

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

RESUMO

	Págs.
EDITORIAL	
Assistência Técnica Internacional	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR	
ORGANIZAÇÃO	
O D.A.S.P. e o Sistema Parlamentar — Trad. de Benedicto Silva	7
Reforma Administrativa — Plano de Execução	17
A Relatividade na Organização — Luiz Octavio Beltrão Neiva	51
CONTRÔLE	
Contrôle dos Planos Econômico-Sociais — Dicamor Moraes	93
SERVIÇOS AUXILIARES	
ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	
Orçamento e Administração — José Teixeira Machado Júnior	99
O Biênio: Inflação — Desenvolvimento — Chagas Melo	111
Perspectivas na Elaboração Orçamentária — Pedro Keschy Rosa	117
ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL	
Desvio de Função — Venero Caetano da Fonseca	156
MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA	
CRÍTICA DE LIVROS	
Educar para Democracia — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes	160

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS — BLOCO 7

Brasília — D. F.

PALÁCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

André Carrazzoni

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Lúcio Luiz de Souza Leite

DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Syndôro Carneiro de Souza

DIVISÃO DE REGIME JURÍDICO DO PESSOAL

Luiz de Lima Cardoso

DIVISÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Raymundo Xavier de Menezes

DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Eloah Meirelles Gonçalves Barreto

SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Francisco Gentil Barone Junior

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

João Luiz Martins Ney da Silva

ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO

Belmiro Siqueira

CONSULTOR JURÍDICO

Luiz Rodrigues

ESCRITÓRIO TÉCNICO DA UNIVERSIDADE DO BRASIL

Jayme Bueno Brandão

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Joaquim Emygdio de Castro



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXVI

JUL./AGOS. e SETEMBRO - 1963

VOL. 95 - N.º 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

Pág.

- Assistência Técnica Internacional 3

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

ORGANIZAÇÃO

- O D.A.S.P. e o Sistema Parlamentar — Trad. de Benedicto Silva 7
— Reforma Administrativa — Plano de Execução 17
— A Relatividade na Organização — Luiz Octavio Beltrão Neiva 51

CONTRÔLE

- Contrôles dos Planos Econômicos-Sociais — Dicanôr Moraes .. 93

SERVIÇOS AUXILIARES

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

- Orçamento e Administração — José Teixeira Machado Junior .. 99
— O Biênio: Infração — Desenvolvimento — Chagas Melo 111
— Perspectivas na Elaboração Orçamentária — Pedro Keschy Rosa 117

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

- Desvio de Função — Venero Caetano da Fonseca 156

MARCA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

CRÍTICA DE LIVROS

- Educar para Democracia — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes 160

REGISTRO ADMINISTRATIVO

— Publicações Recebidas	95
-----------------------------------	----

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

— Proventos de Aposentadoria e Inteligência do Disposto no artigo 180, § 1º, do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União	172
— Demissão de funcionários públicos. Independência entre a jurisdição disciplinar e a penal	174
— Arguição de inconstitucionalidade: sua rejeição pelo Tribunal	177

PARECERES DO D.A.S.P.

— Aproveitamento de servidor pôsto em disponibilidade por força da Lei nº 125-47	182
— A pluralidade de cargos em Comissão não impede a incidência da Lei nº 1 741-52	183
— Inclusão na T.M. de servidores carentes dos requisitos exigidos em lei	184

PARECERES DA COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS

— Não é permitido o exercício de três ou mais cargos públicos pelo mesmo funcionário	185
— É lícita a acumulação do cargo de Médico com Assistente de Ensino Superior da Faculdade de Medicina	186
— A acumulação de quaisquer cargos deverá observar as normas gerais que a disciplinam	186
— É ilegítima a acumulação dos proventos por disponibilidade no cargo de Oficial Administrativo, com o exercício de cargo de Tesoureiro	187
— É lícita a acumulação dos proventos de disponibilidade no cargo de Professor de Ensino Primário com o exercício de função de Professor Extranumerário	188
— É lícito o exercício cumulativo dos cargos de Médico do I.A.P.B. e de Professor Catedrático	189
— É lícita a acumulação de cargo de Engenheiro do M.A., com o de Professor da cadeira de Química Agrícola	191
— É lícita a acumulação dos cargos de Diretor da Escola de Agronomia da Amazônia e Professor Catedrático com o de Engenheiro Agrônomo	192
— É lícita a acumulação dos cargos de Químico e de Professor de Química e Ciências	192
— É lícita a acumulação de cargo de Engenheiro Agrônomo com o de Assistente de Ensino	193

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

— Como tornar-se Despachante Aduaneiro, Corretor de Navios, Corretor de Fundos Públicos — Ribeiro de Menezes	194
— A Revogação dos Artigos 46 e 48, do Código de Contabilidade Pública — Oscar Vitorino Moreira	210

Assistência Técnica Internacional

TORNOU-SE de hábito por parte de administradores e economistas a referência quase obrigatória aos problemas de assistência técnica. É expressão que obteve, junto ao especialista e leigo, o prestígio das grandes idéias que trazem em si o generoso impulso da convivência humana. Da assistência técnica pode dizer-se que tem, hoje livre trânsito na cátedra, nas assembléias mundiais e nos organismos oficiais.

Não se trata, porém, de fenômeno recente, fruto de condições específicas do nosso século. Suas origens vão longe no tempo, e o Professor PETER LENGYEL identifica, na evolução da assistência técnica, alguns antecedentes como êstes: adaptação de técnicas de um determinado meio para outro; imitação de métodos consagrados no estrangeiro e a transferência de inovações.

O contexto histórico em que se desenvolveu é, assim, muito vasto e não limitado a umas poucas manifestações, pois que até a imigração, forçada ou espontânea, parece encontrar-se entre os fatores que propiciaram a transplantação de técnicas e de saberes para além de fronteiras nacionais, tribais e de civilizações.

O que realmente há de nôvo nessa forma de solidariedade tão em voga é a sua concretização em termos institucionais. Antes intermitente, lenta e vacilante, a assistência técnica afirma-se, agora, de maneira orgânica e permanente. Deve-se aos ingleses o primeiro texto legal sobre a matéria, segundo as disposições contidas no British Colonial Development and Welfare Program de 1929.

Políticos sensíveis às realidades do imenso império que dominaram, cedo compreenderam a importância da assistência técnica para assegurar a presença da Inglaterra nos mais diferentes pontos da terra. Presença não eternamente bem-vinda, pois as comunidades politicamente mais evoluídas foram, por sua vez, procla-

mando a necessidade de uma distribuição mais equitativa de riquezas e de uma mais efetiva difusão do progresso, entre as nações.

Formou-se pouco a pouco, em consequência desse estado de espírito reivindicante, uma autêntica consciência universal dos problemas de uma humanidade dividida em nações ricas e pobres. A tal ponto dividida que foi possível o aparecimento, senão de uma ciência, mas de estudos e conhecimentos especiais dedicados aos países subdesenvolvidos geograficamente reunidos num todo pela semelhança de suas estruturas globais.

Pois é a esses países, cerca de setenta, carentes de qualquer índice expressivo de progresso, que a assistência técnica internacional procura fornecer, sob múltiplas formas, os elementos indispensáveis à solução dos seus dramas sociais, econômicos e culturais.

Estabelecida com o propósito desinteressado de ajuda, a assistência técnica processa-se por meio de organismos que comportam um quadro de cientistas e burocratas encarregados da elaboração e execução dos vários programas em cogitação. Que seja bilateral ou regional, o sucesso dos empreendimentos dependerá em larga escala das reais motivações que deram ensejo à assistência concedida e solicitada.

Em princípio neutra, a menor interferência de consideração de ordem política ou mercantil retirará, de antemão, à assistência os benefícios e os méritos perseguidos. Daí porque uma verdadeira assistência técnica devesse realizar-se sempre no nível de organizações internacionais do tipo da ONU, de indiscutível imparcialidade, pelo caráter supranacional de suas finalidades.

O programa de assistência da ONU vem sendo, aliás, cumprido com algum êxito e compreende conselhos técnicos, formação de peritos, demonstrações com o objetivo de aperfeiçoar e difundir as diversas técnicas, o estabelecimento de planos pilotos, a vulgarização da informação científica e a concessão de bolsas de estudo.

Adotado em 1949 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, um outro programa ampliado, em oposição a de rotina, prevê inclusive um item referente à assistência técnica em matéria de administração pública. Em qualquer hipótese, a assis-

tência técnica da ONU deverá ser solicitada pelo país interessado, destina-se aos governos e não deverá ser pretexto para nenhuma ingerência econômica ou política.

Lamentavelmente, os recursos técnicos e financeiros da ONU não bastam para garantir a expansão de suas atividades num setor em que a demanda cresce de modo vertiginoso. Uma simples citação ilustrará o esforço já feito: De 1950 a 1954, perto de 5.764 peritos da ONU partiram em missão nos países subdesenvolvidos e 3.691 bolsas de estudo foram concedidas, no mesmo período. Já em 1955, nada menos de 2.000 peritos empreendiam idênticas missões e 3.000 bolsas eram também distribuídas.

A insuficiência da ação da ONU pôs, assim, uma considerável faixa de países subdesenvolvidos à mercê dos planos de assistência concebidos em função de acôrdos bilaterais (Ponto IV) ou regionais (Plano de Colombo), cujos resultados não estão isentos de falhas e críticas.

Censura-se com frequência os acôrdos bilaterais ou regionais porque, de ordinário, o país doador da assistência impõe cláusulas ao país beneficiário nem sempre condizentes com os objetivos de índole estritamente técnicos que inspiram a celebração dos mesmos e que são, por exemplo, inerentes à assistência praticada pela ONU.

Mas a censura mais grave que se poderá levantar contra êsses acôrdos é que eles estão sendo o instrumento de uma competição internacional que visa a conseguir, para alguns países ou grupos de países em aliança, vantagens que chegam à penetração ideológica e à conquista de mercados para a mão-de-obra especializada excedente.

Nesse sentido, tem-se falado que a assistência técnica internacional passou a ser um simples artigo de exportação, de alto teor propagandístico e comercial... Veremos oportunamente e como os Estados Unidos da América e a União Soviética comportam-se: nessa luta desenfiada, como os protagonistas mais fortes.

No entrechoque de uma tal competição, onde há lugar para várias estratégias, a assistência técnica perde em substância e conteúdo, deixando de ser uma manifestação de solidariedade,

para transformar-se em objeto de uma transação nominalmente diplomática. Não é outro o desencanto que aflige respeitáveis socioólogos e filósofos da problemática do nosso tempo. Pôde assim FRANCOIS PERROUX protestar, em palavras candentes, contra a "avareza das nações", que, segundo êle, "nada cede gratuitamente e sacrifica a vida às coisas".

Quando peritos da ONU estimam em dez bilhões de dólares a soma anual necessária para a decolagem dos países subdesenvolvidos, os programas de assistência técnica internacional em curso representam, antes, um desafio à paciência dos oprimidos do que uma esperança de solução para os numerosos problemas que lhes dificultam o caminho do progresso.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

ORGANIZAÇÃO

O D.A.S.P. e o Sistema Parlamentar

HENRY REINING JR. e

B. SIEGEL

Professores da Administração Pública da
Universidade da Califórnia do Sul
Trad. de BENEDICTO SILVA

POUCAS vezes, no decorrer da história, uma nação teve que decidir sobre a transferência de subordinação de seu órgão central de administração, em virtude da substituição de um sistema de governo por outro. No último semestre de 1961, o Brasil defrontou-se com esse problema.

A renúncia repentina do Presidente Jânio Quadros, a 25 de agosto de 1961, precipitou o Brasil numa aguda crise política. O Vice-Presidente João Goulart não se encontrava no País. O Congresso deu posse ao Sr. Ranieri Mazzili, Presidente da Câmara de Deputados, e terceiro na linha de sucessão, como Presidente em exercício. Os ministros militares de então opuseram-se à ascensão do Vice-Presidente João Goulart à Presidência. Pelo menos um governador estadual, apoiado em forças do Exército, declarou-se disposto a lutar pela posse do Vice-Presidente na Presidência. Em face do crescente sentimento público em favor da preservação da Constituição, sentimento que foi acentuado pela censura imposta à imprensa durante a crise, os líderes militares finalmente recuaram. Com a adoção de uma forma de governo parlamentar, através de um "Ato Adicional" à Constituição de 1946, o qual restringiu os poderes do Presidente, chegou-se a um entendimento. Em 3 de setembro de 1961, o Presidente Goulart e um Conselho de Ministro, tendo à frente o Primeiro-Ministro Tancredo Neves, constituíram novo Governo.

Como consequência do advento do regime parlamentar, surgiu uma controvérsia quanto à subordinação orgânica de várias repartições da administração federal. O objetivo deste trabalho é examinar a que setor da estrutura federal será mais conveniente subordinar o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), órgão assessor e de serviços auxiliares, que desde sua

criação tem estado sob a supervisão direta do Presidente da República. (1) Embora a questão do sistema de governo não esteja, de forma alguma, resolvida, esta análise foi baseada no parlamentarismo em vigor entre setembro de 1961 e janeiro de 1963; por conseguinte, ressoante-se de óbvias limitações, sendo que a mais importante é o caráter transitório do sistema de governo.

O "ATO ADICIONAL" DE 2 DE SETEMBRO DE 1961 E O
CENTRO DO PODER EXECUTIVO (2)

Conquanto o Presidente da República e o Primeiro-Ministro (Presidente do Conselho de Ministros) devam exercer conjuntamente o Poder Executivo do Governo Federal, várias passagens do «Ato» colocam o controle da administração federal, de maneira específica, nas mãos do Primeiro-Ministro. Em primeiro lugar, ao passo que o Presidente da República retém o poder de nomear os funcionários para o serviço federal (art. 3º), o Conselho de Ministros dirige e responsabiliza-se pela administração federal (art. 1º).

Em segundo lugar, o Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros são responsáveis perante a Câmara dos Deputados pela administração federal (art. 6º). Terceiro, o Conselho de Ministros exerce o poder de regulamentar, bem como de decretar e executar qualquer intervenção federal (art. 18). Quarto, o Conselho de Ministros envia a proposta orçamentária à Câmara Federal, o que, logicamente, implica responsabilidade pela sua elaboração, execução e controle (art. 18). Finalmente, como condição para sua validade, todos os atos do Presidente da República devem ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro competente (art. 7º). Compete ainda ao Presidente do Conselho de Ministros a iniciativa dos projetos de lei do Governo, manter relações com Estados estrangeiros, decretar o estado de sítio, e prestar contas à Câmara dos Deputados pelo exercício anterior (art. 18).

Indiretamente, o Presidente da República, através de seu poder de nomear o Primeiro-Ministro, tem certo controle sobre o governo (art. 3º, I). Caso a Câmara dos Deputados recuse mais de três vezes as indicações do Presidente, o poder de nomeação passa ao Senado (art. 8º, parágrafo único). O Senado faz as

(1) A primeira menção de que seria criada uma repartição deste tipo, subordinada ao Presidente, encontra-se no artigo 67, da Constituição de 1937. O D.A.S.P. foi criado pelo Decreto-lei nº 579, artigo 15 — Coleção das Leis do Brasil, 30 de julho de 1938, Vol. III, p. 64.

(2) Serviço de Documentação do D.A.S.P., *Emenda da Constituição*, Emenda IV. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1962.

vêzes de fiel da balança neste caso e ainda quando nega aprovação a um programa de governo apresentado por novo gabinete, decisão que somente poderá ser rejeitada por maioria absoluta da Câmara dos Deputados (art. 10).

QUADRO I

PODERES E "STATUS" DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

*Podêres e "status"**Com relação ao Primeiro-Ministro*

Eleito por cinco anos pela maioria absoluta do Congresso.

Exerce o Poder Executivo.

Compartido

Nomeio o Primeiro-Ministro (caso a Câmara dos Deputados recuse a aprovação de três nomes, o Senado nomeará o Primeiro-Ministro por maioria absoluta de seus membros).

Nomeia os Ministros de Estado.

Por indicação do Primeiro-Ministro

Exonera os ministros quando a Câmara dos Deputados lhes retira a confiança.

Preside as reuniões do Conselho de Ministros, quando julgar conveniente.

Sanciona, promulga e faz publicar as leis.

Veta, nos termos da Constituição, os projetos de lei, considerando-se aprovados os que obtiverem o voto de três quintos dos deputados e senadores presentes.

Representa a Nação perante os Estados estrangeiros.

Celebra tratados e convenções internacionais, "ad referendum" do Congresso Nacional.

Declara a guerra depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem

essa autorização no intervalo das sessões legislativas.

Faz a paz com autorização e "ad referendum" do Congresso.

Permite, depois de autorizado pelo Congresso, ou sem essa autorização no intervalo das sessões legislativas, que forças estrangeiras transitem pelo território do País, ou, por motivo de guerra, nêle permaneçam temporariamente.

Exerce o comando das Forças Armadas.

Autoriza brasileiros a aceitarem pensão, emprêgo ou comissão de govêrno estrangeiro.

Apresenta mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País.

Concede indulto e comuta penas com a audiência dos órgãos instituídos em lei.

Provê, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas pela Constituição, os cargos públicos federais.

Outorga condecorações a estrangeiros.

Nomeia, com a aprovação do Senado, e exonera o Prefeito do D. F.

Nomeia e exonera os membros do Conselho Nacional de Economia.

Através do Presidente do Conselho de Ministros.

Quando referendado pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro competente.

Quando referendado pelo Primeiro-Ministro.

Com a referenda do Primeiro-Ministro.

Com a aprovação do Primeiro-Ministro.

QUADRO II

PODERES E "STATUS" DO PRIMEIRO-MINISTRO E DO
CONSELHO DE MINISTROS

O Conselho de Ministros será aprovado pelo voto da maioria absoluta da Câmara dos Deputados. O Senado poderá opor-se à composição do Conselho de Ministros pelo voto de dois terços de seus membros, decisão, que, por sua vez, poderá ser rejeitada pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados.

Os membros do Conselho de Ministros respondem coletivamente e individualmente perante a Câmara dos Deputados.

O Conselho está sujeito a moções de confiança e de censura.

O Primeiro-Ministro exerce o Poder Executivo.

O Primeiro-Ministro é responsável pela política do governo e pela administração federal.

O Primeiro-Ministro, assim como o Ministro competente, referendam quase todos os atos do Presidente da República.

No período entre dois governos, os subsecretários de Estado responderão pelo expediente das respectivas pastas.

Ao Conselho de Ministros compete ainda: ter iniciativa dos projetos de lei do Governo; manter relações com os Estados estrangeiros e orientar a política externa; exercer o poder regulamentar; decretar o estado de sítio; decretar e executar a intervenção federal; enviar à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento; prestar anualmente ao Congresso Nacional as contas relativas ao exercício anterior.

O Presidente do Conselho poderá assumir a direção de qualquer dos Ministérios.

* * *

Compete ao Presidente da República declarar a guerra depois de autorizado pelo Congresso, ou sem essa autorização, no caso de agressão estrangeira verificada no intervalo das sessões legislativas (art. 3º, VII); fazer a paz (art. 3º, VIII), e permitir que forças militares estrangeiras transitem pelo território do País, ou, por motivo de guerra, nêle permaneçam temporariamente (artigo 3º, IX). O Presidente detém, também, poderes formais, tradicionalmente conferidos a seu cargo no regime parlamentar, e poderes quase formais, de comandar as Forças Armadas através do Presidente do Conselho (art. 3º, VI, X, XV). Além dos poderes que dependem da aprovação do Congresso, o Presidente pode sancionar, promulgar e vetar os projetos de lei (art. 3º, III, IV), conceder indultos e comutar penas, bem como fazer

nomeações (art. 3º, XIII, XIV, XVI). O Presidente poderá, provavelmente, tomar outras medidas decorrentes destes poderes; nenhuma, porém, terá validade sem a referenda do Presidente do Conselho e do Ministro competente.

O Presidente da República é eleito pelo Congresso por maioria absoluta de votos e exerce o cargo por um período de 5 anos (art. 2º), podendo ser submetido a julgamento, tanto por crimes comuns, quanto por crimes de natureza política ou funcional (art. 4º e 5º). O "Ato Adicional", que introduziu no Brasil uma forma de governo parlamentar, parece ter atribuído ao Presidente da República um papel formal e estabilizador, algo semelhante ao "modelo ideal" de um sistema parlamentar. Tal como ocorre num sistema parlamentar tradicional, o Conselho de Ministros é, coletiva e individualmente, responsável perante a Câmara dos Deputados (art. 6º). O governo depende da confiança da Câmara; as moções de desconfiança e de censura exigem, para sua aprovação, o voto da maioria absoluta da Câmara (art. 11 e 12), o mesmo ocorrendo quando é uma moção de confiança pedida pelo governo (art. 13).

