivo, baseado no parecer nº 326-H, de 1966, da Consultoria-Geral da República, convenceu-se de que seria necessária lei especial concedendo o benefício. Assim, prevaleceu a injustiça, a ilegal e inconstitucional exclusão dos funcionários do Poder Executivo do gozo dêsse direito, e o princípio da igualdade perante a lei, esposado pela Constituição Federal de 1946, em seu artigo 141, § 1º, se transformou em letra morta, em consequência de decisão presidencial, que fulminou a mais democrática de tôdas as garantias individuais:

«Todos são iguais perante a lei».

CARLOS MAXIMILIANO, ao ocupar-se dêsse dispositivo constitucional, assim se manifesta em seus «Comentários à Constituição Brasileira»:

«O Código supremo não impõe o nivelamento dos caracteres: não confere direitos absolutamente iguais ao mérito e ao demérito, à incompetência e à incapacidade. Prescreve os privilégios apenas, as isenções pessoais, as regalias de classe. Assegura a todos igual proteção. Não exclui a verdadeira igualdade a qual consiste em tratar igualmente as coisas iguais, e desigualmente as coisas desiguais, pois a igualdade absoluta, matemática, é, de fato, o paradoxo da igualdade, na expressão de PAULO LAFITE. Há igual amparo da lei; porém os encargos, as obrigações devem ser, não apenas iguais, o que redundaria em injustiça, e, sim, proporcionais. Não é lícito ao legislador dar vantagens para alguém com desvantagem para outrem».

A clareza da exegese dos grandes constitucionalistas mencionados não poderia ser mais precisa e judiciosa. No entanto, por motivos e circunstâncias que as leis não encampam, o Poder Executivo escolheu o caminho da contrariedade à norma constitucional. Tanto é que, mesmo constatando o fato e apontando o remédio, isto é, necessidade de lei especial, não providenciou mensagem ao Congresso Nacional sugerindo a providência. Mais uma vez a questão da inoportunidade desmoralizou o princípio da igualdade perante a lei. O lembrado remédio seria espúrio, porque o parágrafo 1º do artigo 141 da Constituição não fôra revogado. A necessidade de lei para extensão do direito à paridade decorreu da confusão que o Poder Executivo faz, proposita-

damente, ou não, do princípio da isonomia com a *equiparação de direitos*. Para esta, sim, há necessidade de lei porque se trata de igualar coisas desiguais.

Não há dúvida de que o pessoal dos Podêres Legislativo, Judiciário e do Tribunal de Contas da União integra a classe de servidores públicos, estando sujeito às mesmas leis, aos mesmos deveres e aos mesmos direitos. Foram transferidos para Brasília com as mesmas vantagens deferidas aos funcionários do Poder Executivo. Nada os diferencia. Foram submetidos às mesmas condições e aos mesmos direitos. Então não há como distinguir o funcionário do Poder Executivo daqueles que servem aos Podêres Legislativo e Judiciário e até do Tribunal de Contas da União. Mas o Governo fez essa distinção, apesar de haver outorgado ao país o Ato Institucional nº 2. Portanto a Constituição Brasileira foi descumprida pelo próprio Governo, que deu, assim, péssimo exemplo a seus súditos.

A teoria do direito público inclui na «igualdade perante a lei» a permissibilidade à lei ordinária para estabelecer condições especiais, quando isso atender ao bem comum, mas não pode, de forma alguma, infringir aquêle princípio de tratamento das coisas iguais, igualmente, e das coisas desiguais, desigualmente.

Os cargos públicos, para serem preenchidos, podem ser submetidos a exigências diferentes, mas, ingressando no serviço, qualquer que seja sua função, humilde ou elevada, o cidadão gozará das mesmas regalias, dos mesmos direitos e satisfará os mesmos deveres que a lei prescreve para todos os funcionários. Portanto, quando a lei cria um direito para quem satisfizer determinada condição, todos os funcionários que a ela atenderem, gozam dêsse direito. Não pode o legislador aprovar medidas restritivas a êsse direito, dando-o, apenas, a alguns dentre a totalidade dos que estiverem vinculados às mesmas exigências. Se o legislador assim procedeu, o fez atentando contra o parágrafo 1º do artigo 141 daquela Constituição e, se o fizer na atualidade, desrespeitará dispositivo expresso da Carta em vigor. Em qualquer caso, competiria ao Poder Executivo estender a medida aos demais funcionários prejudicados, para estabelecer o império da lei maior e assegurar o direito individual.

A deficiência brasileira não se encontra sòmente nas leis. Outros fatores, e, na maioria humanos, aumentam essa imperfeição e concorrem para o desprestígio da autoridade despessoalizada dos diplomas legais. Não temos ainda a educação capaz de nos fazer compreender que o império das leis decorre de sua própria força moral que, em país subdesenvolvido, é subestimada, pelo fato de acreditar-se no direito da força. Por isso, nesses países, recorre-se à arbitrariedade, à injustiça, muitas vèzes, até por simples sentimento de vaidade.

A lei e os princípios de direito, quando sadiamente aplicados, criam condições que impedem a corrupção, inclusive dos costumes, pela certeza que cada cidadão tem do seu fiel cumprimento pela ação invariável e atuante dos poderes públicos. A consequência dessa prática austera seria a confiança generalizada nos governos, confiança que aceleraria o processo de desenvolvimento brasileiro, com o desaparecimento dos profissionais do «jeitinho» e dos «sonegadores». Agindo assim, governo e povo teriam assimilado o pensamento do ilustre jurista Milton Campos, quando diz:

«O império da lei pressupõe submissão, que é também humildade, mas é, ao mesmo tempo, o único meio de evitar a humilhação ante a força».

Resultados de uma Pesquisa de Opinião

O Centro de Aperfeiçoamento, órgão autônomo vinculado ao DASP., promoveu, de 16 a 20 de outubro, um 2º Ciclo de Conferências sobre problemas da Administração Civil em face da evolução tecnológica e da liderança. Esse 2º Ciclo foi realizado em Brasília, no auditório do Ministério das Minas e Energia.

As conferências proferidas foram as seguintes:

1. Unificação da Previdência Social

Conferencista:

Francisco Luiz Torres de Oliveira
Presidente do Instituto Nacional da Previdência Social

2. A Política Educacional do Governo

Conferencista:

Tarso Dutra
Ministro da Educação e Cultura

3. Administração e Produtividade

Conferencista:

Eurico Rezende
Diretor da Faculdade de Administração de Empresas do Distrito Federal

4. Codebrás. Organização, Regulamentação, Plano de Transferência, Política de Mudança e Integração Nacional.

Conferencista:

Abel Raphael Pinto
Diretor Administrativo da Codebrás

5. Liderança e Chefia

Conferencista:

Wagner Estelita Campos
Ministro do Tribunal de Contas da União

Ao terminar êsse Seminário, o Centro de Aperfeiçoamento submeteu o público a um questionário individual em que se pesquisava a opinião dos participantes sôbre diversos aspectos do Ciclo.

O QUESTIONARIO

1. Como tomou conhecimento do Ciclo de Conferências?
2. Que achou do Ciclo de Conferências?
3. Qual o tema ou temas de sua preferência?
4. Contribuição de cada palestra:
 - a) importância do assunto
 - b) exposição do assunto
5. Está convencido da necessidade de treinar os seus subordinados a melhor executarem suas tarefas?
6. Programação (Nº de palestras, Período, Horário).
7. Assuntos para um novo ciclo de conferências.
8. Que sugestões apresenta sôbre divulgação?
9. Local para realização de um novo ciclo de conferências.

OS RESULTADOS OBTIDOS

1. *Como tomou conhecimento do Ciclo de Conferências?*

84% dos participantes tomaram conhecimento do Ciclo através do *Centro de Aperfeiçoamento*, seja de um modo direto, seja indiretamente, por intermédio de seus superiores imediatos; 8% souberam da realização do 2º Ciclo de Conferências *por acaso*; apenas 2% tomaram conhecimento pela imprensa e 6% dêles não se pronunciaram.

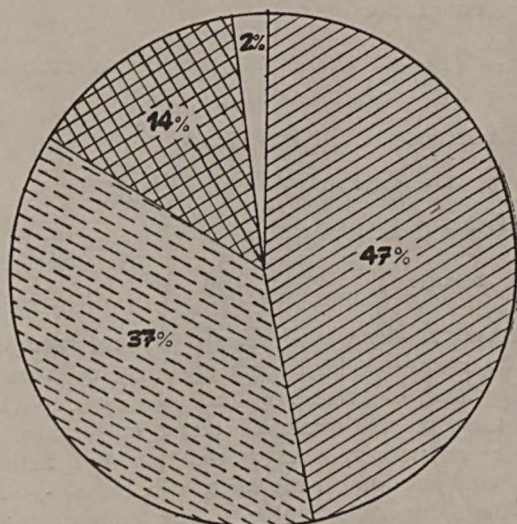
Resumindo:

Centro de Aperfeiçoamento	84%
Por acaso	8%
Imprensa	2%
Não se pronunciaram	6%

2. *Que achou do Ciclo de Conferências?*

Atribuindo ao 2º Ciclo de Conferências as classificações *Sofrível, Regular, Bom, Ótimo*, obtivemos os seguintes resultados, por ordem decrescente:

Bom	47%
Ótimo	37%
Regular	14%
Sofrível	2%



Bom



Ótimo



Regular



Sofrível

3. Qual o tema ou temas de sua preferência?

1º resultado:

- 34,7% escolheram dois temas
- 30,6% escolheram um só tema
- 22,5% escolheram três temas
- 6,1% escolheram quatro temas
- 6,1% não se pronunciaram

2º resultado:

Tomando os que escolheram um só tema, isto é, os 30,6% do total, verificamos que, destes, 53,3% votaram no tema Liderança e Chefia; 20% em Política Educacional do Governo, 20% em Administração e Produtividade e 6,7% em Codebrás.

3º resultado:

Dos 34,7% que escolheram dois temas, 41,1% preferiram Liderança e Chefia + Administração e Produtividade; 23,5% preferiram os temas Liderança e Chefia + Codebrás; as outras escolhas ficaram em torno de 11%.

4º resultado:

Dos 22,5% que escolheram três temas, mais de 40% votaram nos temas:

Administração e Produtividade

Liderança e Chefia

Codebrás

5º resultado:

O tema Liderança e Chefia esteve sempre presente em maioria, quer na escolha de um só tema, quer na escolha de dois ou mais temas. O tema Administração e Produtividade vem em 2º lugar na escolha de um só tema; entretanto, se levarmos em conta que os participantes preferiram em maioria dois temas, podemos concluir que Liderança e Chefia + Administração e Produtividade, os dois juntos é que retiveram a preferência do público.

4. Contribuição de cada palestra: 1) quanto à importância do assunto; 2) quanto à exposição.

Cotação prevista pelo questionário:

Excelente

Boa

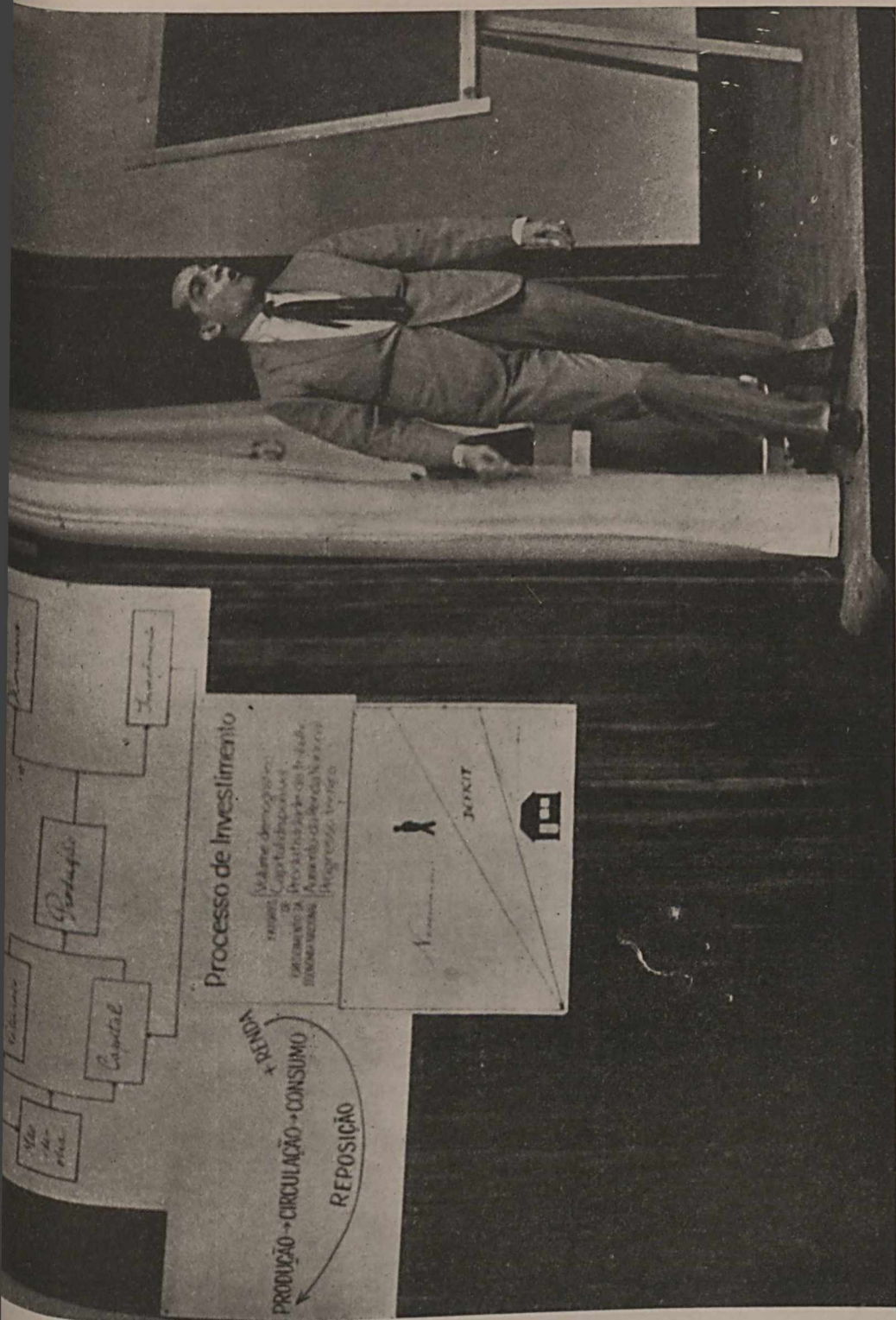
Regular

Fraca

COTAÇÃO DAS PALESTRAS EM ÍNDICES PERCENTUAIS

I — QUANTO À IMPORTÂNCIA DO ASSUNTO

PALESTRAS	COTAÇÃO EM %				
	FRACA	REGULAR	BOA	EXCELENTE	SEM COTAÇÃO
Unificação da Previdência Social.....	—	12	41	35	12
Política Educacional do Govern.....	6	6	29	45	14
Administração e Produtividade.....	—	4	45	33	18
Codebrás.....	4	16	39	27	14
Liderança e Chefia.....	—	2	12	74	12
Apresentação da Palestra	4	4	22	41	29

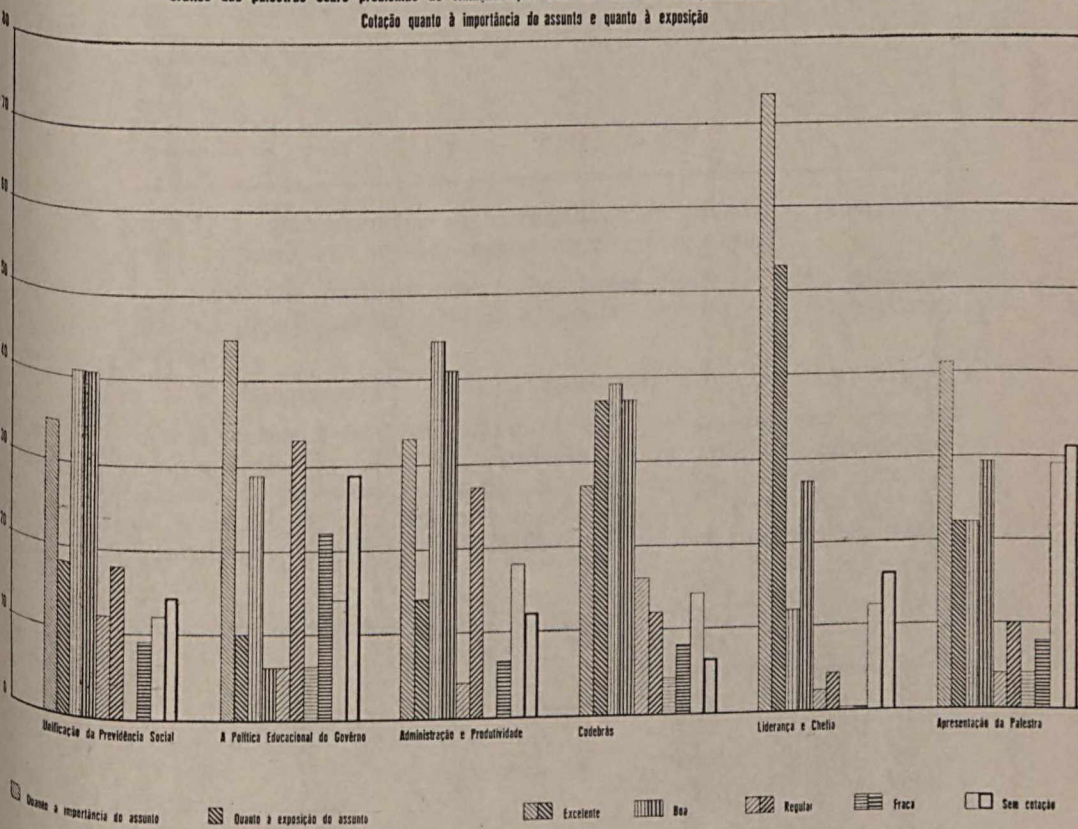


O Professor José Mauro Fiuza de Lima, Diretor do Centro de Aperfeiçoamento do DASP, quando falava durante a realização do 2º Ciclo de Conferências sobre Problemas da Administração Civil em face da Evolução da Tecnologia e da Liderança, realizado no Auditório do DASP, em Brasília.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL (DASP)

CENTRO DE APERFEIÇOAMENTO

Gráfico das palestras sobre problemas de Administração Civil em face da evolução tecnológica e da liderança
Cotação quanto à importância do assunto e quanto à exposição



2 — QUANTO À EXPOSIÇÃO DO ASSUNTO

PALESTRAS	COTAÇÃO EM %				
	FRACA	REGULAR	BOA	EXCELENTE	SEM COTAÇÃO
Unificação da Previdência Social.....	9	18	41	18	14
Política Educacional do Governo.....	22	33	6	10	29
Administração e Produtividade.....	6	27	41	14	12
Codebrás.....	8	12	37	37	6
Liderança e Chefia.....	—	4	27	53	16
Apresentação da Palestra	8	10	29	22	31

5. *Está convencido da necessidade de treinar os seus subordinados a melhor executarem suas tarefas?*

82% dos participantes responderam *Sim*, os 18% restantes não se pronunciaram. Nota-se, assim, a ausência de respostas negativas.

6. *Programação (Nº de palestras, Período, Horário).*

A maioria dos participantes não se pronunciou sobre a programação do Ciclo de Conferências no que diz respeito ao número de palestras realizadas, ao período (se em dias seguidos ou alternados), ao horário (se de manhã, à tarde ou à noite). Indicamos, a seguir, os resultados obtidos em proporcionalidade:

a) Nº de Palestras	}	bom	8%	
		grande	16%	
		pequeno	27%	
			49%	não se pronunciaram.
b) Período	}	Dias seguidos ..	30.5%	
		Dias alternados ..	32.5%	
			37%	não se pronunciaram.
c) Horário	}	De manhã	4%	
		A noite	8%	
		A tarde	41%	
			47%	não se pronunciaram.

7. *Assuntos para um novo Ciclo de Conferências:*

Arrolamos um total de 33 assuntos sugeridos para um próximo Ciclo de Conferências. Nesse total de 33 assuntos

arrolados, verificamos que 50% dos participantes gostariam de que fôsem apresentados os seguintes temas num 2º Ciclo de Conferências:

- Relações Humanas
- Relações Públicas
- Reforma Administrativa
- Liderança e Chefia
- Administração Pública

Ao sugerirem Liderança e Chefia, como assunto para um próximo Ciclo, 30% dos participantes assim se exprimiram: «ainda» Liderança e Chefia. O emprêgo do advérbio pareceu-me indicar não só um interesse evidente pelo tema, como também uma necessidade dos participantes de que fôsse esgotado um assunto situado na faixa de maior interesse do Centro de Aperfeiçoamento.

8. *Que sugestões apresenta sôbre divulgação?*

- Imprensa } falada
- Televisão } escrita
- Cartazes

Analizados os resultados pelas respostas obtidas, chegamos à seguinte conclusão:

A Imprensa escrita e a Televisão, cada um isoladamente, parecem ser os dois instrumentos que possibilitam, com maior eficiência, divulgar e ativar a penetração junto ao público dos mencionados ciclos de palestra. Mas, a escolha de um só instrumento de divulgação representa apenas 40% do total, tornando-se, assim, evidente a preferência por dois ou mais instrumentos de divulgação combinados. E nesse caso, qualquer combinação dêles parece eficiente.

9. *Local para realização de um novo Ciclo de Conferências.*

- Ministério das Minas e Energia
- DASP
- Em qualquer local

Verificamos que 66% dos participantes não se pronunciaram sôbre a preferência do local para a realização de um futuro Ciclo de Conferências, 22% optaram pelo Auditório do Ministério das Minas e Energia, 10% são indiferentes ao local escolhido e, apenas, 2% escolheram o DASP.

Somando-se os 66% que não se pronunciaram aos 10% de indiferentes, conclui-se que, para a grande maioria dos partici-

pantes (76%), a escolha do local não representa problema de importância.

CONCLUSÕES

Conjugados os fatores coletados pela pesquisa de O.P. apresentada por ocasião do encerramento do II Ciclo de Conferências promovido pelo Centro de Aperfeiçoamento do DASP, observamos:

1º) que a ação das R.P. direta atuou de maneira positiva como melhor veículo de difusão dos propósitos do Centro como podemos observar no quadro abaixo

Direta	84%
Por acaso	8%
Imprensa	2%
Não se manifestou	6%

2º) 84% dos participantes optaram pelo conceito bom e ótimo, de onde se conclui de que o ciclo foi altamente produtivo.

3º) Liderança e Chefia destacou-se sobremaneira como tema preferido, demonstrando mais uma vez a busca de auto-firmação do homem através de suas realizações, devendo o tema figurar em futuras palestras como, aliás, poderá se confirmar mais adiante.

Seguiram-se Administração e Produtividade — Unificação da Previdência Social — Política Educacional do Governo e Codebrás, todos, também, largamente votados.

4º) 82% dos participantes pronunciaram-se favoráveis aos Cursos de Treinamento aos seus subordinados, objetivando melhor rendimento operacional.

5º) Referente ao nº de palestras, periodicidade e horário, o público demonstrou não ter ainda opinião bem formada, porquanto 44% não se manifestaram.

6º) Os temas sugeridos para futuras conferências foram os seguintes:

- Relações Humanas
- Relações Públicas
- Reforma Administrativa
- Liderança e Chefia
- Administração Pública

7º) Não incluindo a divulgação direta, a mais positiva como constatamos, a Imprensa e Televisão figuraram como instrumentos preferidos de divulgação.

8º) Relativo ao local mostrou-se o auditório indiferente (76%) quanto à localização.

O Instituto da Readaptação

- Lei nº 1.711, de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis)
- Lei nº 3.780, de 1960 (Plano de Classificação de Cargos)
- Lei nº 4.878, de 1965 (Estatuto do Policial).

WALDYR DOS SANTOS

I — *Na Administração Pública*

A *readaptação* da Lei nº 1.711 aparece como um instrumento necessário à correção de um estado de fato — o desajuste entre o servidor público e as atribuições do cargo em que se encontra efetivamente provido, resultante da redução de sua capacidade física ou intelectual, ou do conflito de vocação.

A *readaptação* da Lei nº 3.780 é instituída como instrumento necessário à correção, também, de um estado de fato, a existência, no Serviço Público, de funcionário desempenhando atribuições completamente estranhas ao cargo de que é titular efetivo, circunstância essa oficialmente conhecida através da pesquisa para a elaboração do Plano de Classificação. (Em determinada categoria de cargos foi verificado que 88 em 100 dos servidores não exerciam funções do respectivo cargo).

Surgindo, assim, de necessidades diversas, êsses dois institutos, com a mesma nomenclatura (*readaptação*), tiveram configuração legal própria.

No primeiro caso, o reajuste se impunha como meio permanente de se corrigir: 1) a modificação do estado físico ou das condições de saúde do servidor; ou 2) a falta de correspondência do desenvolvimento do nível mental em relação às exigências do exercício das atribuições do cargo, ou mesmo de pendor vocacionais para êsse exercício.

A correção, visando à eficiência funcional do servidor, no caso, configurou-se na expressão legal de «investidura em função mais compatível com a capacidade do funcionário» (art. 70, Lei nº 1.711-52).

Para o legislador a especificação da capacidade física ou intelectual, assim como a de vocação, estariam implícitas na noção do termo *readaptação*.

A forma de sua efetivação seria a do instituto da *transferência* (art. 71, Lei nº 1.711), *transferência readaptadora* portanto — que se processa, afinal, *ex officio* (art. 52, II, Lei nº 1.711), com imposição da regra estatutária absoluta do condicionamento a *concurso*. Nesse aspecto, ocorreu verdadeira regressão do instituto, tornando-o quase inaplicável.

Davam-lhe, ainda, a natureza da compulsoriedade e a exigência de exame de saúde, na sua aplicação.

Já o instituto da *readaptação* da Lei nº 3.780, objetiva reajustar o servidor nas funções exercidas durante determinados períodos (*desvio funcional*), como complementação à implantação do sistema de classificação de cargos que se instituiu, pela primeira vez, no Serviço Público Brasileiro (Lei nº 3.780-60).

Como é tradicional no serviço público, as normas legais estabelecendo proibições raramente são rigorosamente observadas, principalmente quando teoricamente recomendadas. A proibição do exercício de atividades diversas às inerentes ao cargo ou carreira a que pertencia o funcionário constituía determinação legal desde 1939, com o artigo 272 da Lei nº 1.713, e ratificada em 1952 (art. 7º, § 3º, Lei nº 1.711). Assim é que não obstante aquela determinação, o levantamento de dados para estudo e elaboração do plano de classificação de cargos veio revelar que servidores, em número não pequeno, como ocupantes de funções policiais exerciam tarefas burocráticas; escriturários funcionavam como médicos, dentistas e assim por diante.

Mas sabiam os técnicos que a solução para o problema do desvio funcional, em sua totalidade, não seria encontrado na simples classificação de cargos, por isso instituiu-se a readaptação, como meio de gradativamente corrigir aquelas anomalias, respeitados os direitos dos servidores.

À proposta de aplicação do instituto aos desvios funcionais, ocorridos por necessidade comprovada do serviço, com duração de tempo ininterrupto superior a três anos, preferiu o legislador fixar, em virtude do longo tempo em que o projeto permaneceu no Congresso (de 1954 e 1960), períodos delimitados para caracterizar o desvio funcional: prazo ininterrupto superior a dois anos (no mínimo de 12 de julho de 1958 a 12 de julho de 1960); ou por mais de cinco anos, também ininterruptos até 21 de agosto de 1959 (no mínimo de 21-8-54 a 21-8-59) (art. 43 da Lei nº 3.780, publicada a 12 de julho de 1960).

Ao estabelecer esses períodos, o mesmo diploma legal (Lei nº 3.780) determinava, novamente, proibição de se conferir, a qualquer servidor, atribuições diversas das pertinentes à classe em que fôra enquadrado e acrescentava:

«Em caso algum poderá tal fato acarretar a reclassificação do funcionário ou a sua readaptação.»

Com isto, confessava-se a descrença de que novos desvios funcionais não ocorressem, mesmo diante da cominação da pena de demissão ou destituição de função do chefe responsável (art. 47) pela sua ocorrência. Entretanto, tudo era facilitado pela inexistência de uma especificação de classes, que somente agora, mais de sete anos passados, vem de ser objeto de atenção da administração pública.

E a continuação dos desvios funcionais vinha levar o legislador a incluir, em proposição legislativa, dispositivo ampliando os períodos, anteriormente fixados, para caracterização dos mesmos (art. 64, Lei nº 4.242-63), fundamentado nas mesmas razões que justificaram a instituição da readaptação como instrumento de correção. Agora, então, caracterizava também, como desvio funcional, o exercício de atribuições diversas das do cargo em que se encontrava provido o funcionário nos períodos: de dois anos ininterruptos até à vigência da Lei nº 4.242, de 1963 (17-7-63), e de cinco anos, mesmo interrompidos, até essa data (17-7-63), desde que estivesse naquelas funções também a 12-7-60, data da vigência da Lei nº 3.780-60.

Visando, dessa forma, a corrigir anomalias por desvios funcionais, portanto, de caráter transitório, a readaptação da Lei nº 3.780-60, foi prevista para ser efetivada mediante transformação do cargo (art. 45), e, ao contrário da outra espécie (Lei nº 1.711) de aplicação permanente, não só *ex officio* mas podendo ser solicitada pelo funcionário desviado de função.

A princípio, pretendeu-se, no projeto inicial, corrigir o desvio funcional encontrado, como realidade anômala, com a aplicação da readaptação estatutária, mas essa pretensão não logrou sucesso, assumindo o instituto portanto a configuração própria, nos artigos 43 e seguintes da Lei nº 3.780, em face dos aspectos específicos da correção que se exigia.

Como instrumento permanente de aplicação, para reajuste de servidores em funções mais compatíveis com a sua capacidade do momento, o Estatuto do Policial (Lei nº 4.878, de 3-12-65) consignou o instituto da readaptação, num misto dos dois existentes (Leis ns. 1.711 e 3.780), tornando-o, assim, um meio eficaz e pronto para solução do desajustamento funcional, com benefício para o serviço público e para o servidor, contribuindo para maior eficiência do primeiro e para a valorização do segundo.

Eis os termos do artigo 20 da Lei nº 4.878:

«O funcionário policial que, comprovadamente, se revelar inapto para o exercício da função policial sem causa que justifique a sua demissão ou aposentadoria, será readaptado em outro cargo mais compatível com a sua capacidade, sem decesso nem aumento de vencimento.»

Parágrafo único. A readaptação far-se-á mediante a transformação do cargo exercido em outro mais compatível com a capacidade física ou intelectual e vocação.»

A restrição — sem decurso ou aumento de aumento de vencimento — é comum às readaptações das Leis ns. 1.711 e 4.878, diferentemente do que dispõe a Lei nº 3.780. E essa diferença explica-se porque, no caso deste último diploma, a medida resulta do reconhecimento de uma situação de fato, diversa, como a do exercício, já em ocorrência, de atribuições de outro cargo, portanto exigindo uma contraprestação (pagamento) à altura de sua natureza.

II — NO JUDICIÁRIO

Talvez impressionado com a utilização desfigurada, exagerada e inadequada, nos últimos tempos, do instituto do Mandado de Segurança, em assuntos relativos a servidores públicos, os Tribunais começam a fixar jurisprudência vedando-o como meio de ação para efeito de reconhecimento de direito a readaptação e enquadramento.

Nesse sentido se colocam:

O *Supremo Tribunal Federal* em decisões como:

Readaptação. Mandado de Segurança indeferido. (Mandado de Segurança (MS) 16.020-DF, in *Diário da Justiça* (DJ) de 15-6-66, página 2.100; Recurso em Mandado de Segurança (RMS) 16.495-SP, DJ. 24-6-66, p. 2.262; RMS 16.496-SP, in *Revista Trimestral de Jurisprudência* (RTJ), Volume (v) 38, p. 193; MS 14.202-DF, DJ 23-3-66, p. 868 e RTJ V 36 p. 270).

Aliás orientação dentro do espírito da Súmula 270 e decisões: RMS 17.006-GB, DJ 26-4-67, p. 1.135; MS 9.933-DF, DJ 4-5-66, p. 1.429; RMS 15.589, DJ 5-10-66 p. 3.381; RMS 16.274, DJ 5-10-66, p. 3.381; RMS 17.636-SP, DJ 26-5-67, p. 526.

O Tribunal Federal de Recursos em julgados no sentido de que o «writ of mandamus» não constitui meio idôneo para examinar atos de classificação de cargos ou de readaptação, que geralmente envolvem o mérito de questões de alta indagação, dependendo para sua apreciação de numerosos elementos de fatos e confronto de situações. Agravo em Mandado de Segurança (AMS) 45.817-GB, DJ 28-1-66, Apenso p. 30; AMS 48.621-SP, DJ 7-12-66, p. 4.321; Apelação Cível (Ap) 28.372-CE, DJ 22-5-67, p. 1.466; AMS 43.723, DJ 2-9-66 p. 2.965; 43.976-GB, DJ 6-5-66 p. 1.473; 45.641-SP, DJ 6-5-66, p. 1.474; 43.600-SP, DJ 30-9-66, p. 3.349; 56.044-SP, DJ 9-9-66,

p. 3.041; 31.521-DF, DJ 30-9-66, p. 3.345; 51.425-SP, DJ 25 de novembro de 1966, p. 4.146; 42.447-SP, DJ 31-10-66, p. 3.786; 45.512-SP, DJ 22-5-67, p. 1.468; 43.603-SP, DJ 14 de outubro de 1966, p. 3.561).

Inúmeros outros julgados foram expedidos pelo Judiciário, nesse sentido, mas, mesmo assim, ainda há funcionários que tentam ter o seu direito à aplicação do enquadramento e da readaptação por via mandamental.

Decide, ainda, o *Tribunal Federal de Recursos*:

«A readaptação está na dependência de um processo administrativo, para indagação e prova dos requisitos que a justificam. A sentença sobretudo em mandado de segurança, não pode substituí-lo» (AMS 32.556-GB, DJ 30-5-66, p. 1.823; 39.366-SP, ibidem, p. 1.825; 45.500-SP, DJ 13-6-66, p. 2.061; 45.558-SP, ibidem, p. 2.061; 42.623-SP, ibidem, p. 2.060; 46.064-SP, DJ 4-7-66, p. 2.353; MS 32.873, DJ 21-9-64, p. 3.391; 32.164, DJ 2-9-64, p. 3.154; AMS 47.712-SP, DJ 29-4-66, p. 1.375; 45.072-SP, DJ 23-5-66, p. 1.708; 40.276-SP, DJ 4-4-66, p. 1.080; 41.547-SP, ibidem, p. 1.081; 51.591-SP, DJ 21-10-66, p. 3.688; 40.152-SP, DJ 24-2-67, p. 335).

E, acrescenta, também, com relação à exigência de processo administrativo:

«A sentença, mesmo em ação ordinária, não pode substituí-lo» (Ap. 22.550-DF, DJ 21-10-66, p. 3.693);

porque

«Nem sempre a ação, mesmo ordinária, esclarece todos os dados, provas e contraprovas» (Ap. 20.366-RS, DJ 21-10-66, p. 3.692).

Elege, assim, a jurisprudência do Colendo Tribunal Federal de Recursos, como condição fundamental para a via judiciária, o *prévio processo administrativo*.

Não só porque

«A readaptação só pode e deve ser apreciada, originariamente, mediante a perquirição dos fatos em que se baseia, o que escapa à via heróica e expedita do mandado de segurança» (AMS 50.218-SP, DJ 22-8-66, p. 2.777; 50.305-SP, ibidem, p. 2.778; 51.422-SP, DJ 21-10-66, p. 3.688; 47.308-SP, DJ 18-11-66, p. 4.028; Ap. 23.009-GB, DJ 21-12-66, p. 4.485).

Mas, igualmente, porque

«O pedido de readaptação deve ser processado administrativamente, havendo, porém, exercício de fato, devidamente comprovado» (AMS 50.400-SP, DJ 2-12-66, p. 4.244).

Assim como,

«Ao Poder Judiciário não incumbe, em sua função de controle sobrepor-se ou antepor-se à Administração e praticar atos que a esta cabe praticar. Pedidos de readaptação devem ser dirigidos originariamente ao Executivo, e somente para corrigir atos deste é que cabe ao Judiciário intervir» (AP 20.582-GB, DJ 22-4-66, Apenso, p. 75; AMS 51.567-SP, DJ 3-3-67, p. 429).

«A readaptação depende de processo administrativo, para apuração dos requisitos exigidos e de decreto executivo, que lhe serve de arremate e marca o início da percepção das vantagens» (AMS 45.865-SP, DJ 4-4-66, p. 1.084; 47.719-SP, DJ 16-9-66, p. 3.144; 50.267-SP, *ibidem*, p. 3.146; 50.210-SP, *ibidem*, p. 3.146; 50-82-SP, *ibidem*, p. 1.469; 46.314-BA, DJ 22-5-67, p. 1.468).

Por isso mesmo, reconhece o Tribunal Federal de Recursos:

«Aberta ao servidor oportunidade de readaptação, não pode a Administração fraudá-la, mediante dispensa do interessado, mas abrir processo em que se examine o seu direito» (AMS 26.427-GB, DJ 12-6-64, Apenso, p. 508);

«Direito ao respectivo processo. O servidor, que se julga nas condições legais, tem direito a ver instalado o processo de readaptação de seu interesse» (AMS 45.866-SP, DJ 18-4-66, p. 1.214);

«O servidor que requer a sua readaptação tem direito a que se forme o processo correspondente e o mesmo tenha andamento» (AMS 38.624, DJ 6-10-64, p. 3.600).

Assim, «deve o funcionário aguardar que a administração examine e julgue a sua readaptação, desde que não confirmada desídia ou omissão da autoridade na apreciação de pedido» (AMS 51.497-SP, DJ 31-10-66, p. 3.789).

E. a posteriori, a via ordinária, hoje praticamente exequível com mais rapidez, em virtude das restrições impostas ao mandado de segurança pela Lei 4.348-64 (art. 5º parágrafo único).

«Ato que reclassifica, reenquadra ou readapta servidor ou funcionário não se impugna em processo de mandado de segurança, pois sua apreciação envolve numerosos elementos de fato, e confronto de situações, o que só se conjuga com processo administrativo individual e, *a posteriori*, vias ordinárias» (AMS 43.723, DJ 2-9-66, p. 2.965; 43.976-GB, DJ 6-5-66 p. 1.473; 45.641-SP, *ibidem*, p. 1.474; 43.600-SP, DJ 30-9-66, p. 3.340; 51.425-SP, DJ 25-11-66, p. 4.146).

Conceitua o Egrégio Tribunal Federal de Recursos a readaptação,

«o exercício de fato de cargo diverso daquele em que o servidor é provido, pode gerar direito à readaptação de que

trata o art. 43 da Lei nº 3.780-60 e não à percepção dos vencimentos do cargo exercido» (AMS 44.315-GB, DJ 2-9-66, p. 2.966; 51.536-SP, DJ 12-5-67, p. 1.363);

porque

«A simples expectativa da readaptação não gera nenhum direito» (AMS 50.452-SP, DJ 25-4-67, p. 1.106; 50.419-SP, ibidem, p. 1.106; 45.520-SP, DJ 14-4-67, p. 983; 50.312-SP, ibidem, p. 985; 50.374-SP, ibidem, p. 985; Embargos Ap 19.649-GB, DJ 11-4-67, p. 902; AMS 45.076-SP, DJ 24-2-67, p. 336; 50.165-SP, DJ 25-11-66, p. 4.244; 50.402-SP, 48.916-SP, 49.608-SP, 45.856-SP; 51.778-SP, todos DJ 2-12-66, p. 4.244; 4.243; 4.243; 4.241 e 4.241);

também,

«Readaptação ainda em processamento não confere a funcionário direito aos vencimentos do cargo pretendido» (AMS 43.704-SP, DJ 17-2-67, p. 214; 47.310-SP, DJ 17-2-67, p. 217; 44.657-GB, ibidem, p. 215; 50.313-SP, DJ 3-3-67, p. 428);

assim como,

«A readaptação de que trata o art. 43 da Lei nº 3.780-60. Direito que assiste ao funcionário, além do assegurado pelo art. 16 do Decreto nº 49.370, é o de ser mantido nas funções que vem exercendo sem fazer jus, entretanto, às vantagens patrimoniais respectivas» (AMS 44.192-SP, DJ 12-10-65, p. 2.747; 43.231-SP, DJ 4-7-66, p. 2.349; 45.559-SP, ibidem, p. 2.352; 47.328-SP, ibidem 2.356; 47.499-SP, ibidem, p. 2.356; 46.070-SP, DJ 8-8-66, p. 2.613; 43.302-SP, DJ 22-8-66, p. 2.768, e outros).

Em julgados isolados, no entanto, reconhece-se:

«Havendo, porém, exercício de fato, devidamente comprovado, o servidor deve perceber os vencimentos do cargo em que já se encontra em exercício» (AMS 50.400-SP, DJ 2-12-66, p. 4.244);

e

«Não obstante o processo de readaptação, o servidor pode perceber, desde logo, as vantagens do cargo, se ocorre exercício de fato comprovado» (AMS 48.911-SP, DJ 30-9-66, p. 3.355).

Mas prevalece, pelo número de julgados, que:

«O instituto da readaptação, investindo o servidor no novo cargo, por efeito de transformação, somente produz efeitos *ex nunc*, não só porque a sua eficácia jurídica tem início a contar da data da publicação do decreto no órgão oficial, como também porque a investidura no cargo é que tem capacidade para fazer

com que, de então em diante, o funcionário readaptado adquira uma nova situação jurídica de ordem funcional e patrimonial» (AMS 36.699-SP, DJ 29-9-66, p. 2.594; 43.671-SP, *ibidem*, p. 2.598; 45.885-SP, DJ 5-10-65, p. 2.663; 30.835-SP, DJ 26-11-65, Apenso, p. 564; 45.606-SP, DJ 19-8-66, Apenso, p. 162; 38.884-SP, DJ 5-11-65, Apenso, p. 543; 44.850-AM, DJ 26 de outubro de 1965, p. 2.945; 44.275-SP, DJ 20-11-65, p. 2.875).

Com relação à aplicação da readaptação ao *funcionário aposentado*, ainda divergem os julgados, entendendo o *Supremo Tribunal Federal* que caberia a aplicação do instituto (Agrav 39.317-GB, DJ 15-6-67, p. 1.831), enquanto que, no *Tribunal Federal de Recursos*, há uma decisão aceitando a aplicação (Apelação Cível 18.776, DJ 7-7-64, p. 2.211), e uma, mais recente, negando, sob a invocação de que:

«com a aposentadoria, o servidor deixa o cargo público e passa à condição de pensionista do Estado, pelo que incompatível com essa situação é sua readaptação funcional» (AMS 51.453-BA, DJ 21-12-66, p. 4.477).

Outros princípios estabelecidos pelo Judiciário (TFR) merecem indicação, como seja:

«Constitui condição para efetivação da readaptação a aprovação do enquadramento definitivo» (AMS 31.537, DJ 12-8-64, p. 2.819);

«Não há como readaptar funcionário em cargo inexistente no órgão a que pertence» (Ap 22.763-GB, DJ 21-3-67, p. 668; Ap. 21.820-GB, DJ 8-5-67, p. 1.286).

O Ensino de Relações com o Público

SYLLA M. CHAVES

DESDE os primeiros tempos do DASP, a administração pública tem-se ocupado da utilização das ciências sociais para o aperfeiçoamento do ambiente humano, interno e externo. O país foi, então, começando a utilizar, às vezes confusamente, as expressões relações humanas, relações públicas e relações com o público.

A etimologia não permite distinguí-las claramente. A prática, entretanto, tem demonstrado existirem, na administração, pelo menos três atividades completamente distintas que podem ser denominadas «relações»; a cada uma delas corresponde uma das expressões acima mencionadas.

RELAÇÕES PÚBLICAS

As relações públicas foram muito bem definidas pelos professores Eric Carlson e Harwood Childs, enviados pela ONU ao Brasil em 1953. O livro de Childs (1), recentemente publicado pela Fundação Getúlio Vargas, explica o sentido dessa expressão com absoluta clareza. Canfield (2) e Baus (3) não apresentam nenhuma diferença fundamental de conceituação, embora tendam a preocupar-se demasiadamente com o interesse comercial das empresas privadas.

Em 1962, na *Revista do Serviço Público*, afirmei termos chegado à «maturidade» da conceituação de «relações públicas» (4), cujas linhas mestras procurei descrever.

É ponto pacífico para os profissionais e teóricos do assunto, que a função de relações públicas deve ser exercida pela autoridade máxima da instituição, através de uma consultoria ou assessoria de alto nível. Esse é o princípio da «autoridade». Só assim é possível realizar o trabalho de informação, persuasão e integração preconizadas por Bernays. O técnico de relações públicas cuida dos contatos globais da instituição com todos os seus públicos, ou, segundo Childs, cuida de todos os aspectos do comportamento da instituição que têm significado social.

RELAÇÕES HUMANAS

As relações públicas estão para a sociologia assim como as relações humanas estão para a psicologia. O ensino de relações humanas cabe tanto em um curso de psicologia quanto em um de administração de pessoal. As relações humanas no trabalho são função de técnicos ou psicólogos subordinados ao diretor de pessoal.

Nas relações públicas o funcionário é apenas um dos múltiplos públicos a considerar. Nas relações humanas no trabalho apenas o funcionário é considerado: obtém-se o seu ajustamento, resolvem-se os conflitos internos e levanta-se o moral de grupos. Em relações humanas cuida-se, em última análise, da integração interna da instituição, da mesma forma como em relações públicas cuida-se da sua integração externa.