Legalmente, está claro que, além do Congresso, que deve ser respeitado no sistema parlamentar como no presidencial, o Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros detêm o poder e o controle da administração federal.

O D.A.S.P.

O D.A.S.P. é responsável pelas funções de orçamento, organização, pessoal, treinamento e controle dos edifícios públicos. (3) Na organização atual, as funções de organização e de orçamento estão combinadas na Divisão de Orçamento e Organização. Compete à Divisão coligir os dados necessários à elaboração do orçamento anual e fiscalizar sua execução. Também é de sua competência apreciar os programas de trabalho, estudar as repercussões da receita e da despesa na economia nacional, realizar pesquisas, e opinar sobre os sistemas de orçamento e contabilidade, assim como sobre a política tributária federal; estudar os regimes de administração mais adequados aos vários setores do serviço público e sugerir modificações da organização administrativa, a fim de adaptá-la aos programas de trabalho do governo.

As atividades que dizem respeito à administração de pessoal são desempenhadas por três divisões: a Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, a Divisão da Classificação de Cargos e a Di-

(3) Com referência ao Regimento mais recente do D.A.S.P. ver: Decreto nº 50.679, Coleção das Leis do Brasil, 31 de maio de 1961, Vol. IV, páginas 331-357.

visão de Seleção e Aperfeiçoamento. A Divisão do Regime Jurídico elabora e propõe a expedição de normas que facilitem a uniforme aplicação da legislação, examina questões e problemas relativos aos servidores públicos federais, zela pela observância da legislação de pessoal e estuda os assuntos de administração de pessoal não compreendidos nas atribuições específicas de outros setores do D.A.S.P.

A Divisão de Classificação de Cargos orienta e revê a organização dos quadros do funcionalismo, estuda as atribuições e responsabilidades dos cargos e funções do serviço público para fins de classificação, supressão, eliminação e transferência; estuda questões relacionadas com os cargos e funções gratificadas e prepara especificações de classes, mantendo-as atualizadas.

A Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento recruta e seleciona os candidatos para os cargos permanentes e temporários, prepara listas e certificados de candidatos, realiza pesquisas sobre aperfeiçoamento, recrutamento e seleção dos servidores públicos, e promove cursos de treinamento e outras formas de aperfeiçoamento do servidor, inclusive atividades de intercâmbio com organizações congêneres nacionais e estrangeiras; concede bolsas de estudo; promove viagens, congressos e conferências. O D.A.S.P. também promove cursos de treinamento em sua Escola de Serviço Público, que funciona em combinação com o Ministério da Educação e Cultura. A Escola oferece grande variedade de cursos, inclusive de aperfeiçoamento do idioma português e de serviços de escriturário, cursos por correspondência e treinamento em administração pública visando à formação, especialização e aperfeiçoamento dos servidores públicos.

A Divisão de Edifícios Públicos elabora estudos, normas e padrões técnicos, planeja, orienta, executa e controla a execução de projetos de edifícios e equipamentos públicos. O Escritório Técnico da Universidade do Brasil projeta, executa e fiscaliza as obras da Cidade Universitária da Universidade do Brasil. Os Serviços Auxiliares e de Assessoramento responsáveis perante o Diretor-Geral do D.A.S.P. são os seguintes: Serviço de Documentação; Serviço de Administração e o Consultor Jurídico.

Ao Serviço de Documentação compete coligir, organizar e divulgar documentação referente à administração pública, editar a *Revista do Serviço Público*, manter uma biblioteca, etc.

O Serviço de Administração presta serviços auxiliares ao D.A.S.P.

Além destes serviços, o D.A.S.P. tem um Conselho de Coordenação constituído pelos Diretores de Divisão e de Serviço, que funciona sob a presidência do Diretor-Geral e se reúne sem-

pre que há assuntos relevantes a tratar, e um Conselho de Administração que tem por fim promover a melhor coordenação e maior eficiência dos sistemas de organização, orçamento, pessoal e construção de edifícios públicos. A composição do Conselho de Administração varia de acôrdo com o assunto. Por exemplo, quando se trata de pessoal, o Conselho se compõe dos diretores das divisões de pessoal e dos diretores dos órgãos incumbidos de assuntos de pessoal dos Ministérios.

Existe, finalmente, uma Comissão de Acumulação de Cargos, que se destina a controlar os casos de acumulação de cargos federais.

O D.A.S.P. é dirigido por um Diretor-Geral nomeado em comissão pelo Poder Executivo, tal como os diretores das Divisões e Serviços principais.

LOCALIZAÇÃO ORGÂNICA SOB O SISTEMA PARLAMENTAR

Uma análise acurada da distribuição dos poderes de governo vem apoiar a conclusão de que o D.A.S.P. deveria ser desvinculado do Gabinete do Presidente, e colocado sob a autoridade do Primeiro-Ministro. Em primeiro lugar, a responsabilidade de elaborar o orçamento e fiscalizar sua execução cabe, claramente, ao Primeiro-Ministro. Esta conclusão apóia-se no fato de competir ao Primeiro-Ministro enviar ao Congresso a proposta orçamentária, controlar e responsabilizar-se pela administração federal, e ter a iniciativa dos projetos de lei do Governo. Esta tarefa, que afeta drásticamente os programas do governo e o teor da economia nacional, não pode ser levada a cabo exceto através do D.A.S.P., tal como se acha organizado atualmente.

Em segundo lugar, as nomeações de funcionários para os cargos públicos e as leis do sistema do mérito, exigidas pelo governo federal, igualmente não podem ser executadas exceto através do D.A.S.P. Embora o Presidente possa, legalmente, prover os cargos públicos federais, nenhum de seus atos tem validade sem a referenda do Primeiro-Ministro. Por conseguinte, o Primeiro-Ministro controla, legalmente, o poder de nomeação.

Em terceiro lugar, a responsabilidade, perante o Congresso, atribuída ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros, pela direção da administração federal e pelos seus atos, determina, claramente, que as funções tradicionais do D.A.S.P. — fixação de padrões, elaboração e interpretação de regimentos e investigação e fiscalização — lhes são pertinentes, o que equivale a dizer que o D.A.S.P. deveria estar subordinado ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros.

Finalmente, a própria natureza do sistema parlamentar é, primeiramente, um "supremo refúgio" estável do governo — um centro fixo. Em alguns países, é a monarquia que proporciona esta estabilidade, mediante um monarca constitucional. Cada vez mais com o suceder das décadas e das Guerras Mundiais, é um presidente eleito quem proporciona o "centro fixo". Em poucas palavras, a função essencial do cargo de Presidente, num sistema parlamentar, é passiva — não ativa; é de última instância — não imediata; é neutra — não partidária e política.

Em resumo, portanto, — tomem-se por ponto de partida os poderes específicos, de acordo com sua distribuição no *Ato Adicional*, ou as características gerais de qualquer sistema parlamentar, — tanto a lei como a lógica apóiam a tese que propugna pela localização do D.A.S.P., de preferência, diretamente subordinado e vinculado ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros, e não ao Gabinete do Presidente da República, como vem ocorrendo até o momento. (4)

Por que, então, se a lei e a lógica são tão claras, há ainda alguma dúvida sobre o assunto? A resposta somente pode ser dada em termos práticos, de realidade histórica e política. Historicamente, o Brasil não teve nenhuma experiência importante com o sistema parlamentar moderno. (5) Sua experiência de governo moderno foi presidencialista. No decorrer desta experiência, o Brasil teve alguns Presidentes fortes; intervalos, é verdade, em que os Presidentes governaram sem Congresso ou qualquer outra restrição legislativa.

Culturalmente, a forma presidencial de governo é adequada à tendência brasileira de personificar o cargo de Chefe do Executivo e de exigir participação direta em sua escolha, isto é, em eleição direta e não através do Congresso (ou, mesmo, através dos parti-

(4) A comparação com outros países, cujo sistema de governo é parlamentar, especialmente aqueles que têm um presidente eleito e não uma monarquia — seria de muito interesse. Entretanto, não é possível um estudo paralelo, pois nenhum desses países possui um órgão nacional de administração geral como o D.A.S.P. Ao passo que o D.A.S.P. é responsável pelas atividades de orçamento, organização, pessoal, treinamento e edifícios públicos, e depende do Chefe do Executivo, em outros países onde existem órgãos centrais assessores, suas funções estão divididas pelo menos quanto a finanças e pessoal; ou não existem órgãos centrais assessores responsáveis perante o executivo, e as funções orçamentárias e de seleção de pessoal são executadas separadamente por iniciativa de cada Ministério, ou o Ministério da Fazenda desempenha um papel predominante nas atividades assessoras centrais.

(5) Embora o sistema parlamentar tenha existido de 1824 a 1891, o monarca tinha força. Ele podia vetar os atos do Parlamento; seus ministros eram responsáveis perante ele e não perante o Congresso. O monarca nomeava vitaliciamente os membros do Conselho do Estado e podia intervir em qualquer norma do governo.

dos políticos, como prova a eleição do Presidente Quadros em 1960).

Politicamente, a situação é a seguinte: o atual Presidente (parlamentar) foi, na verdade, eleito Vice-Presidente com o direito constitucional de suceder ao Presidente, antes da emenda à Constituição. E' perfeitamente compreensível, a partir de um ponto-de-vista realista, que nenhuma modificação tenha sido feita nas vinculações orgânicas do D.A.S.P., a despeito do "Ato Adicional" e da lógica do sistema parlamentar de governo.

Poderíamos, pois, concluir por notar que a introdução de uma forma parlamentar de governo é meramente superficial, a não ser que resulte na readaptação da estrutura administrativa governamental, especialmente no que se refere ao D.A.S.P., órgão principal da administração pública.

Reforma Administrativa Plano de Execução

INTRODUÇÃO

A opinião pública parece disposta não só a aceitar, senão a exigir que o Governo proceda, sem mais delongas, às chamadas *reformas de base*. Os grupos mais atuantes — os políticos, escritores, artistas, professores, os titulares das várias profissões liberais, ornalistas e vários outros — vão-se tornando pregoeiros cõscios dêsse imperativo nacional.

Dentre as reformas chamadas de base, a agrária é considerada premente. No momento em que os problemas de abastecimento se agravam em todo o território nacional, sua necessidade parece mais aguda.

Para os que assim pensam, um dos efeitos imediatos da Reforma Agrária seria o aumento de produção de gêneros alimentícios e matérias-primas de origem agrícola. Segundo eles, não se trata apenas do problema social de melhorar o quinhão de segurança econômica do homem esquecido — o trabalhador rural; trata-se, também, do problema econômico de abreviar a utilização de vastas glebas brasileiras que permanecem improdutivas.

E' inegável que o trabalhador rural, sem bens de raiz, que labuta pela vida lavrando terras alheias, *au delà* da proteção do seguro social, representa um problema nevrálgico do Brasil contemporâneo. E a filosofia política hoje perfilhada pela maioria dos brasileiros já reluta em endossar o desnível de rendas que se verifica no País: ao passo que alguns poucos detêm muito, mais do que necessitam, a imensa maioria compõe-se de famílias e indivíduos em luta com o problema do pão e da casa, e milhões possuem apenas o próprio corpo.

Dado o vigoroso crescimento demográfico do Brasil, a agricultura tradicionalista terá progressivas dificuldades para fazer face aos acréscimos anuais da demanda de gêneros alimentícios e matérias-primas de origem agrícola. "A Reforma Agrária — diz o editorial da *Revista do Serviço Público* do último trimestre de 1962 — preveniria crises de abastecimento e introduziria novos elementos de equilíbrio na sociedade brasileira. Se levada a efeito sob medida para o Brasil, teria reflexos na produção de bens e

na distribuição dos benefícios econômicos. As desigualdades de rendas entre as diferentes camadas sociais e as oscilações de renda das classes menos favorecidas, por exemplo, poderiam ser grandemente mitigadas por meio de uma Reforma Agrária bem formulada e bem administrada".

Em sua complexidade, a Reforma Agrária envolve aspectos sociais, econômicos, administrativos e outros. A redistribuição de terras, pura e simples, não fará o milagre de multiplicar a produção. Diversas medidas complementares, onerosas e lentas, serão condicionantes do bom êxito de qualquer Reforma Agrária.

Em seu famoso ensaio, "O Estudo de Administração", W. WILSON afirmava, em 1887, que "cada vez se torna mais difícil cumprir do que elaborar uma Constituição". *Mutatis mutandis*: é muito mais difícil administrar do que formular uma Reforma Agrária. Comenta a *Revista do Serviço Público* no mesmo editorial: "É difícil fazer a Reforma Agrária. Difícil, porém, porque não se trata apenas de votar uma lei, mas especialmente de implementar, isto é, de executar, de *administrar* a Reforma".

Outra reforma não menos premente é a do sistema tributário, incluindo o aparelho fiscal. Dois decênios de inflação, acelerada em grande parte pela conjuntura difícil em que tem operado o Governo Federal, indicam a inadiabilidade da Reforma Fiscal e Tributária.

Pressionado pelos reclamos e exigências dos diferentes segmentos da população, o Governo brasileiro vê-se a braços com centenas de questões instantes, muitas delas relegadas pelas gerações passadas, e cuja solução depende de recursos consideráveis, os quais o Governo só poderá levantar se dispuser de uma estrutura fiscal atualizada. Cumprindo-lhe, de um lado, ocorrer a gastos enormemente ampliados pelo crescimento demográfico, e, de outro lado, fazer frente a problemas novos, como os decorrentes da industrialização e do desenvolvimento econômico, o Governo Federal não tem contado com outros recursos, além do endividamento e a emissão de papel-moeda, para atender ao aumento incessante das despesas públicas. Se dispuséssemos de um sistema tributário moderno, a carga de um aparelho fiscal eficiente, que tornasse impossível, ou pelo menos inequivocamente perigosa, a prática da sonegação de impostos, do contrabando e do descaminho, o ritmo de emissão de papel-moeda teria sido consideravelmente menor, e as condições financeiras do País talvez fôsssem tranqüilas, quem sabe, até risonhas.

A necessidade de incrementar substancialmente a receita federal, a fim de habilitar o Governo a fazer face ao aumento incoercível das despesas, coloca a reforma fiscal e tributária na categoria de reforma de base.

Mas a Reforma Tributária pressupõe um complexo de práticas administrativas. As melhores leis tributárias elaboradas pelos melhores economistas e legisladores produzirão resultados medíocres, se não forem canalizadas para a prática, se não forem competentemente administradas. E' na fase administrativa, especialmente, que as leis tributárias revelam a sabedoria e sagacidade do legislador. Se a administração fôr canhestra, arcaica, rombuda, ou corrupta, nenhuma lei tributária provoca os resultados previstos, ainda quando elaborada por uma plêiade de Licurgos de moderna espécie. O bom êxito da Reforma Tributária depende, assim, diretamente, do realismo e simultaneidade da Reforma Administrativa.

O revigoramento e expansão do sistema educacional, para que êste passe a treinar e preparar, em escala trepidante, os contingentes de centenas de milhares de especialistas e profissionais de que o Brasil necessita como fatores insubstituíveis de progresso econômico e social, por sua vez constitui outro problema cuja solução pede reforma imediata. Calcula-se que, para mover harmoniosamente as várias frentes de sua civilização, o Brasil necessita de cêrca de 1.500.000 indivíduos de nível universitário ou equivalente. Sabendo-se que o número de indivíduos que satisfazem essa condição atualmente orça por 200.000, é inevitável a conclusão de que urge fazer algo relativamente ao sistema educacional, a fim de que êste possa formar para o Brasil, no menor período de tempo possível, as categorias de profissionais, de cientistas e especialistas, de que carecemos para assegurar o impulso e o equilíbrio de nosso progresso econômico e social.

Vários outros problemas exigem, também, soluções imediatas: a contenção da inflação, o disciplinamento das remessas de lucros das empresas estrangeiras que exploram o comércio e a indústria no Brasil; a mudança definitiva do Governo para a nova Capital; a fixação da política exterior do Brasil; a construção, melhoramento e aproveitamento racional das vias de transportes e dos sistemas de comunicação, para estimular o comércio de pessoas, idéias e coisas, ao longo e através do território nacional etc.

E a conclusão inescapável, a que conduz uma análise objetiva da atual conjuntura brasileira, é a de que a Reforma Administrativa deve figurar no rol das mais urgentes. Sem que o sistema administrativo da União seja modernizado, afeiçoado às exigências atuais, habilitando o Governo Federal a interpretar competentemente os fatos e tomar prontamente, nos lugares e momentos adequados, as providências convenientes; em outras palavras, sem que o sistema administrativa da União seja transformado em instrumento idôneo de captação, análise e solução

dos problemas nacionais, nenhuma das outras reformas de base poderá ser levada a bom termo.

Consoante já se tem afirmado, a máquina administrativa com que o Governo da União conta para enfrentar as mil e uma responsabilidades que o assoberbam é inadequada, anárquica e obsoleta. Muitas das crises, grandes e pequenas, que ultimamente têm abalado os Podêres Públicos, emanam da incompetência e da ineficiência da administração. A inflação, por exemplo, é o mais ativo fermento do desassossêgo social do Brasil de nossos dias. Cumpre ao Governo contê-la, sob pena de convulsões sociais catastróficas. E não é apenas para conjurar precipitados sociais de conseqüências imprevisíveis que se impõe ao Governo dominar a inflação. Cumpre contê-la, repita-se, principalmente para proteger o homem brasileiro, a criança brasileira, a família brasileira contra as injustiças e crueldades decorrentes da alta desabalada do custo de vida. No grau a que chegou no Brasil, a inflação é causa de males coletivos desnecessários e evitáveis, que afetam a grande maioria do povo. Julgar a inflação, porém, é tarefa administrativa, e das mais complexas. Como sanear a moeda, estabilizar o cruzeiro, sustar a corrida dos preços e dos salários, e manter o País em desenvolvimento, sem um sistema administrativo bem articulado, flexível, sob o comando de administradores decididos e experimentados?

Em suma: o exame meticoloso das presentes condições brasileiras identificaria, no âmago de cada problema que nos aflige, uma falha administrativa. A precariedade das utilidades públicas, dos serviços de eletricidade, água e esgotos, transportes e telefones urbanos; a ineficiência das escolas e dos serviços de saúde pública; as dificuldades do abastecimento; tudo isso, e muito mais, decorre, em grande parte, do estágio retardatário, contemporâneo do fim do século passado, em que ainda se arrastam a estrutura, o funcionamento e os métodos administrativos do serviço público brasileiro.

Se a máquina administrativa federal fôsse fluente, econômica, pronta na captação dos problemas e dos fatos, rápida nos diagnósticos, eficiente nas providências requeridas ou aconselháveis, a civilização brasileira estaria em nível superior àquele em que se encontra. Ao passo que a presença do Brasil no mundo deixou de ser unicamente geográfica, e passou a impor-se, cada vez mais, pelas nossas magníficas *performances* em vários ramos de atividades competitivas e civilizadoras, a administração pública, de um modo geral, permanece decênios atrás, teimando em perpetuar-se no caldo de cultura do começo do século.

Vale a pena reproduzir, do referido editorial da *Revista do Serviço Público*, mais os dois excertos seguintes:

“O Brasil possui, em abundância, os ingredientes de cultura e civilização com que outros países construíram ou estão construindo a própria grandeza. Senão, vejamos: somos um país continental, o quinto do mundo em área; somos o oitavo em população; temos um território bem aquinhoado de riquezas naturais, matérias-primas, rios, florestas, terras cultiváveis, vários tipos de clima. Já somos, também, o país mais industrializado da América Latina. Na arquitetura, no urbanismo, na pintura, na música, na literatura, na medicina, na física, nos esportes e em outros campos de atividade, o Brasil está aparecendo como novo astro nos horizontes do mundo — o Brasil está adquirindo e afirmando uma personalidade internacional cada vez mais nítida, que os demais países já não podem ignorar. Em suma, a conjuntura brasileira favorece a precipitação daquilo a que a imprensa tem chamado “nossa emancipação econômica” e que simboliza o ideal da atual geração de brasileiros.