RELAÇÕES COM O PÚBLICO

Quem estuda relações públicas verifica, imediatamente, a impossibilidade de atingir os seus objetivos sem o apoio de todos os funcionários da instituição.

O quinto princípio diretor de Childs determina: «Certifique-se de que sua casa está em ordem» (5). Ao estudar esse princípio, Childs mostra a necessidade de transformar o funcionário em um «embaixador da boa vontade» da instituição.

No princípio da «onipresença» (6), Carlson mostra que relações públicas estão em tudo que se faz. Estão em todos os contatos que a instituição mantém — através dos seus funcionários — com os públicos externos. Estão nos contatos diretos e telefônicos, bem como na correspondência. Estão nos «guichês» da instituição e nas visitas do funcionário à casa do cliente, bem como em qualquer outro local em que o funcionário seja reconhecido como pertencente à instituição. Estão até mesmo, às vezes, nos contatos do funcionário com sua própria família.

O funcionário é um público «intermediário», como o jornalista, o educador e a diretoria de uma organização. Convencido pelo órgão de relações públicas, o jornalista convence aos seus leitores, o educador aos seus discípulos e a diretoria da organização, aos membros da mesma. A noção de «público intermediário» permite que o órgão de relações públicas, paralelamente à comunicação de massas, utilize também contatos diretos.

Neste ponto, as relações públicas aproximam-se das relações humanas, fazendo surgir as relações com o público. Seu campo é o dos múltiplos contatos do funcionário com o público externo, na «periferia» da instituição. Relações com o público são as relações públicas periféricas, realizadas pelo funcionário, que,

como público intermediário, pode ser ou não ser «embaixador da boa vontade» da instituição.

As relações públicas, onipresentes, dependem do funcionário que, por sua vez, também se beneficiará da boa «imagem» que sua instituição produzir no público externo.

Relações com o público não são da competência exclusiva de ninguém. O chefe de relações públicas poderá ser o orientador geral, se gozar de prestígio suficiente para isso, já que não poderá dar ordens e determinar o comportamento de todos os seus colegas.

É indispensável treinar o funcionário em relações com o público. Mas o treinamento faz apenas com que o funcionário *saiba* agir certo. São as relações públicas internas, a administração de pessoal, a chefia e a liderança que fazem com que o funcionário *queira* agir certo.

O ENSINO DE RELAÇÕES COM O PÚBLICO

O DASP, em 1949, realizou cursos de relações com o público. O Departamento de Relações Públicas do Banco de Crédito Real de Minas Gerais tem treinado recepcionistas e caixas. Bancos, hotéis e empresas de transporte já sentiram a importância do atendimento ao público como fator primordial na concorrência em que se acham envolvidos.

A administração pública, porém, muito pouco tem feito para melhorar as suas relações com o público. Depois dos cursos pioneiros do DASP pouca coisa pôde ser observada. O atendimento ao público ainda está longe do que deveria ser, com algumas honrosas exceções, como o Ministério das Relações Exteriores, talvez por sofrer êle influência mais direta dos principais centros de progresso do mundo.

O ensino de relações públicas na Escola Brasileira de Administração Pública, desde 1953, tem sempre mostrado, no capítulo das relações com o empregado, a importância do treinamento do funcionário em relações com o público. Não tenho, porém, notícia de caso algum em que a Administração Pública brasileira tenha realizado um programa em grande escala nesse sentido.

O CURSO MINISTRADO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

É, por conseguinte, uma experiência original a que ora se realiza na Câmara dos Deputados, em Brasília, em que cerca de 250 funcionários de diversos setores (tais como Portaria, Transporte, Limpeza, Segurança etc.) estão sendo treinados em relações com o público.

A pedido do então Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados, deputado José Bonifácio, e indicado pela Fundação Getúlio

Vargas, visitei Brasília, em 1964, para estudar as possibilidades de realização do referido curso. Dificuldades diversas forçaram o programa a ir sendo adiado até o corrente mês de julho de 1967.

Treinar um grande número de funcionários sem prejudicar o trabalho normal de uma instituição é sempre difícil. Por isso, foi necessário reduzir a duração indicada para o curso, aumentar as turmas, comprimir o programa e abolir os exercícios práticos, ficando, finalmente, o curso transformado no absolutamente indispensável.

O indicado seriam turmas homogêneas de 15 a 20 alunos, com cursos de 60 horas, seguidos de prática supervisionada. Cada curso incluiria 20 horas de noções de ciência política, detalhes sobre o funcionamento da Câmara dos Deputados e elementos de educação moral e cívica; 20 horas de relações humanas e 20 horas mostrando o papel do funcionário no esquema de relações públicas, analisando cada público em particular e discutindo os principais problemas de relações com o público.

O que pôde ser realizado foi um programa muito menos ambicioso. Os 250 alunos foram divididos em 6 turmas, a cada uma das quais foram ministradas apenas doze horas de aula, tôdas no período de 4 a 22 de julho.

Apesar de tudo, a atitude dos alunos, a atenção e o interesse por êles demonstrado têm excedido de tal forma as expectativas, que julguei oportuno aproveitar esta excelente publicação do DASP para dar as primeiras notícias sobre o curso, mesmo antes que o tempo permita avaliar, em termos de comportamento, os resultados obtidos.

A Câmara considerou as horas de aula como horas de trabalho para todos os alunos inscritos, e forneceu um certificado de frequência, que foi bastante apreciado, principalmente por aqueles que não tinham tido oportunidade de completar o curso primário, e para os quais aquele era o primeiro certificado de estudos que obtinham. O apoio dado pela Associação dos Servidores da Câmara dos Deputados também foi valioso. A iniciativa da direção era aplaudida, e os funcionários-alunos participavam viva e sinceramente.

A grande diferença de grau de instrução, que ia do primeiro ano primário até o universitário, não constituiu obstáculo intransponível. Os assuntos nunca deixaram de interessar aos de nível mais alto, nem de atingir os de nível mais baixo. As perguntas, tanto de uns quanto de outros, sempre foram freqüentes e pertinentes. O segredo talvez estivesse nos dois fatos seguintes: 1º) interesse imediato de todos os participantes pelos assuntos abordados, em que os exemplos práticos de sua atividade profissional foram usados freqüentemente; 2º) estilo da aula, em que assuntos complexos foram abordados em linguagem simples, explicando-se várias vezes os termos técnicos utilizados. O

auxílio, para leitura adicional, das obras de *Dale Carnegie* e *Pierre Weil* também foi precioso.

O programa do curso foi o seguinte:

I. *As ciências sociais e suas aplicações*

1. As ciências sociais na história
2. Que fazem as ciências sociais
3. Problemas sociais do século XX
4. Soluções propostas

II. *Que são relações com o público*

1. Atribuições de relações públicas e de relações humanas
2. Conteúdo de um treinamento em relações com o público
3. O que se poderá obter com este curso

III. *O que é o indivíduo*

1. Natureza humana e indivíduo
2. Necessidades básicas do indivíduo
3. Elementos da personalidade
4. Tipos de personalidade
5. Avaliação da personalidade
6. Como fazer amigos e influenciar pessoas

IV. *Problemas individuais no trabalho*

1. Adaptação do trabalho ao indivíduo
2. Adaptação do indivíduo ao trabalho
3. Seleção e orientação (PODER)
4. Treinamento (SABER)
5. Motivação (QUERER)

V. *Ajustamento, interação e moral de grupo*

1. Adaptação do homem ao homem
2. Simpatia, antipatia e preconceito
3. Simpatia (imediate) e afinidade (gradativa)
4. Ajustamento e normalidade
5. Interação social
6. Moral de grupo

VI. *Comunicações e seu aprimoramento*

1. Etapas da comunicação
2. Barreiras a vencer
3. Tipos de comunicação
4. Eficiência da comunicação

VII. *Razão de ser da Câmara dos Deputados*

1. Democracia, autocracia e o Congresso
2. Câmara de Vereadores, Legislativo Estadual, Congresso Nacional e Assembléia Geral da ONU

3. O respeito à lei
4. A Câmara dos Deputados e a sua «imagem»

VIII. O funcionário da Câmara dos Deputados

1. O funcionário público — imagem, direitos e deveres
2. A Secretaria de um Legislativo
3. Resolução 67, de 1962, da Câmara dos Deputados
4. Crime, contravenção, disciplina e ética

IX. Que é o público?

1. Grupos, públicos e estereótipos
2. Critérios para classificação dos públicos
3. Estudo dos públicos

X. Públicos da Câmara dos Deputados

1. O funcionário da casa
2. As autoridades
3. Outros públicos

XI. Relações com as autoridades

1. Ordem de comando e ordem operacional
2. Aspectos brasileiros da questão
3. Debates sobre os problemas apresentados

XII. Relações com outros públicos

1. Relações com os colegas
2. Relações com os jornalistas
3. Relações com outros públicos
4. Debate sobre os problemas apresentados.

OBRAS CITADAS

1. CHILDS, Harwood — «Relações Públicas, Propaganda e Opinião Pública», tradução de Sylla M. Chaves. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1964
2. CANFIELD, Bertrand — «Relações Públicas», tradução de Olivia Krähenbühl. Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1961
3. BAUS, Herbert M. — «Relações Públicas — Dinâmica e Prática», tradução de Carlos Peixoto de Castro. Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961
4. CHAVES, Sylla M. — «Aspectos de Relações Públicas». Serviço de Documentação do DASP, Rio de Janeiro, segunda edição, 1966. págs. 40-59.
5. Id. *ibid.*, pág. 30.
6. CARLSON, Eric — «Curso de Relações Públicas», série de apostilhas. Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1953.

A Unificação da Previdência Social

DANTE DE SOUZA GONDIM

Técnico de Administração do I.N.P.S
(Bahia)

I

REPERCUSSÃO NO SETOR FUNCIONAL

ÚLTIMAMENTE tem sido objeto de comentários em toda a parte a unificação da previdência social. Raro é o dia em que, na imprensa e meios de divulgação em geral, o público e as classes interessadas em particular, através dos seus órgãos representativos, não fazem críticas, quase sempre desfavoráveis ao processo de fusão dos órgãos previdenciários.

O tipo de comentários que se formula revela, entretanto, ao mais das vezes, uma completa desinformação em torno dos mais variados e até dos mais mezinhos aspectos do problema.

Mas, se isso não seria tanto de admirar, no que respeita ao grande público, já o mesmo não se poderia dizer em relação ao funcionalismo da previdência social, cuja desinformação sobre a matéria seria muito menos justificável. Entretanto, o público interno da previdência social está tão pouco esclarecido a seu respeito, e por isso tão relutante em aceitar a unificação, quanto os que a criticam do lado de fora.

Com efeito, tivemos oportunidade de trocar idéias a respeito da unificação da previdência social com dezenas de funcionários de todos os órgãos previdenciários extintos. Podemos, por isso, afirmar que a quase totalidade dos servidores dos ex-Institutos estão declarada, frontal e mesmo hostilmente contra ela. O impacto do processo em todas as categorias funcionais e mesmo do comando administrativo foi, decididamente, negativo. O pessoal não acredita no êxito da providência, que acha tumultuária e de efeitos contraproducentes. Poucas são as vozes expressamente

otimistas e favoráveis à medida. São como que aves raras, olhadas por isso mesmo com surpresa, curiosidade, quando não com indisfarçável suspeita.

Mas a reação não poderia ser outra. É que o funcionário foi como que considerado peça secundária no processo. Não afirmamos que isso tenha resultado de um propósito deliberado da administração previdenciária, pois algum trabalho, no particular do preparo do funcionalismo para a unificação, chegou a ser feito, pessoalmente, pelo ex-presidente do antigo IAPI e posteriormente diretor do DNPS, dr. José Dias Corrêa Sobrinho. Na Bahia, pelo menos, em palestra sobre o assunto, procurou mobilizar o interesse dos funcionários para as perspectivas positivas da fusão previdenciária. Mas o certo é que a falta de um procedimento sistematizado no particular, por parte da administração, encerra implicações de conteúdo negativíssimo, que os fatos estão a confirmar diariamente, na presente conjuntura.

ATTITUDE DO PESSOAL NA DINÂMICA DO TRABALHO

Ora, a atitude do pessoal na dinâmica do trabalho em geral, é fator a ponderar-se devidamente, dentro da técnica da administração moderna. O indivíduo, afinal de contas, encerra, do seu ponto-de-vista, a medida do valor e utilidade de tôdas as coisas e tudo o que existe e lhe diz particularmente respeito, só lhe importa enquanto lhe desperta motivações positivas. A compreensão dessa atitude natural do ser humano, por parte dos que lidam com as pessoas e particularmente dos que administram e comandam, revela um entendimento humanista do problema, mais consentâneo com as realidades psíco-sociais que condicionam o comportamento individual.

Entretanto, a, pelo menos aparente, subestimação da importância da atitude do funcionário no caso específico da unificação da previdência social, como que lançou os seus gestores entre os que seriam indiferentes a essas peculiaridades do comportamento humano. O indivíduo e sua problemática não importaria tanto aos imbuídos dessa filosofia administrativa utilitária. O que contaria, antes de tudo, seria o alcance dos objetivos da organização. Mas aí é que eles se deparam com um paradoxo desconcertante. Com efeito, se, para atingir os fins visados, tem-se que recorrer, inelutavelmente, ao indivíduo, como instrumento natural de trabalho e realizações, como desconhecer-lhe os condicionamentos e fazer *tabula rasa* de suas limitações, sem sacrifício desses mesmos fins?

As conseqüências prováveis dessa omissão no planejamento da unificação, poder-se-iam patentear numa série de comportamentos funcionais negativos, resultantes da queda do moral dos grupos e da perda das motivações indispensáveis a um comporta-

mento funcional construtivo. Isso manifestar-se-ia usualmente, em entraves deliberados ao processo de trabalho, suscitados por caracteres mais agressivos; em manifestações de desinteresse e resistências dissimuladas, praticadas por personalidades menos afeitas às lutas abertas, mas tudo sempre com prejuízo da eficiência do trabalho. Ensejaria, ainda, essa conjuntura desfavorável, clima propício à ação comprometedora de elementos portadores de escasso senso ético, sempre à espreita para ações eivadas de oportunismo. Cabe, também, mencionar como fator de comprometimento global do êxito do programa, o afastamento, principalmente pela aposentadoria, de descoroçados servidores veteranos, cuja experiência se perderia, assim, numa hora crítica, nessa fuga generalizada para a inatividade ou para outros setores ocupacionais.

Esse quadro negativo não deixaria logo de atingir o ambiente externo da organização e no caso especial do serviço público, seria particularmente danoso, tendo em vista que o seu custeio é um encargo que onera a economia de todos e por isso a todos preocupa e afeta, de modo decisivo. Sim, porque um funcionalismo desinformado e descontente é, necessariamente, veículo de falsos argumentos e meias verdades, quando não de deliberadas distorções, que se filtram para o público, com todo o cortejo de repercussões prejudiciais ao conceito da organização e de sua política administrativa. E isso é tanto mais sério quando se considera que o funcionário é, de modo geral, considerado portavoz muito autêntico, em relação às ocorrências que dizem respeito à entidade a que serve. Ora, não há administração que possa resistir, demoradamente, ao impacto de uma opinião pública desfavorável, trabalhada pelo preconceito e pela detração.

CAUSAS NATURAIS DO DESCONTENTAMENTO FUNCIONAL

Entretanto existem razões naturais para o descontentamento funcional. Cumpre considerar primeiro, e principalmente, a quebra e dispersão dos grupos funcionais, que a unificação tem provocado e continuará a provocar. A constelação de grupos sociais em que circula e se integra o indivíduo, é, sabidamente, de suma importância no condicionamento do seu modo de ser e de agir. A moldagem da personalidade é inclusive feita, principalmente, nessas coletividades, que vão da família, primeiro núcleo natural em que nasce e cresce o indivíduo, até o grupo profissional e de trabalho onde, normalmente, se completa social e psiquicamente.

As amizades resultantes da convivência, as interações habituais das pessoas, explicam a dinâmica e coesão desses grupamentos, que não se rompem com facilidade e sem trauma. As cliques e «igrejinhas» sobretudo, têm raízes mais fundas no

campo dos interesses individuais e não podem, por isso, também, ser demolidas sem resistências.

Dir-se-á que haverá sempre possibilidades de formação de novos grupamentos. Felizmente, isso é verdade. Mas essa expectativa, conquanto natural, não pode concretizar-se subitamente. É que ela não é tão simples como poderia parecer à primeira vista, devido às naturais reservas com que mutuamente se acolhem, de modo geral, os estranhos. *Hospes, hostes* — o estranho é inimigo — diz o aforisma no seu exagêro e na sua síntese severa, explicando essas desconfianças latentes. E a carga de preconceitos e estereótipos que cada um traz, traduzida, muitas vêzes, em curiosos sentimentos de superioridade e inferioridade, em ojerizas, em indisposições e idiosincrasias várias, não deixa de aumentar as dificuldades de integração perfeita das pessoas em novas coletividades. E, no caso, não deixariam de influir negativamente, também, as naturais emulações resultantes da busca das posições e melhorias do «status» funcional, na nova entidade previdenciária unificada.

Outro elemento a ser considerado como fator de descontentamento funcional é o que diz respeito, mais especificamente, às alterações das rotinas de trabalho. De repente, tôda uma mecânica de processos, métodos, fórmulas e sistemas burocráticos, foram modificados, supressos, adaptados. Hábitos arraigados de procedimento funcional são repentinamente substituídos por outros. Isso representa uma verdadeira convulsão mental, pois a ojeriza ao nôvo, o apêgo ao tradicional, é a marca do comum das pessoas. Elas se deleitam, numa atitude psicológica perfeitamente compreensível, com a repetição pura e simples do que não incomoda, pois só o que traumatiza e cansa é capaz de desencadear um processo de modificação de comportamentos. Daí a relutância em mudar, ainda que com objetivos comprovados de melhoria. Some-se a isso a carga de sentimentalismo que muitos projetam nas coisas, pessoas, ambientes e situações — como o caso daquela funcionária que chorou ao ver a plaqueta do seu guichê retirada — e ter-se-á idéia mais nítida do que representa a rotina da vida na existência da maioria. Só os imbuídos de espírito construtivo e renovador, se empenham e se comprazem em alterar a mesmice da existência, imprimindo às coisas a dinâmica do progresso. Ainda bem que eles existem, pois os avanços da humanidade e da civilização são fruto do seu inconformismo e inquietação. Não fôssem eles e estaríamos, ainda, nos estágios mais rudimentares da cultura.

Acresce, ainda, que o receio de perda de vantagens e situações funcionais preexistentes, preocupa, particularmente, os que exercem encargos de chefia, em todos os escalões da hierarquia administrativa, pois um dos efeitos naturais da unificação seria a estruturação da novel entidade previdenciária, numa verdadeira

unidade organizacional, ou não seriam alcançados os objetivos fundamentais da fusão. Ora, essa nova estrutura haveria de, necessariamente, provocar modificações na localização e delimitação das esferas de comando e supervisão. Não mais do que isso, acreditamos, pois que, considerado o campo de ação útil de comando, ditado pela experiência e representado pela relação de 1 chefe para cada 7 subordinados, haveria, com certeza, lugar para todos os atuais titulares de chefias, no INPS.

II

AS CRÍTICAS AO INPS

As críticas ao INPS e suas potencialidades, formuladas no âmbito interno e externo, e neste último mais por influência do que se comenta internamente a respeito, abrangem uma gama variadíssima de aspectos da previdência, que vão desde os estritamente técnicos e administrativos, até os de caráter mais nitidamente social e político. E em tôdas essas críticas vislumbra-se uma desinformação patente, quando não o preconceito manifesto.

O FORTALECIMENTO TÉCNICO-ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA

Desconhecem, por exemplo, os opositores da unificação que a reunião da previdência social brasileira no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), era um imperativo de ordem econômica e administrativa inelutável. Sobretudo, motivos de ordem técnico-atuarial a impunham.

Sendo a atuária uma ciência, a técnica dos seguros, de que é instrumento necessário, não pode deixar de impor diretrizes científicas à correta administração dos órgãos seguradores. O seguro, seja ele privado ou social, voluntário ou obrigatório, lida com o que, na terminologia específica, se chama, não muito adequadamente, aliás, de sinistros e que não são senão os riscos, ou eventos potenciais cobertos pelo sistema, já ocorridos ou realizados. Esses fenômenos, conquanto singularmente imprevisíveis, nem por isso prescindem da lei dos grandes números ou da sua observação em massa, para determinação da sua frequência e formas de apresentação estatística. Requer, portanto, a técnica securitária, grandes coletividades seguradas para ensejar estudos tão exatos quanto possíveis no que respeita à previsão dos sinistros e obtenção dos recursos financeiros necessários à cobertura dos encargos deles decorrentes.

No caso específico do seguro social brasileiro, o seu fracionamento, em seis entidades seguradoras, representava fator de enfraquecimento econômico de algumas delas, devido à pequena

massa de segurados que, em alguns casos, apresentavam. Ora, o INPS, reunindo tôdas as categorias profissionais numa única massa segurada tem, por isso mesmo, uma maior capacidade de resistência técnica e financeira, do que cada uma das entidades que absorveu.

O PROBLEMA DO CUSTO OPERACIONAL

Os custos operacionais, por outro lado, são, inelutável e proporcionalmente, sempre mais altos em entidades seguradoras pequenas, pois qualquer máquina administrativa, por menor que seja, requer tôdas as complexidades das similares grandes, principalmente se tiver que seguir um padrão organizacional estabelecido em lei. Não há prodígio de organização e eficiência que consiga evitar isso.

Há, com efeito, uma proporcionalidade inversa entre a massa segurada compreendida no âmbito de ação do órgão segurador e os seus custos operacionais. Quanto menor essa massa, maior, proporcionalmente, as suas despesas administrativas. Tome-se, por exemplo, a razão funcionário-segurado, que dá uma boa idéia da mais ponderável rubrica de custeio administrativo, isto é, a de pessoal, e ter-se-á uma visão nítida do problema. Assim, cotejando-se a relação funcionário-segurado, prevalecente na que foi a maior instituição de seguro social do País, anteriormente à unificação, isto é, o antigo IAPI, com a mesma relação existente na menor de tôdas, o ex-IAPM, verifica-se que, enquanto o ex-IAPI mantinha um servidor para cada 109 segurados, o antigo IAPM apresentava um funcionário para cada 16 contribuintes. Isso significa que as despesas de pessoal do ex-IAPM, admitindo-se um custo funcional médio, idêntico, nos dois órgãos, seriam proporcionalmente, quase sete vezes superiores às do ex-IAPI. Não se diga que o ex-IAPM teria sido prêsa, em particular, do empreguismo e do esbanjamento de recursos, porque a verdade é que, a despeito de todos os percalços, consideradas as deficiências econômicas, culturais e sobretudo as práticas políticas do País, as Instituições de Previdência eram, tôdas, de modo geral, satisfatoriamente administradas.

Embora a Lei Orgânica da Previdência Social previsse limites de sobrecarga administrativa para as despesas de administração dos antigos IAP, o quadro de custos operacionais absorventes que os mesmos apresentavam não pôde, até hoje, ser obviado.

É natural, entretanto, que se espere, em relação à novel Entidade previdenciária única, que ela acarrete melhoria da eficiência administrativa e correlata baixa do custo operacional da previdência social brasileira. Isso resultará, necessariamente, de um correto aproveitamento dos efetivos funcionais unificados, anteriormente disseminados em meia dúzia de órgãos empenha-

dos na realização sextuplicada de atividades da mesma natureza, bem como da padronização e simplificação das rotinas e da racional utilização de seu material, instalações e recursos financeiros. As primeiras providências para implantação do INPS já deixam antever claramente isso, ainda para os mais cépticos e descrentes, pois as sobras de pessoal são patentemente visíveis nos setores já unificados.

PLANOS INTEGRADOS

Uma análise sumária da ação administrativa das extintas entidades, levaria, por outro lado, os opositores da unificação, a conclusões francamente desfavoráveis às programações de atividades daquelas. Os antigos Institutos se empenhavam, com efeito, por força de sua autonomia legal, em planos que compreendiam atividades fragmentárias, num patente desperdício de recursos e esforços. Daí resultavam, não raro, serviços pouco eficientes, decorrentes, principalmente, da insuficiência de recursos disponíveis, isoladamente, pelos IAP, para fazer algo realmente completo e satisfatório.

No campo da assistência médica isso era particularmente notório. Em alguns lugares, muitas das extintas entidades mantinham serviços médicos paralelos e deficientes, quando a reunião dos seus recursos poderia conduzi-los a programações comunitárias mais produtivas.

A possibilidade de planos únicos, com aproveitamento global dos recursos da previdência e cobrindo integradamente, todo o campo de suas atividades, resulta, por outro lado, noutra, e mais promissora perspectiva da novel Entidade.

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO. PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS PELA REFORMA ADMINISTRATIVA

Nem se diga, como já tem acontecido, que o INPS, por ser, talvez, a maior entidade da administração pública indireta do País, se tornaria, por isso mesmo, num pesado mamute administrativo, supercentralizado e de lentos movimentos. Esse é, apenas, um dos muitos equívocos da opinião leiga sobre o assunto. Unificação e centralização não são características necessariamente correlatas. Órgãos pequenos podem ser excessivamente centralizados e emperrados na sua mecânica e desempenho, enquanto que grandes máquinas são raro são modelos de descentralização e flexibilidade administrativas. Alguns exemplos podem dar idéia nítida do problema. Assim, a folha de pagamentos do pessoal do antigo Instituto dos Bancários na Bahia, ainda há pouco era feita no Rio de Janeiro (!). Isso pode ser considerado o máximo

de centralização em relação a um interesse estritamente local e que poderia ser localmente muito bem cuidado e resolvido, para maior satisfação, inclusive, dos servidores do ex-IAPB, lotados na Bahia. Já o ex-IAPI, que era uma das maiores máquinas administrativas do País, despachava, sistematicamente, processos de benefício nos níveis de execução. Essa entidade era, assim, um exemplo salutar de descentralização administrativa e num dos setores fundamentais de suas atribuições legais.

Escassa delegação de competência e descentralização de atividades eram, podemos afirmar, uma das características dominantes da previdência social fracionada, apesar de exceções apontáveis. E os seus efeitos junto à clientela eram, de modo geral, sabidamente negativos. Processos que poderiam ser normalmente resolvidos, sem quaisquer prejuízos, em órgãos periféricos e nos níveis de apresentação dos requerimentos, seguiam uma verdadeira *Via crucis* de passos, variados e supérfluos, subindo e descendo a escala da hierarquia administrativa. Tempo precioso perdia-se nesse percurso, não raro com penoso sacrifício das partes.

Os princípios da delegação e descentralização parece que se incorporaram definitivamente, como fundamentos básicos, às nossas práticas administrativas. A recente Lei da Reforma Administrativa preceitua-o formalmente, ao estabelecer que as atividades da administração federal serão amplamente descentralizadas. Estipula esse diploma legal que a «administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contacto como os fatos e com o público» (§ 3º, do artigo 10, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967). Reitera-o, ainda, no artigo 11, ao estabelecer que a «delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender». Essa, alias, a lição de Taylor, vivenciada, principalmente, nas atividades privadas, sempre mais premidas pela necessidade de poupar recursos, ganhando tempo.

Os órgãos de cúpula e comando, dentro dessa filosofia administrativa, ficariam adstritos às funções que lhe são inerentes. Isto é, ao planejamento, à supervisão, à coordenação e controle, ficando «liberados de rotinas de execução e de tarefas de mera formalização dos atos administrativos». Quanto à atividade de controle, que constitui uma verdadeira obsessão de certa categoria de administradores menos avisados, determina a aludida lei que devem ser simplificados e mesmo supressos, sempre que sejam puramente formais ou de custo superior aos prejuízos e falhas que procuram evitar.

Vê-se, assim, que a Lei de Reforma Administrativa, formula regras de ação verdadeiramente revolucionárias, que sacudirão, certamente, se convenientemente aplicadas, a velha máquina de nossa administração pública, adaptando-lhe o ritmo de funcionamento à dinâmica desta era tecnológica, a que nos havemos, aliás, decididamente incorporados, pelo esforço de industrialização em que estamos empenhados, para nos incluímos na grei das nações desenvolvidas.

Desde que se impregne da filosofia gerencial adotada pela Lei de Reforma Administrativa, não vemos por que não augurar ao Instituto Nacional de Previdência Social o êxito que tem tôdas as possibilidades de alcançar e a curto prazo. Pensar o contrário, à base de argumentos inconsistentes e razões especiosas, equivale a aferrar-se o pessimista a preconceitos e ao saudosismo de situações superadas, por incompatíveis com os ideais de progresso e desenvolvimento.

OUTRO EQUIVOCO DA OPINIÃO LEIGA. OS FINS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentam, ainda, alguns, como fator contra-indicante da unificação, peculiaridades da problemática securitária de algumas categorias profissionais que constituíam a massa segura específica das extintas entidades.

Acham, por exemplo, que determinados grupos profissionais, menos precisados de recorrer ao seguro social, passariam a custear por isso mesmo os encargos resultantes dos que mais solicitassem os serviços do sistema. Isso é verdade, porque essa é, aliás, a filosofia da previdência social. Longe de ser um mal, portanto, é uma de suas decorrências mais naturais e desejadas. Por essa forma, alcança-se, inclusive, um dos seus objetivos fundamentais, isto é, a redistribuição a um tempo geográfica e social da renda nacional. Os que podem mais, pagam para os que podem menos e das regiões ricas fluem os recursos para cobrir os encargos sociais emergentes nas regiões pobres, de baixa arrecadação. Representa, portanto, o seguro social, por êsse prisma, um fator importante de reequilíbrio social e de manutenção da capacidade econômica da parte da população atingida por eventos que lhe afetam o poder de consumo. Ora, o INPS é um instrumento mais adequado e potencialmente mais eficiente para o alcance dêsse objetivo, visto como os seus recursos constituem uma universalidade a ser utilizada de acôrdo com programações globais.

O INPS UM ESTADO DENTRO DO ESTADO? UMA AFIRMATIVA RETÓRICA

O INPS seria, talvez, hoje, a maior e mais poderosa entidade pública do País, depois da pessoa do próprio governo federal, pois engloba no seu âmbito jurisdicional, 6 milhões de segurados, 12 milhões de dependentes, num total de 18 milhões de beneficiários, cujos interesses seriam atendidos por 90 mil funcionários. O seu orçamento, que atinge a cifra de 3,5 trilhões de cruzeiros velhos, viria logo em seguida ao da União.

Muitos vêem nisso um mal, pois entidades demasiado poderosas pelo vulto de suas disponibilidades financeiras, constituir-se-iam, no final de contas, em verdadeiro Estado dentro do Estado. É que haveria o risco de êsses recursos serem utilizados como instrumento de alcance de interesses outros que não os previstos na legislação própria. Como mecanismo de ação e pressão política, essa máquina gigantesca seria, pois, particularmente perigosa.

Êsses são, entretanto, exageros, com escassa comprovação prática, mesmo entre nós, que ainda somos uma democracia incipientemente estruturada.

A demissibilidade «ad nutum» de sua administração; a fiscalização e contrôle jurisdicional exercidos pelas categorias profissionais e econômicas interessadas através do Conselho Fiscal e das Juntas de Recursos da Previdência Social — um e outras de composição paritária; a vigilância exercida pela administração federal através do Departamento Nacional da Previdência Social, do Serviço Atuarial, do Conselho de Recursos da Previdência Social e do Tribunal de Contas, para não mencionar a fiscalização genérica mantida por toda a coletividade nacional que, cada vez mais, se politiza e toma consciência dos problemas que lhe afetam os interesses, mais diretamente — tudo isso haveria de minimizar a ação eventualmente prepotente e prejudicial de administrações menos cômicas dos seus verdadeiros encargos e responsabilidades.

Acolher-se, pois, êsse argumento, seria, apenas, negar ao Estado a sua característica mais fundamental, isto é, a de poder superior e incontestável dentro da comunidade política, o que redundaria, em última análise, na negação mesma da ordem jurídica.

Não passa, portanto, a afirmativa de que o INPS seria um Estado dentro do Estado, de uma frase de conteúdo meramente retórico.

ADMINISTRAÇÃO COLEGIADA E SINGULAR

A lei que criou o INPS retomou o critério do comando singular para a previdência social, repudiando a forma colegiada dos Conselhos Administrativos previstos pela Lei Orgânica da

Previdência Social para a direção executiva das extintas entidades. Substituiu-os, na novel Entidade por um presidente de livre nomeação do Presidente da República. Muitos consideram isso um retrocesso, pois entendem a administração colegiada, sobretudo, uma conquista das categorias econômicas e profissionais interessadas no seguro social, visto como participavam, por intermédio de seus representantes nos citados Conselhos, da direção de seus órgãos executivos.

Entretanto, o princípio da unidade de comando continua a ser uma regra prática básica de administração. Em toda a parte onde o executivo assumiu a forma colegiada, o rendimento administrativo foi sempre inferior às expectativas mais modestas. Adota-se, com proveito, o colegiado em órgãos consultivos ou de mero controle administrativo e jurisdicional. Essa, a lição vivida na experiência diuturna dos mais variados tipos de organização em toda a parte.

Nem estariam as classes interessadas ausentes da mecânica administrativa do INPS, pois continuam a participar da composição do seu Conselho Fiscal e de suas Juntas de Recursos, de uma forma paritária, como nas estruturas fragmentárias extintas.

O EXEMPLO DO SETOR PRIVADO

A fusão de empresas no setor privado, mesmo entre nós, que ainda estamos na infância de um capitalismo propriamente dito, tem sido prática diuturna. Sobretudo a necessidade de manter custos operacionais baixos, para que possam enfrentar as rudezas de uma economia cada vez mais competitiva, tem comandado essa diretriz no mundo dos negócios particulares. E isso sem comprometimento da dinâmica de um mercado livre, para desencanto dos que rezam pelo catecismo marxista, que vêem no processo, apenas, uma marcha inexorável para o monopólio econômico em proveito de um número cada vez menor de privilegiados.

Mas a verdade é que a concentração de empresas em unidades maiores tem assegurado a manutenção do nível de emprego, pois garante a continuidade de entidades que apresentem debilidades econômicas, conservando, assim, ocupada a mão-de-obra; tem concorrido para a melhoria dos níveis de preços de bens e serviços, pois possibilita a manutenção dos seus custos em limites compatíveis com a capacidade de consumo e, finalmente, tem assegurado a indispensável remuneração dos investimentos, fulcro e razão de ser da economia capitalista.

Infelizmente, porém, o exemplo das fusões e incorporações no setor privado, pouca impressão causa a certa categoria de administradores públicos. Eles acham que o serviço público não precisa se preocupar tanto com o problema dos custos operacio-

nais, porque, via de regra, não têm objetivos econômicos, como sói acontecer, normalmente, com a atividade privada. Atender ao público, seja a que preço fôr, seria o alvo principal da atividade estatal.

Essa é, entretanto, uma visão primária e sobretudo inconsequente da questão. Os que a perfilham não atentam para as profundezas do problema e muito menos lhe alcançam os efeitos danosos.

Na verdade, se os serviços públicos são custeados por tributos que afetam a economia de todos, pois que todos os pagam, há, obviamente, influência da atividade estatal na economia do País. Essa influência é tão decisiva que, se o custeio dos serviços públicos fôr demasiado absorvente dos recursos coletivos, poderá ocasionar estagnação ou mesmo uma recessão na economia nacional. Serviços públicos que, portanto, operam a custos demasiado onerosos para o contribuinte, equivalem a um verdadeiro processo de autofagia na Nação.

Cumprе, pois, trazer o mesmo espírito gerencial da empresa privada para o serviço público. Há de haver, portanto, da parte dos líderes da administração pública, um propósito permanente de racionalizar as estruturas organizacionais, de simplificar métodos de trabalho, de modernizar enfim os serviços estatais, aproveitando-lhes, principalmente, da maneira mais eficiente possível, os recursos materiais e financeiros e, principalmente, os seus efetivos funcionais. Isso porque, se a ineficiência e o desperdício, no setor privado, são punidos com a falência, no serviço público essa mesma condição resultaria noutro tipo de insolvência, de efeitos não menos danosos para a coletividade e que se traduziria no empobrecimento, sem contraprestação equivalente, dos contribuintes. Ora, um governo que empobrece o seu povo perdularamente, empobrece e enfraquece a si mesmo.

Não se pode censurar, portanto, ao atual governo, quando, imbuído de uma sadia política gerencial, haurida, também, nos exemplos da atividade privada, promoveu a unificação da previdência social brasileira, num órgão potencialmente muito melhor capacitado para alcançar os objetivos sociais do sistema previdenciário.

O EXEMPLO ESTRANGEIRO

Para os que usam o argumento da existência de exemplos estrangeiros de previdência social administrada fragmentariamente, à moda da nossa, anterior ao INPS — argumento esse que nada prova por si mesmo, de vez que esse mesmo sistema de administração pode, alhures, apresentar os mesmos defeitos que apresentava entre nós e ser, por isso, tão condenável no estrangeiro quanto o era aqui — a esse argumento podemos opor

o de numerosos grandes países que gerem o seu seguro social de uma forma unificada.

Com efeito, as grandes nações industriais do mundo, com seus amplos planos de seguro social, que abrangem, em muitos casos, toda a população ativa, administram-nos, unificadamente. Citemos por exemplo a Inglaterra, que o faz através do Ministério do Seguro Nacional (Ministry of National Insurance), enquanto que nos Estados Unidos, a Administração do Seguro Social (Social Security Administration) gere, também, unificadamente, o seguro social americano, para uma massa de mais de sessenta milhões de segurados.

Ora, quando essas nações líderes do mundo, que têm realmente uma experiência maciça de problemas administrativos de toda a sorte, optaram por esse sistema, não foram certamente levadas por uma preferência imotivada, mas pela necessidade imperiosa de obter um bom rendimento do órgão executivo, visando a que atinja os seus objetivos com eficiência e, sobretudo, com economia.

IDENTIDADES BASICAS ENTRE O INPS E OS EX-IAP

Nem foram tão profundas, assim, as modificações sofridas pela previdência social brasileira com a novel entidade previdenciária. Houve, apenas, basicamente, uma absorção das personalidades jurídicas das extintas entidades, com o objetivo de sua integração administrativa numa unidade organizacional superveniente, o INPS.

A forma de administração autárquica, com ampla autonomia administrativa e financeira do órgão executivo, foi mantida. Os planos de benefícios e a forma do seu custeio são os mesmos previstos na Lei Orgânica da Previdência Social e no seu recente Regulamento, aprovado pelo Decreto 60.501/67. A participação das categorias interessadas nos órgãos de controle jurisdicional e administrativo internos e ministeriais, foi também respeitada.

Procurou-se, evidentemente, dar ao INPS uma estruturação mais compatível com os seus encargos que são enormes, de modo a que possa cumprí-los com presteza e economia. Delegação e descentralização, coordenação e controle racional são princípios que devem, por isso, permear a sua filosofia administrativa, dando-se ênfase à concentração de tarefas executivas em órgãos periféricos. Aí, precisamente, reside a maior fonte de êxito do INPS.

Se falharem nesse propósito, os administradores do INPS terão apenas substituído sete entidades pouco eficientes, por uma única, dificilmente melhor do que elas.

FALHARÁ, O INPS, EM SEUS OBJETIVOS ESPECÍFICOS? AS DEFICIÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

As Cassandras da burocracia negativista auguram, inclusive, o fracasso do INPS, no que respeita ao alcance dos seus objetivos específicos. Entretanto, se a novel Entidade, como ocorria já com as antigas, não alcançar as metas legais do seguro social, com a plenitude que todos esperamos, isso não será, sempre, necessariamente, uma falha de sua dinâmica administrativa. Em todo o caso, o INPS nunca será, disso temos a certeza, menos eficiente ou mais dispendioso do que qualquer dos órgãos que absorveu.

Aliás, podemos afirmar, com sobra de razões, que as possíveis falhas do INPS, que certamente as terá como quaisquer organizações humanas em qualquer parte — não serão sempre imputáveis, de plano e em todos os casos, à sua forma de operação do sistema previdenciário. Essas deficiências serão, é quase certo, atribuíveis, no que respeita ao cumprimento dos seus encargos específicos, principalmente, às carências sociais e sobretudo econômicas, do País.

Com efeito, um País que tem apenas 30 mil médicos e que necessita de, pelo menos, 90 mil, para atender a sua população em condições mínimas de eficiência, não pode, evidentemente, prestar, por exemplo, uma assistência médica previdenciária, sequer sofrível, aos seus beneficiários, em toda a extensão do território nacional. A 50% dos municípios brasileiros não poderia, mesmo, ser levada a mais elementar forma de assistência médica, pois ascende a cerca de duas mil as comunas que não possuem sequer um médico residente nos seus limites geográficos.

O quadro econômico geral, por outro lado, ainda não assegura possibilidades de um total cumprimento de planos assistenciais previdenciários, devido ao seu custo necessariamente alto. A nossa economia continua sendo, com efeito, predominantemente agrária, como o atesta a concentração maciça de mão-de-obra no setor primário ou agropastoril, onde moureja, em condições de elementar produtividade, em níveis, ao mais das vezes, de mera subsistência, uma mão-de-obra que alcança o coeficiente de 17 milhões de trabalhadores. Esse quadro econômico que apresentamos, a despeito do esforço de industrialização e patente progresso verificado em algumas áreas, é o exemplo clássico das economias primárias e subdesenvolvidas. Nelas, a ação governamental dificilmente vai além das áreas urbanas e a capacidade de desembolso do contingente populacional ativo, para o custeio das despesas públicas e dos encargos assistenciais, é limitada àqueles grupos já incorporados à economia monetária de maneira decisiva, ficando os demais à margem dos benefícios da civilização e do progresso, por não poderem concorrer para o seu custeio de maneira substancial.

Assim, o êxito de qualquer plano de alcance social, depende basicamente, do realismo e objetividade com que foi formulado, em função desse condicionamento econômico. E o nosso sistema previdenciário não haveria de ser exceção a essa regra. Se, portanto, muita coisa que foi prometida à massa segurada não tem sido alcançada na medida sequer do razoável — a despeito do esforço que se tem feito para cumprir a lei — é que, entre almejar ideais de justiça e a possibilidade de alcançá-los, com êxito, vai, na prática, uma distância não raro muito grande.

Mas, apesar disso, cumpre afirmar que a previdência social brasileira, a despeito de todas as suas deficiências, já é uma irrecusável realidade jurídica e social, como o atesta o interesse manifesto por todos os grupos econômicos em contribuir para a mesma. E o INPS tem, comprovadamente, maiores possibilidades de suprir-lhes as falhas, à medida do progresso sócio-econômico do País, do que as entidades fragmentárias extintas.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA UNIFICAÇÃO

Mas a necessidade de robustecer atuarial e administrativa-mente o seguro social brasileiro, já vinha determinando a fusão paulatina dos seus órgãos. O que ocorreu com as antigas Caixas, instituídas por empresas ou de âmbito estritamente regional, na fase incipiente de nossa previdência, é um exemplo disso. Delas, chegou a haver mais de cem, que foram sucessivamente integradas em unidades maiores, até que, em 1953, cerca de trinta remanescentes tiveram de ser fundidas num órgão único, a CAPFESP, depois denominada IAPFESP.

Já se vê, portanto, que o processo de fusão da previdência social brasileira está longe de ser, como acreditavam alguns, uma novidade. Todos os funcionários do ex-IAPFESP já viveram a experiência e os do IAPETC também, quando absorveu, essa entidade, em 1945, o Instituto da Estiva.

E a previsão de um Instituto único também não é nova, pois chegou a ser objeto de ato promulgado em 1945, a Lei dos Serviços Sociais, que criava o Instituto de Serviços Sociais do Brasil. As modificações políticas da época impediram, entretanto, que essa entidade chegasse a se tornar uma realidade.

Vem, por conseguinte, com atraso de vinte e dois anos em relação à programação inicial, o atual Instituto Nacional de Previdência Social. A identidade de fins dos órgãos da previdência social, a unidade de sua legislação e os problemas resultantes da fragmentação administrativa, de há muito vinham determinando a diretriz ora seguida.

O RITMO E OS PROCESSOS USADOS NA UNIFICAÇÃO

A maior celeuma em torno da unificação é a que diz respeito, ainda, à forma por que as coisas começaram a ser feitas em alguns lugares. O ritmo demasiado acelerado e a falta de programações adequadas, por certo não concorreram para assegurar aos trabalhos uma receptividade maior no seio do pessoal.

Felizmente, êsses, são critérios facilmente mutáveis e adaptáveis às circunstâncias e a atual orientação administrativa, no particular, já se beneficia de um «modus faciendi» menos açodado e mais produtivo. Nem se conceberia, realmente, que a prazo demasiado curto se pudesse atingir, com plenitude, objetivo tão vasto e complexo, qual seja o de reunir sete entidades previdenciárias autônomas, muitas com problemática específica, num só órgão, de logo, plenamente atuante.

As limitações humanas, afinal de contas, são bastante fortes para interferir no processo de trabalho e ignorar-se isso, seria comprometer o êxito de qualquer empreendimento.

PERDERAM, OS FUNCIONÁRIOS, COM A UNIFICAÇÃO?

Evidentemente, nada perderam os funcionários com a unificação, pois os seus direitos e garantias fundamentais permanecem intactos, na nova organização.