“Dentre as debilidades, inadequações e arcaísmos, de que o País se deve desvencilhar, para acelerar o ritmo de seu desenvolvimento econômico e social e resolver bem um a um os chamados problemas nacionais, de acordo com uma escala de prioridade selecionada realisticamente, destaca-se o atual sistema administrativo. A estrutura, o funcionamento, os métodos de trabalho, a própria ambiência do serviço público brasileiro — em todos os níveis de governo — devem ser revistos, atualizados, modernizados, mediante uma reforma corajosa, urgente e profunda”.

Urge renovar, pois, a máquina administrativa, modificar-lhe a estrutura, retificar-lhe o funcionamento, substituir-lhe os métodos e normas de trabalho. Urge dar ao Brasil um sistema administrativo compatível com seus anseios de progresso, e tecnologicamente contemporâneo de sua arquitetura, de suas belas-artes, de sua indústria e de seu esporte.

Estas considerações demonstram que a Reforma Administrativa, tão premente quanto as que mais o sejam, deve tratar-se em pé de igualdade com as demais reformas de base.

Outro não é o entendimento do Governo. Com efeito, o Presidente da República declara, no artigo 1º do Decreto número 51.705, de 14 de fevereiro de 1963, que dispõe sobre o escopo da Reforma Administrativa, que a “reforma dos serviços públicos federais, centralizados e descentralizados, terá por fim último criar ou aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa, previsão, planejamento, direção, execução, coordenação e controle de que carece

o Poder Executivo para acelerar, harmoniosamente, em benefício do povo brasileiro, a consecução dos fins sociais do Estado, de progresso social, desenvolvimento econômico e bem-estar geral, definidos na Constituição e nas Leis".

No artigo 2º, o Chefe do Poder Executivo afirma: "A urgência da Reforma Administrativa decorre, sobretudo, do imperativo de modernizar e tecnificar o sistema de órgãos integrantes do Poder Executivo da União, com o propósito expresso de transformá-lo em poderoso propulsor do desenvolvimento econômico e social".

Tendo a Reforma Administrativa êsses objetivos, essa urgência e essa importância, determina o Presidente da República, no artigo seguinte, que "os estudos e pesquisas que se realizarem para instruir a Reforma Administrativa serão orientados no sentido de identificar as causas de ineficiência, desperdício, inadequação e obsoletismo funcionais, resultantes seja da estrutura, seja do funcionamento dos serviços públicos federais".

Vê-se que o Poder Executivo classifica a Reforma Administrativa entre as reformas essenciais. E' de se crer que o Poder Legislativo, ao qual serão submetidos, a partir de abril do corrente ano, os Anteprojetos de Lei veiculadores de propostas da Reforma Administrativa, não titubeará em fazer causa comum com o Poder Executivo, e que receberá, estudará, tramitará e votará tais Projetos como partes integrantes, indissociáveis, de uma das *reformas de base* reclamadas pelo povo brasileiro.

DIRETRIZES GERAIS

Além das diretrizes particulares constantes das seções próprias dêste Plano, os Grupos de Estudo e Reforma estabelecidos e os que vierem a ser criados deverão afeiçoar as respectivas tarefas, no que lhes fôr aplicável, às Diretrizes Gerais que se seguem.

I — DEPARTAMENTALIZAÇÃO

A divisão dos Ministérios não deverá descer além do nível departamental. Cada Projeto de Lei que tratar de estrutura ministerial explicará unicamente as divisões primárias — *departamentos, conselhos e órgãos equivalentes*. As divisões secundárias e terciárias serão estabelecidas em regulamentos e regimentos internos por Decreto do Poder Executivo.

A tradição brasileira apresenta múltiplos exemplos de Leis Orgânicas extremamente minuciosas e casuísticas, que chegam a especificar as atribuições de chefes de seção, porteiros etc. Tra-

ta-se de prática nociva. Onerar o tempo e as atenções dos representantes do povo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal com legislação administrativa representa desperdício de recursos sociais. A divisão dos órgãos primários dos Ministérios em unidades menores, geralmente chamadas *divisões*, *serviços*, *secções*, etc., é tarefa pré-executiva, e, portanto, da competência do Poder Executivo. Do nível departamental para baixo, a estruturação dos órgãos confunde-se com a própria divisão do trabalho, cabendo, assim, ao Poder Executivo fixar, alterar, desdobrar, abolir, denominar, amalgamar, em regulamentos e regimentos internos, as unidades administrativas menores integrantes das secretarias, departamentos e conselhos.

A erradicação de nossa tradição casuística oferece vantagens evidentes. A tramitação de Leis Orgânicas gerais, que indiquem apenas a divisão primária dos órgãos, poupa aos legisladores o esforço ancilar de deliberar sobre unidades administrativas de importância secundária, que devem ser criadas ou modificadas consoante as necessidades domésticas do Poder Executivo. O progresso tecnológico determina o obsoletismo de muitos órgãos e gera a necessidade de unidades novas, exigindo ajustamentos freqüentes, que fazem impraticável a apreciação pelas Câmaras Legislativas das pequenas modificações desejadas. A dinâmica da administração moderna torna imperativo que as recomposições internas fiquem a cargo dos próprios órgãos executivos.

A questão da direção de órgãos secundários não caracterizados na Lei resolver-se-á mediante o recurso da criação, pelo Congresso, de determinado número de cargos de chefia intermediária, os quais serão posteriormente distribuídos e redistribuídos pelo Poder Executivo, de acordo com as conveniências do serviço e as necessidades de cada Ministério. Em certos casos, o Poder Executivo recorrerá, supletivamente, à criação de simples funções gratificadas para atender à remuneração dos ocupantes de lugares de chefia das unidades operacionais menores (*divisões*, *serviços*, *secções* etc.). Isso dará aos órgãos do Poder Executivo a flexibilidade de que necessitam, e que devem ter, para se adaptar às condições cambiantes da administração moderna. É a prática dos países mais desenvolvidos e mais bem administrados, tanto parlamentaristas quanto presidencialistas, como a Suécia, a Inglaterra, os Estados Unidos, o Canadá etc.

Em diversos departamentos ministeriais há unidades administrativas de somenos importância, hipertrofiadas ou atrofiadas, que se eternizam no orçamento e no organismo público. Havendo sido criadas por Lei, somente por Lei podem ser abolidas, modificadas ou retificadas. É intuitivo que não se deve usar o formidável mecanismo do Poder Legislativo, de que atualmente parti-

cipam cerca de 500 legisladores e centenas de funcionários pertencentes à Câmara dos Deputados e ao Senado, para deliberar sobre a divisão interna das repartições ministeriais. E' evidente, no caso, a desproporção entre a envergadura do Legislativo e a insignificância do objeto.

II — PARCIMÔNIA

Um dos princípios gerais encarecidamente recomendados aos Grupos de Estudo e Reforma é a parcimônia na criação de órgãos, sobretudo de órgãos que acarretem criação de cargos. O objetivo dominante da reforma administrativa é melhorar os coeficientes de eficiência do serviço público. Isso implica aumento de rendimento e, simultâneamente, redução de gastos. Recomenda-se, pois, aos Grupos de Estudo que se abstenham de propor a criação de qualquer órgão de necessidade menos premente. Sòmente nos raros casos de necessidade evidente, comprovada exaustivamente, demonstrada além de toda dúvida possível, poderá ser examinada a criação de órgãos novos. Ainda nesses casos, será conveniente justificá-la com a extinção ou redução de órgãos existentes. A finalidade desta recomendação é evitar, tanto quanto possível, aumento de despesas com a engrenagem administrativa da União.

Mesmo no caso de desdobramento de algum Ministério, — o que o Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa sòmente endossará quando se tratar de proposta sòlidamente justificada, — é recomendável extrema sobriedade nas iniciativas que puderem provocar aumento de despesa. A Reforma Administrativa deverá ser uma redistribuição racional de recursos, principalmente de pessoal, não um veículo para criação de novos ônus públicos.

III — DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO

Outro princípio guiador da Reforma Administrativa é o da descentralização. A execução das tarefas administrativas e as decisões imediatas que ela envolve devem ficar a cargo das autoridades descentralizadas e ocorrer nos próprios locais de trabalho, pouco importando que estes estejam territorialmente situados a milhares de quilômetros das unidades gerais a que pertençam. E' preciso que a transferência da responsabilidade leve consigo a correspondente dose de autoridade. Num país como o Brasil, especialmente, em que a diversidade de graus e de desenvolvimento e as dimensões continentais de território complicam a ação administrativa, não se compreendem as práticas centralizadoras, às vèzes patológicas, contumazes no serviço público federal. A cen-

tralização administrativa é responsável pelo congestionamento da Presidência da República, dos gabinetes ministeriais e dos gabinetes dos diretores de órgãos de jurisdição nacional.

IV — CENTRALIZAÇÃO DO CONTRÔLE

Paralelamente à descentralização da execução, é necessário institucionalizar a centralização do controle. Os órgãos de formulação de política e decisão, como a Secretaria da Presidência da República, os Gabinetes dos Ministros de Estado e os órgãos correspondentes dos Departamentos, Conselhos etc., devem estar capacitados para proceder deliberada e sistematicamente ao controle de todas as dependências subordinadas. Fixadas as normas gerais, aprovados os planos de trabalho e distribuídas as tarefas e responsabilidades, os órgãos de decisão e comando devem estar imediatamente habilitados a exercer vigilância permanente sobre os órgãos subordinados, a fim de evitar desvios, acelerações e retardamentos indesejados na execução das ordens. Cabe-lhes captar, inclusive, as possíveis definições e interpretações distorsivas das ordens dadas. A verificação metódica, pelas autoridades superiores, do cumprimento das instruções expedidas, o confronto do planejado com o executado e demais tarefas de controle devem ser executados ostensivamente, como parte regular das funções do Presidente da República, dos Ministros de Estado e de todos os diretores de órgãos que tenham jurisdição nacional.

V — LINHAS GERAIS

Os Grupos de Estudo deverão timbrar em definir, nos projetos de reforma, apenas os lineamentos gerais dos órgãos reformados. Cumpre-lhes evitar as inclinações detalhistas, e deixar os pormenores para a legislação subordinada. Unidades de Organização e Métodos ou Grupos de Trabalho especialmente criados cuidarão de identificar e fixar, a seu tempo, já na órbita do Executivo, as minúcias operacionais de cada Ministério, por meio de regulamentos, regimentos internos, instruções de serviço, manuais de trabalho e dispositivos assemelhados.

VI — ALCANCE DO CONTRÔLE VERSUS HOMOGENEIDADE

Aos Grupos de Estudo e Reforma é sugerido que, na tarefa de agregar e desdobrar órgãos, o pragmatismo, o bom senso e a "lei da situação" devem prevalecer sobre os princípios abstratos e as teorizações livrescas. Sendo possível conciliar os chamados princípios da homogeneidade e do alcance do controle, tanto melhor. Não sendo, a escolha deverá pender para o princípio

que melhor se ajustar às circunstâncias. E' admissível até a ocorrência de casos em que o organizador terá que transgredir, deliberadamente, ao mesmo tempo, os dois princípios. Ao subordinar, por exemplo, maior número de órgãos algo heterogêneos a um chefe, a fim de evitar a multiplicidade de chefias especializadas, — e com elas o encomprimento da escala hierárquica e a complexidade da coordenação — o organizador estará violando, simultâneamente, os dois princípios.

Em tarefas de organização e reorganização, as instâncias mais freqüentes, porém, são aquelas em que o reformador ou é levado a ignorar o princípio do alcance do contrôle, a fim de obedecer ao da homogeneidade, ou, para não transgredir crasamente o primeiro, é forçado a desdobrar órgãos de conteúdo profissional homogêneo, mas demasiado numerosos.

Numa organização altamente especializada, que disponha de pessoal técnico idôneo em todos os seus setores, é possível, talvez desejável, rigorismo na observância simultânea desses dois princípios antagonônicos. Entanto, tratando-se do sistema administrativo brasileiro, parece prudente atender mais ao princípio do alcance do contrôle, e menos ao da homogeneidade, a fim de prevenir a proliferação de departamentos, divisões e órgãos superespecializados, para muitos dos quais nosso mercado de trabalho ainda não oferece os quadros técnicos correspondentes. Ficando entendido, todavia, que, nos casos de órgãos que envolvam especializações e categorias profissionais universalmente reconhecidas e bem caracterizadas, como, por exemplo, os médicos, os contadores, os arquitetos, os agrônomos, o princípio da homogeneidade deve primar sobre o do alcance do contrôle.

Na grande maioria das vêzes, o critério pragmatista, baseado naquilo a que os americanos chamam *horse-sense*, ainda é o guia preferível.

VII — DIREÇÃO UNIPESSOAL VERSUS DIREÇÃO COLEGIAL

Tanto no que concerne aos órgãos executivos quanto aos assessoriais, preferência deve ser dada à direção unipessoal. A experiência de outros países, fortemente corroborada pela brasileira, contra-indica a existência de órgãos executivos de direção colegial. Mesmo os órgãos predominantemente assessoriais funcionam melhor sob direção unipessoal. O Presidente da República, os Ministros de Estado e, de modo geral, todos os diretores de departamento de jurisdição nacional necessitam de órgãos assessoriais, mas êstes devem ser dirigidos, em regra, por uma só pessoa, não sujeitos às discussões de grupos deliberativos.

VIII — RESISTÊNCIA À AUTARQUIZAÇÃO

Há quem responsabilize o Código de Contabilidade e, até certo ponto, o Tribunal de Contas pela proliferação das autarquias e, ultimamente, das empresas públicas e sociedades de economia mista. Para muitos observadores, já há demasiadas autarquias, demasiadas empresas públicas e sociedades de economia mista no Brasil, todas competindo entre si e com o Governo Federal nos mercados de trabalho, de material etc. E' preciso resistir à tendência generalizada para a autarquização. Há Ministérios cujos serviços e dependências já se encontram, quase todos, ou autarquizados ou em processo de autarquização.

O comportamento das autarquias e de várias empresas públicas criadas nos últimos vinte anos comprova que a proclamada eficiência dessas entidades deixa muito a desejar. Basta dizer que, de dois terços a três quartos do deficit da União, coberto mediante emissões de papel-moeda e endividamento, correspondem aos deficits somados de autarquias e empresas públicas criadas sob o pretexto de se tornarem financeiramente auto-suficientes.

Tenhamos, pois, extremo cuidado no estudo de qualquer proposta de criação de novas autarquias. A apreciação algébrica das autarquias brasileiras (tarefa interessante e que precisa de ser levada a efeito) possivelmente viria evidenciar vultoso saldo negativo. Torna-se, portanto, cada vez menos consistente o argumento da eficiência a que se tem recorrido para justificar as propostas de autarquização.

Os Grupos de Estudo e Reforma intuirão que, no momento, quando a fase autarquizante parece estar no apogeu, propostas de desautarquização, mesmo bem fundamentadas, não seriam oportunas, nem viáveis. Incumbe-nos evitar, porém, que se criem novas autarquias e sociedades mistas sob o patrocínio da Reforma Administrativa, a menos que estudos exaustivos e irrespondíveis venham a demonstrar a insubsistência desta diretriz.

IX — SIMPLICIDADE

No estabelecimento da estrutura dos Ministérios, os Grupos de Estudo e Reforma deverão optar pelos critérios mais simples de departamentalização. Os chamados *departamentos de clientela* sômente deverão ser propostos em casos especiais, exaustivamente justificados. Os *departamentos de processo*, por sua vez, deverão ser restritos aos usos tradicionais, dando-se preferência, na maioria dos casos, aos *departamentos de propósito*, e, para fins de descentralização, aos de *base geográfica*.

Tratando-se de uma reforma de grande envergadura, que enreda em suas malhas todos os órgãos do Poder Executivo,

convém que os reformadores se acautelem contra as novidades pouco testadas e, sobretudo, as transplantações clamorosas.

Nos casos de dúvida, devemos preferir os tipos de organização tradicionais e as denominações simples e significativas. Cumpre ter sempre presente que os tipos de órgãos, suas designações e funções não devem constituir motivo de perplexidade para o público. Por exemplo: um Departamento de Pesquisas Científicas pode ser fonte permanente de ministério para o povo em geral, ao passo que um Serviço de Combate à Lepre explica, desde logo, sua significação e finalidade pela própria clareza do nome.

X — PESQUISA, PLANEJAMENTO E CONTRÔLE

Os órgãos executivos integrantes do sistema administrativo da União carecem de unidade de pesquisa, planejamento e controle. A administração pública brasileira necessita de descobrir e praticar as virtudes da pesquisa, tanto para fins de planejamento, quanto para atividades de controle dos resultados. Necessita, igualmente, de implantar o planejamento em todos os níveis hierárquicos, como fase administrativa compulsória. Nenhum ato praticado por servidor público deverá ser fruto da improvisação, mas emanar de decisões prévias, amadurecidas e articuladas em planos. Não se trata aqui de planejamento econômico, exclusividade de economistas, nem de planejamento físico, exclusividade de engenheiros e arquitetos, mas de planejamento governamental global, que se caracteriza pela fusão de vários planos setoriais e parciais em planos gerais.

O controle é complementar ao planejamento. Planeja-se para dar racionalidade ao trabalho. Controla-se para assegurar a execução dos planos. A intelectualização do processo administrativo está, assim, condicionada à existência de órgãos idôneos de pesquisa, planejamento e controle.

Se a Reforma Administrativa lograr implantar e institucionalizar, nos órgãos componentes do Poder Executivo, a pesquisa, o planejamento e o controle, terá justificado abundantemente todos os esforços e canseiras.

DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA OS GRUPOS DE ESTUDO E REFORMA

I — GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Dadas a magnitude dos interesses coletivos insatisfeitos, as pressões dos diferentes segmentos da população e a inquietação

social provocada pela consciência do subdesenvolvimento, a presente conjuntura brasileira exige dos poderes públicos, particularmente do Governo Federal, esforços inauditos na luta pela solução de problemas acumulados, muitos dos quais deveriam ter sido resolvidos, normalmente, pelo menos há duas gerações.

Por sua eminência e poderio, a Chefia Executiva da República é o centro para o qual refluem as reinvidicações, os anseios e as esperanças, e contra o qual também se voltam os primeiros impulsos de impaciência, os desapontamentos, as frustrações, as revoltas das várias camadas da sociedade. Na verdade, uma decisão da Chefia Executiva pode ter as repercussões mais profundas, positivas ou negativas, e afetar gerações inteiras.

A tentativa do neoparlamentarismo e o retorno do País ao presidencialismo pela via do plebiscito vieram realçar, ainda mais, a responsabilidade da Presidência da República. Cumpre que o supremo órgão de comando do Poder Executivo esteja aparelhado para enfrentar os problemas mais diversos, descobrir as soluções mais imaginosas e eficazes, numa palavra, desempenhar os encargos da liderança política e administrativa do País.

Dentre os vícios e defeitos de que padece o sistema administrativo federal, os especialistas que o têm estudado são unânimes em apontar o congestionamento da Presidência da República. Em sete decênios e meio de existência, a Presidência da República acolheu e acumulou, em sua órbita estrutural, sem os assimilar, numerosos órgãos que, em vez de contribuir para a eficiência executiva, concorrem para a dispersão e a desordem. São unânimes os estudiosos em apontar a necessidade de medidas que assegurem à Presidência da República a estrutura ordodoxa de uma Chefia Executiva moderna.

A fim de exercer as funções próprias da Chefia Executiva, a Presidência da República necessita desvencilhar-se de relações diretas com os órgãos, serviços, comissões e autarquias a ela agregados, em diferentes épocas, por motivos vários, inclusive a insciência administrativa, embora jamais houvesse razões doutrinárias, lógicas ou pragmáticas para tal subordinação.

Além disso, parece aconselhável reajustar e completar o sistema de órgãos auxiliares, uns de assessoramento, outros de execução, de que a suprema Chefia Executiva carece para funcionar satisfatoriamente como centro de liderança, propulsão e controle dos órgãos do Poder Executivo.

As unidades integrantes da Presidência da República porventura incompletas, hipertrofiadas, arcaizantes ou mal ajustadas devem sofrer as modificações indispensáveis, para que funcionem como um todo orgânico, bem articulado, inteiramente capacitado, do ponto-de-vista profissional e funcional, a prestar ao

Chefe do Estado os serviços chamados de Estado-Maior. Queixam-se os titulares da Presidência da República da massa ingente de trabalhos repetitivos e secundários, meros atos rotineiros, que lhes são submetidos à assinatura (não à apreciação), roubando-lhes tempo e atenções que deveriam ser utilizados no estudo, análise e decisão de assuntos importantes.

A tarefa a cargo do Grupo de Estudo e Reforma da Presidência da República, apesar de restrita à área da Chefia Executiva, apresenta-se como parte essencial da Reforma Administrativa.

O Brasil atravessa um período de grande intensidade histórica, em que a luta pelo desenvolvimento econômico assume cada dia aspectos novos e dramáticos. Da Presidência da República depende, em larga escala, a frutificação dos esforços que estão sendo feitos, e que deverão ser redobrados, nos próximos decênios, em favor de nossa emancipação econômica.

E' preciso audácia para propor e coragem para aceitar as medidas que, aparentemente radicais no que concerne à estrutura e funcionamento da Presidência da República, se fizerem imprescindíveis para dar ao País um órgão de comando executivo à altura das tremendas exigências e contradições atuais.

II — GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Os estudos referentes à reforma do Ministério da Fazenda deverão orientar-se, originariamente, no sentido da criação de duas Secretarias de Estado: uma para cuidar dos negócios fazendários, outra para cuidar dos assuntos econômicos, notadamente os de moeda e crédito.

Esforços serão envidados a fim de reunir, confrontar e analisar todos os projetos e propostas feitos nos últimos 10 anos para alterar a estrutura e funcionamento do Ministério da Fazenda. A organização que se propuser para este Ministério deverá estar condicionada ao imperativo de torná-lo um organismo fiscal moderno, de grande sensibilidade, capaz de impedir a sonegação e a evasão de impostos, assim como o contrabando e o descaminho. Em sua nova organização, o Ministério da Fazenda deverá ser o grande instrumento do Governo para combater a perpetuação dos deficits orçamentários. Cada cidadão deve contribuir proporcionalmente à respectiva renda para o custeio aos serviços públicos. À União cabe arrecadar até o último centil, de todos os contribuintes, sem qualquer distinção, os impostos e taxas. E' na exação rigorosa das leis tributárias, na capacidade do Fisco Federal para se impor ao respeito e ao temor dos contribuintes, que se encontra uma das chaves do controle da inflação monetária.

De todos os serviços gerais da União, aquêle cuja remodelação se impõe, como necessidade imperiosa, é o da arrecadação dos impostos e taxas. Falhando o Fisco, o Governo Federal não poderá financiar, sem recorrer à emissão de papel-moeda e aos empréstimos, os Ministérios e demais entidades incumbidas de realizar os fins do Estado. A reforma do aparelho arrecadador do Ministério da Fazenda, objeto de um contrato entre aquela Secretaria de Estado e a Fundação Getúlio Vargas, não deverá ser simples ajustamento de órgãos e divisão de trabalho, mas uma revisão profunda de métodos, modernização de toda a engrenagem fiscal e seu equipamento, incluindo programas de treinamento e retreinamento do quadro de servidores, enfim, uma mobilização dos recursos técnicos e doutrinários disponíveis, para que o Ministério desempenhe cabalmente as funções de financiador das atividades públicas e regulador dos problemas econômicos que lhe estão afetos.

III — GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

Os estudos referentes à reforma do Ministério da Justiça e Negócios Interiores deverão orientar-se no sentido de demonstrar a conveniência ou inconveniência de ser aceita a proposta apresentada à Presidência da República, em 1959, pela Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (C.E.P.A.), de seu desdobramento em dois Ministérios distintos, a saber: o Ministério da Justiça e o Ministério do Interior.

A C.E.P.A. foi enfática ao recomendar a dicotomização do Ministério da Justiça e Interior, chegando a afirmar que, de todas as suas propostas, nenhuma lhe parecia mais justificada. E argumentava: "Com efeito, que similitude pode haver entre os negócios da Justiça e, digamos, por exemplo, a administração territorial? Se, entre os atuais, há um Ministério cuja composição viole flagrantemente o princípio da homogeneidade, é o Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Seu desdobramento em dois Ministérios, nos termos propostos pela C.E.P.A., representa progresso considerável".

Como setor dos negócios públicos, a Justiça é importante demais para que seus serviços e interesses não sejam cuidados com exclusividade por uma Secretaria de Estado. Por outro lado, os negócios do Interior, como a proteção aos índios, a administração territorial e os que hoje estão afetos ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, etc., representam, também, setor não menos importante da administração pública. Acaso não

requerem, para seu tratamento exclusivo, uma Secretaria de Estado?

O Ministério do Interior seria a Secretaria de Estado de que o Poder Executivo carece para integrar, gerir, orientar e dinamizar os órgãos de desenvolvimento regional, como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, e outras da mesma família.

A significação da reforma do Ministério da Justiça é ainda encarecida pelo fato de envolver o Departamento Federal de Segurança Pública — peça basilar do sistema administrativo da União.

A transferência da sede do Governo para Brasília veio dar maior relêvo à necessidade da criação de um sistema nacional de polícia. Certas infrações penais repercutem em diferentes pontos do território nacional, ou alastram-se por várias unidades da Federação, exigindo uniformidade de repressão, cooperação das instituições policiais e serviços rápidos e fidedignos de telecomunicação. No Estado Federal, não é possível reprimir o contrabando, o descaminho, os crimes contra a fé pública, o roubo e furto de veículos automóveis, o rapto e seqüestro de pessoas, e outras infrações assemelhadas sem um aparelhamento idôneo de âmbito nacional.

A reestruturação do Departamento Federal da Segurança Pública representa uma preocupação constante do Governo da União. Ao Grupo de Estudo e Reforma do Ministério da Justiça cabe dispensar cuidados especiais à situação institucional precária com que luta o Departamento. Convém que o Grupo se informe sobre os trabalhos das Comissões Especiais criadas em 1961, pelo então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, para propor a reestruturação do Departamento Federal de Segurança Pública e a criação do Departamento Federal de Imigração.

No caso de optar pelo desdobramento do Ministério, o Grupo deverá examinar os órgãos de outros Ministérios, notadamente do Ministério da Viação e Obras Públicas, que passariam a integrar o Ministério do Interior. Se criado, é provável que o Ministério do Interior venha a incluir em sua estrutura, de acordo com o princípio da homogeneidade, órgãos, serviços e autarquias atualmente pertencentes ou vinculadas à Presidência da República, ao Ministério da Viação, ao da Agricultura etc.

IV — GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO

A Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960, transformou o antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no atual

Ministério do Trabalho e Previdência Social e criou, simultaneamente, com partes desmembradas daquele, o Ministério da Indústria e Comércio, instalado em 1961.

A criação deste Ministério era necessária e foi oportuna, talvez tenha sido retardada além do razoável. A experiência brasileira de 30 anos consecutivos provara, conclusivamente, que a centralização dos problemas da indústria e comércio com os do trabalho, previdência e assistência social em um só Ministério, acarreta a negligência dos primeiros e assegura o primado dos segundos.

Em seu *Relatório Final*, publicado pelo Departamento de Imprensa Nacional em 1963, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos diz a respeito: "Era imprescindível que o desenvolvimento industrial e comercial do Brasil fôsse orientado por uma Secretaria de Estado homogênea, em que os interesses da indústria e do comércio, naquilo em que coincidissem com os interesses gerais do País, constituíssem preocupação dominante, senão exclusiva".

Uma vez que o novo Ministério foi instalado há apenas dois anos, é provável que tão curta existência ainda não haja revelado as possíveis falhas de estrutura, sobretudo no que diz respeito às atividades funcionais (*fins*). Vale dizer, contudo, que a Lei nº 3.782 apresenta a singularidade de ser omissa no que toca às atividades institucionais (*meios*) — pesquisa administrativa, planejamento, organização, pessoal, orçamento, material, comunicações, patrimônio, documentação. Em outras palavras, a Lei não deu ao Ministério da Indústria e Comércio as condições mínimas para ser administrado, uma vez que não tinha órgão de administração geral.

Posteriormente, o Congresso decretou a Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961, que dispõe sobre a organização do Ministério da Indústria e Comércio. Essa lei departamentaliza o Ministério e cria um órgão de administração geral, nos moldes dos existentes nos demais Ministérios civis. Pelos Decretos números 531, 532, 533, 534 e 535, todos de 23 de janeiro de 1962, o Presidente do Conselho de Ministros de então aprovou e baixou o Regulamento do Ministério da Indústria e Comércio e os Regimentos dos órgãos integrantes, completando, assim, a organização formal daquela Secretaria de Estado.

A preocupação maior do Grupo de Estudo e Reforma do Ministério da Indústria e Comércio deverá consistir em verificar, pois, mediante pesquisa idônea, se a estrutura atual do Ministério corresponde às suas finalidades, e se a sua vida institucional está assegurada pelas medidas postas em prática depois da adoção

da Lei nº 3.782. Cumpre a este Grupo responder, especificamente, entre outras, à seguinte pergunta: Está o Ministério da Indústria e Comércio organizacionalmente capacitado para prover aos meios administrativos necessários ao seu pleno funcionamento?

V — GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DO MINISTÉRIO
DAS MINAS E ENERGIA

O simples confronto do número de expedientes submetidos à Chefia Executiva pelos diferentes Ministérios no período neo-parlamentarista compreendido entre 8 de setembro de 1961 e 30 de junho de 1962 demonstra que o Ministério das Minas e Energia estava encontrando sérias dificuldades para funcionar. Com efeito, ao passo que a média de expediente dos demais Ministérios era de 74 por mês, no caso do Ministério das Minas e Energia a média não foi além de 7 por mês. Tendo a seu cargo todos os problemas de aproveitamento do subsolo e suas riquezas, assim como as questões de energia, num país continental como o Brasil, e numa fase de franca expansão dessas atividades, não se compreende que o Ministério das Minas e Energia, funcionando em pé de igualdade com os demais Ministérios, tivesse tão poucas questões para submeter à Chefia Executiva. Que explica essa disparidade de comportamento ministerial?

Parece que a explicação se encontra no fato de haver o Ministério das Minas e Energia sido criado, exatamente como o Ministério da Indústria e Comércio, sem órgãos administrativos. As chamadas atividades institucionais (*meios*) não podiam ser regularmente exercidas no Ministério das Minas e Energia, porque este carecia de órgãos específicos para exercê-las.

Cumpramos ao Grupo de Estudo e Reforma do Ministério das Minas e Energia examinar, em primeiro lugar, as condições administrativas do Ministério, a fim de completar, se for o caso, a sua estrutura; em segundo lugar, a parte relativa às atividades funcionais (*fins*).

É possível que seja cedo para tratar da reorganização do Ministério das Minas e Energia. Este ainda não dispôs de tempo para *testar* suficientemente sua estrutura. Mas, no que diz respeito à parte administrativa, que é a que proporciona os meios para a consecução dos fins, cumpre ao Grupo reformador proceder a verificações completas sobre o funcionamento do órgão. É indispensável que se lhe dê um departamento de administração geral, organizado e lotado de tal modo que o Ministério não deixe de realizar as suas finalidades por caquexia administrativa.

VI — GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DO MINISTÉRIO
DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Ministério do Trabalho e Previdência Social formou-se, em 1960, com a parte residual do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Trata-se, assim, de uma Secretaria de Estado que tem a seu cargo os assuntos e problemas relacionados com a proteção geral ao trabalhador, a fiscalização das leis trabalhistas e a supervisão das atividades previdenciárias.

Dentre as modificações aventadas para o Ministério do Trabalho e Previdência Social, cumpre destacar duas: a primeira inclina-se para a dicotomização do Ministério, surgindo dêle dois Ministérios novos: o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência Social; a segunda, menos radical, advoga a criação de duas Secretarias de Estado, que seriam dirigidas por Subministros de Estado e cuidariam, cada qual no seu setor, dos assuntos e problemas trabalhistas e dos assuntos e problemas previdenciais e assistenciais.

O Brasil goza do crédito de pioneirismo, na América Latina, em matéria de seguro social e proteção ao trabalhador. Além do Ministério do Trabalho, o Brasil criou e vem experimentando uma série de autarquias, que mobilizam centenas de bilhões de cruzeiros por ano para tratar das questões assistenciais e previdenciárias em favor das classes trabalhadoras. Levando-se em conta o volume dos recursos e atividades envolvidos e a numerosidade das clientelas, pode conjecturar-se que o atual Ministério do Trabalho e Previdência Social encerra substância bastante para explicar o desdobramento. Esse argumento deve ser, entretanto, contrastado à luz de várias possíveis contra-indicações, como sejam, entre outras, a proliferação de novos Ministérios e o advento de Ministérios integrados exclusivamente por autarquias, o que, à primeira vista, pode parecer menos justificável.

O Grupo de Estudo e Reforma do Ministério do Trabalho terá, assim, que sopesar os prós e os contras das soluções aventadas e propor, com abundância de argumentos e fatos bem interpretados, a que lhe parecer mais consentânea com os interesses coletivos. Cumpre-lhe não perder de vista que a Previdência Social, com seu numerosos institutos autárquicos, suas duplicações e seus paralelismos, a despeito da unidade fundamental dos objetivos, constitui um dos setores cruciais da Reforma Administrativa.

VII — GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DO MINISTÉRIO
DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

Pela extensão territorial e pelo efetivo demográfico, o Brasil parece requerer um Ministério dos Transportes e um Ministério

das Comunicações. Sendo um País-Continente e que deverá estar totalmente ocupado, no curso dos próximos decênios, pelos novos contingentes demográficos que incorpora todos os anos, o Brasil necessita desesperadamente de resolver o problema crônico dos transportes. E' indispensável garantir e facilitar a mobilidade de pessoas e coisas, ao longo e através de seu território. Parece não haver dúvida de que, por sua envergadura, por sua complexidade técnica e pelo vulto de recursos que exige, o problema nacional dos transportes justifica, sem maior exame, a existência de um ministério exclusivamente dedicado à sua solução.

A comunicação é irmã siamesa do transporte. Se êste facilita a mobilidade de pessoas e coisas, aquela facilita a circulação de idéias e notícias, umas e outras se entrosando no complexo econômico-social, para alimentar as correntes comerciais e os movimentos culturais. O problema nacional das comunicações, conseqüentemente, num país tão extenso e que já conta com mais de 70 milhões de habitantes, que são outros tantos clientes ou usuários da rede de comunicações, sugere a criação de um Ministério exclusivo para tratar de suas múltiplas facêtas.

Pelas modificações havidas na instrumentalidade dos transportes e comunicações no Brasil, pela autarquização de vários de seus órgãos componentes, pela descentralização dos serviços de obras, e, ainda, pelas tendências da Administração Federal, o atual Ministério da Viação e Obras Públicas é, talvez, uma das unidades mais arcaicas de nosso sistema administrativo. Sua denominação, particularmente, já perdeu a razão de ser.

Partindo dêsses pressupostos, os estudos concernentes à reforma do Ministério da Viação e Obras Públicas deverão orientar-se no sentido de investigar a conveniência ou a contra-indicação de seu desdobramento em dois Ministérios novos. Mas, naturalmente, caberá ao Grupo de Estudo e Reforma do Ministério da Viação avaliar e demonstrar as vantagens e desvantagens das modificações propostas ou aventadas, e formular seus projetos e recomendações de acôrdo com o que lhe parecer mais concorde com os interesses gerais do País.

VIII — GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DE MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

O Ministério da Agricultura acaba de passar por uma reforma. Seu Regimento atual é de data muito recente: foi baixado com o Decreto nº 51.701, de 11 de fevereiro de 1962.

A inoperância tradicional do Ministério da Agricultura explica, pelo menos em parte, a proliferação de órgãos como a COFAP, o Conselho Coordenador do Abastecimento e, últimamente, a SUNAB e a SUPRA, e certos órgãos mistos, como o

ETA, todos criados e mantidos para cuidar de aspectos particulares do problema do abastecimento.

Nem na fase em que o Brasil se considerava "um país essencialmente agrícola" desempenhou o Ministério da Agricultura o papel que lhe competia de guia e estimulador das atividades agropecuárias, de modo que estas se expandissem e se consolidassem equilibradamente, atualizando-se, acompanhando o progresso tecnológico.

Os estudos relativos à nova estrutura e ao funcionamento do Ministério da Agricultura deverão ser conduzidos no sentido de responder a perguntas como estas: A recente reforma do Ministério da Agricultura foi realística? Criou para aquele órgão condições propícias ao seu funcionamento satisfatório, sobretudo numa fase em que os problemas de abastecimento se sucedem e se agravam? A recente reforma do Ministério da Agricultura harmoniza-se com a filosofia da Reforma Administrativa geral? Há necessidade de se fazerem ajustamentos no Ministério da Agricultura, pequenos ou grandes, a fim de enquadrá-lo na Reforma Administrativa geral?

IX — GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

O Ministérios das Relações Exteriores também foi recentemente reorganizado (Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961), coincidindo a reforma, cronologicamente, com o período em que o Brasil submetia sua política exterior a um processo de revisão. Ao lado da Índia, da Austrália e do Canadá, o Brasil começa a aparecer no cenário internacional como potência média em ascensão. Se ainda não chegou à posição de "país decisivo", pelo menos já se vem desvencilhando da situação de país secundário. Com a afirmação de sua personalidade internacional cada vez mais vigorosa, crescem paralelamente as responsabilidades do Brasil como nação independente, democrática e em luta pelo desenvolvimento. O processo de cristalização da política exterior do Brasil consolidar-se-á tanto mais depressa quanto mais cedo conquistarmos nossa emancipação econômica. Para desempenhar essa tarefa, o Governo requer um órgão altamente sensível e afinado para captar, analisar, interpretar os acontecimentos significativos e ajustar a política exterior do Brasil ao desenrolar dos negócios internacionais, tendo em mente, acima e antes de tudo, os interesses nacionais. A política exterior do Brasil deve ser um instrumento eficiente de defesa e promoção de nossos interesses.

Tem-se afirmado que o Ministério das Relações Exteriores possui excelente quadro de pessoal, graças, sobretudo, ao sistema do mérito que há vários anos pratica. O ingresso na carreira

diplomática brasileira, há mais de 15 anos, vem-se fazendo, invariavelmente, por meio de concurso público, ou de cursos ministrados pelo Instituto Rio Branco, onde o ingresso é, igualmente, precedido de concurso público.

Os estudos referentes à reforma do Ministério das Relações Exteriores deverão orientar-se no sentido de identificar os possíveis pontos falhos existentes na reforma de 1961. E' provável que o pequeno prazo decorrido após a adoção daquela reforma não seja suficiente para permitir a identificação de suas virtudes ou defeitos, demasias ou falhas. O Grupo de Estudo e Reforma do Ministério das Relações Exteriores deverá diligenciar, assim, após exame metuculoso das alternativas, se fôr o caso, para propor, corajosamente, ou nova reforma, ou ajustamento na reforma recente.

X — GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

Nenhum confronto dos índices culturais *per capita* do Brasil com os dos demais países da América Latina nos pode deixar eufóricos. Em matéria de alfabetização, o Brasil oscila entre o décimo e o décimo-primeiro lugar. Segundo os dados publicados pela UNESCO e constantes do volume *Faits et Chiffres* (Paris, 1958), o Brasil ocupa, na América Latina, o nono lugar na tiragem diária de jornais por 1.000 habitantes, o sexto no consumo de papel de jornal por habitante, o oitavo em número de receptores de rádio existentes por 1.000 habitantes, o terceiro na produção total de filmes de longa metragem, o quarto na frequência anual dos cinemas por habitantes. No que se refere ao número de médicos por grupos de habitantes, similarmemente, a situação do Brasil não é melhor, figurando nosso país em nono lugar.

Dada a existência de condições comuns aos países latino-americanos, é de se indagar: por que o progresso relativo alcançado por outros países do Continente, em matéria de ensino, não se verificou também no Brasil?

O Ministério da Educação e Cultura é o principal instrumento até hoje criado no Brasil para promover a difusão do ensino e assegurar a formação das categorias profissionais, científicas e especializadas de que necessitamos.

Não há negar que as atividades educacionais do País, sobretudo aquelas diretamente superintendidas pelo Ministério da Educação e Cultura, têm crescido nos últimos anos em ritmo animador. Criado em 1932, com o nome de Ministério da Educação e Saúde Pública, e desdobrado em 1953, quando se criou o Ministério da Saúde com órgãos até então pertencentes ao primeiro, e dado o advento da Lei de Diretrizes e Bases, aprovada em 1961, o atual

Ministério da Educação e Cultura requer, entretanto, exame metódico, que compreenda tanto a estrutura e o funcionamento, quanto os métodos e normas de trabalho.