Há, pelo contrário, uma inequívoca possibilidade de sua crescente valorização como grupo ocupacional, nas atuais circunstâncias. Ocorrendo, com efeito, como é de esperar-se, uma firme arregimentação dessa massa de noventa mil servidores, numa nova comunidade motivada pela identidade de interesses e problemas, isso representaria, sem sombra de dúvida, a conquista da meta maior do seu robustecimento social e profissional. Um pressuposto necessário para o alcance dêsse alvo seria o estabelecimento de objetivos comunitários legítimos, que se caracterizariam, principalmente, pela feitura de oportunas reivindicações de interesse da classe e pela defesa dos Institutos que já representam conquistas sociais e econômicas incorporadas ao seu patrimônio jurídico, sempre que em risco de serem supressas.

Como grupo de pressão, para usar a terminologia política corrente, uma comunidade assim numerosa e organizada dentro da lei e da ordem, teria, obviamente, mais possibilidades de alcançar sucesso nessas lutas, do que greis fragmentárias, facilmente ligadas por liames tênues, como ocorria com as coletividades funcionais previdenciárias, anteriormente à unificação.

III

O «APPROACH» CORRETO DO PROBLEMA FUNCIONAL

Voltando, porém, às nossas considerações iniciais, reiteramos entretanto que de nada valerão os planos e as programações, por mais técnicas e revolucionárias que sejam, se o comportamento do elemento humano que tiver de aplicá-los ou executá-las não fôr levado na devida conta pelo administrador. As causas naturais do descontentamento do funcionalismo e sobretudo a sua desinformação, a que já nos reportamos, e de que demos uma mostra em diferentes tópicos, devem, portanto, ser devidamente considerados pelos seus responsáveis, com vistas a neutralizar ou minimizar os seus efeitos negativos na tarefa de organizar e implantar o INPS. O êxito da unificação depende disso.

Não há fórmula miraculosa para o correto equacionamento do problema, mas um razoável trabalho de relações públicas, objetivando, especificamente, a clientela interna do INPS, seria um caminho natural no particular. O esclarecimento e preparo psicológico do servidor, no sentido de que receba a fusão com otimismo, constituem, assim, obviamente, uma meta fundamental. Comporia, necessariamente, êsse preparo, a divulgação das novas realidades da previdência unificada, em seus justos e reais valores, salientando-se, com especialidade, as perspectivas positivas do INPS, em cotejo com as fragilidades e deficiências da previdência social fragmentada.

Acrescentem-se, também, a essa programação, esclarecimentos sobre as vantagens que adviriam aos servidores em particular, com a ampliação e generalização de concessões como a de uma assistência patronal eficiente, por exemplo. Promovam-se, ainda, e a curto prazo, a integração e reestruturação dos quadros, principalmente os de comando e supervisão, assegurando-se a manutenção de situações funcionais legítimas e necessárias e ter-se-á obviado um dos motivos mais fortes de apreensão do servidor, principalmente dos que ocupam postos de direção.

Palestras, cursos e publicações informativas seriam os instrumentos naturais dessa política, enfatizando-se a cooperação dos chefes, em particular, considerada a influência dos encargos de liderança que lhe são próprios, sobre a coletividade funcional.

O aproveitamento da experiência funcional comprovada, independentemente da anterior vinculação do servidor que a portar, a essa ou aquela entidade extinta é, também, fator básico de rápida integração administrativa do INPS. Ignorar-se essa circunstância seria alimentar um dos mais fortes motivos de desajuste das coletividades funcionais previdenciárias, ora, apenas, justapostas, mas ainda não verdadeiramente unidas.

Plenamente cõscio dessa realidade está, aliás, o dr. Francisco Luiz Tôres de Oliveira, como expressamente o salientou no

seu discurso de investidura no cargo de presidente do INPS. Nessa oportunidade disse o nosso atual presidente que buscaria os seus auxiliares no campo de toda a coletividade previdenciária, desde que inteirado das qualidades e aptidões dos seus integrantes, abstenção feita de sua origem administrativa. Nem poderia ser outro o procedimento de uma administração avisada e cônica de que, para o equacionamento dos problemas específicos de muitas das antigas entidades, a experiência dos seus quadros no particular não poderia ser subestimada.

CONCLUSÕES

As conseqüências dessa política não deixariam de traduzir-se na transformação paulatina da atitude do funcionário, que se tornaria num elemento preparado para enfrentar os fatos com realismo e construtividade, principalmente porque se dissipariam as suas suspeitas e frustrações. A sua integração numa nova comunidade funcional ampliada e sua receptividade às modificações dos processos de trabalho, seriam grandemente facilitados, pois todos reagem melhor aos problemas, aceitando-lhes as soluções, quando lhes sabem as origens. Por outro lado, um indivíduo convenientemente informado e esclarecido, mais facilmente se liberta dos preconceitos e «clichés» que lhe bloqueiam a mente, comprometendo-lhe a visão sensata das coisas. Reflexos positivos nos serviços do INPS não tardariam a se verificar, com ecos salutares no seio do público em geral, pois o que preocupa a coletividade não é propriamente que a Previdência seja administrada unificada ou fragmentariamente, mas que os seus interesses, junto à mesma, sejam atendidos com oportunidade, correção e eficiência.

Enfim, tudo se resumiria em saber conduzir o elemento humano e tirar dele o melhor, pois como muito bem salientou Henry Fayol, já nos albores do século, numa visão de precursor e numa afirmativa a um tempo pragmática e humanista: «A administração», diz ele, «que comporta a aplicação de inúmeros conhecimentos e de muitas qualidades pessoais, é sobretudo a arte de lidar com homens».

*
* *

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807, de 26/8/60)
- Lei da Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200, de 25/2/67)
- Regulamento Geral da Previdência Social (Decreto nº 60.501 de 14 de março de 1967).
- Lei Orgânica dos Serviços Sociais (Decreto-lei nº 7.526, de 7/5/45).

NOMES CITADOS

José Dias Corrêa Sobrinho

Frederick Winslow Taylor

Francisco Luiz Tórres de Oliveira

Henry Fayol

PUBLICAÇÕES CONSULTADAS

Previdência Social, de Celso Barroso Leite e Luiz Paranhos Veloso

Chambers's Encyclopaedia, verbêtes: *Social Insurance* e *Ministry of National Insurance*

Administração Industrial e Geral de Henry Fayol

Mesário Estatístico Atuarial de maio de 1967 e Boletins de Serviço do INPS

COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS

O Regime de Acumulação na Constituição do Brasil de 1967

CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA

A Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, introduziu sensível alteração no regime de proibição de acumular.

A sistemática, que se vinha formando em nossa legislação específica que rege o assunto, não há dúvida que foi alterada, abstraindo-nos do rigorismo adotado pela Carta outorgada em 1937.

O regime da Constituição de 1946 não era ideal, inclusive pela rigidez da regra geral de proibição de acumular quaisquer cargos, porém as suas deficiências poderiam ser sanadas com pequenas emendas, atendida a experiência sobre o assunto.

Não raro, uma norma constitucional, ainda que pouco feliz, é melhor que outra que deturpe a sistemática desenvolvida pela legislação complementar e regulamentar, pela jurisprudência administrativa ou dos tribunais.

O Direito é orgânico e se desenvolve dentro de processos harmônicos e racionais. É produto de vivência, de experiência, nasce do homem e em torno dele se desenvolve, aperfeiçoando-se na jurisprudência e fixando-se nos códigos.

O Direito em si contém a fonte de regeneração de seus tecidos, e o legislador é também instrumento dessa vivificação na medida da sensibilidade que revelar pelas falhas da lei.

A Constituição de 1967, como afirmamos, alterou sensivelmente o regime de proibição de acumular, que é assunto, aliás, de legislação ordinária. A Constituição de 1891 é que o tornou de ordem constitucional através de uma emenda ao art. 73, dada quase sub-repticiamente e que passou sem qualquer debate no Congresso.

A matéria, então, passou a ser de natureza constitucional, descendo a minúcias, por vêzes, nem sempre compatíveis com o texto de uma Carta Política.

Diante da irrecusável realidade dos fatos, passemos a examinar o novo texto constitucional na parte referente ao regime de acumulação.

A Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, trata do assunto em seu Capítulo VII, concernente ao Poder Executivo, Seção VII, que cuida «*Dos Funcionários Públicos*», art. 97. Os parágrafos 3º, 4º, 5º e 6º, do art. 94, ocupam-se de regras de incompatibilidades referentes aos militares (Seção VI — «*Das Forças Armadas*»). Dêsse modo, há matéria de regime de incompatibilidades que se entrelaça com o de acumulação inserta nesse mesmo Capítulo, e a que nos referiremos quando oportuno.

Assim dispõe o art. 97 da atual Constituição:

«Art. 97. É vedada a acumulação remunerada, exceto:

- I — a de juiz e um cargo de professor;
- II — a de dois cargos de professor;
- III — a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

IV — a de dois cargos privativos de médico;

§ 1º Em qualquer dos casos, a acumulação somente é permitida quando haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.

§ 2º A proibição de acumular se estende a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

§ 3º A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo, cargo em comissão ou ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados».

No *caput* do art. 97 é que está a sensível alteração introduzida pela Constituição de 1967.

Cabe, de logo, observar que a atual Carta Política limitou-se a copiar a expressão usada pela primeira Constituição republicana, pela Constituição de 1934 e pela de 1937, desprezando a fórmula que o constituinte de 1946 encontrou para superar os problemas e os equívocos gerados pelo artigo 73 da Constituição de 1891. Só podemos atribuir êsse fato a um cochilo do indormido constituinte, o mesmo cochilo, quiçá, que tem colocado, com surpreendente constância, a expressão «acumulação remunerada» em certa esplêndida revista de assuntos administrativos como epígrafe permanente de transcrições de pareceres sobre aquele assunto.

Assim dizia a primeira Constituição da República em seu art. 73:

«Art. 73. Os cargos públicos civis ou militares são accessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatui, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.» (grifei).

A Constituição de 1934 reproduziu o preceito — «acumulação de cargos públicos remunerados» — sem atentar para a celeuma que se levantou em torno do assunto e para a lição que poderia ter colhido na aplicação prática daquele dispositivo. Rui Barbosa liderou, verdadeiramente, com aquela lucidez que nunca cessamos de admirar, os que malsinaram a expressão — *acumulação remunerada* — sem significado maior porém que poderia ensejar comportamento altamente imoral e inconveniente para a Administração Pública, pois que o funcionário deteria o cargo bem como desempenharia suas atribuições, com as vantagens decorrentes, enquanto exercesse um outro em regime de acumulação. É o que se chama de *acumulação de autoridade*, como diz a doutrina espanhola. É a concorrência de condições de autoridade em um só titular de dois cargos, conforme adverte Enrique Serrano Guirado («Las Incompatibilidades de Autoridades y Funcionarios» — Madrid, 1956, págs. 33).

A acumulação de autoridade é muito mais perniciosa que a acumulação de cargos, embora esta implique necessariamente naquela, atenuada, porém, pelas regras de conveniência administrativa ou de interesse público.

Sendo permitidas as *acumulações remuneradas*, deixa o servidor de perceber vencimento, remuneração e vantagens por um dêles, porém acumula as *autoridades* que lhe advêm do simples exercício de ambos os cargos ou de exercício de um e detenção de outro.

A Constituição de 1946, nesse ponto, ao nosso ver, foi sábia, ao proibir, como regra geral, a acumulação de *quaisquer cargos*, entendendo o aplicador da norma que a simples detenção do cargo não elidia a aplicação da norma proibitiva. Até mesmo na colocação do dispositivo no texto foi mais correta, pois que o art. 185, que vedava a acumulação, vinha logo a seguir ao postulado inscrito no art. 184, que dizia serem os cargos públicos acessíveis a todos os brasileiros. A proibição contida no art. 185, assim, estava intimamente vinculada ao postulado inscrito no dispositivo imediatamente anterior, quicá como uma das garantias essenciais para a sua realização prática.

Na Constituição de 1967, tal não ocorre, havendo uma interferência entre o postulado, reproduzido no art. 95, e a vedação de acumulação remunerada, contida no artigo 97, que contribui para a consecução dêle, contribuição essa, já agora, desfigurada ou minimizada.

Foi reeditada, dêsse modo, a malsinada expressão usada na Constituição de 1891, de 1934, e até mesmo na de 1937, sem nenhum proveito maior (pelo menos aparente) para o serviço público, a reavivar os equívocos, as dúvidas, os enganos, as quêrelas que já supúnhamos coisas superadas, pertencentes ao passado que só valem enquanto servem de lição para não reinci-

dência no êrro. Dizia Ortega y Gasset que «el hombre creador necesita absorver el pasado precisamente para evitarlo, para transcenderlo».

A *contrario sensu* do que expressamente dispõe a nova Constituição Federal, não é proibido acumular cargos não remunerados.

Daí resulta que a vedação de acumular cargos não é a regra geral, como antes acontecia pelo regime da Constituição de 1946; agora, o que é proibida é a *acumulação remunerada*, ou antes, é *permitida a acumulação de dois cargos desde que não remunerados*, tirante os casos de exceção constantes dos itens, I, II, III e IV. A salvo o interesse da Administração, que comanda a aplicação das normas que informam o regime de acumulação de cargos, já não se pode falar em regra geral rígida de vedação de acumular.

Sumariando, pelo nôvo regime, temos:

É permitida a acumulação de dois cargos desde que:

- a) não perceba o funcionário pelo exercício de ambos;
- b) seja um de juiz e outro de professor;
- c) os dois sejam de professor;
- d) seja um de professor e outro técnico ou científico;
- e) os dois sejam privativos de médico.

Se se fôsse, além do mais, dar interpretação restritiva, dever-se-ia aplicar à hipótese da alínea a todo o disposto no § 1º, do art. 97, que diz:

§ 1º Em qualquer dos casos, a acumulação sômente é permitida quando haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.»

Mas o de que não há dúvida é de que, naquela hipótese, só será legítima a acumulação, ainda que não remunerada, se os cargos forem efetivamente exercidos em horários compatíveis.

Dir-se-á, por outro lado, que todos os cargos, funções ou empregos são remunerados, quanto mais não fôsse porque está em vigor o princípio de que «é vedada a prestação de serviços gratuitos», princípio êsse inscrito no art. 4º da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União). Acontece que a nova Constituição do Brasil de 1967 permite a prestação de serviços gratuitos no caso de acumulação de cargos. E o faz sem excluir o acumulador do exercício efetivo de ambos os cargos em horários compatíveis. Uma lei de hierarquia superior, assim, revogou em parte aquêlê princípio.

Logo, é permitida a acumulação de dois cargos, em princípio, desde que o funcionário os exerça efetivamente e só perceba vencimento ou vantagem pelo exercício de um dêles.

Acontece que o funcionário poderá afastar-se na forma da lei para que trate de interêsse particular, por motivo de férias ou como decorrência de licença especial. Em qualquer dessas hipóteses, cremos nada impedir só exerça o funcionário um dos cargos, como é curial, e, nas duas últimas, perceba vencimentos ou vantagens de ambos, se não desfiguraria o caráter daqueles institutos — férias e licença especial, cujos períodos de afastamento a lei considera como de efetivo exercício.

Casos há em que o ocupante de cargo público não percebe vencimento, remuneração, salário ou ordenado e, sim, estipêndio, taxa ou custa, como na hipótese dos serventuários da Justiça. Nem por isso estarão êles imunes ao regime.

A Constituição se refere à acumulação *remunerada* em sentido genérico. Todos aquêles que ocuparem cargos, funções ou empregos públicos, percebendo, ou não, dos cofres públicos, estão sujeitos às regras contidas no art. 97 da Constituição do Brasil de 1967.

Quanto às regras de exceção à norma geral, preconizadas no art. 185 da Constituição de 1946, continuam, em princípio, as mesmas, acrescidas da norma que dispõe sobre a possibilidade do exercício cumulativo de dois cargos privativos de médico. Esta exceção, como se sabe, é a reprodução parcial da Emenda Constitucional nº 20, de 25 de maio de 1966, que alterou a redação do referido art. 185 da Carta Magna de 1946. Reprodução não literal, porque a Emenda Constitucional nº 20 dizia: «a de dois (cargos), destinados a médicos», enquanto a Constituição atual diz: «a de dois cargos privativos de médico». *Destinado* é cargo reservado a médico. Cargo privativo de médico é cargo *próprio* de médico, *peculiar* a êle, *restrito* a êle e a ninguém mais. O cargo de médico do serviço público é *destinado* ao médico porque dêle é *privativo*, assim como o de Diretor de uma casa de saúde deve ser, naturalmente, confiado a um médico. Dêsse modo, não é só o cargo de médico que é acumulável com outro igualmente de médico e, sim, qualquer outro *privativo* de médico, como, por exemplo, o de Diretor de um hospital.

Vale observar que a Constituição de 1946, em seu artigo 185, seja na redação primitiva, seja naquela que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1966, dizia ser «vedada a acumulação», «exceto a prevista no art. 96, nº I», que era a seguinte:

«Art. 96. É vedado ao juiz:

I — exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo o magistério secundário

e superior e os casos previstos nesta Constituição, sob pena de perda do cargo judiciário.»

O art. 97 da Constituição atual não reproduziu aquela referência, ou melhor, abandonou o que se contém, já agora, no art. 109.

Por outro lado, o assunto ficou suficientemente esclarecido quando, ao invés de dizer, como o fazia a Constituição de 1946, «salvo o magistério secundário e superior» disse — «salvo um cargo de magistério», em consonância com o item I, do art. 97, que dispõe:

«Art. 97. É vedada a acumulação remunerada, exceto:

I — a de juiz e um cargo de professor.»

Acrescentou, porém, o constituinte, no § 1º, dêsse mesmo artigo 97, que:

«*Em qualquer dos casos*, a acumulação somente é permitida quando haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.»

No regime anterior, isto é, em face do que dispunha o Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, que regulamentou os artigos 188 a 193 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários), o juiz estava excluído do atendimento dêsse requisito constitucional de correlação de matérias, embora resultante essa exclusão de um evidente engano na interpretação feita pelo regulamentador ao item II, do parágrafo único, do art. 188 daquele diploma legal.

Presentemente, não cremos possa haver mais dúvidas de que em *qualquer dos casos* há que se examinar o requisito da correlação de matérias entre as atribuições específicas de um cargo e as de outro. No caso do juiz, entre as atribuições específicas dêsse cargo e a matéria lecionada.

A Constituição de 1967 permitiu, conseqüentemente, exerça o juiz um cargo de professor, *tout court*, sem especificar, porém limitou quanto à observância obrigatória do requisito da correlação de matérias. É de indagar, então: poderá o juiz ser professor de um curso primário? De que disciplina? De curso secundário? De que disciplina? Nesta hipótese, somente — a de lecionar em curso secundário —, é que nos parece ser viável, apesar de que hoje há quem entenda que o curso ginásial não implica em especialização. A prosperar essa tese, que já encontrou a melhor ressonância no próprio Supremo Tribunal Federal, temos dúvidas se o juiz poderá acumular êsse cargo com o de professor secundário, levando-se em conta o requisito legal da correlação de matérias. Se a especialização que se requer é

do curso e não a do professor (o que nos parece um absurdo, *data venia*), estamos ansiosos para saber, dentro da aplicação coerente dêsse ponto de vista, qual o argumento para se provar a correlação de matérias...

Cumpra, ainda, verificar que, pelo regime anterior da Constituição de 1946, os Ministros do Tribunal de Contas da União tinham tratamento igual ao dispensado aos juizes em matéria de acumulação, por força do que expressamente dispunha o § 1º, do art. 76, daquela Lei Magna, *verbis*:

«§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos».

Com efeito, como a Constituição concedera àqueles Ministros «os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos», *ipso facto* conferiu-lhes o direito de acumular cargos públicos de maneira igual ao concedido àqueles integrantes do Poder Judiciário, isto é, com um cargo de magistério secundário ou superior. Tais direitos foram estendidos aos Ministros dos Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos Estados, por via interpretativa.

Acontece, porém, que, pela Constituição do Brasil de 1967, deixaram os Ministros do Tribunal de Contas de gozar daqueles direitos, pois que o dispositivo constitucional, que cogita da matéria contida no § 1º, do art. 76, da Constituição anterior, deu nova forma ao preceito, retirando a expressão — «terão os mesmos direitos», só deixando — «terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos».

Dêsse modo, ao nosso ver, os Ministros dos Tribunais de Contas, da União, do Distrito Federal e dos Estados, já não poderão acumular dentro da hipótese prevista para os magistrados, e, sim, dentro da prevista no item III, do art. 97, da atual Constituição.

O § 2º, do art. 97, da Constituição do Brasil de 1967, pretendeu deslindar a controvérsia da proibição de acumular *quaisquer* cargos. Inspirou-se o constituinte, ao redigi-lo, no art. 189 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, assim como o § 1º, cuja fonte talvez seja o que se contém no item II, do art. 188, daquele diploma legal. Reduziu o longo enunciado da redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1966, e substituiu a expressão — (entidades) paraestatais — para «empresas públicas».

Pelo Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, «empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito

privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades de Administração Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o Governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito».

Tinha o constituinte já em mente o esquema da organização da Administração Federal consagrada um mês após no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que classifica a Administração em Direta e Indireta, compreendendo esta as Autarquias, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista. Dadas as circunstâncias excepcionais em que foi elaborada a quinta Constituição republicana, tudo nos leva a crer haver ela se inspirado, nesse ponto, em texto de decreto-lei baixado um mês depois de seu advento.

Aquilo que se contém no § 2º, do art. 97, da atual Constituição, é o que se tachava de inconstitucional na Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 (art. 189), que *estendeu* a proibição à acumulação de cargos da União com os dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Entidades Autárquicas e Sociedades de Economia Mista.

O § 2º, do art. 97, da atual Constituição, também *estende* a proibição, porém não é melhor sua redação que a do Estatuto dos Funcionários.

No que se refere aos inativos, a Constituição de 1946 silenciava, ficando o disciplinamento da matéria por conta da legislação ordinária.

Sobre o assunto, assim dispôs a Lei nº 1.711, de 1952:

«Art. 192. Não se compreendem na proibição de acumular, nem estão sujeitos a quaisquer limites:

.....
d) a percepção de proventos quando resultantes de cargos legalmente acumuláveis».

Recorde-se que tal preceito foi regulamentado pelo artigo 10 do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, assim expresso:

«Art. 10. A acumulação de proventos de inatividade, resultante de aposentadoria ou disponibilidade, ou dêste com a retribuição de atividade, só é permitida quando proveniente de cargos acumuláveis, ressalvados os casos decorrentes do disposto no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias».

E o art. 191 daquela mesma Lei 1.711, de 1952, permitia ao funcionário aposentado, que não o fôsse por invalidez, exercer

cargo em comissão e participar de órgão de deliberação coletiva, desde que julgado apto em inspeção de saúde.

Esses princípios sobrevivem à atual Constituição que só fez ampliar as exceções, conforme se depreende do § 3º, do art. 97, *verbis*:

«§ 3º A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo, cargo em comissão ou ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.»

Somente nesses casos é que não se aplica, donde se conclui que, nas demais situações, se aplica, vale dizer, como vinha sendo aplicado antes.