Conforme foi dito na Introdução deste trabalho, há disparidade flagrante entre o elenco *técnico-profissional* de que o Brasil necessita, estimado em 1.500.000 indivíduos, e aquele de que efetivamente dispõe, cerca de 200.000 indivíduos. Algo deve ser feito, com urgência, relativamente ao sistema educacional. Numa fase em que o Brasil tanto se preocupa com o progresso econômico, não se admitem braços cruzados, nem providências tibias no que diz respeito ao desenvolvimento de seus recursos humanos. Os estudos concernentes ao Ministério da Educação e Cultura, para efeito de reforma, deverão ser copiosos e exaustivos. Ao anteprojetar a reforma do Ministério da Educação e Cultura, é indispensável que se utilizem todos os recursos doutrinários e pragmáticos disponíveis, que as experiências de outros países sejam analisadas e que o diagnóstico das falhas de nosso sistema educacional prime pelo realismo. E' imperativo que o Brasil descubra, e ponha a serviço de seu ensino, métodos de trabalho e critérios que assegurem rendimento progressivo às atividades do Ministério da Educação e Cultura.

XI — GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Manda a justiça reconhecer que os nossos serviços de saúde pública apresentam um acervo de realizações brilhantes e alvissareiras. A erradicação da febre amarela, no Rio de Janeiro primeiro, e, depois, em todo o Brasil, o controle da peste bubônica, as campanhas da malária e de outras endemias rurais assomam na história administrativa do Brasil como conquistas meritorias, que recomendariam os serviços de saúde pública de qualquer país. Muitas dessas realizações, entretanto, são anteriores ao advento do Ministério da Saúde, embora este haja herdado, merecidamente, o crédito acumulado a partir do começo do século pelos nossos serviços de saúde pública.

Cumprir registrar e proclamar, também, que tanto a duração média da vida do homem brasileiro tem aumentado quanto a mortalidade infantil tem diminuído, sobretudo a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Fatores diversos contribuíram e contribuem para esse resultado: a elevação do nível geral de cultura, o progresso do *state of arts*, a radiodifusão, a educação sanitária, a melhoria das condições de vida de grande parte do povo etc.

Mas o Ministério da Saúde, neste país, que há menos de uma geração aceitava, passivamente, o rótulo deprimente de "vasto hospital", e que ainda hoje está longe de oferecer proteção real à saúde de seus habitantes, tem sobre os ombros tarefas fofrmidá-

vel, tendente a tornar-se ainda mais árdua, na medida em que, com a elevação do nível cultural e a politização das massas, estas se fizerem mais esclarecidas e mais reivindicativas, cada qual diligenciando receber os serviços indivisíveis de saúde pública, como a profilaxia geral, e também os serviços tangíveis, como a assistência médico-hospitalar.

De todos os Ministérios, o da Saúde é o que tem maior clientela. Os contingentes de população, que o Brasil incorpora todos os meses por meio da natalidade, somente virão a constituir clientela do Ministério da Educação, por exemplo, vários anos depois, e uma vez saído da escola, por conclusão de curso ou por qualquer outra causa, o indivíduo deixa de constituir problema para o Ministério da Educação. Mas, cada habitante do País, desde que nasce até que morre, e mesmo antes de nascer e depois de morrer, é um problema para o Ministério da Saúde. Eis por que, no Brasil, a organização dêste Ministério oferece maiores dificuldades técnicas do que a de outros: trata-se de um órgão que deve estar preparado para receber, *todos os dias*, encargos mais volumosos. Em 1963, a clientela do Ministério da Saúde compor-se-á de 74 milhões de indivíduos; em 1965, já terá aumentado para cerca de 80 milhões. Por outro lado, os assuntos e encargos afetos a êste Ministério prendem-se às necessidades básicas do indivíduo. Quer dizer, a ação protetora do Ministério da Saúde não pode ser adiada — tem caráter de imprescindibilidade imediata.

E' preciso, pois, mobilizar tãda a argúcia e competência dos integrantes dêste Grupo de Estudo. Cabe-lhes a responsabilidade de descobrir, ou inventar, uma estrutura satisfatória, assim como indicar os melhores métodos de trabalho para o Ministério da Saúde.

Comparados com a magnitude da tarefa a que se destinam, os recursos orçamentários do Ministério da Saúde são provadamente insuficientes. Dada a natureza de suas funções, necessita o Ministério de utilizar, mais do que qualquer outro, todos os dispositivos e artifícios de organização do trabalho que contribuam para o aumento da eficiência.

As pesquisas e estudos relativos à estrutura e ao funcionamento dêste Ministério deverão ser orientados no sentido de identificar e fundamentar aquelas alterações certas e seguras, destinadas a ensejar uma fase áurea de realizações para o Ministério da Saúde. O problema da assistência médico-hospitalar estatal, especialmente a que é ministrada pelas instituições de previdência social e que absorve parcelas mais e mais vultosas de recursos humanos e materiais, parece exigir atenção especial por parte do Grupo de Estudo e Reforma do Ministério da Saúde.

XII — GRUPO DE ESTUDO E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
DO DISTRITO FEDERAL

Capital nova, concebida e levantada em bases revolucionárias, Brasília necessita de uma estrutura administrativa inteiramente ajustada a seus desígnios. E' indispensável que as entidades constituídas para a construção e desenvolvimento de Brasília tenham sua organização rigorosamente adaptada à necessidade de manter e acelerar o ritmo das obras de acabamento da cidade. Sua tarefa crucial é completar e ampliar a série de serviços urbanos indispensáveis ao funcionamento pleno de Brasília. Seria desastroso, por exemplo, que as instituições criadas para o fim de erigir a nova Capital se transformassem em quartéis-generais de empreguismo e passassem a consumir as suas energias em busca de recursos para pagar o pessoal, ao invés de empregá-las na conclusão da tarefa. Ninguém questionará o fato de ser Brasília motivo de orgulho do urbanismo latino-americano, mas cabe não obscurecer os sacrifícios ingentes que o País fez para financiar a sua construção.

Os estudos e pesquisas que se realizarem para o fim de identificar e fundamentar a estrutura ideal dos serviços públicos municipais do Distrito Federal devem ser realisticamente guiados pela finalidade última de Brasília. Como Capital Federal, Brasília precisa de adquirir condições para desempenhar o seu papel de centro administrativo de propulsão do progresso econômico e social do País. Cumpre a Brasília não ser apenas uma nova fronteira geográfica, em que se expandem as criações da nova arquitetura brasileira. E' preciso que seja também uma nova fronteira administrativa, de onde deverá irradiar o exemplo da boa gerência dos negócios públicos. Além de conhecimentos especializados, muita imaginação, audácia criadora, patriotismo, documentação abundante e idônea devem ser utilizados na contextura dos trabalhos entregues a este Grupo de Estudo. Para que Brasília seja Capital modelo, é indispensável que possua administração modelar.

XIII — GRUPO DE ESTUDO E ELABORAÇÃO DE NORMAS
ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS

Urge retificar o processo de elaboração da Lei de Meios. Pecando por excesso de discriminação, a Proposta Orçamentária Federal provoca milhares de emendas, tumultua o Congresso e deforma o quadro geral das atividades governamentais, tanto das rotineiras quanto das novas. Cumpre entender, formular e executar o Orçamento como dispositivo de planejamento e controle

a serviço do Poder Executivo, não como cornucópia de benesses financeiras e distribuições paroquialistas.

A Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (C.E.P.A.) submeteu ao Presidente da República, em 1959, um projeto de normas para elaboração, execução e controle orçamentários. Existe, por outro lado, em fase de aprovação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 38, de 1962, que institui normas gerais para elaboração dos Orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Trata-se, nos dois casos, de subsídios valiosos, que condensam muitas e muitas horas de estudos e discussões de grupos de especialistas e interessados. É provável que o projeto em tramitação no Congresso Nacional seja aprovado antes da conclusão dos trabalhos deste Grupo de Estudo, assim como é possível que o Grupo verifique a desnecessidade de novos projetos, dada a hipótese de aquele atender às exigências da administração federal.

Segundo o *Relatório prévio sobre as contas da União correspondentes ao exercício de 1961*, apresentado ao Tribunal de Contas da União por um de seus membros, apenas 29% das despesas realizadas no referido exercício financeiro foram processadas regularmente. O grosso, nada menos de 71%, representava despesas cujo processamento havia transgredido uma ou mais normas legais.

O problema do controle efetivo dos gastos da administração indireta deverá merecer cuidados especiais por parte deste Grupo de Estudo. Das dezenas de autarquias federais existentes, a que o Governo da União delegou setores inteiros de suas responsabilidades sociais, raras são as que submetem as contas à perquirição do Tribunal de Contas. Nestes últimos dez anos, das poucas que cumprem a Lei e a ética administrativa, e têm apresentado contas ao Tribunal de Contas, apenas uma ou outra consegue aprovação para as mesmas, tais as irregularidades que infestam a respectiva documentação.

De tal modo tem sido negligenciado o processo de tomada de contas, e notadamente a obrigação de prestar contas por parte dos responsáveis pela aplicação dos dinheiros públicos, que não há exagero em afirmar-se que a tarefa confiada ao Grupo de Normas Orçamentárias e Financeiras, além de representar uma das mais árduas e complicadas, representa ao mesmo tempo, uma das mais importantes da Reforma Administrativa. Seria truismo repetir que o desembolso dos dinheiros públicos deve ser feito com método e ordem, obedecidas rigorosamente as normas pertinentes que a experiência administrativa universal já desenvolveu. A Reforma Administrativa, em que estão empenhados o Poder Executivo e o Congresso Nacional e em que o povo brasileiro

deposita vivas esperanças, falhará a uma de suas principais finalidades se não descobrir solução técnica para o problema do controle orçamentário, financeiro e legal dos gastos públicos.

As despesas conjuntas da União, suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista já introduziram uma grandeza astronômica, inaudita — o trilhão de cruzeiros — na contabilidade pública e nos relatórios financeiros. É imperativo submeter essa avalanche de gastos à disciplina do controle efetivo. Os Poderes Públicos precisam curvar-se, submissos, à obrigação de acatar as normas éticas e legais relativas ao emprego dos recursos sociais a eles confiados. Em suma: cumpre adotar normas e procedimentos que protejam, ao mesmo tempo, os dinheiros públicos dos desvios intencionais, dos desperdícios, das malversações e das apropriações indébitas, e as autoridades honestas que os desembolsam, das desconfianças e suspeitas baseadas em rumôres, nas aparências e nas similitudes.

XIV — GRUPO DE ESTUDO E ELABORAÇÃO DE NORMAS PARA IMPLANTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO

Temos feito progresso em matéria de planejamento parcial, sobretudo no setor econômico. Cabe-nos marchar para a fase mais avançada e fecunda, que é a do planejamento governamental global, em que os planos parciais são sopesados, ajustados e integrados em planos gerais, e estes passam a constituir os *terms of reference* do Governo. Uma das características dessa fase do planejamento governamental é a coincidência dos orçamentos com as etapas anuais dos planos de longa duração. Em outras palavras, cada orçamento passa a representar, nada mais, nada menos, do que a especificação atual de recursos financeiros destinados ao custeio da etapa correspondente do plano geral em execução.

A Comissão de Estudos e Projetos Administrativos inclui, entre suas recomendações finais, o estabelecimento, pelos órgãos integrantes do Poder Executivo, mormente a Presidência da República e os Ministérios, de um sistema de planejamento encarregado de pesquisar a fundo os fatos administrativos e planejar com base no conhecimento objetivo, completo e verificado, as atividades a curto e longo prazo de cada órgão ministerial, e de combinar os planos parciais, finalmente, num plano geral orgânico, de longa duração, dividido em etapas anuais coincidentes com o exercício financeiro.

Diz o relatório da C.E.P.A. que a falha mais grave do Projeto de Lei da Reforma Administrativa (refere-se ao Projeto em tramitação no Congresso Nacional desde agosto de 1953) é, precisamente, a omissão de um sistema de órgãos e práticas que,

enredando tôda a administração federal, tivesse a responsabilidade expressa de planejar as atividades governamentais.

Em outra parte, a C.E.P.A. recomenda que, entre os deveres regulamentares taxativos dos diretores de serviço, de chefes de divisão para cima, se incluam as de elaborar, fundamentar e propor planos periódicos de trabalho para as respectivas unidades. E' preciso pôr têrmo à improvisação na conduta dos negócios públicos. Cumpre criar um clima institucional a um tempo propício à prática do planejamento e hostil à improvisação. E' preciso forçar os nossos executivos a pensarem sistematicamente, a curto e a longo prazo, no trabalho futuro de suas repartições. E' preciso proteger os recursos sociais contra a utilização empírica, ao sabor de circunstâncias ocasionais, e que tanto desperdício tem causado no serviço público do País.

Nessas considerações da C.E.P.A. encontramos, sem dúvida, as diretrizes para os estudos que se procederem com a finalidade de propor providências destinadas à implantação e institucionalização do planejamento no serviço público brasileiro.

XV — GRUPO DE ESTUDO E ELABORAÇÃO DE NORMAS PARA
PRESERVAÇÃO E REVIGORAMENTO DO SISTEMA
DO MÉRITO

Em seu *Relatório Final*, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos recomendou que o sistema do mérito fôsse expandido em tôda a administração federal, de modo que, inclusive os órgãos de chefia, mesmo em comissão, e as promoções pasassem a depender, em todos os casos, de apuração de merecimento, pelos melhores métodos conhecidos, a fim de que os postos de maior responsabilidade e aquêles cujas funções demandassem maiores conhecimentos e experiência fôsem providos, invariavelmente, pelos mais capazes.

"E' desejável — diz o *Relatório* da C.E.P.A. — que o serviço público federal adote uma clarividente política de pessoal com o objetivo deliberado e notório de atrair os melhores candidatos existentes no mercado de trabalho e reter os melhores servidores".

Em outra passagem diz a C.E.P.A. que, à margem os exemplos confortadores do Ministério das Relações Exteriores e do DASP, a política de pessoal e salarial do Governo não tem tido a virtude de atrair para o seu serviço as melhores cabeças, as melhores competências profissionais e os melhores talentos administrativos que surgem no mercado de trabalho. Entretanto, os negócios mais importantes, de cujo bom encaminhamento e gerência dependem o bem-estar, a segurança econômica e o desenvolvimento cultural do povo brasileiro, estão entregues ao serviço

público federal em conjunto e distribuem-se, por igual, entre todos os Ministérios. Adotado o critério de confiar os negócios públicos aos homens e mulheres de inteligência mais poderosa, formação profissional mais completa e talento administrativo mais penetrante, é certo que o serviço público brasileiro avançará, rapidamente, para a conquista da reputação e do nível de excelência compatíveis com a sua relevância social. A preservação e o revigoramento do sistema do mérito deverão ter o propósito precípua de elevar o conteúdo profissional e funcional do serviço público.

Este Grupo de Estudos deverá, pois, ter presente, em todas as suas lucubrações, o objetivo final do sistema do mérito, que é atrair para o serviço público, e nele reter, a nata profissional e os talentos de escol de cada geração.

XVI — GRUPO DE ESTUDO E REVISÃO DE NORMAS E MÉTODOS DE TRABALHO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Aqui, também, podemos buscar no *Relatório Final* da C.E.P.A. subsídios para orientar o Grupo de Trabalho incumbido de proceder à revisão geral das normas e métodos de trabalho da Administração Federal. A C.E.P.A. recomenda que o Governo Federal organize a desfeche uma campanha, com ramificações em todos os Ministérios, autarquias, conselhos e comissões, para identificar e erradicar as rotinas arcaicas e os movimentos inúteis, os quais alongam os chamados *canais competentes*, geram a cadeia sem fim dos despachos interlocutórios, intumescem os processos e retardam os efeitos práticos das decisões e atos administrativos.

Especificamente, a C.E.P.A. recomenda que se estabeleça um sistema de grupos de trabalho formados por pessoas entendidas em *Organização e Métodos*, articulados sob a orientação da Divisão de Orçamento e Organização do DASP, a fim de levantar as rotinas obsoletas, descobrir as etapas inúteis e elaborar manuais de operação tendentes a introduzir no serviço público os métodos simplificados vigorantes nos serviços públicos de outros países e, especialmente, nas empresas particulares bem administradas. Cumpre que a administração federal disponha de grupos de funcionários capacitados para distinguir entre o útil e o inútil nos registros, nas etapas interlocutórias, na emissão de cópias e vias, enfim, naquela tramitação dos papéis oficiais que constitui a tessitura viva do dia-a-dia da administração.

Atenção especial deverá ser dada ao princípio geral da descentralização executiva conjugado com o da centralização do controle. É desejável a existência, na Presidência da República e nas adjacências dos Ministros, de órgãos de alto teor profissional, capacitados para formular diretrizes e elaborar normas desti-

nadas a orientar, condicionar e controlar, linha hierárquica abaixo, as atividades de todos os serviços e dependências subordinados. Paralelamente, é aconselhável a existência de órgãos incumbidos de velar pelo rigoroso cumprimento das diretrizes adotadas, assim como pela aplicação das normas expedidas. Obedecidos os princípios combinados da descentralização executiva e da centralização do controle, as pontes de comando da administração federal libertar-se-ão das avalanches de rotinas dispersas e esterilizantes, podendo exercer à plenitude as funções que lhes são próprias de centros de captação dos anseios e necessidades do País e de estimulação e orientação dos órgãos executivos.

Esta deve ser a filosofia guiadora dos trabalhos afetos ao Grupo, certamente dos mais importantes, responsável pelo anteprojeto ou anteprojetos de normas e métodos de trabalho da Administração Federal.

XVII — GRUPO DE ESTUDO E REVISÃO DA POLÍTICA SALARIAL

A ausência de uma política salarial, que, se observa no Serviço Público da União, inclusive e principalmente nas autarquias, empresas públicas e sociedades mistas, constitui um dos problemas mais complicados da Reforma Administrativa. O estudo deste problema poderá intranquilizar interesses criados, que se solidarizam para defender a manutenção dos privilégios atuais e até estimular a expansão da anarquia dominante, certamente favorável a determinados grupos.

A proliferação das autarquias, primeiro, e mais recentemente, das sociedades de economia mista, tem influído para aumentar a desordem salarial reinante. Gozando de autonomia orçamentária e financeira, e carecendo de um corpo de doutrina e um conjunto de regras para lhes disciplinar os problemas de pessoal, algumas autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista têm concorrido com a sua diversidade de critérios de remuneração para balburdiar o problema salarial do serviço público. Além disso, podendo estabelecer vencimentos e salários mais liberais do que os órgãos da administração direta, os serviços estatais autônomos e paraestatais, embora alguns deles utilizem recursos do Tesouro, como no caso das autarquias e sociedades de economia mista cujos deficits são cobertos anualmente pela União, movem concorrência desleal ao próprio Governo no mercado de trabalho, já atraindo os jovens mais talentosos, já recrutando servidores dos próprios quadros do serviço civil tradicional. Ao passar a servir em órgão autônomo ou paraestatal como requisitado ou sob outra forma, o funcionário passa também a auferir vencimentos superiores aos que correspondem a seu cargo no serviço civil tradicional da União.

Por outro lado, a autonomia financeira e administrativa permite às autarquias, empresas públicas e sociedades de economia reajustarem prontamente os vencimentos dos seus servidores, sem intervenção do Congresso Nacional, o que, nestes últimos anos de inflação acentuada, também representa um atrativo a mais, tornando mais cobiçado o emprego nos órgãos de administração indireta. Servidores cujos vencimentos são pagos com dinheiro do Tesouro Nacional, uns servindo nos Ministérios, outros nas autarquias e empresas públicas, embora desempenhem funções iguais e até exerçam cargos de denominação igual, percebem vencimentos dispare, havendo casos em que os que servem nas autarquias e empresas assemelhadas chegam a receber até o dobro do que receberiam se fossem do serviço civil tradicional da União. Isso representa violação frontal e crassa da regra elementar de administração de pessoal que manda que se dê remuneração igual aos que desempenham funções iguais, em condições de trabalho idênticas. A desigualdade de remuneração no Serviço Público Federal é múltipla e notória: pode ser copiosamente documentada mediante confrontos e comparações entre os salários correspondentes às mesmas categorias de cargos e aos mesmos grupos profissionais, a serviço dos Ministérios e das autarquias.

O sistema de remuneração composto de parte fixa e outra variável, oscilando a variável segundo o incremento da arrecadação, produz, por sua vez, resultados embaraçosos e até grotescos do ponto-de-vista administrativo, como seja, por exemplo, o caso de servidores que chegam a receber até o dobro dos vencimentos dos Ministros de Estado.

As pesquisas, estudos e propostas referentes à reformulação de política salarial do Governo devem ser orientados com o objetivo de sugerir normas gerais de remuneração que evitem de um lado situações iníquas para qualquer grupo de servidores, e, de outro lado, normalizem situações privilegiadas de que gozam outros grupos. Trata-se de um problema técnico de avaliação de cargos, de maneira que os titulares das diferentes carreiras sejam enquadrados segundo critérios impessoais, de acordo com normas prefixadas, e nunca ao sabor dos exageros, das ambições e das pressões de grupos organizados para promoção dos seus interesses à custa dos interesses gerais. O serviço civil de carreira deve, certamente, oferecer condições materiais satisfatórias para atrair os melhores candidatos do mercado de trabalho e reter nos quadros públicos os melhores servidores. Como empregador, porém, o Estado não deve adotar escalas de salários diferentes, muito menos dar tratamento preferencial a qualquer grupo de empregados. A ética e a razão contra-indicam escalas de salários preferenciais, as quais constituem privilégios para a minoria e desestímulo para a maioria.

Em seu *Relatório Final*, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos inclui a seguinte recomendação:

“A C.E.P.A. recomenda a abolição radical do sistema de remuneração composto de uma parte fixa e outra variável de que gozam certos grupos privilegiados de servidores públicos.

“O sistema nada mais representa do que uma sobrevivência antidemocrática de costumes medievais, quando os tributos eram vendidos ou arrematados por prepostos e validos, ficando estes com poderes discricionários para extorquí-los dos contribuintes. No Brasil, a justificativa para a manutenção e expansão do sistema retrógrado, primitivo e insustentável, — porque garante privilégios de mandarins a certas minorias de servidores públicos transformando-os em sócios do Tesouro Público — tem sido a alegação de que a participação no crescimento das receitas públicas estimula os fiscais e exatores a excelirem no desempenho de suas funções.

“O argumento é especioso. Em primeiro lugar, porque singulariza determinada classe de servidores como grupo que necessita de remuneração adicional e polpuda para cumprir o dever. Em segundo lugar, porque os países que mais aprimoram seus métodos de combate ao contrabando e à sonegação de impostos, como a Inglaterra, os Estados Unidos e o Canadá, não tiveram necessidade de dar participação no aumento da arrecadação e do produto das multas aos agentes do fisco. A sociedade dos agentes do fisco no produto da arrecadação dos impostos representa atraso deplorável.

“Os fatos de nossa vida administrativa real infirmam frontalmente a validade do argumento em que repousa o sistema de remuneração privilegiada. Apesar de dar aos exatores e fiscais ampla participação no aumento das rendas e no produto das multas, o Brasil não se avantajaria a nenhum país do mundo em matéria de administração fiscal. Ao contrário, nivela-se com aqueles em que o contrabando campeia e a sonegação de impostos só não chega a ser escândalo público porque sua incidência tem caráter endêmico.

“Por que então manter o privilégio para certos grupos de servidores, que não prestam serviços, nem melhores, nem maiores, nem mais complexos, do que, por exemplo, os generais, os professores, os médicos, os engenheiros? Em nome de que fundamentos éticos, racionais ou pragmáticos se justificam remunerações várias vezes superiores às de quaisquer outras classes de funcionários da União?

“Na moderna administração de pessoal, os critérios de fixação dos níveis salariais baseiam-se universalmente na dificuldade das funções, nas responsabilidades envolvidas e na prepa-

ração profissional. Os funcionários da União que gozam de privilégio de remuneração que às vezes representa o décuplo do que percebe um professor universitário, não exercem funções proporcionalmente mais difíceis, nem o exercício delas exige preparação profissional proporcionadamente mais longa e profunda. São simplesmente beneficiários felizes de sobrevivências medievais, típicos *interesses criados*, que se perpetuam disfarçados em *direitos adquiridos*”.

Fica estabelecido o prazo de 90 dias, a contar da data da publicação da portaria que o instituir, para este Grupo completar sua tarefa e submeter as respectivas propostas, recomendações e anteprojetos ao Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa.

XVIII — GRUPO DE ESTUDO E REORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE MATERIAL DO SERVIÇO CIVIL DA UNIÃO

Em quase todos os países modernos os governos são os maiores empregadores, os maiores consumidores e os maiores compradores. O Brasil não foje à regra. Como comprador, o Governo Federal é a maior unidade existente no País. Os artigos de consumo, os equipamentos e os materiais de construção comprados pelo Governo da União em 1962, por exemplo, terão custado aos cofres públicos algumas centenas de bilhões de cruzeiros.

O vulto das compras governamentais comunica à administração de material importância extraordinária. Qualquer melhora introduzida nesse setor produz efeitos cumulativos consideráveis. Por exemplo: calcula-se que uma economia de apenas 2% na administração de material do Governo da União significaria, este ano, de seis a sete bilhões de despesas a menos para os cofres públicos.

A administração de material no serviço público da União registrou progresso animador na década dos 30. Criou-se o Departamento Federal de Compras, fêz-se a padronização e simplificação dos impressos, fixaram-se especificações tecnológicas, iniciou-se o controle do consumo. Chegou-se a articular e pôr em funcionamento o sistema de administração de material dos órgãos civis integrantes do Poder Executivo.

Nos últimos anos, entretanto, o sistema vem-se desagregando. Estancou-se o progresso, o Departamento Federal de Compras tem perdido terreno, as antigas práticas de compras fragmentárias e competitivas pelos próprios órgãos consumidores voltaram a ser ensaiadas. Em suma, o sistema de material do Serviço Civil da União não só não tem acompanhado a evolução do todo a

que pertence, senão também revela índices de retrocesso. Os interesses gerais do País demandam a reimplantação, ativação e ampliação de boas práticas de gerência de material.

E' objetivo e dever da Reforma Administrativa compilar, analisar, selecionar e consolidar, para o Serviço Público Civil da União, os princípios, práticas, dispositivos e artifícios de administração de material desenvolvidos e testados por governos e empresas particulares em busca de racionalidade e economia. Incumbe, pois, ao Grupo de Estudo e Reorganização do Sistema de Material reformular e propor normas operantes para reender o sistema na via própria. A tarefa confiada a este Grupo terá pontos de contato e, portanto, problemas de coordenação, com as tarefas de grupos afins, notadamente com os seguintes:

- Grupo de Estudo e Reforma da Presidência da República;
- Grupo de Estudo e Reforma do Ministério da Fazenda;
- Grupo de Estudo e Elaboração de Normas Orçamentárias e Financeiras;
- Grupo de Estudo e Elaboração de Normas para a Implantação do Planejamento;
- Grupo de Estudo e Revisão das Normas e Métodos de Trabalho da Administração.

XIX — COORDENADOR-GERAL DOS GRUPOS DE ESTUDO

O Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa designará um servidor para se incumbir da coordenação geral das atividades de todos os Grupos de Estudo já criados ou em vias de criação.

As atribuições do Coordenador-Geral serão fixadas pelo Ministro na portaria de designação.

XX — GRUPO DE ASSESSÔRES GERAIS DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Haverá junto ao Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa um Grupo de Assessôres Gerais, composto de pessoas que se hajam distinguido pelos estudos e atividades no campo da Administração Pública.

Será responsabilidade desse Grupo rever, juntamente com o Ministro, aperfeiçoar o completar, quando fôr o caso, os anteprojetos e as recomendações emanados dos diferentes Grupos de Estudo.

A Relatividade na Organização ()*

LUIZ OCTAVIO BELTRÃO NEIVA

Numa ciência humana as generalizações são condicionais.

BEATRIZ M. DE S. WAHRlich

O trabalho que vai descrito a seguir é, genêricamente, fruto de muitas observações pessoais, colhidas durante quase um decênio nos meus estudos e planejamentos em várias empresas da administração pública e particular. Especificamente, porém, êle se destinou à minha defesa de tese nesse último concurso para Técnico de Administração do Serviço Público Federal.

Algumas revisões foram feitas, antes de ilustração e de forma, que de conteúdo.

Minhas pretensões não foram outras que a de apresentar um trabalho original, visto, pelo menos, sob novos ângulos. Aguardarei, dos que me derem a honra de estudá-lo, perguntas e sugestões que saberei conservar e transmitir oportunamente. Estou certo de que meus esforços nesse estágio de minha vida profissional somente estarão terminados quando merecer dos leitores de tão conceituada Revista as atenções com que me brindaram os ilustres examinadores dêste trabalho, Professôres BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRlich e OTHON SÉRVULO DE VASCONCELLOS, e muito particularmente do digníssimo diretor da "Revista do Serviço Público".

* * *

I — JUSTIFICATIVA DO TRABALHO

Não nos preocupou neste breve ensaio qualquer esforço que tentasse modificar aspectos da teoria da Organização ou viesse contribuir para o esclarecimento de pontos-de-vista já emitidos por estudiosos dessa matéria. Igualmente não foi nossa intenção con-

(*) Tese apresentada ao Concurso de Técnico de Administração do S.P.F.

tribuir para a disciplinação de critérios já adotados e, geralmente, aceitos na prática.

A idéia de elaborar um trabalho da natureza do que ora apresentamos surgiu há três anos, quase simultaneamente, portanto, à divulgação da obra de RUDOLF BIELSCHOWSKY, "A Relatividade na Economia", prefaciada pelo Professor HERMANN GOERGEN, deputado federal da Alemanha Ocidental, em 22 de fevereiro de 1959. Simplesmente não nos atrevêramos àquela época, já por considerarmos audacioso o assunto, como porque nos faltava, também, a experiência que hoje nos deixa mais à vontade.

Sentimos grande necessidade de limitar perfeitamente o que vamos defender, para que nenhuma dúvida seja levantada quanto às nossas exatas pretensões. Entendemos que a Organização é uma parte de todo e qualquer ramo do conhecimento humano, e que dela não pode prescindir o homem, como ser que a instituiu em função de suas crescentes necessidades, numa tentativa de tornar mais suportáveis as condições de vida em sociedade. Dentro dessa concepção, estaríamos sobrecarregando demasiadamente nossas responsabilidades neste trabalho, se focalizássemos todos os diferentes aspectos que merecem as atenções dos estudiosos de Organização. Sendo assim, limitamos nossa tese a um mínimo de aspectos da teoria, ilustrando-os com alguns exemplos práticos, sem nos atrevermos a focalizar outros mais complexos, por julgar inoportuna qualquer conclusão baseada em conceitos muito subjetivos.

Na elaboração de nosso trabalho baseamo-nos no fato de que existe a imperiosa necessidade de reconhecer, dentro da Organização, em alguns aspectos seus que julgamos mais conhecidos e mais quotidianos, a relatividade que lhes é inerente e que os acompanha no seu permanente evolver. Estaremos reconhecidos, sem dúvida, se estivermos contribuindo para a formação de uma mentalidade, especialmente naqueles que têm por responsabilidade a criação, a combinação, o arranjo e o uso dos diferentes elementos que integram um organismo, se é que pretendem despertar para a solução do problema de tornar mais humanas tôdas as associações de que é uma constante — o Homem.

Gostaríamos de deixar bem claro, ainda, que se algumas vezes emitimos conceitos subjetivos foi por que não poderíamos abandonar de todo o principal fundamento de nosso trabalho, isto é, aquele que identifica dentro da Organização um fruto que também é dela mesma — sua Relatividade.

E' indispensável a compreensão, finalmente, de que os conceitos aqui emitidos não foram criados somente para este trabalho. Eles existiram e sempre hão de existir.

II — INTRODUÇÃO

Tudo no Universo é relativo. A Bíblia atribui o início de uma evolução universal a duas forças contrárias que só têm razão de existência quando se comparam ou se fundem. A essas forças os antigos denominaram *Adham* (Adão) e *Ava* (Eva), respectivamente traduzidos no hebraico, positivo e negativo. Realmente só poderíamos entender o positivo se identificássemos o negativo, e vice-versa. Como entender a luz se não admitirmos a sombra? Como identificar o fogo se não conhecermos a água? Toda e qualquer concepção de tudo o que foi criado somente encontra razão de ser nessa elementar comparação.

Duas outras formas foram criadas pelos antigos para expressar a dinâmica universal, nos termos *Caim* (Coesão) e *Abel* (Expansão). Aquela dinâmica se deu, justamente, quando as forças de coesão superaram as de expansão, abrindo assim novos horizontes para a humanidade inteira.

A expressão materializada pelo gênio de ALBERT EINSTEIN (1) representa mais do que um simples fenômeno físico. Ela transcende êsses limites para expressar toda a dinâmica do comportamento universal. Quando o conhecimento adquirido, ou *saber*, é impulsionado por uma ação, ou *fazer*, o produto desse comportamento há de resultar uma *energia* que se traduz por uma evolução. Essa energia é, invariavelmente, a responsável pela dinâmica em existência.

Mas o que determinou a ação do homem?

Ser mais evoluído dentre os demais, êle tem a capacidade de projetar-se para fora de si mesmo e, gradativamente, conquistar o universo de que é, também, uma parte. Suas atitudes mentais e sua conduta se orientam em função de suas *necessidades*. Assim, o homem capta, utiliza, modifica e projeta as energias indispensáveis ao seu próprio *equilíbrio*. Quando o organismo se desequilibra, o homem vai buscar os recursos necessários a uma restauração, movendo-se por ações instintivas ou agindo racionalmente. Se tem fome, o instinto o leva ao alimento capaz de saciá-la; se, todavia, êle orienta seu pensamento no sentido de realizar para satisfazer, sua ação é racional.

Tendo o homem criado a *organização* em que vive, busca aperfeiçoá-la permanentemente, lançando mão de todos os recursos possíveis já atingidos pelo seu conhecimento, numa tentativa de estabelecer relações mais compatíveis com a natureza humana, entre todos os que habitam a mesma coletividade.

Mas o que é a Organização?

(1) EINSTEIN, Albert — A expressão $V = M \times C^2$ seria traduzida, também, para interpretar a evolução do comportamento humano.

“... a Organização não é tudo no mundo, mas a base de tudo”. (2) Admitimos que assim seja, porque a entendemos uma técnica e não uma ciência. Para esta última, a finalidade principal é voltada para o conhecimento de verdades que devem ser aceitas como tal em tôdas as situações. Acreditamos que a busca à verdade não seja objetivo da Organização. Entendemo-la:

o arranjo das diversas partes de um todo, numa tentativa de torná-las contemporâneamente coerentes, no espaço e no tempo de sua existência.

Sendo assim, não pretendemos buscar a verdade em coisa alguma, mas a situação tanto quanto possível ideal, que permita ao organismo atingir seus objetivos dentro de um funcionamento razoável, mediante o emprêgo de recursos mentais, materiais e energéticos de que dispõe no momento ou tem a capacidade de adquirir. Verdadeiramente, a Organização se utiliza de leis, de princípios e de conhecimentos específicos a várias ciências, mas não pretende construir um mosaico científico. Contribuindo para a metodização de diferentes campos do conhecimento humano, ela é, por si mesma, um instrumento de trabalho de que nos servimos para atingir, racionalmente, nossos objetivos.

Torna-se evidente, portanto, que a Organização tem por finalidade máxima a racionalização, e o racional não é, necessariamente, a expressão da verdade, isto é, não é válido em tôdas as situações. O que pode ser racional para um, segundo circunstâncias, fatos e elementos, pode não ser para outro. O empresário que adquire um equipamento eletrônico pode julgar racional êsse procedimento, considerando a inoperância do seu equipamento convencional. Isso não lhe permite concluir, todavia, que todo equipamento convencional deva ser substituído por outro eletrônico. Tudo é muito relativo, e as verdades não podem deixar margens a qualquer dúvida. Poder-se-ia argumentar com “verdades condicionadas”, isto é, sob determinadas condições, admite-se por verdadeiro um fato. Evidentemente, estaríamos fragmentando demais as situações para concluirmos pelas verdades. E’ bem sabido que não existem duas situações absolutamente idênticas e que todo esforço no sentido de se atingir a verdade na Organização há de ficar condicionado por um relativismo que é preciso considerar.

(2) A. NOGUEIRA DE FARIA — *Estrutura das Organizações Econômicas*, pág. 15.

III — DIVISÃO DO TRABALHO

Para efeitos didáticos dividimos nosso trabalho da seguinte forma:

1. a relatividade na terminologia
2. a relatividade na técnica do planejamento:
 - 2.1 — de estruturação de um organismo;
 - 2.2 — em função da seleção de recursos humanos e materiais;
 - 2.3 — de rotinas, métodos e sistemas;
 - 2.4 — referente à determinação de padrões de desempenho;
3. a relatividade nas decisões
4. a relatividade na chefia
5. a relatividade nos custos da produção
6. a relatividade na centralização, descentralização e delegação
7. a relatividade nos princípios de organização:
 - 7.1 — divisão do trabalho;
 - 7.2 — simplicidade;
 - 7.3 — coordenação;
 - 7.4 — controle;
 - 7.5 — emulação;
 - 7.6 — especialização

IV — DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO

A relatividade na terminologia

A questão terminológica sempre preocupou os homens voltados para a pesquisa de diferentes aspectos do conhecimento humano. Designar uma particularidade descoberta não é tarefa das mais fáceis. Não raras vezes empregamos termos que expressam o mesmo fato, fenômeno ou elemento, o que nem sempre permite a identificação simples e rápida daquilo que desejamos transmitir ou assimilar.

A Organização se utiliza do conhecimento próprio a várias ciências, sujeitando-se, de certa forma, aos termos ali empregados.

Para se ter uma idéia de como está a questão terminológica também na Organização, gostaríamos de citar um trabalho que o Professor CESAR CANTANHEDE chama de "A exata terminologia em Organização". (3) Iniciando sua exposição, ele se refere ao

(3) A exata terminologia em organização — Publicação da *Revista do Serviço Público* — 1947, págs. 5/13.

têrmo "scientific management", traduzido para a língua portuguesa por "administração científica", "organização científifca" e "organização científica do trabalho". E comenta a seguir:

"... nunca se ouviu falar em física científica ou biologia científica. Se são ciências, não necessitam a companhia dêsse qualificativo". (4)

Mas é o mesmo CESAR CANTANHEDE, quando procura interpretar a expressão "ciência do preço de custo", quem afirma:

"A meu ver, entretanto, é essa caracterização a mais importante na organização científica". (5)

E, logo a seguir:

"Outros princípios em que se baseia a organização científica do trabalho: ..." (6)

CESAR CANTANHEDE se refere, também, a diferentes definições do têrmo "Organização", e que bem demonstram o quanto de relativo pode ocorrer na interpretação de um mesmo assunto. O trecho é o seguinte:

"Tanto pode ser, como dizem MOONEY e REILEY: ... a forma de qualquer *associação humana* para a obtenção de fins comuns, ou segundo H. DUTTON: ... a arte de aplicar efetivamente recursos para atingir um objetivo, ou ainda, no dizer de SPARLING: ... a *disposição* das diversas partes de um todo em um organismo". (7) (Os grifos não são do original).

Outros autores também, definiram a Organização, numa multiplicidade impressionante de interpretações que nem sempre conduzem o estudante a um só fim. HENRY FAYOL, por exemplo, considera a Organização *uma função*, e O. SHELDON a entende *um processo*, enquanto SPRIEGEL e LANSBURGH interpretam-na *uma relação estrutural*, e L. URWICK, a *determinação de atividades*. (8)

Para finalizar êste capítulo, gostaríamos de incluir um só têrmo: programação.

Êsse têrmo vem sendo utilizado com o mesmo significado de "planejamento". Entendemos que "programar" não implica, obrigatoriamente, uma necessidade criadora e nem diz como fazer as coisas. A programação pode relacionar, ainda que mentalmente,

(4) *Curso de Organização do Trabalho* — C. CANTANHEDE, pág. 15.

(5) *Ibidem*, pág. 17.

(6) *Ibidem*, pág. 18.

(7) *Curso de Organização do Trabalho* — C. CANTANHEDE, pág. 15.