Faz-se mister observar uma impropriedade na redação dos parágrafos 2º e 3º, do art. 97, o que vem revelar, mais uma vez, que o constituinte se inspirou no art. 189 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, absorvendo até a sua redação inadequada.

Na Lei nº 1.711, de 1952, lá está:

«A proibição do artigo anterior estende-se à acumulação de cargos...»

Na Constituição de 1967, assim ficou:

«§ 2º A proibição de acumular se estende a cargos...».

Ora, não é a proibição que se estende, o que seria odioso, nem que não se aplica, o que seria um privilégio, e, sim, o regime todo: a norma geral da proibição e suas regras de exceção.

Demais disso, o que se pretendeu no § 3º, do art. 97, foi fazer uma afirmativa em primeiro lugar, isto é, fixar uma norma — como a do *caput* desse mesmo art. 97 —, e, depois, estabelecer uma ressalva.

Da maneira como foi redigido esse parágrafo, à primeira vista dá aos incautos uma impressão enganadora.

O § 3º, do art. 97, desse modo, estabeleceu ressalva ao regime que se aplica aos inativos:

- a) poderá exercer mandato eletivo,
- b) poderá exercer cargo em comissão,
- c) poderá prestar serviços técnicos ou especializados mediante contrato.

Quanto à ressalva contida no item a, o aposentado, por ela, passou a desfrutar do mesmo regime que certos militares tinham durante a vigência da Constituição de 1946, em face de decisão do Supremo Tribunal Federal (1956). Esse preceito, pela atual Constituição, se aplica aos militares da reserva e reformados (§ 6º, do art. 94, da Constituição de 1967).

Quanto à ressalva referida no item *b*, reedita a nova Constituição o mandamento contido no art. 191 da Lei nº 1.711, de 1952 (Estatuto dos Funcionários), para permitir ao aposentado o exercício de cargo em comissão, embora sem transcrever as ressalvas acauteladoras expressas no aludido dispositivo estatutário. Parece evidente, todavia, que se aplicará, na hipótese, o art. 191 do Estatuto dos Funcionários, que continua em vigor, e que assim dispõe:

«Art. 191. Salvo o caso de aposentadoria por invalidez, é permitido ao funcionário aposentado exercer cargo em comissão e participar de órgão de deliberação coletiva, desde que seja julgado apto em inspeção de saúde que precederá sua posse e respeitado o disposto no artigo anterior.».

O artigo anterior a que se refere êsse dispositivo é aquele que proíbe ao funcionário exercer mais de uma função gratificada ou participar de mais de um órgão de deliberação coletiva.

Aos militares da reserva e reformados se aplica, também, êste preceito (§ 6º, do art. 94, da Constituição de 1967).

Quanto à ressalva do item *c*, por força de mandamento constitucional, passou o aposentado a poder prestar serviços técnicos ou especializados mediante contrato regido pela legislação trabalhista (art. 104, da Constituição do Brasil), o que se aplica, igualmente, aos militares da reserva e reformados (§ 6º, do art. 94, da Constituição). A lei deverá definir o que sejam «serviços técnicos ou especializados». O mandamento não nos parece auto-aplicável, embora de antemão se possa dizer que só o fato de ser prestação de serviços técnicos ou especializados, pelo regime da legislação trabalhista, não basta para excluir do regime de proibição de acumular. Cremos que *contrato de emprego, prestação de serviços em caráter permanente*, é cargo para efeito de aplicação das regras de vedação de acumular.

Cumpra notar que, nas três hipóteses, o aposentado continuará a perceber o provento resultante de sua aposentadoria, independentemente da percepção do subsídio ou do vencimento do cargo em comissão ou da retribuição correspondente aos serviços técnicos ou especializados por êle prestados.

Observe-se que a atual Constituição não incorporou ao seu texto o parágrafo único, do art. 185, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 25 de maio de 1966. Poder-se-á admitir que «os professores da antiga Fundação Educacional do Distrito Federal» têm a sua situação definida por aquele preceito, em que põe à tese de que não há direito adquirido contra preceito constitucional. No caso daqueles professores, amparados pela Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, a Constituição anterior, através da Emenda Constitucional nº 20, de 1966, os incluiu

expressamente na exceção à regra geral de proibição de acumular cargos públicos, ou melhor, os excluiu do regime, desde que atendido o requisito da compatibilidade de horários.

Assim, a nosso ver, satisfeitos os requisitos expressos pela Emenda Constitucional nº 20, de 1966, a situação daqueles professores está a salvo de qualquer restrição ulterior.

No que se refere aos militares (art. 92, §§ 3º, 4º, 5º e 6º) o assunto gira, quase todo, em torno de incompatibilidade, em razão de seu *status*. O § 4º, do art. 92, da nova Carta, alterou a redação do § 4º, do art. 182, da Constituição de 1946, que era assim:

«§ 4º O militar em atividade que aceitar cargo público temporário, eletivo ou não, será agregado ao respectivo quadro e somente contará tempo de serviço para a promoção por antigüidade, transferência para a reserva ou reforma. Depois de oito anos de afastamento, contínuos ou não, será transferido, na forma da lei, para a reserva, sem prejuízo da contagem de tempo para a reforma.».

A Emenda Constitucional nº 19, de 7 de dezembro de 1965, deu nova redação a êsse dispositivo, que passou a ser assim:

«§ 4º O militar em atividade que aceitar qualquer cargo público civil temporário não eletivo será agregado ao respectivo quadro e somente poderá ser promovido por antigüidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção, transferência para a reserva ou reforma. Depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, será transferido, na forma da lei, para a reserva, ou reformado.»

Com o advento da quinta Constituição republicana, o § 4º passou a ter a seguinte redação já também alterada:

«§ 4º O militar da ativa que aceitar qualquer cargo público civil temporário, não eletivo, assim como em autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá ser promovido por antigüidade, enquanto permanecer nessa situação, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção, transferência para a reserva ou reforma. Depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, será transferido, na forma da lei, para a reserva, ou reformado.».

Dêsse modo, o militar da ativa poderá aceitar qualquer cargo público civil temporário, não eletivo, em autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, porém ficará agregado ao respectivo quadro, sendo transferido para a reserva, ou reformado, depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não. Se o cargo público civil for eletivo, será diferente a situação, pois que o militar se afastará temporariamente da atividade, a ela retornando expirado o mandato. E, enquanto durar o mandato eletivo, não terá direito, a nosso ver, aos vencimentos e vantagens do seu posto cumulativamente com os subsídios ou vencimentos do cargo civil. Para a percepção cumulativa, só se transferir-se para a reserva ou reformar-se, à vista do que dispõe o § 6º, do art. 94, *in fine*, que manda aplicar aos militares a regra contida no § 3º, do art. 97, que diz que a proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo.

Acresce que o militar da ativa, agregado ao respectivo quadro, enquanto exercer qualquer cargo público civil temporário, não terá direito aos vencimentos e vantagens do seu posto, facultando a nova Carta a opção, o que não ocorria na Constituição de 1946.

Por derradeiro, cumpre indagar: a atual Constituição piorou ou melhorou o regime de acumulação de cargos?

Sem responder objetivamente à indagação, podemos assegurar que o constituinte perdeu uma ótima oportunidade para fazer uma revisão do tratamento legal dado ao assunto, valendo-se da lição do passado, da jurisprudência e da boa razão, para ajustar as normas à realidade nacional dentro de um sentido de justiça e considerando o interesse do serviço público. O texto ressen-te-se, inclusive, do mesmo mal de que padece todo aquele diploma legal, que é a redação descuidada, fruto do açodamento em que foi elaborada a quinta Carta Magna de nossa República.

Na atual Constituição do Brasil, negligenciou-se por demais a forma que deixa muito a desejar até a quem não é purista. Improriedade em texto de lei, todavia, é também imperdoável vício de linguagem, mormente em se tratando de um código fundamental, além de dificultar sua exata e pronta interpretação.

Disse Reed Dickerson que seria difícil exagerar a importância de saber preparar corretamente um diploma legal. Um bom governo, disse ele, necessita de leis que digam o certo de modo certo, na linguagem mais clara, mais simples e mais acessível. (*)

(*) Veja-se, a seguir, o Parecer Nº 559-H, de 6 de setembro de 1967, do Sr. Consultor-Geral da República, Professor Adroaldo Mesquita da Costa, em que Sua Excelência aborda a tese defendida neste artigo.

PR 7.736-67 — Nº 559-H, DE 6 DE SETEMBRO DE 1967

«Aprovo. Em 12-9-67» (Enc. ao DASP, em 15-9-67)

Assunto: Acumulação remunerada. Expressão constante do art. 97 da vigente Constituição Federal. Origens históricas do instituto. Conceito doutrinário e jurisprudencial sobre o mesmo princípio, inserto nas Constituições passadas. Permanece como regra geral a proibição. Como exceções só se admitem aquelas expressamente indicadas.

PARECER

Discute-se, neste processo, o problema da acumulação, face aos termos da nova Constituição Federal que, em seu art. 97, declara:

«É vedada a acumulação remunerada, exceto:
..... (grifei),

não repetindo, *ipsis litteris*, o mandamento da Carta de 1946, assim redigido:

«Art. 185. É vedada a acumulação de quaisquer cargos» (grifei).

2. A sutilidade redacional do novo texto não passou despercebida aos estudiosos do assunto, principalmente àqueles que lidam, diuturnamente, no trato das complexas questões relativas ao instituto.

3. Assim é que o Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, digno Assistente Jurídico do DASP e membro da Comissão de Acumulação de Cargos, impressionando-se, de imediato, com a alteração verificada, elaborou brilhante e minucioso trabalho, a respeito da hipótese, através do qual ressalta o seu entendimento sobre a matéria.

4. Convém transcrever alguns trechos do citado trabalho, intitulado «O Regime de Acumulação na Constituição do Brasil de 1967», e publicado pelo Serviço de Documentação do DASP, para se ter idéia de como o ilustre Assistente Jurídico interpreta o assunto. Diz ele:

«A Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, introduziu sensível alteração no regime de proibição de acumular.

A sistemática, que se vinha formando em nossa legislação específica que rege o assunto, não há dúvida

que foi alterada, abstraindo-nos do rigorismo adotado pela Carta outorgada em 1937.

O regime da Constituição de 1946 não era ideal, inclusive pela rigidez da regra geral de proibição de acumular quaisquer cargos, porém as suas deficiências poderiam ser sanadas com pequenas emendas, atendida a experiência sobre o assunto.

.....

A Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, trata do assunto em seu Capítulo VII concernente ao Poder Executivo, Seção VII, que cuida «*Dos Funcionários Públicos*», artigo 97. Os parágrafos 3º, 4º, 5º e 6º, do art. 94, ocupam-se de regras de incompatibilidades referentes aos militares (Seção VI — «*Das Forças Armadas*»). Dêsse modo, há matéria de regime de incompatibilidades que se entrelaça com o da acumulação inserta nesse mesmo Capítulo, e a que nos referiremos quando oportuno.

E, mais adiante, afirma:

«No *caput* do art. 97 é que está a sensível alteração introduzida pela Constituição de 1967.

Cabe, de logo, observar que a atual Carta Política limitou-se a copiar a expressão usada pela primeira Constituição republicana, pela Constituição de 1934 e pela de 1937, desprezando a fórmula que o constituinte de 1946 encontrou para superar os problemas e os equívocos gerados pelo artigo 73 da Constituição de 1891. Só podemos atribuir êsse fato a um cochilo do indormido constituinte, o mesmo cochilo, quiçá, que tem colocado, com surpreendente constância, a expressão «acumulação remunerada» em certa esplêndida revista de assuntos administrativos como epígrafe permanente de transcrições de pareceres sobre aquele assunto.

Em seguida, ao comentar os termos insertos na Constituição de 1934, relembra a polêmica anteriormente travada em torno da expressão «acumulação remunerada», citando Rui Barbosa como um dos líderes, entre aqueles que a malsinaram. Acena, inclusive, com o que denomina de «acumulação de autoridade», como diz a doutrina espanhola, acrescentando:

«A acumulação de autoridade é muito mais perniciosa que a acumulação de cargos, embora esta implique necessariamente naquela, atenuada, porém, pelas regras de conveniência administrativa ou de interesse público.

Sendo permitidas as acumulações remuneradas, deixa o servidor de perceber vencimento, remuneração e vantagens por um deles, porém, acumula as autoridades que lhe advêm do simples exercício de ambos os cargos».

E, arremata:

«*A contrario sensu* do que expressamente dispõe a nova Constituição Federal, não é proibido acumular cargos não remunerados.

Daí resulta que a vedação de acumular cargos não é a regra geral, como antes acontecia pelo regime da Constituição de 1946; agora, o que é proibida é a *acumulação remunerada*, ou antes, é permitida a *acumulação de dois cargos desde que não remunerados*, tirante os casos de exceção constantes dos itens I, II, III e IV. A salvo o interesse da Administração, que comanda a aplicação das normas que informam o regime de acumulação de cargos, já não se pode falar em regra geral rígida de vedação de acumular».

5. A mesma tese é defendida pelo Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, na qualidade de relator dêste processo, submetido à consideração da Comissão de Acumulação de Cargos, e que versa sôbre a possibilidade de funcionário do Banco do Brasil, atualmente em gozo de licença para tratar de interesses particulares — sem remuneração — poder acumular êste emprêgo com função de serventuário da Justiça do Distrito Federal, para a qual se submeteu a concurso público, tendo sido aprovado, e prestes a ser nomeado.

6. A C.A.C., acolhendo parecer do relator da matéria, em sessão de 11 de julho do corrente ano, concluiu pela legitimidade da pretensão, face à nova redação dada pelo art. 97 da Lei Maior, ao tratar da espécie.

7. O problema está a exigir, sem dúvida, exame criterioso, de modo a fixar a verdadeira inspiração do mandamento constitucional, impedindo, destarte, interpretações deturpadas e não condizentes com os próprios objetivos do instituto.

8. A vedação de acumular cargos públicos não é uma preocupação recente dos legisladores pátrios e do Governo. A questão é secular. Suas origens remontam ao alvorecer do Brasil Império.

9. Foi D. Pedro I que, no intuito de banir da Côrte as orgias financeiras acatadas por D. João VI para evitar as importunações danosas, deu início à política de restrições aos desmandos, através de decretos imperiais de 13 de fevereiro e 18 de junho de 1822, proibindo «fôsse reunido em uma só pessoa mais de um ofício ou emprêgo e vencesse mais de um ordenado».

10. Diz João Barbalho (Constituição Federal Brasileira — Comentários, pág. 339) que «a boa doutrina não pode inteiramente vingar e o preceito tão formalmente posto foi cedendo de sua inflexibilidade. A monarquia não podia prescindir do favoritismo, do validismo, e interesseiro como elle é, pode conseguir conservar aquella sua prerrogativa de arranjar bons vencimentos acumulados de muitos cargos».

11. Com a República, ressurgiu a oportunidade de se implantar um sistema moralizador, capaz de liquidar com os abusos.

12. Dêsse pensamento resultou a incorporação, no texto da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, de cláusula proibitiva de acumulações, inserta no seu art. 73, *verbis*:

«Os cargos públicos civis, ou militares, são accessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial, que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas».

13. Como se vê, a expressão «vedadas as acumulações remuneradas», não constitui inovação da Constituição de 1967. A primeira Constituição republicana já tratava do assunto empregando os mesmos termos.

14. A doutrina e a jurisprudência, de início vacilante quanto ao entendimento da proibição contida no artigo 73 da Constituição de 1891, uniformizou-se de maneira a sugerir, sempre, um mesmo comportamento.

15. José Affonso Mendonça de Azevedo, em sua obra «A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal», menciona dezenas de decisões do Pretório Excelso, com respeito à aplicação do citado art. 73 da Carta de 1891.

16. A série de julgados da Egrégia Côrte tendia para o aprimoramento de execução do texto, dando-lhe, cada vez mais, conceito restritivo.

17. Entre as citações feitas por Mendonça de Azevedo, merecem destaque as seguintes:

«O S.T.F. em Ac. de 5-5-1915 parece ter reformado a jurisprudência constante de vários Acs. supra:

«Na proibição de acumulações remuneradas do art. 73 incide tôda percepção de vencimentos, por qualquer título de cargos inacumuláveis.

.....
A não acumulação de cargos e vencimentos se verifica e realiza pela proibição das acumulações remuneradas»

«A disposição do art. 73, da Constituição Republicana, vedando as acumulações remuneradas, é aplicável ao funcionário aposentado».

«A proibição de acumulação de *cargos públicos* remunerados, tradicionalmente consagrada pelo nosso direito no regime extinto, foi erigida em preceito constitucional de caráter geral e *absoluto* pelo art. 73, da Const. República.» (ob. cit., págs. 460-466-467) (os grifos não são do original).

18. Rui Barbosa condenou, veementemente, o preceito em causa. Mas o condenou pela natureza absoluta que encerrava o seu conteúdo, não permitindo quaisquer exceções. E o faz nos seguintes termos:

«Em regra, as acumulações de cargos públicos são nocivas. Mas acumulações há «excepcionalmente», que o não são.

A Constituição enunciou a regra, deixando à lei ordinária o precisar as exceções. Logo, a lei ordinária, negando a existência das exceções contravém ao pensamento constitucional.» (Comentários à Constituição Federal Brasileira, página 195).

19. Entretanto, o insigne Mestre não negava a incidência da proibição ao *acúmulo de cargos públicos*, quando afirmava:

«Mas outro foi o alvo da proibição constitucional. Outro objeto não podia ela ter em mente senão banir do novo regímen um vício antigo: o vício sentido nas acumulações de cargos nacionais.

As acumulações, «em geral», são nocivas, porque desfavorecem o bom serviço do Estado.

Geralmente, com elas sofre o serviço público de dois modos.

Sofre o serviço, primeiro: porque, ordinariamente, cargos acumulados são cargos mal desempenhados. Uma atividade individual, suficiente ao exercício de uma função, cansa, entibia e se relaxa, dobrando o pêso.» (ob. cit., pág. 198-9).

20. Também o renomado Carlos Maximiliano, analisando o preceito do art. 73, da Constituição Republicana, assere, com inegável acêrto:

«O texto é radical e claro; não se presta a interpretações viciosas. Abrange todos os cargos, civis e militares; não admite acumulação de espécie nenhuma.

Englobam-se apenas funções inerentes a um cargo só, o que acontece, por exemplo, com o oficial superior e comandante, professor e diretor de instituto de ensino, magistrado e presidente de tribunal, e assim por diante.

.....

Bem avisado andou o legislador constituinte evitando referir-se a emprêgo, pôsto ou mandato; usou de um termo bem mais amplo, que abrange tudo; falou nos cargos públicos em geral. Não mencionou ordenado, vencimento, sôlido, gratificação, subsídio, emolumento, custas: o vocábulo — remunerar e seus derivados deveriam extirpar as exceções sub-repticiamente invocáveis...» (Comentários — Constituição Brasileira, pág. 760-1).

21. A Constituição, de 16 de julho de 1934, repetiu a proibição, no mesmo sentido, ao declarar no seu art. 172:

«É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios»,

e fez algumas exceções, com relação aos cargos de magistério e técnico-científicos, às pensões de montepio e às vantagens da inatividade, bem como à comissão temporária ou de confiança (§§ 1º, 2º e 3º).

22. O Decreto-lei nº 24, de 29 de novembro de 1937, que regulamentou aquêlê dispositivo, atendendo ao imperativo da *Lex Fundamentalis*, determinou a opção para o exercício de um só cargo, aos funcionários que estivessem ocupando mais de um cargo ou função, fora das exceções previstas (art. 2º). Isso significa que, ressalvadas as exceções prescritas, não se admitia a detenção de mais de um cargo pelo servidor.

23. Idêntico regime foi adotado pela Carta de 10 de novembro de 1937, mais rigoroso, ainda, por isso que não admitia exceções de espécie alguma. O seu art. 159, dispunha:

«É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.»

24. A Constituição de 1946, além de usar expressões outras, como: «É vedada a acumulação de quaisquer cargos», abrandou a aplicação do sistema, com as exceções que ela própria previa (art. 185).

25. A atual Constituição não acompanhou a de 1946, em suas exatas palavras, preferindo ressuscitar expressões das que lhe antecederam.

26. A dúvida, portanto, é em se saber qual o verdadeiro sentido jurídico no novo preceito, e quais as consequências dele decorrentes.

27. Entende a C.A.C. que a redação vigente permite, além das exceções, a acumulação de dois cargos, desde que não perceba o funcionário pelo exercício de ambos. Em resumo, poderia exercer dois cargos, mas, só por um percebia os seus vencimentos. Admite, assim, a revogação do princípio estatutário relativo à vedação da prestação de serviços gratuitos (art. 4º da Lei nº 1.711, de 1952).

28. Reconheço que o legislador constituinte não escolheu a melhor técnica para expressar o seu propósito, dando margem a dúvidas, até certo ponto aceitáveis, na fiel execução da regra.

29. Parece-me, porém, que a verdadeira inspiração constitucional é aquela traduzida no princípio da proibição absoluta, ressalvadas, tão-somente, as exceções expressamente previstas.

30. Não seria curial propugnar-se pela aceitação de um outro tipo de acumulação permitida, através de interpretação. Como exceções só reconhecidas as que estão indicadas na norma superior.

31. Quando o art. 97 fala em «acumulação remunerada», naturalmente pretende se referir ao cargo, mesmo porque não há cargo sem remuneração.

32. O fato de o servidor poder optar pelos vencimentos de um dos cargos, para que se possibilitasse a acumulação, seria medida inconveniente, contrária aos interesses da Administração e não autorizada pelo preceito maior.

33. Implicaria isto, também, na chamada «acumulação de autoridade», como bem acentua o Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, hipótese repelida pelo Mestre Rui, alertando, inclusive, para o seu caráter pernicioso.

34. Não me impressiona o argumento de não ter a Constituição mencionado a palavra *cargos*, e ter se referido, apenas, à *acumulação remunerada*.

35. Também na Constituição de 1946, não havia referência à *função* que tecnicamente difere do cargo. Mas o legislador ordinário se incumbiu de aprimorar o seu texto, em razão do seu exato propósito, tornando claro, na Lei nº 1.711-52 (art. 189), aquilo que para alguns parecia obscuro e duvidoso. A pecha de inconstitucionalidade com que se pretendeu atingir a regra do estatuto, foi, por inúmeras vezes, rechaçada por este Órgão.

36. Assim, não receio afirmar que o art. 73, da vigente Constituição, pretendeu e pretende vedar a acumulação de *Cargos*, ainda que omita essa expressão.

37. A análise histórica do instituto, o exame doutrinário e jurisprudencial de outros textos redigidos com as mesmas palavras, levam-me à convicção de que prevalece, ainda, a regra geral da proibição absoluta, abstraídas, é óbvio, as exceções nominalmente especificadas.

38. Que seria da Administração se tivesse de se sujeitar à vontade do servidor licenciado para ocupar um outro cargo? Não poderia preencher aquele cargo, por isso que estaria ele sempre à disposição do seu titular afastado, e que poderia retornar quando bem lhe aprouvesse.