(8) Definições de Organização enunciadas pelos citados autores.

fatos, circunstâncias, ou elementos de alguma coisa que já foi ou não planejada. Programação implicaria, dessa forma, a existência ou não de um planejamento anterior. Planejar, por sua vez, já é função de uma necessidade criadora, ainda que não essencialmente inovadora. Implica uma necessidade pesquisadora e o conhecimento do que, por que, como, por quem, e onde as coisas devem ser feitas e o que fazer para que tal aconteça. Implica, ainda, um arranjo e combinação de diferentes recursos, no sentido de se obter a melhor mistura para a solução do problema e, finalmente, uma autocapacidade de admitir a relatividade em tudo quanto foi levantado, analisado, criticado e sugerido.

A relatividade no planejamento

Planejar implica a necessidade de dotar o organismo de recursos mentais, materiais e energéticos que o tornem capaz de produzir um benefício máximo e global. Implica, por isso mesmo, a resolução de múltiplos problemas de um organismo e a capacidade de admitir certa relatividade naquilo que foi levantado, analisado, criticado e sugerido.

A mente humana possui reservas inesgotáveis de uma energia que hoje admitimos gravitar no cosmos. Atraindo e modificando essa energia, o homem pode projetá-la de volta ao cosmos, numa garantia a seu próprio equilíbrio. No seu permanente evoluir, êle admite a necessidade de sistematizar todo o processo organizacional, para que os objetivos de maior conforto, maior proteção melhor e mais ampla justiça sejam atingidos com maior segurança e dentro de limites razoáveis de tempo. Hoje êle está certo de que somente a simples associação humana não é o bastante para atingir êsses objetivos. Partem do pressuposto de que tôdas as formas de associação humana somente conseguiram obter um mínimo de benefícios sociais simplesmente porque não voltaram, ainda, a devida atenção para a técnica do planejamento, única forma coerente de atender ao crescente acúmulo e complexidade das necessidades humanas. O reconhecimento a uma necessidade planejadora cria nova mentalidade e possibilita a maximização de interesses e desejos dentro de um grupamento humano. Mas como se comportariam os elementos estruturais de um organismo humano quando se faz incidir sobre êles alguma coisa planejada? Examinemos alguns dêsses elementos à luz da relatividade.

A relatividade na estruturação do organismo

Em Organização costumamos interpretar a estrutura de um organismo segundo sua parte materializável, isto é, a que lhe dá corpo. Evidentemente, se materializamos um organismo, estamos

admitindo a existência nêle de partículas infra-estruturas que se inter-relacionam na formação de um todo. Se essas partículas se compatibilizam entre si, o todo funciona e vive.

Tôda forma de organização humana tem muito que ver com os padrões instituídos pelo homem, numa tentativa de compatibilizar os elementos que ali existem. Essa busca à compatibilização, ao equilíbrio estrutural, é ditada pela experiência acumulada em várias gerações e pela necessidade que o homem sente de criar, instituir e fazer.

Ao mentalizar uma *forma* o homem procura dotá-lo de recursos mentais, materiais e energéticos capazes de permitir ao organismo um satisfatório funcionamento. Assim, êle tem procurado reunir, tanto quanto lhe permitem o conhecimento e a experiência, todos os elementos infra-estruturais que se identificam com o organismo que imaginou. Na sua ânsia de realizar uma obra perfeita, êle penetra profundamente no campo da sua imaginação, buscando identificar os elementos mais compatíveis com a estrutura que pretende ver funcionando. Sua primeira preocupação é, portanto, a *identificação* dêsses elementos.

E' bem verdade que um conceito de "estrutura" não diz somente com a identificação e reunião de seus elementos infra-estruturais. Há, por certo, condicionantes que limitam as ações do homem a qualquer tentativa de construção de um modelo perfeito. Quando instituiu o quadro estrutural, o homem deu ao organismo um caráter meramente formal. Tudo ocorreu como se, ao montar um quebra-cabeças, êle já tivesse, prèviamente, limitado a quantidade e qualidade das peças que solucionariam o problema. Tudo dependeu, portanto, dos limites da sua fôrça mental, isto é, da sua profundidade de imaginação. A fim de tornar substancialmente utilitária essa fôrça mental, êle procurou não introduzir certos elementos na composição do mosaico estrutural, atento à evidência de que uma tentativa nesse sentido poderia deflagrar um movimento endógeno mediante o qual as parcelas infra-estruturais do sistema hão de buscar novos perfis de equilíbrio, mais compatíveis com o todo que desejam expressar. Assim, a má colocação de uma peça ou a sua evidente *incompatibilização* com o sistema estrutural, não há de permitir a correta formação da estrutura. Poderia ocorrer, quando muito, a dinamização dessa estrutura, sem que necessariamente ocorresse sua evolução. Nesse caso, a subversão dos elementos infra-estruturais na busca de um perfil de equilíbrio provocaria a luta, por vêzes desigual, entre os elementos que integram o organismo.

O problema da contemporaneidade dos elementos infra-estruturais seria outro fator condicionante a qualquer tentativa de construção de um modelo perfeito. Um organismo vivo procura

revitalizar permanentemente suas células, mediante eliminação de substâncias que lhe são nocivas e absorção de outras que lhe são benéficas e que lhe permitem melhor e mais cômodo funcionamento. Assim ocorre, também, com a estrutura de qualquer organismo instituído pelo homem. Seu funcionamento em bases razoáveis vai depender da *contemporaneidade* de seus elementos. Não se impõe aqui, a eliminação dos elementos mais antigos, mas somente daqueles que constituem uma sobrecarga para o organismo e que prejudicam ou limitam os seus objetivos e, ainda, que o tornam inútil.

Do que foi dito identificamos três problemas relacionados a uma razoável definição de “estrutura”:

- o da identificação e possibilidade de reunião de seus elementos infra-estruturais;
- o da não introdução de um elemento que possa incompatibilizar-se com os demais na estrutura;
- o da contemporaneidade dos elementos infra-estruturais.

E' de um artigo da série “Textos Seleccionados” — Parte V (9) o seguinte trecho:

“Uma vez que os programas estão sempre modificando-se (sic) e que o volume nunca permanece constante, os problemas de organização não encontram nunca uma solução final. *Nenhuma estrutura pode ser permanente em todos os aspectos, e deve sofrer modificações sempre que necessário*”. (O grifo não é do original).

CELSE M. FURTADO, em um artigo publicado em 1946 na Revista do Serviço Público, dá-nos certos fatores determinantes na variação das estruturas, quando observa:

“E' natural que não havendo duas situações históricas idênticas, nem dois conjuntos idênticos de circunstâncias, — *não haja, também, duas organizações idênticas*”. (10) (O grifo não é do original).

O autor simplesmente não se preocupou em relacionar os elementos que deveriam integrar a estrutura, certo de que um esforço nesse sentido ser-lhe-ia inútil.

RENNÉ DÈSCARTES, numa tentativa despretensiosa, parece-nos dar a chave para resolução de diferentes problemas. Seus quatro

(9) Revista do Serviço Público, vol. 1, nº 2 — fevereiro de 1946, pág. 17.

(10) CELSE M. FURTADO — Revista do Serviço Público — fevereiro de 1946, pág. 17.

preceitos constituem até hoje uma norma à pesquisa científica. Seria permitido a nós, contudo, a aplicação integral do segundo preceito?

Assim nos fala DÊSCARTES:

“Dividir cada uma das dificuldades que houvesse de examinar em tantas parcelas quantas pudessem ser e fôssem exigidas para resolvê-las melhor”. (11)

A resposta deve ser meditada. Quando muito seriam permitidas ao homem as divisões parciais, porque no conceito de absoluto entendemos o infinitamente grande e o infinitamente pequeno, também.

SIMON, SMITHBURGH e THOMPSON observam a questão estrutural dos organismos, e concluem:

“Cabe ao analista de organização identificar os possíveis métodos de especialização e confrontar uns com os outros, para avaliar as respectivas vantagens e desvantagens. A sobrevivência da organização pode depender da *exatidão dessa avaliação*”. (12)

ANDERSON e SCHENNING dão-nos uma prova da relatividade no planejamento da estrutura de um organismo quando dizem:

“A estrutura da organização ou o arranjo e relações de trabalhadores e encarregados executivos entre si e com o todo, como uma unidade orgânica, é determinada pelo trabalho a ser feito, pelo equipamento e facilidades de fazê-lo, e por certas leis psicológicas e princípios gerais de conduta humana. (13)

Na escolha do tipo estrutura que mais convém ao organismo, nossos autores são unânimes em aceitar a tese de que a estrutura deve ser:

“— simples, quanto à disposição hierárquica; definida, quanto à divisão de funções; e unificada, quanto à coordenação das funções”. (14)

(11) RENNÉ DÊSCARTES — citado por C. CANTANHEDE no Curso de Organização do Trabalho. pág. 21.

(12) SIMON, SMITHBURGH e THOMPSON — citados por BEATRIZ WAHRLICH em seus “Cadernos de Administração Pública”, nº 42 — pág. 66.

(13) ANDERSON e SCHENNING — pág. 110.

(14) Textos Seleccionados — Parte V, E.B.A.P. — pág. 69.

Os tipos estruturais criados pelo homem são, contudo, meramente convencionais e, por isso mesmo, transitórios, variando em função do espaço, do tempo e dos recursos existentes.

“Daqui se infere, facilmente, que a estrutura não é imutável. Estabilidade de estrutura pode ser um mau sintoma; nada, entretanto, indica que seja bom”. (15)

Nenhuma estrutura pode ser considerada tão perfeita no universo que se adapte a tôdas as situações em todos os momentos, e a que não evolui tende a desaparecer.

“... a teoria da estrutura só se torna realmente fecunda se se tem em vista os aspectos dinâmicos da organização”. (16)

Conicionados são, assim, todos os tipos estruturais criados pelo homem. Eles se amoldam, evidentemente, às circunstâncias, aos fatos, ao tempo e espaço e aos recursos disponíveis, mas não lhes é permitida a capacidade de se tornarem absolutamente contemporâneos e coerentes em tôdas as situações.

A relatividade na seleção de recursos

Já falamos várias vezes em recursos mentais, materiais e energéticos que gravitam dentro dos organismos instituídos pelo homem. A seleção desses recursos constitui um dos mais sérios problemas na técnica do planejamento.

O primeiro aspecto a considerar seria o da identificação dos diferentes recursos capazes de solucionar o problema. Nem sempre isso é possível, simplesmente porque ainda desconhecemos a existência de muitos recursos ou não tivemos a capacidade de estabelecer uma relação entre eles e o problema que tentamos solucionar.

Os recursos são selecionados dentro da limitada faixa do conhecimento humano, mas a despeito disso, eles podem contribuir para a formação de numerosas soluções alternativas. Algumas dessas soluções apresentar-se-ão mais compatíveis do que outras, sem que a escolha final recaia, necessariamente, sobre a que possua os melhores predicados. Queremos dizer que nem sempre nos é permitida a obtenção daquilo que sabemos existir e para o qual já estabelecemos relações de identidade com o pro-

(15) CELSO FURTADO — *Revista do Serviço Público* — fevereiro de 1946, pág. 17.

(16) *Ibidem*, pág. 17.

blema. Sendo assim, vive o homem sempre na função direta de suas capacidades.

A relatividade nos recursos humanos

Dentre os recursos a selecionar, o relativamente ligado à mente constitui, sem dúvida alguma, o mais importante. E' bem verdade que já se instituem organismos com a mínima participação do homem no seu processo de funcionamento, em centros onde a automatização atingiu níveis bem elevados. Isto não quer dizer, porém, que na seleção de recursos para êsses organismos, não se tenha considerado a força mental das pessoas.

Sabemos que o homem, na sua estrutura complexa, reage de diferentes formas a diferentes estímulos. Os "mecanicistas" e "anatomistas" da Organização foram veementemente criticados pelos membros das escolas sucessoras, justamente porque não consideraram o homem como ser que se comporta segundo raízes sociológicas e de acôrdo com sua estrutura psicológica.

Dar o lugar certo ao homem certo é um conceito tradicional muito relativo, assim como a formação de uma equipe profissionalmente coesa, já não é mais o caráter predominate. E' indispensável a compreensão de que é no local de trabalho que o homem passa a maior parte do seu tempo, e é ali que procura estabelecer relações com os demais membros, numa tentativa de buscar algo mais que uma retribuição simplesmente pecuniária.

"Qualquer fracasso na escolha e adaptação do pessoal terá sérias conseqüências — para o trabalhador: a má adaptação, o descontentamento, a frustração e o risco de acidentes; para a empresa: a queda de produção, a perda de valores humanos e a instabilidade do pessoal". (17)

Esforços já têm sido feitos no sentido de identificar o organismo como algo mais do que a simples estratificação de matérias que se inter-relacionam e se harmonizam para fins puramente econômicos.

"Uma organização industrial vem a ser mais do que uma multiplicidade de indivíduos agindo, apenas, em relação a seus interesses econômicos". (18)

(17) *Revista de Organização e Produtividade*, do I.D.O.R.T. — setembro e outubro de 1960, pág. 9.

(18) ROETHLISBERGER — *Management and Morale*, pág. 59.

A identificação de uma alma grupal nos organismos, onde dezenas, centenas e milhares de almas elementares pudessem tentar um processo de interação, possibilitaria, sem dúvida, a obtenção de imprevisíveis benefícios.

Seria possível, contudo, uma orientação seletiva que considerasse, também, a "alma" do indivíduo?

Parece-nos que no apêlo às massas está o primeiro problema. Comumente nos dirigimos a determinadas pessoas, e mais precisamente, àquelas que possuem a formação profissional exigida. Uma vez selecionadas, elas se incorporam ao organismo no pressuposto de que vivam nêle e com êle também. E' sempre difícil a previsão, todavia, de que venham a sintonizar com os membros ali já existentes. Nem sempre um comportamento é condição suficiente de sintonia. Há certas manifestações da alma que chegam a ser imperceptíveis ao homem desprevenido e que não se traduzem como possam transparecer.

A relatividade nos recursos materiais

a) *Instrumental* — Dos recursos materiais o instrumental sofre, também, as influências de certos fatores que precisamos considerar. Dêsses condicionantes, exerce especial influência o tempo de vida útil do bem.

À medida que vai sendo utilizado na produção de bens ou de serviços, o instrumental vai sofrendo um processo de desgaste, uns mais lentos que outros, contribuindo assim, para um rendimento decrescente na produção. Esse desgaste pode ser causado por uma série de fatores: imprevidência na sua manutenção, operação defeituosa, atrito de peças, operação incompatível com a finalidade para a qual foi criado o instrumental e outras formas de manifestação. Mesmo quando a manutenção é satisfatória do ponto-de-vista técnico da operação, o rendimento do instrumental não é o mesmo em tôdas as situações. Evidentemente, o controle da qualidade estabelece certos limites para aprovação do produto final, não desconhecendo a relatividade que existe no uso de um equipamento e, mesmo, no material de que é feito o produto. Por outro lado, a substituição de peças do equipamento em épocas oportunas ou a simples reparação ou calibragem do instrumental são fatos suficientes para demonstrar a relativa aplicação do equipamento. Não só vai ocorrer a desigualdade nas peças, como também, as calibrações vão depender muito da capacidade de aferição do operador, no momento, e bem assim, dos instrumentos de que se vai utilizar para atingir tal fim.

O equipamento não executa seus movimentos sem a mínima intervenção do homem, por menor que seja a sua atuação no

processo produtivo. Assim sendo, mudanças de ordem psicológica ou fisiológica no homem podem alterar o processo de operação das máquinas várias vezes por dia, impossibilitando um caráter de uniformidade no serviço que prestam.

Um outro aspecto a considerar no equipamento é a preocupação do homem em transmitir à máquina tarefas mais pesadas e mais complexas até certo ponto, e que executadas de outra forma lhe seriam onerosas ou demoradas. Tendo sido imaginada e criada pelo homem, a máquina procura desempenhar bem o serviço de que lhe incumbiram, principalmente porque não sofre certas influências perturbadoras decorrentes de fenômenos fisiológicos e psíquicos. Naquela preocupação, ele não conseguiu dotar a máquina, ainda, de um cérebro que pudesse, simultaneamente, pensar, agir e concluir, se não estiver preparada para isso. Quem comanda o início de seu funcionamento é o homem; quem elabora o "programa" de processamento é também, o homem. Se o comando é emitido erradamente, ou se a "programação" sofre as influências de uma indisposição orgânica no homem, e não atende o objetivo desejado, a máquina não vai discutir com ele. Falta-lhe essa capacidade, e ela processa aquilo que lhe ordenaram, exclusivamente.

Finalmente, todo equipamento funciona com certo rendimento, aceitável, se é operado por especialistas. O rendimento da máquina tem muito que ver com essa condição. Nem tôdas as máquinas foram construídas para serem utilizadas por qualquer pessoa, assim como não o foram para qualquer serviço. Não seria ilícito afirmar, portanto, que o homem certo deveria operar a máquina certa. Aquêle que se deixa governar pela máquina naturalmente se torna com ela incompatível, e não produz aquilo que é de se esperar. Não se trata de buscar super-homens no manejo de instrumentos, mas ter a capacidade de arregimentar, selecionar, treinar e assistir os que apresentem maiores possibilidades de fazer sistema com eles. Estamos convencidos de que assim pensaram TAYLOR e os demais mecanicistas quando estabeleceram o sistema "homem-máquina".

b) *Material* — No emprêgo do material, a teoria da relatividade se manifesta desde a sua aquisição. Encontramos essa primeira manifestação na escolha das propriedades que deve possuir o material adquirido. Nem sempre as conclusões partem de um laboratório especializado, mas isso não afeta absolutamente, o que desejamos apontar. De qualquer forma é importante para o nosso trabalho lembrar que os materiais escolhidos devem possuir *certas propriedades*, sem o que não vão atender às exigências do produto acabado ou do serviço realizado. Uma vez sele-

cionados, os materiais são empregados sob determinadas condições, dentre as quais:

- *oportunidade de aquisição* — um material pode não estar, momentaneamente, à disposição da empresa que dele necessita, por motivos de toda sorte: creditícios, inexistência episódica, problemas de transporte, de armazenagem, etc.
- *contemporaneidade de utilização* — embora escolhido por abranger a totalidade das propriedades exigidas, um material pode não estar, ainda momentaneamente, interessando à empresa, em virtude de uma eventual paralisação de parte da sua produção, quer por falta de mercado, como por deficiência do instrumental ou falta de pessoal especializado que o possa manipular.

E' fácil depreender que o tempo está intimamente ligado à utilização do material, da mesma forma que para o instrumental. De fato, ele vai determinar quase sempre o emprêgo ou não desse ou daquele material, ainda que um deles se apresente mais adequado à qualidade do produto, em função das especificações de engenharia.

A utilização dos materiais se condiciona, finalmente, a determinados fatores de estimativa da produção. Quando se compromete com os clientes, o órgão comercial da empresa está praticamente emitindo um comando para funcionamento das linhas do setor industrial. As fábricas não produzem à sua revelia, mas em obediência a um programa de vendas, geralmente estimado para determinado período de tempo. Assim, o gerente industrial procura atender a essa programação, estimando uma outra, segundo os recursos de que sabe dispor no momento, ou que tem a capacidade de incorporar durante aquele período de tempo fornecido pelo gerente comercial. Quer se trate de produção por empreitada ou de produção normal da empresa, descontinua ou não, o gerente industrial impõe uma obediência às misturas de material, previamente organizadas por setor técnico. Considerando que deve haver um estoque suficiente para cobrir o período estimado, o gerente industrial procura dosar esse material e providenciar sua reposição o mais breve possível, desde que necessário. De uma forma ou de outra ele quer atender à programação e evitar, tanto quanto possível, os prejuízos que lhe possam ser debitados. Essas dosagens são, todavia, estimadas, isto é, pressupõe-se que os elementos de cálculo sejam o bastante para disciplinar o consumo dos diferentes materiais de que a produção vai necessitar para atender a uma quantidade x de produtos. Não fôsse a participação do homem e mesmo das máquinas no processo produtivo,

admitiríamos por exata essa suposição. Os estragos com a má aplicação dos materiais e bem assim, o descaso pelas coisas alheias, têm sido, entretanto, uma das causas também de elevação dos custos fabris.

A relatividade no planejamento de rotinas, de métodos e sistemas

A validade dos respectivos conteúdos seria a nossa preocupação nesse aspecto do planejamento, em função do espaço e do tempo de existência deles.