39. Se não licenciado, mas, em efetivo exercício, sem remuneração, poderia obrigá-lo ao cumprimento integral de seus deveres e responsabilidades? Claro que não. A prestação de serviços gratuitos seria inconciliável com a aplicação das normas disciplinares.

40. E o princípio da isonomia, constitucionalmente consagrado? Seria possível admiti-lo, havendo dois servidores prestando idênticas tarefas, um percebendo seus vencimentos e outro, não?

41. O problema, embora à primeira vista complexo, não me induz a outro entendimento, senão o que ora esposo, amparado mesmo na doutrina e jurisprudência que analisaram a questão, posta em idênticos termos nas Constituições anteriores à de 1946.

Sub censura.

Brasília, 6 de setembro de 1967. — *Adroaldo Mesquita da Costa*, Consultor-Geral da República.

Prontuário de Redação Oficial

HELOÍSA DE BRITTO E SOUZA

Todo homem, orador, escritor ou poeta, todo homem que usa da palavra, não como de um meio de comunicação de suas idéias, mas como de um instrumento de trabalho, deve estudar e conhecer a fundo a força e os recursos dêsse elemento de sua atividade.

JOSÉ DE ALENCAR

(*) — (1)

O livro do Professor JOÃO LUIZ NEY, «*Prontuário de Redação Oficial*», já se encontra na quarta edição. Lançada pelo Departamento Administrativo do Pessoal Civil, como de resto, tôdas as demais, data a primeira edição de 1955. Contém um prefácio, onde êle se refere ao exíguo prazo de 20 dias, que lhe impuseram, para execução dessa obra. Cumpriu-o, entretanto, com a rapidez solicitada, apesar do enorme volume de material para arrolar e que necessitava de acurado estudo para sua conveniente aplicação.

A palavra *Prontuário*, é, por definição etimológica, um manual de indicações úteis; (2) é também, assim, que os servidores públicos deverão considerar êste livro, do qual poderão se utilizar, como de verdadeiro *vade mecum*.

O *Prontuário de Redação Oficial*, a que seu autor dedicou metuculoso cuidado na elaboração, torna-se precioso guia para quantos trabalhem em setores administrativos do funcionalismo público.

(*) As citações de obras consultadas se encontram no final do trabalho.

Ao ensejo do presente comentário, vem-nos, à lembrança, o artigo de Daniel Camarinha da Silva, na Revista do Serviço Público, (3) em que o autor pergunta: «Há uma literatura administrativa?» Tal indagação foi feita, visando apontar a utilidade ou mesmo a necessidade do levantamento da farta e esparsa matéria redatorial burocrática, através da qual pudéssemos verificar ter havido, sempre, uma *redação administrativa*, que buscava estilo próprio, atendendo, ou não, a requintes literários.

No livro ora em estudo, busca o autor — professor de linguagem — fugir do âmbito das controvérsias e o torna bastante didático. Ensina, corrige, esclarece, dirime dúvidas já ancestrais, entre nós e até enraizadas no campo da redação oficial. Com natural desembaraço, aplica teorias pedagógicas indispensáveis ao conhecimento de um idioma e, bem assim, aos temas que lhe são correlatos.

E por ser, também, funcionário público, é conhecedor do assunto, o que lhe facilitou a tarefa de racionalizar verdadeira caudal de documentos administrativos com que teve de lidar, para elaboração de seu trabalho. Estabeleceu, pela primeira vez, a técnica que regerá a contextura normativa dos atos burocráticos.

A 1ª edição dessa obra — declara-nos êle, no prefácio — preparara em atendimento à solicitação do Diretor da Escola de Serviço Público, então Cursos de Administração do DASP, para coligir toda documentação avulsa, que permitisse facilitar estudos de redação oficial. Desta forma, viu-se o Professor João Luiz Ney, a braços com incomensurável matéria burocrática, à qual resolveu dar forma e côr; estabeleceu a definição correta para cada espécie de documento existente e anexou, ainda, modelo próprio, acrescido de exemplos obtidos em fontes oficiais.

Apresenta a obra um questionário para a aferição da capacidade lingüística individual, bem como da aptidão para escrever. São formuladas, então, breves perguntas, muito concisas e profundas em tôrno da faculdade de redigir de cada pessoa. Constitui êsse adendo uma tradução feita pelo próprio autor, extraída de original em inglês, publicado em Washington, em 1950, sob a epígrafe, *Teste sua Redação*.

O livro possui, ainda, uma parte destinada à *Gramática e Estilo*. Pretende ensinar ao servidor o preparo da linguagem e o processo redatorial, apresentando as regras gramaticais que visem à melhoria do estilo da redação administrativa. Êste deve ser, primordialmente: sucinto, claro e objetivo — é o que nos diz o referido capítulo. E acrescenta não haver disposições gerais coercitivas para regularem o assunto.

São vistos, também, nesse capítulo, os solecismos, as cacografias, as deformações surgidas em qualquer texto, muitas vezes, displicentemente elaborado, inclusive outros descuidos e erros gramaticais frequentes no vernáculo popular, apontados, aí, com muita oportunidade.

Teria o professor transformado seu livro num mero dicionário de termos especializados, se o tivesse limitado, apenas, a um rol de definições. A obra é, entretanto, bem mais completa, pois, contém meticulosos estudos redatoriais e filológicos, indispensáveis em levantamentos dessa natureza. Nela são fornecidas teorias de ensino vernacular e sintático, às quais foram acrescentadas citações de autores célebres.

E o autor vai mais longe, quando relaciona *galicismos* já implantados em nossa redação oficial. Objetiva tal destaque evitar o abuso desse gênero de expressões, na terminologia administrativa e preconiza um estilo claro, defensor da pureza do idioma. Esclarece, no entanto, não se tratar de xenofobia, porém de um zelo que, sem ser extremado, tende a resguardar o patrimônio semântico, contra a exagerada intromissão de palavras estrangeiras, que acabam por empobrecer e desfigurar o vocabulário de um país, despindo-o de sua índole natural. Sabemos que isto faz qualquer língua perder sua autenticidade, ao curso de algum tempo.

Estabeleça-se um confronto entre o autor desta obra e outro, também funcionário e também escritor, que foi Machado de Assis, pois, vale contar o que de parecido ocorreu, quando este último foi incumbido de elaborar um levantamento a respeito de terras devolutas no Brasil, em 1885. Usou, então, toda a matéria por ele coligida até 1879, quando integrara uma comissão a isso destinada, prosseguindo, apenas, a parte de pesquisas e coleta de elementos relacionados com aquela legislação, que datava de 18 de setembro de 1850. Havia sido a lei inicial, regulamentada, somente em 1854 e a seguir, acumuláramos farta bagagem de leis e decretos em torno do assunto.

Foi uma tarefa exaustiva, a de Machado de Assis, que, além disso, redigiu todo o trabalho resultante de suas compilações. Lutou, portanto, com imensa variedade de documentos a reunir, para que pudesse levar a bom termo a missão que recebera, de vez que, desta feita, se reportou ao ano de 1831.

Publicou-o a Imprensa Nacional, sob o título — *Terras e o subtítulo Compilação para Estudo* — MACHADO DE ASSIS — 1886; por seu intermédio, preparou-se um projeto que foi submetido ao Conselho de Estado do Império. O referido Conselho, após ligeiras alterações decorrentes de debates, remeteu-o à Assembléia Geral do Império, que, mais tarde, o transformou em decreto, aproveitando, assim, as conclusões a que chegara quem

estudou tão farta legislação. (4) Paralelamente a Machado de Assis, o Professor João Luiz Ney se destaca, por não se ter restringido a fazer de seu *Prontuário*, elementar compilação. Valorizou-o ao fazer mais do que isso, apesar do precário prazo de vinte dias, que lhe fôra concedido para realizar obra de real proveito e utilidade.

Na parte concernente à Antologia, cada título foi particularmente definido, ressaltando o autor, em pequenas introduções, que o aprimoramento do estilo redatorial se adquire por força de exercícios sistemáticos de linguagem e intenso conhecimento das obras mestras da língua. Esclarece, mais, que, para se conseguir tal aprimoramento, é necessário persistente aplicação dos ensinamentos do idioma pátrio. Acrescenta êle, que, no caso de redação oficial, é preciso estar a par do entrosamento que há entre os órgãos da Administração Pública e da forma de tratamento adequado para as respectivas autoridades.

Assim sendo, passa a relacionar e a exemplificar os documentos indicadores dos *Atos de Instrução e Movimentação dos Papéis* usuais numa repartição pública, definindo-os.

A amostragem desses atos administrativos se deve ao emprego generalizado de ambos, no serviço público brasileiro, sendo, por isso, muito justamente trazidos para modelos.

São tão importantes coletâneas desse gênero, que, hoje em dia, outros países já as estão organizando. É prova de tal afirmação o que há tempos atrás apresentou a revista argentina do *I.S.A.P.* — *Instituto Superior de Administración Pública*, de Buenos Aires, em editorial, sob o título *Necesidad de un Glosario Administrativo*. Aí se faz referência aos vocábulos ou expressões de uso específico e quase exclusivo da Administração Pública, que, independentemente de seu significado gramatical, recebem outro de cunho bastante burocrático. É como se existisse um léxico especial para o serviço público.

O comentário da revista em foco identifica-se com a idéia expressa por Daniel Camarinha da Silva, quando faz referência à presença da locução *literatura administrativa*, pois, o citado editorial exprime essa mesma hipótese. E vai mais adiante, na similitude de propósitos, ao sugerir que as palavras de línguas estrangeiras sejam excluídas de semelhante arrolamento, a fim de que o vocabulário usado possa ser escolhido dentro de estritas características locais.

Realizará o mencionado Instituto essa tarefa, servindo-se, para tanto, de um sistema de fichas individuais para cada palavra corriqueira naquele país, contendo, outrossim, o significado exato de cada uma e a doutrina que fundamenta seu particular emprego na redação de assuntos administrativos.

Esclarece aquela revista que poderá colaborar nesse trabalho quem estiver relacionado com a Administração Pública Argentina e sua publicação far-se-á, paulatinamente. (5).

Compreende-se que a tarefa que eles estão fazendo, é, no todo, parecida com a que já concluiu, em 1955, o autor do *Prontuário de Redação Oficial* elaborado no Brasil.

Prossegue o livro, ora apreciado, com exposição de *Documentos Oficiais*, parte esta também acompanhada de explicações prévias dos respectivos assuntos, incluindo definições isoladas.

Vêm, então, analisados e definidos: a *Ata*, a *Portaria*, os *Autos de Infração*, a *Carta* e a *Carta-Memorial*, o *Contrato*, o *Decreto*, a *Ementa*, a *Exposição de Motivos*, o *Memorando* ou *Comunicação*, a *Mensagem*, o *Requerimento*, a *Resolução*, o *Telegrama*, além de outros já referidos no início deste trabalho. Cuidadosamente selecionados os exemplos típicos desses documentos, alguns apresentam exemplos que são testemunhos de fatos marcantes, ocorridos em nosso passado e que provocaram papéis administrativos do caráter daqueles, ora em estudo.

Verificamos, então, que foi reunido nesse livro tudo o que de essencial precisará achar quem lida nesse mister.

Prossegue o compêndio com um *Dicionário de Documentos Oficiais*, em que os vocábulos, mais aplicados no linguajar burocrático, encontram adequada definição.

Segue-se outro arrolamento e este, agora, de *Têrmos e Expressões mais Frequentes nos Documentos Oficiais*. Nêle são mostradas, inclusive, locuções latinas já vulgarizadas nesse setor de atividades, além de explicações sobre o emprego delas.

Já quase ao final, vêm sugeridos alguns *Exercícios de Redação oficial*, fornecendo o autor os dados para sua execução, mais a quantidade de linhas a serem gastas e assunto para os mesmos.

Constam, ainda, dos exemplares da 4ª edição — DASP — *Serviço de Documentação* — 1965 — algumas *Abreviaturas dos Estados e Territórios do Brasil*, abreviaturas essas usadas em todo o país, na correspondência oficial e, especificamente, na telegráfica.

Antes do Índice Geral que lhe dá fecho, há uma relação das *Principais Abreviaturas e Siglas Usadas nos Documentos Oficiais e Consignadas no Pequeno Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*, dispostas por ordem alfabética.

Desta nossa publicação, cujo comentário, embora débil, prevalece a observação de se tratar de matéria de real valor para o funcionalismo público em geral.

CITAÇÕES FEITAS NO CORPO DO TRABALHO

- 1) JOSÉ DE ALENCAR: *Antologia Nacional* — Fausto Barreto e Carlos de Laet, adaptação pelo Prof. M. Daltro Santos. 37ª edição, 1960.
- 2) Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa — organizado por Hildebrando de Lima e Gustavo Barroso e revisto na parte geral por Manuel Bandeira e José Baptista da Luz — 9ª edição, pág. 995. Revisto na parte de brasileirismo, por Aurélio Buarque de Hollanda Ferreira.
- 3) Revista do Serviço Público — Volume 67 — Nº 2 — Maio de 1955 — pág. 209 — Daniel Camarinha da Silva, artigo intitulado «Há uma literatura administrativa?» — Editor: DASP — Serviço de Documentação.
- 4) MACHADO DE ASSIS, *Funcionário Público*, por Raimundo Magalhães Jr. — Coleção Mauá (M.V.O.P.) — 1958.
- 5) Revista de Administración Pública — I.S.A.P. — Secretaría de Hacienda de la República Argentina — Nº 17 — 1965 — Buenos Aires, Argentina.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos os exemplares das publicações citadas abaixo e agradecemos a remessa das mesmas a esta redação.

A

Administração Paulista — Esta é uma publicação do Departamento Estadual de Administração, que se subintitula *Revista do Serviço Público*. É editada pelo Governo do Estado de São Paulo, com a finalidade de veicular matéria doutrinária e informativa de administração e apresenta farto noticiário das ocorrências havidas na administração pública estadual paulista. Temos conosco o volume 10, que é relativo ao semestre de julho/dezembro de 1965. Brasil.

Agricultura em São Paulo — Boletim elaborado pela Divisão de Economia Rural, órgão pertencente ao Departamento da Produção Vegetal, da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo. Recebemos o volume de ns. 1 e 2 do Ano XIII, relativo ao bimestre de janeiro/fevereiro de 1966. Estado de S. Paulo — Brasil.

Agrirural — Boletim do Departamento Econômico do Ministério da Agricultura. Temos conosco, presente-mente, os volumes do Ano 10 — ns. 106 — 107 — 108 — 109, referentes, respectivamente, aos meses de janeiro a abril do corrente ano. O volume 108 é um exemplar que apresenta edição especial do 10º aniversário desta publicação. Ela se dedica, especialmente, ao debate dos temas concernentes à agricultura em nosso país. Ministério da Agricultura — Brasil.

Américas — Revista mensal publicada em português, inglês e espanhol, pela União Panamericana, situada

em Washington, através de seu Departamento de Assuntos Culturais. A Divisão de Relações Culturais, a este relacionada, se incumbiu da edição das mesmas, havendo, ainda, um setor localizado no Brasil, com um diretor responsável pela publicação em língua portuguesa. Os volumes chegados a esta redação, ultimamente, são: Nº 9 — Vol. XVIII — Setembro de 1966; Nº 10 — Vol. XVIII — Outubro de 1966; Nº 11 — Volume XVIII — Novembro de 1966. O.E.A.

América Latina — Editada em três línguas, português, inglês e espanhol, pelo Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales, os exemplares feitos em português são distribuídos pelo Comitê nacional, intitulado «Centro Latinoamericano de Pesquisas Sociais», localizado no Brasil. Recebemos o nº 3 do Ano 9, de julho a setembro de 1966 — Rio de Janeiro, Brasil.

Arquivos do Departamento de Assistência a Psicopatas do Estado de São Paulo — Publicação do Corpo Clínico do Hospital de Juqueri, que pertence à Secretaria de Saúde Pública e Assistência Social do mencionado Estado. Apresenta o volume único do volume XXX, correspondente ao ano de janeiro a dezembro de 1964, Brasil.

Arquivos do Ministério da Educação e Cultura — Revista elaborada pelo Serviço de Documentação do já citado ministério, na qual toda a equipe de funcionários do respectivo Serviço colabora no preparo da

mesma, cada qual dentro de suas atribuições funcionais. Seu sumário compõe-se de matéria que versa sobre: «Educação e Movimento Cultural», «Colaboração», «Vultos da Cultura Brasileira», «Reportagem» e «Noticiário» do próprio Serviço, ou de órgãos afins. Possuímos os exemplares de ns. 6 — 7 e 8, que correspondem, exatamente, a julho/setembro de 1966; outubro/dezembro de 1966 e o terceiro volume a janeiro/março do corrente ano. Brasil.

Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores — Constando de opiniões emitidas pelos mais eminentes especialistas em temas de natureza jurídica, divulga esta revista colaborações que representam valiosas contribuições ao estudo e ao debate de assuntos de interesse público. O volume 98 do Ano XXIV, correspondente ao mês de junho de 1966, mostra, ainda, Jurisprudência, Legislação e Projetos de Lei de elaboração legislativa.

Arquivos da Faculdade de Higiene e Saúde da Universidade de São Paulo — Boletim feito semestralmente, sob os auspícios da Comissão de Biblioteca da Faculdade de Higiene e Saúde Pública da Universidade de São Paulo, destinado a transmitir matéria doutrinária e opiniões oriundas de pesquisas de natureza científica, compreendendo tudo que trate de patologia e higiene, em geral. Temos o nº 1 — volume 20, de junho de 1966 — Estado de São Paulo — Brasil.

Atualidades Pernambucanas — Informativo semanal do Escritório do Governo do Estado de Pernambuco, localizado no Estado da Guanabara, com a finalidade de divulgar, nesta parte do país, o noticiário daquele Estado Brasileiro. Em nossa redação, recebemos, presentemente, do Ano III, os números 77 — 78 — 79 — 80 — 81 até o número 87, os quais abrangem o período de 6 de fevereiro a 8 de maio do corrente ano. Pernambuco — Guanabara — Brasil.

C

Carta Mensal — Órgão do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio e da Administração Nacional do Serviço Social do Comércio, editado pela Divisão de Divulgação da citada Confederação. Seu objetivo é debater os problemas nacionais, segundo o ponto de vista técnico de estudiosos especializados em determinadas matérias. Recebemos os ns. 137 — 138 — 139 — 140 — 141, todos do Ano XII e pertencentes aos meses de agosto até dezembro do ano findo. Estado da Guanabara — Brasil.

Cuadernos Bibliotecologicos — Editados pela Unión Panamericana da Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), vêm redigidos em espanhol e apresentam artigos genéricos de biblioteconomia, escritos por diversos representantes de países da América Latina. Temos, conosco, o de nº 34, que é de julho de 1966 até o de nº 39, que é de dezembro do mesmo ano, provenientes da cidade de Washington — U.S.A.

D

Desenvolvimento e Conjuntura — Revista do Departamento de Publicações Técnicas da Confederação Nacional da Indústria. Trata de Economia, Finanças, Política Social, Política Industrial, Economia Regional, Política Administrativa, Estatística e outros temas variados, todos concernentes a desenvolvimento. Temos os exemplares de nº 1 de janeiro deste ano e o de nº 2, de fevereiro, relativos ao Ano XI desta publicação, editada no Estado da Guanabara, Brasil.

Diário Oficial do Estado de Sergipe — Jornal oficial de divulgação dos atos do Governo do Estado de Sergipe, editado pela Imprensa do Estado. Temos do Ano XLVII os de ns. 15.311, de 10 de agosto de 1966, até o de nº 15.319, de 26 do mesmo mês e ano — Estado de Sergipe, Brasil.

E

Economía y Ciencias Sociales — Revista de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela. Publicação trimestral, cujo nº 3 — Año VII — julio/septiembre de 1965 apresenta, dentre outros artigos, um de autoria de Thorsten Sellin — Marvin E. Wolfgang, intitulado «Cómo construir un índice de delincuencia», que constitui verdadeiro manual a respeito deste assunto. Sob os auspícios da Universidade da Pensilvânia, com a cooperação do Departamento de Polícia daquela cidade, e subvencionado, ainda, pela Fundação Ford, foi feito o presente trabalho, que assinala o resultado de um projeto de investigação realizado entre o período de 1960 a 1963, na Filadélfia. U.S.A.

Estudio Comparativo de Sistemas Tributarios de los Países Centroamericanos — Publicação da «Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC)», elaborado por técnicos sob a égide da «Oficina Regional para Centroamérica»; pretende ela oferecer contribuição para o melhor conhecimento e difusão da estrutura fiscal dessa região.

Experientae — Este órgão de imprensa da Universidade Rural do Estado de Minas Gerais, proveniente da cidade de Viçosa, nesse Estado do Brasil, apresenta no nº 3 — volume 7 — março de 1967, a monografia intitulada «A Realidade Industrial de Onze Municípios da Zona da Mata do Estado de Minas Gerais — Idéias sobre programação», cujos autores são: Lourival Martins Fagundes e Martins T. Pond. Trabalho baseado na tese apresentada pelo primeiro autor, à Escola de Pós-Graduação Rural do Estado de Minas Gerais, como parte das exigências feitas no Curso de Economia Rural a que o mesmo se submeteu, com a finalidade de obter o grau de «Magister Scientiae.» O segundo autor, Engenheiro-Agrônomo, «M.S.», Pesquisador do Instituto de Economia Rural, é, também, Professor da «Purdue Uni-

versity» e especialista em Ciências Sociais, além de membro do já citado Instituto de Economia Rural.

F

El Foro — Esta publicação cuida de «Informação, Doutrina, Legislação e Jurisprudência», constituindo cada um desses títulos uma seção dela, acrescida sempre de um editorial que comenta matéria ou fato de caráter jurídico. Aparece, no início de cada exemplar, a relação do corpo docente de advogados que compõe o «Consejo Directivo de la Barra Mexicana» del Colegio de Abogados del Mexico». Recebemos, presentemente, o de nº 1 da Quinta época, correspondente ao período de janeiro/março de 1966. México.

G

Guanabara Industrial — Órgão oficial do Centro Industrial do Rio de Janeiro e da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara. Temos exemplares referentes a fevereiro, março, abril e maio de 1967, classificados, respectivamente: Ano V — Nº 49 — fev. 1967; Ano V — Nº 50 — março de 1967; Ano V — Nº 51 — abril de 1967; Ano V — Nº 52 — maio de 1967, todos editados no Estado da Guanabara. O de número 49, fala em seu editorial da indústria carioca que, com sua versatilidade, fabrica desde a agulha até o navio. Inclui este editorial a industrialização de ciclomotores, ou seja, veículos pequenos de duas rodas, como motor, que conseguem desenvolver velocidade máxima de 40/50 km/h. É realmente o objeto ideal para transportes individuais, a que sua fábrica já denominou de *Leonette*, cuja utilização, porém, ainda é restrita entre nós.

I

Industriários — Publicação bimestral da Divisão de Documentação e Publicações, editada pelo Instituto de

Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Recebemos os exemplares de ns. 109, 110 e 111, que correspondem, respectivamente, a fevereiro/março de 1966; abril e maio do mesmo ano e a junho/julho, também. No volume 109, aparece o Relatório do Instituto, referente ao ano de 1965, além do Balanço Patrimonial e Econômico, do mesmo ano. Em artigo assinado por diversos médicos-peritos deste Instituto, é apresentada uma pluralidade de «Normas Técnicas para Avaliação da Incapacidade» funcional, em virtude de doença. Tais normas foram organizadas pelo Departamento de Benefícios do IAPI, com o concurso de vários professores especialistas em assuntos de medicina, a partir de 1963, e vêm sendo publicadas, atualmente, depois de revistas pelo referido Departamento. — Brasil.

J

Jornal da A.S.C.B. — Pertence à Associação dos Servidores Cíveis do Brasil, a qual procura congrega o funcionalismo público civil de todo o Brasil, num movimento pacífico de solidariedade, para, assim reunido, lutar por suas reivindicações ainda não alcançadas. Nêle colaboram funcionários de qualquer setor da Administração Pública Brasileira e são veiculadas notícias do exclusivo interesse dos mesmos. Recebemos o exemplar do Ano I — nº 2 — de 30 de setembro do ano findo, editado no Estado da Guanabara, no Brasil.

Jornal da ASPEP — Um órgão a serviço do funcionalismo paraibano. Divulgação da Associação dos Servidores Públicos no Estado da Paraíba. É de distribuição gratuita e noticia fatos do interesse desta classe, bem como debate assuntos que lhe dizem respeito, em artigos sob a chancela de alguns funcionários e jornalistas a ela relacionados. De nº 26 — Ano VI, correspondente a 28 de outubro de 1966, é o que recebemos, ultimamente, proveniente da cidade de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, no Brasil.

L

Leis de Reajustamento, Licitação, Imposto Único, Planos Quadrienais e Conselho Nacional de Transportes — Terceiro livro de uma série «Documentos da Coordenação Executiva», criada pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, com a finalidade de divulgar as fases do esforço de recuperação nacional que empreendeu o Governo Brasileiro, a partir de abril de 1964. Apresenta as Leis de ns. 4.370, de 28/7/64, que aprova normas para revisão de preços em contratos de obras ou serviços a cargo de órgãos do Governo Federal e dá outras providências, e a de nº 4.401, de 10/9/64, que estabelece normas para a licitação de serviços de obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União, e dá outras providências.

Este volume apresenta, ainda, as razões estudadas naquele Ministério, para que seja feita uma revisão na Lei nº 2.975, de 1956, que trata da legislação do Imposto Único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos e financiamento do programa rodoviário, além da revisão de mais outras leis, como sejam: a que dispõe sobre a elaboração e execução de Planos Quadrienais de Obras para a implantação do Plano Nacional de Viação, de nº 4.540, de 10/12/64, e a que institui o Conselho Nacional de Transportes, cujo nº é 4.563, de 11/12/1964. Muita legislação mais figura em tal volume exclusivamente relacionada com esse ministério, ressaltando-se essas por serem as de maior importância. Documento C E — nº 3, de 1965 — Ministério da Viação e Obras Públicas — Brasil.

M

MEC — O setor de divulgação do Ministério da Educação e Cultura edita esta publicação, que fala do ministério, explica o funcionamento de vários de seus setores e noticia, também a respeito das recentes atividades desenvolvidas no campo

educacional. Temos o volume do Ano VII — n° 29 — janeiro/fevereiro de 1965 — Brasil.

Mensário Estatístico — Publicação do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda. Apresenta o movimento estatístico mensal de exportação e importação, de despesas orçamentárias, balanços, movimento bancário e demais assuntos atinentes a finanças públicas. Temos, conosco, os boletins de ns. 192 de agosto de 1966 e 185 que correspondem a novembro do mesmo ano. Ministério da Fazenda — Brasil.

Mercado de Capitais — O Departamento de Imprensa Nacional apresenta sua divulgação de n° 946, que focaliza a Lei n° 4.728, de 14 de julho de 1965, a qual disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento dentro do país. Brasil.

N

Notícias de La Cepal — Publicação do Servicio de Información, de la Comisión Económica para América Latina, pertencente à Organização das Nações Unidas, feita para uso informativo, mas que não constitui um documento oficial. Recebemos o n° 8 de 1966, editado na cidade de Santiago, no Chile.

Notícias de Portugal — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação, elaborado no Palácio Foz, em Lisboa, capital de Portugal. Recebemos, neste trimestre, os exemplares de ns. 997 — Ano XX — de 11 de junho de 1966, até o de n° 1.042, de 22 de abril de 1967, que registram atos administrativos, ocorrências e cerimônias realizadas naquele país. Portugal.

P

Paraná Econômico — Órgão defensor dos interesses econômicos do Estado. Recebemos os exemplares: N° 166 — Ano XIII — de janeiro de 1967 e o de ns. 168/9 — Ano XIII — de março/abril de

1967, todos editados em Curitiba, no Estado do Paraná. É uma publicação da Federação do Comércio Varejista e do Serviço Social do Comércio do Paraná, elaborada em combinação com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SESC). Estado do Paraná, Brasil.

Projeto de Normas Disciplinadoras das Construções Hospitalares — Publicação que versa em torno de assuntos referentes à organização, à expansão e construção de hospitais. Tem a finalidade de apresentar soluções funcionais e arquitetônicas capazes de propiciarem bases adequadas ao bom desempenho da atividade hospitalar. Foi elaborado pela Divisão de Organização Hospitalar do Departamento Nacional de Saúde, órgão integrante do Ministério da Saúde e oferece objetivos disciplinadores para os futuros empreendimentos hospitalares, bem como com os que se relacionem com o sentido estrutural que vise à melhoria de condições no que concerne à edificação de hospitais, sem, entretanto, impor qualquer idéia de fórmulas rígidas nesse sentido. Constitui precioso guia informativo no campo do planejamento da construção de nosocômios. Ministério da Saúde, 1965, Brasil.

R

Revista de Administração Municipal — Publicação bimestral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. O volume 79, correspondente ao período de novembro a dezembro de 1966, oferece um editorial em que vêm estudadas todas as modalidades sobre que deve assentar a «Uniformização da Legislação Tributária Municipal», em face da presente *Reforma Tributária*, vigente desde 1° de janeiro do corrente ano. Elaborou o referido Instituto um modelo de Código Tributário Municipal, que distribuiu a todas as Prefeituras do País, facilitando, ainda, aos Municípios, a adaptação de sua legislação à reforma atual. Nas demais seções dessa revista, muitos outros

assuntos de interesse geral e municipal são debatidos.

Revista Brasileira de Estatística — Órgão oficial do I.B.G.E., a cargo do Conselho Nacional de Estatística e da Sociedade Brasileira de Estatística. O volume de nº 108 — Ano XXVII — outubro/dezembro de 1966 apresenta em seu Sumário, inicialmente, um artigo de Giorgio Mortara, intitulado «Composição por ano e idade da população profissionalmente ativa», além de Informações Gerais, Legislação e uma Resenha da Reunião da Comissão de Estatística das Nações Unidas, realizada no período de 10 a 20 de outubro do ano passado, em Genebra, sobre Estatística das Nações Unidas. Estado da Guanabara, Brasil.

Revista Ceres — Publicada pela Universidade Rural do Estado de Minas Gerais, dedicada ao estudo da agricultura e a assuntos correlatos. Temos, presentemente, os volumes de ns. 74 de agosto/setembro de 1966; e nº 75 de outubro/dezembro de 1966. Acompanha este último exemplar um Índice do volume XI de 1959 a 1962. Viçosa, Estado de Minas Gerais, Brasil.

Revista de Ciências Sociales — Esta revista se publica, trimestralmente, em março, junho, setembro e dezembro, em Rio Piedras, em Porto Rico. Compete sua edição ao Colégio de Ciências Sociales de la Universidad de Puerto Rico. Recebemos o volume X — nº 2 — de junho de 1966. Porto Rico.

Revista D.N.E.F. — É trimestral esta revista, que pertence ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro. O volume 1 de novembro de 1966 apresenta, dentre outros artigos, mais o seguinte: A ALAF quer a união do continente, explica ser a «Asociación Latino Americana de Ferrocarriles», o título da sigla em questão, a sementeira da unificação ferroviária no continente latino-americano. O volume 2 — Ano II — de fevereiro de 1967, em abertura deste exemplar, o artigo intitulado «Par-

ticipação do Trabalho no lucro das empresas vinculadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas», resultado de uma palestra havida no Clube de Engenharia, a 10 de setembro de 1960, com referência às anomalias que ocorrem no âmbito ferroviário. Contém, também, comentários ao Decreto número 59.832, de 21 de dezembro de 1966. Brasil.

Revista Forense — Publicação nacional de doutrina, jurisprudência e legislação, trimestral, que contém farta matéria assinada. Seus exemplares mostram, sempre, toda a matéria a ser publicada no número seguinte. Temos, conosco, do Ano 62, o volume 211, fascículo 745, 746/7, referente aos meses de julho/agosto/setembro de 1965. Pertence à Editora Forense, localizada no Estado da Guanabara, Brasil.

Revue Internationale des Sciences Administratives — Esta revista prepara 3 edições separadas, em língua francesa, inglesa e espanhola. Provenientes do *Institut Internationale des Sciences Administratives*, recebemos o nº 2 — volume XXXII — 1966; nº 3 — volume XXXII — 1966; nº 4 — volume XXXII — 1966. O exemplar de nº 3 assinala um artigo sob a epígrafe, «La Administración de Personal en América Latina», de autoria de A. Fonseca Pimental, que já exerceu o elevado cargo de Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão destinado à elaboração e à revisão permanente dos quadros de pessoal do serviço público federal brasileiro e a racionalizar os órgãos de Administração Pública desse país. Indicado como Perito das Nações Unidas a serviço da *Escuela Superior de Administración Pública América Central* (ESAPAC), tem a seu encargo as cátedras de Administração Pública e de Administração de Pessoal. Aparece neste volume com o artigo supracitado, que será vertido em língua francesa, a pedido da UNESCO.

S

Scala International — Revista mensal, escrita em sete idiomas, é originária da Alemanha. Da edição lusobrasileira, temos os seguintes exemplares: Ns: 2 — 3 — 4 — 5 — 6, os quais correspondem, exatamente, aos meses respectivos do ano em curso. Contém reportagens sobre assuntos vários, focalizando acontecimentos ocorridos em qualquer parte do mundo. É editada em Frankfurt, na Alemanha.

Sinopse Estatística do Ensino Superior — 1965 — Relaciona os Cursos de Graduação, bem como o número de vagas e o de candidatos a exame vestibular, segundo a dependência administrativa e as Unidades da Federação e, ainda, grupos de ciências, realizados em 1965. Cita, também, os totais de componentes dos diversos Corpos Docentes pelas matérias que lecionam, de acordo com os locais onde funcionam as Universidades e os estabelecimentos isolados.

Sinopse Estatística do Ensino Médio — 1965 — Elaborado pela Seção de Estudos e Análises do SEEC — Serviço de Estatística da Educação e Cultura do Ministério da Educação e Cultura, em combinação com o Conselho Nacional de Estatística do I.B.G.E. — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, idênticamente ao trabalho anterior; é feito para o período de 1964/1965. — Brasil.

La Scienza e La Tecnica Della Organizzazione Nella Pubblica Amministrazione — Revista trimestral de ciência da administração e de técnica aplicada, cuida com exclusividade de assuntos de Administração Pública. Do Anno XIII, temos o n° 2 — abril/junho de 1966, editado em Milão, na Itália.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Asian Development Bank And Trade Liberalization — Relatório sobre os trabalhos do Banco de Desenvolvimento Asiático, onde são focali-

zados alguns aspetos financeiros ocorridos no setor das inovações de maior destaque.

Asian Development Bank And Trade Liberalization n° 2 — Contém um estudo a respeito dos Bancos de Desenvolvimento, tanto Interamericano, como Africano. Contém, outrossim, alguns aspetos relativos à criação de um Banco de Desenvolvimento Asiático.

Basic Statistics For Formulating And Implementing Plans Of Economic And Social Development in Countries Of Asia And The Far East — Expõe os processos desenvolvimentistas aplicados em Planeamento; fornece dados demográficos básicos a respeito de população, em geral, florestas, pesca, minas, fábricas, eletricidade, água e serviços sanitários, transporte, comércio com o exterior, governos, finanças e bancos.

B G R — Business & Government Review — Publica artigos sobre Reforma de Impostos Federais, Crescimento e Mudanças no Crédito dado ao consumidor. Revista da Universidade de Missouri (University of Missouri) — volume VII — n° 3 — May/june, 1966.

Economic Bulletin For Commerce — Apresenta, detalhadamente, as mais recentes mudanças que têm ocorrido, especialmente no comércio e no mercado da Europa Ocidental. Temos o volume 17 — n° 1.

Economic Bulletin For Europe — Expõe as recentes mudanças ocorridas no comércio europeu e as tendências gerais no intercâmbio com os países de além-mar. É editado pelo «Economic Commission for Europe» — Vol. 1 — n° 2.

Foreign Trade Statistics Of Africa — Publicação que contém interpretações e tabelas sobre o mercado da África Oeste; Série A — Direction of Trade.

Industrial Development In Asia And The Far East — Contém uma descrição dos movimentos industriais desenvolvidos nos últimos dez anos de

industrialização na Ásia, incluindo pesquisa das tendências verificadas no crescimento econômico e industrial. *Industrial Development News* n° 1.

Investment Laws Regulation In Africa — Esta publicação apresenta uma análise para investimentos, em que figuram leis referentes a capital estrangeiro.

International Federation For Documentation — Estatutos do Conselho pertencente a este Instituto e nomes dos respectivos membros, FID — 391 — march, 1966 — Holanda.

Proceedings Of The Seminar On The Development And Utilization Of Natural Gas Resources — Relatório e principais documentos sobre «Desenvolvimento e Utilização dos Recursos de Gás Natural», realizado na cidade de Teerã e Irã, em dezembro de 1964. — N° 25 de uma série intitulada «Mineral resources development series». New York, 1965.

Public Electricity Supply Manual Of Management — Apresenta legislação, organização e tarefas desta instituição. Registra pormenores de teorias de direção destinados àqueles que se dedicam ao assunto de fornecimento de eletricidade.

Round Table On International Cooperation For Libraries And Information Services In Latin America — Divulga os relatórios finais desse seminário, além de todas as informações sobre documentação usada ali. Vols. I e II.

Situation Trends And Prospects Of Electric Power Supply In Africa — Estudo que representa um esforço

destinado a auxiliar interessados na resolução de problemas complexos referentes ao desenvolvimento da energia elétrica no Continente africano.

Shipping & Ocean Freight Rates — Focaliza alguns aspetos da navegação mercanti na região de ECAFE, dando informações quanto às despesas e a rendas das companhias de navegação. É o n° 3, que trata da região da *Asia and the Far East*.

Tin On Resources Of Asia And Australia — Relata, minuciosamente, as condições em que se vem efetuando o comércio de depósitos de latão, seus preços, produção e utilização. Pertence esta publicação à série «*Mineral Resources Development Series*» — n° 23.

University Of Oregon — Aprecia o programa elaborado para o ano de 1966 para aquela Universidade, relação de professores, de Cursos para Graduação, e ainda, de obras já publicadas.

Yearbook Of International Trade Statistics — Este volume é referente à 15ª edição e oferece minuciosas informações de todos os países, relativamente ao comércio internacional de cada um. Possui tabelas históricas, contidas em 5 séries para cada país, cuidando apenas de importações. Há mais outras 5 que tratam de exportações.

Yearbook On Human Rights For 1962 — Estuda as modalidades de proteção judicial de direitos humanos e o seu processamento, tanto nos países independentes como nos territórios sem governos próprios.

Publicações do Serviço de Documentação do DASP

OBRAS EDITADAS A PARTIR DE 1965

- Circulares da Presidência da República*
— de 1959 a 1964.
- Circulares da Presidência da República*
— de 1965.
- Prontuário de Redação Oficial* — João
Luiz Ney — 4ª edição.
- Estatuto dos Funcionários Cíveis da
União e Legislação Regulamenta-
dora* — Lei nº 1.711, de 28 de ou-
tubro de 1952.
- Noções Básicas de Análise* — João
Luiz Ney.
- Manual de Serviço dos Processos das
Pensões Cíveis do Tesouro Nacio-
nal* — Série Manuais de Serviço —
Wanderley T. Viana e Olavo P.
Pinto.
- Órgãos da Administração Federal* (Ar-
rolamentos e subordinação, incluín-
do: Interpol, Poder Legislativo e
Poder Judiciário).
- Promoção, Acesso, Transferência e Re-
moção dos Funcionários Públicos
Cíveis da União* — Decretos núme-
ros 53.480 de 23-1-64; 54.488 de
15-10-64 e 53.481 de 23-1-64.
- Exposição de Motivos nº* — GB 25,
de 1-4-66 — Normas e critérios
elaborados pela COTIDE para afe-
rição da essencialidade, complexi-
dade e grau de responsabilidade de
atribuições, e para investigação das
condições do mercado de trabalho e
conseqüentes dificuldades de recrui-
tamento para determinados cargos.
- Índice da Revista do Serviço Público*
— do ano XXV — 1962.
- Município e Municipalização* — 1ª
edição — Manoel de Oliveira
Franco Sobrinho.
- Censo dos Servidores Públicos Cíveis da
União e das Autarquias* — Decreto
nº 58.297 de 2-5-66. — Estabele-
ce normas para execução do censo
dos Servidores Cíveis da União e
das Autarquias.
- Aspectos de Relações Públicas* —
Sylla M. Chaves — 2ª edição.
Seção de Publicações — S.D. —
DASP — 1966.
- Manual de Simplificação do Trabalho*
— José Rodrigues de Senna — 2ª
edição — Seção de Publicações —
S.D. — DASP — 1966.
- Ementário de Decisões Administrativas*
— Pareceres do Consultor-Geral da
República, do Consultor Jurídico do
DASP e da Divisão do Regime
Jurídico de Pessoal do DASP —
1966 — vol. 6.
- Estudos de Promoção e Acesso* — Sé-
rie «Ensaio de Administração»
nº 21 — José Medeiros — 1966.
- Classificação de Cargos de Nível Su-
perior* — Legislação e Jurisprudên-
cia atualizada até 30-9-66. Seção
de Publicações — S.D. — DASP
— 1966.
- O Comportamento do Indivíduo na Or-
ganização* — Caetana Myriam Pa-
rente Cavalcante.
- Readaptação* — Decreto nº 57.460 de
20-12-65 e Decreto nº 57.461 de
20-12-65.
- Instruções Sobre Processamento das
Readaptações* — Resolução GB-2
de 19-12-66 — Expedida pela Co-

- missão de Classificação de Cargos — Seção de Publicações — S.D. — DASP — 1967.
- Revisão Tipográfica* — R. P. Azambuja.
- História Administrativa do Brasil* — Vols. I — II — IV — VI.
- Administração de Material* — Vols. I e II — Oscar Victorino Moreira.
- Das Concorrências e Coletas de Preços* — Oscar Victorino Moreira.
- Um Curso de Relações Públicas no DASP* — Série nº 3 — Esc. de Serv. Públ.
- Reajustamento Salarial dos Servidores Cíveis e Militares e Gratificação pela Representação de Gabinete.*
- DASP como um Imperativo Democrático e Técnico* — C.A. Lúcio Bitencourt — Serviço de Documentação — DASP — 1966.
- Lei nº 4.345 de 26-6-64* — Institui novos valores para os vencimentos dos Servidores Públicos Cíveis do Poder Executivo e dá outras providências.
- Lei nº 4.348 de 26-6-64* — Estabelece normas processuais relativas a Mandado de Segurança.
- Lei nº 4.863 de 29-11-65* — Reajusta os vencimentos dos servidores cíveis e militares, altera as alíquotas dos impostos de renda, importação, Consumo e Sêlo e da quota de previdência social, unifica contribuições baseadas nas folhas de salário, e dá outras providências.
- Lei nº 4.863 de 29-11-65* — Tabelas de Vencimentos dos Servidores Públicos Federais cíveis e militares, dos membros do Ministério Público Federal e Serviço Jurídico da União, inclusive cotas de salário-família, e ainda, tabelas de Funções Gratificadas e Cargos em Comissão — D.O. de 30-11-65 — Suplemento nº 228.
- Lei nº 4.881-A de 6-12-65* — Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Superior — D.O. de 10-12-65.
- Decreto nº 54.061 de 28-7-64* — Regulamenta o Regime de Tempo Integral previsto nos arts. 11 e 12 da Lei nº 4.345 de 26-6-64, e Decreto nº 56.730 de 16-8-65 — Altera o decreto anterior — D.O. de 17-8-65.
- Decreto nº 56.887 de 20-9-65* — Altera o Regimento da Comissão de Classificação de Cargos — D.O. de 23-9-65 — Seção I.
- Decreto-lei nº I de 13-11-65* — Institui o Cruzeiro Novo e dá outras providências.
- Decreto nº 60.190 de 8-2-67* — Regulamenta o Dec.-lei nº I, de 13 de novembro de 1965.
- Decreto nº 57.630 de 14-1-66* — Dispõe sobre Nomeação e Admissão de Pessoal para o Serviço Público Federal — D.O. de 17-11-66.
- Decreto nº 57.744 de 3-2-66* — Regulamenta o Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva — D.O. de 17-2-66.
- Depoimentos sobre o DASP* — Serviço de Documentação — 1966.
- Indicador dos Pareceres da Comissão de Acumulação de Cargos* — Volume IV — Seção de Publicações do Serviço de Documentação do DASP — 1967.
- Promoção: Idéias e Sugestões para um novo Sistema no Serviço Público Federal.* Série: Escola de Serviço Público — 4.
- Reajustamento Salarial dos Servidores Cíveis e Militares da União, Gratificação pela Representação de Gabinete e Regulamentação do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva* — Seção de Publicações do Serviço de Documentação do DASP — 1967.

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO
ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Pessoal Civil

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Redação e Administração

Tel. 45-7722 — R. 66 — Brasília — D.F.

Enderêço telegráfico: REVISDASP

E x p e d i e n t e

Assinatura anual	NCr\$ 2,50
Assinatura anual para o exterior	NCr\$ 5,00
Número avulso	NCr\$ 0,75

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

A administração da Revista pede aos Srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de ta's trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Toda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida à «Revista do Serviço Público» — Edifício-sede do DASP — Bloco 7, 5º andar — Esplanada dos Ministérios — Brasília — D.F. — Brasil.



O Diretor-Geral do DASP, Professor Belmiro Siqueira quando falava durante as solenidades comemorativas do 29º aniversário de fundação do DASP, ocasião em que anunciou a realização do Concurso Anual de Monografias, instituído pelo Departamento Administrativo do Pessoal Civil.