O planejador não procura dar à rotina, ao método e ao sistema forças de leis absolutas, mas ao instituí-los, admite um prazo de validade, dentro do qual, o comportamento dos diferentes elementos pode ser constante. A partir do momento em que o envolver dinamizador das estrutura força os elementos do organismo à tomada de uma nova posição, as rotinas, os métodos e os sistemas planejados deixam de ser compatíveis com a situação atual, isto é, tornam-se inapropriados para o organismo e seus objetivos. É certo que a introdução de um novo elemento pode modificar a rotina, o método e o sistema, ainda que não simultaneamente, os três.

É admissível pressupor que o método ou o sistema não seja atingido pela alteração da rotina, e mesmo que a modificação do método não abale o sistema; mas a todo desequilíbrio de um sistema ocorrerão fatalmente alterações, ainda que não substanciais, nas estruturas básicas do organismo.

A implantação de um sistema de controle mecanizado, por exemplo, modifica o panorama estrutural, que recebe agora, um órgão de características bem definidas. Não se trata de simples substituição de um setor por outro, mas da introdução de um elemento que se torna contemporâneo com as necessidades da empresa. Poder-se-ia concluir, e geralmente assim é, pela inadequação de uma parte do setor reestruturado, mas sempre ocorrerá o aproveitamento dos elementos considerados compatíveis com o novo sistema.

A modificação do sistema pode não afetar a rotina, nem há de modificar na sua essência o método empregado. Em uma organização de produção esse fato sói acontecer freqüentemente. No exemplo acima, o método empregado pode ser ou não totalmente modificado, isto é, a mecanização não elimina ou elimina o método manual, sendo muito comum a combinação dos dois. As rotinas também podem ou não ser ajustadas ao novo sistema sem prejuízo de sua essência fundamental.

Outra característica que prova a relatividade no planejamento de uma rotina, de um método ou de um sistema é a sua maior ou

menor capacidade de resistir às mudanças de situações, sem prejudicar o bom funcionamento dos serviços. Por mais flexíveis que sejam hão de oferecer sempre um ponto vulnerável, que, uma vez atingido, somente poderá ser restaurado pela iniciativa do homem. Podemos prever várias situações e indicar o melhor modo de contornar as irregularidades, mas sempre ocorrerão outras tantas para as quais pode ou não existir um remédio, dependendo das condições apresentadas no momento; e somente a experiência do homem poderia contribuir para a volta à normalidade.

Finalmente, toda empresa merece um estudo especial dos seus problemas. Não há duas situações idênticas nem dois métodos e duas rotinas também. Seria lícito supor o aproveitamento dos mais reconhecidos como base de estudo e planejamento específicos.

Existem vários sistemas mecanizados, mas nem toda empresa pode usá-los indistintamente. Já nos referimos à validade de considerar a máquina certa para o homem certo e entendemos que o homem não deve ser subordinado a ela. Sendo assim, a imposição de um certo sistema mecanizado pode modificar profundamente a estrutura de pessoal e gerar uma desarmonia de graves conseqüências. E' fundamental considerar que os padrões criados no planejamento de rotinas, métodos e sistemas são meros orientadores de um planejamento específico.

A relatividade na determinação de padrões de desempenho

Não vamos discutir nem apresentar as situações em que o organizador poderia determinar e aplicar padrões de desempenho. Estaríamos fugindo dos objetivos dêste despretensioso trabalho se assim fizéssemos. Gostaríamos de apontar, isto sim, onde existe a relatividade.

Dentre os elementos de controle das gestões, os padrões de desempenho ocupam, sem dúvida alguma, lugar de destaque, tal é a contribuição que podem emprestar a um satisfatório funcionamento do organismo. Seu campo de aplicação, contudo, tem sido limitado, mesmo nas empresas de produção, por força de sua própria relatividade.

Entendemos que os padrões de desempenho foram criados para medir a eficiência de uma operação, tarefa ou grupo delas, em função de certos fatores que atuam dentro do quadro real. Mas o que pode ser considerado eficiência no organismo particular já não terá, necessariamente, o mesmo significado no organismo público. Assim, os resultados de um padrão estabelecido para medir a eficiência de uma operação, tarefa ou grupo delas podem ser interpretados de diferentes maneiras, e o que pode

ser considerado satisfatório para um, não será, necessariamente, para outro.

Um padrão de desempenho estabelecido para um setor qualquer da administração pública tem por objetivo primário a satisfação das necessidades públicas atendidas por êsse setor, não importando aí o aspecto econômico do resultado aferido. Na empresa particular, todavia, o resultado econômico e financeiro do empreendimento é uma constante preocupação.

Na determinação de padrões de desempenho a preocupação dos técnicos teria sido dirigida para a melhor maneira de controlar tudo aquilo que dissesse respeito ao organismo, não fôsse a existência de certas limitações de ordem não técnica. Nas organizações de produção, principalmente, tem ocorrido uma tendência muito acentuada para limitar o problema aos campos de aplicação exclusivamente técnicos. Essa limitação decorre do fato de que o desdobramento das operações é bem mais fácil, permitindo sua análise em bases mais razoáveis de exatidão. A solução do problema é, assim, centralizada no que diz respeito à produção dos bens e dos serviços, sòmente.

Um importante atributo dos padrões de desempenho é o caráter de *uniformidade* que devem emprestar ao contrôlo de uma operação, tarefa ou grupo delas. Quando atribuem um padrão de desempenho, os técnicos costumam considerar todos os elementos capazes de tomar uma forma matemática, na qual o fator tempo é uma constante. Não lhes sendo permitida a construção de um modelo perfeito, êles se preocupam mais com a maior ou menor *possibilidade de aferição* e, por êsse motivo, abandonam certos fatôres que por sua natureza complexa não contribuem para êsse fim. Dessa forma, naturalmente deixam de incluir no modelo todos os fatôres de ordem fisiológica (com exceção, talvez, da fadiga) e, muito particularmente, os de ordem psicológica, de difícil uniformização.

Mesmo nas operações mais simples, essa relatividade costuma desviar de quando em quando os padrões mais resistentes e mais supostamente exatos. Desvios constatados em operações muito simples podem ser considerados desprezíveis, se apreciarmos essas operações isoladamente. Se, todavia, observarmos o comportamento delas em conjunto, é possível que os desvios elementares já não mais o sejam, tendo em vista a participação de um complexo maior de fatôres.

Outro aspecto a considerar, ainda, seria aquêle que não permite aos elementos de um padrão de desempenho um *comportamento ideal* em tôdas as situações semelhantes. O padrão sofre, permanentemente, a influência dos elementos reais que deve aferir,

sendo por êle forçado a periódicos reajustamentos. Não seria ilícito admitir, na realidade, uma *inversão de posições*. Tendo por finalidade aferir o comportamento dos elementos reais, o padrão acaba sendo aferido quando se dá início à operação.

Um padrão de desempenho pode ser útil na aferição do comportamento de um quadro real, mas seria demais admitir igual eficiência em quadros semelhantes, situados ainda que no mesmo setor do organismo. Tanto quanto possível, poder-se-ia estabelecer uma identidade entre dois quadros reais, e utilizar o padrão de um como base para a determinação do padrão de outro.

Em muitos casos, também, é possível estabelecer dois ou mais padrões de desempenho para uma só operação, tarefa ou grupo delas, atendendo a duas ou mais situações. Êsses tipos de padrões costumam dar muita flexibilidade ao processo de aferição porque permitem levar-se em conta a situação predominante no momento. Evidentemente, não se vão estabelecer tantos padrões quantas sejam as situações que possam ocorrer. Essa é, também, uma condição imposta pela relatividade, sem dúvida alguma.

Outra preocupação dos técnicos em organização tem sido aquela que visa à contemporaneidade dos elementos formadores de um padrão de desempenho. No todo, o setor que não funciona deve ser atualizado pela eliminação das partes que constituem uma sobrecarga para si, e introdução de outras que permitam o seu coerente funcionamento. Sendo assim, os padrões de desempenho devem ser permanentemente testados, para que os resultados não sejam distorcidos.

Desvios maiores ou menores do que os limites fixados constituem excelentes instrumentos de controle da contemporaneidade do padrão fixado. Tornar contemporâneos os elementos de um padrão é, todavia, impraticável. O técnico poderá imaginar um padrão de certas possibilidades que, aplicado sob determinadas circunstâncias, dê um resultado satisfatório, mas qualquer tentativa de atualizar um padrão há de resultar infrutífera. Entendemos que o homem pode atualizar seus conhecimentos, mediante incorporação de novos assuntos, sem que isso represente, obrigatoriamente, uma eliminação dos conhecimentos já adquiridos e incorporados. Tanto quanto possível, êle há de reservar para ocasião mais oportuna a experiência que já retém, mas não estabelece uma *condição de permuta* quando tem oportunidade de assimilar novos conhecimentos. Nem por êsse motivo ser-lhe-iam negadas as possibilidades de se tornar contemporâneo. Os elementos de um padrão de desempenho, contudo, submetem-se àquela condição de permuta. Suponhamos que, para tornar uma operação mais simples e econômica, os projetistas de órgão de engenharia alterem o desenho de uma ferramenta especial qual-

quer. O operário, antes acostumado a uma operação mais rigorosa, há de ver aumentada sua produção pela comodidade que agora o novo trabalho oferece. Evidentemente, o padrão antes estabelecido já não mais reflete o quadro real. Parece-nos lícito afirmar que, na verdade, ocorreu a substituição ou a permuta de um padrão por outro, e não a atualização do padrão anterior.

Acreditamos que os exemplos apontados sejam o suficiente para justificar a relatividade que existe na determinação e na aplicação de padrões de desempenho.

A relatividade na tomada de decisões

O que leva o homem a decidir?

“Se há alguma esfera da atividade administrativa que permanece em terra incógnita é, provavelmente, a da tomada de decisões”. (19)

As decisões constituem uma forma de manifestação da vontade humana, naturalmente influenciada, tanto quanto possível, pela razão. E' através da mente que os homens procuram identificar as soluções para seus problemas.

Nas empresas, as decisões, realmente, dinamizam as atividades e podem ou não contribuir para o seu coerente funcionamento. Dinamizar não corresponde, necessariamente, a uma evolução e, dessa forma, nem tôdas as decisões contribuem para tal fim. Seria insuficiente justificar a tomada de uma decisão pela identificação dos elementos de um problema. E' preciso ter a capacidade de aliciar várias soluções e, o que é mais importante, dar início a um processo de eliminação das que se incompatibilizam não com o problema em si, mas com os desígnios da empresa, e daquelas, também, que embora se compatibilizem estejam momentaneamente fora de cogitações, quer pela sua in contemporaneidade, quer pela impossibilidade de serem adotadas por falta de recursos. Saber avaliar o que realmente interessa no momento não é tarefa das mais fáceis. As circunstâncias e os fatos, muitas vezes, alteram profundamente a decisão original, a menos que se estabeleça uma eficaz coordenação.

Suponhamos que o diretor-gerente de uma empresa, para agradar a um seu cliente, comprometa-se a fornecer, dentro de cinco dias, mil caixas do produto *x*, sem uma consulta prévia ao setor de vendas. Imediatamente êle solicita abertura de crédito nas condições normais de transação com aquele cliente, e obtém a

(19) KUBLI, Harold — *Advanced Management* — Junho de 1953.

confirmação desejada. Duas decisões apenas, de nosso diretor-gerente, poderiam acarretar o seguinte:

- o pedido e o fornecimento são normalmente processados, a despeito da falta de consulta ao setor de vendas;
- embora mereça crédito — já concedido, aliás —, o pedido fica suspenso temporariamente por falta de estoque em quantidade suficiente, tendo em vista que o cliente não deseja recebimentos parcelados.

No primeiro caso, os efeitos da decisão não constituem um problema, mas no último, nosso diretor-gerente teria que decidir:

- pela suspensão temporária do fornecimento;
- pela redução do limite de crédito do cliente ao nível existente no estoque;
- pela compra ou fabricação urgente da quantidade de produto x que complementasse o pedido original.

Evidentemente as duas primeiras soluções, embora possíveis, não se compatibilizariam com os designios da empresa, que goza de boa reputação no mercado e não quer deixar em falta seus clientes. A última solução, portanto, seria a escolhida. Mas a decisão de *fazer ou comprar* não é das mais fáceis para nossa empresa, que se dedica à industrialização do produto solicitado.

Em nosso caso, a hipótese de comprar o produto para revenda foi eliminada, ficando somente a solução de fabricá-lo. O gerente industrial prometeu estudar o assunto e dar uma resposta para o mesmo dia, enquanto nosso diretor-gerente tranquilizava o cliente.

As matérias-primas utilizadas na fabricação do produto x haviam sido consideradas obsoletas pelo controle da qualidade em suas últimas informações à engenharia de fabricação, e o gerente industrial, mesmo assim, não garantia uma quantidade suficiente para atender totalmente o pedido. Por outro lado, os instrumentais teriam que ser adaptados, o que talvez exigisse uma complementação de mão-de-obra direta para acelerar o processo de fabricação tão logo as máquinas estivessem à disposição.

O exemplo acima, embora possa transparecer o de uma empresa desorganizada é, na realidade, um caso a mais na tomada de decisões a preocupar os dirigentes de empresas. A despeito de todos os esforços no sentido de disciplinar as decisões, elas sempre se apresentarão com algo de relativo, simplesmente porque emanam do homem. Se ele trabalha sozinho, os efeitos daquilo que executa podem refletir a sua decisão original, mas se trabalha em grupo — e estamos supondo que assim seja —, as conse-

qüências de uma decisão poderão estar em completo desacôrdo com o pensamento original ou, se assim não fôr, estar, pelo menos, incontemporâneas com o problema.

Não precisamos encerrar a história do nosso diretor-gerente. E' evidente que êle não vai conseguir do seu gerente industrial a quantidade de produto x para a qual assumiu um compromisso dentro de cinco dias.

A relatividade na chefia

E' de HENRY FAYOL um estudo sôbre as capacidades. Êle o introduziu em sua obra sob o título "Importância relativa das diversas capacidades..." (20)

Esse estudo é particularmente interessante para o nosso trabalho, que é o de apontar, justamente, as relatividades na Organização. Eis um trecho do capítulo:

"Convém notar que não se trata aqui de comparar o valor de um operário com o de um contramestre, de um diretor ou de um chefe de Estado. Não há medida comum entre êsses valores... Não tratei de expressar nos quadros nò 1 a 5, se não, a *importância relativa* das diversas capacidades de um agente". (21) (O grifo é nosso).

Evidentemente, não cabe nesse trabalho discutir a validade dos resultados obtidos por FAYOL, mas observar sua preocupação em dosar, sob a forma de números relativos, as diferentes capacidades de um "agente". Êle fêz questão de deixar bem clara essa posição no seguinte trecho:

"Esse valor total é representado em todos os casos, para um *agente perfeito*, por 100, quer se trate de um operário, de chefe de serviço ou de chefe de Estado". (22) (O grifo é nosso).

De todos os aspectos ligados à chefia, os psicológicos encerram tôda uma relatividade. Dotados que são de raciocínio, os homens podem conseguir um relativo equilíbrio do grupo a que pertencem, especialmente se voltam suas atenções para uma *idéia predominante*. O chefe pode tentar uma relativa coesão do grupo que dirige, se consegue mantê-lo voltado para seus

(20) HENRY FAYOL — *Administração Industrial e Geral* — pág. 13.

(21) *Ibidem* — pág. 15.

(22) *Ibidem* — pág. 15.

interesses comuns. Dificilmente conseguiria de outra forma, porque os homens nunca agem sem um fim pré-determinado, individual por excelência, e que os encoraja à luta. (Omnes agens agit propter finem — ARISTÓTELES).

De modo menos seguro pode o chefe relacionar um grupo a termos profissionais, se as capacidades que tem de liderança estiverem calcadas em qualidades técnicas, intelectuais e morais. Em princípio, qualquer tentativa de relacionar êsse grupo a *sentimentos*, deve admitir uma grande relatividade. Roethlisberger, por exemplo, observa que os sentimentos:

“... não podem ser modificados apenas, em função de lógica. Agem em nosso pensamento como um sistema de verdades absolutas”. (23)

A relatividade no custo fabril

Entendemos que é necessário valermos-nos de todos os recursos disponíveis se desejamos organizar alguma coisa. Assim compreendemos a posição do organizador, como profissional capaz de reconhecer dentro de uma empresa-padrão, todos os seus aspectos gerais.

Existe hoje uma acentuada tendência para a criação de uma contadoria de custos nas empresas. E' preciso entender que a técnica de formação dos custos transcende qualquer noção simplista de tabulação matemática. Necessário se torna o reconhecimento de uma “conduta” nas equipes, voltada para algo mais do que isso.

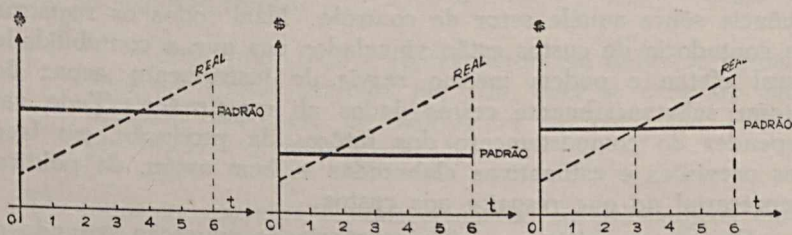
O contador de custos atualmente não está mais subordinado ao órgão de contabilidade geral e procede mesmo com certa influência sobre aquele setor de contrôlê. Nem todos os registros da contadoria de custos estão vinculados aos que a contabilidade geral efetua e podem mesmo servir de instrumento capaz de alterar substancialmente certos dados ali registrados. Tudo vai depender do comportamento dos fatores da produção, em face das previsões e estimativas elaboradas e, bem assim, da política empresarial no que respeita aos custos.

Em custos existe um critério próprio de apuração segundo a finalidade de utilização. Se o objetivo diz respeito à “comercial”, o critério tem em vista, principalmente, a política de preços; se é conduzido para uma redução de custos, dirá certamente, respeito à “industrial”; se tem em vista corrigir os efeitos favoráveis ou desfavoráveis para determinado período, resultantes das variações de custo ocorridas em material, mão-de-obra e despesas indiretas

de fabricação, o agente interessado há de ser a "financeira". Se, por outro lado, tiver por objetivo mostrar a maior ou menor incorporação de fatores nacionais ao produto acabado, o critério há de se basear na política de favores fiscais; se, finalmente, visa a aferir o comportamento dos custos reais em função dos custos orçados, êle dirá respeito, principalmente, à administração.

Não existe, portanto, um só custo para tôdas as finalidades, sendo essa, talvez, a maior condição de relatividade na determinação dos custos fabris.

O comportamento dos fatores da produção é geralmente aferido mediante emprêgo de padrões minuciosamente elaborados para cada produto ou grupo dêles, pertencentes a uma mesma linha de produção. Qualquer tendência para subestimar ou sobreestimar êsses padrões irá distorcer os resultados esperados, na medida em que os dados referentes à gestão industrial vão sendo coligidos e processados. A condição absoluta de equilíbrio para determinado periodo de tempo é a de que o resultado favorável inicial seja gradativa e proporcionalmente compensado por um resultado desfavorável, até que o primeiro seja anulado completamente no fim do periodo. Se considerarmos que tal precisão seria obra do acaso, não nos seria difficil identificar a relativa aplicação de padrões aos custos fabris. Nem mesmo nas economias mais estáveis, em que se conseguem padrões bem resistentes, isso seria possível. E' provável que, dentro de certos limites, os resultados sejam satisfatórios. A título de ilustração, introduzimos três gráficos de variações de custos, relacionadas a custos fabris padrões e reais. Na figura 1 estamos pressupondo uma sobrestimativa do padrão; na figura 2, uma subestimativa, enquanto que na figura, 3, um equilíbrio absoluto.



Já nos referimos à noção simplista de tabular os custos elementares de um produto para, então, chegar ao custo total. Na realidade, existe algo mais do que uma simples operação matemática de acumulações de produtórios. Referimo-nos ao processo de análise dos elementos que realmente devem ser tabulados. São muito comuns as acumulações que, de exato, só têm o cálculo. A quantidade abonada pela engenharia de projetos para a con-

fecção de uma peça, as variações de custo unitário decorrentes de novas entradas de matéria-prima, a exata matéria-prima a utilizar, os estragos informados pela engenharia de fabricação e bem assim, os tempos improdutivos gastos nessa produção, as horas unitárias por unidade de peça ou de produto acabado, os insumos de mão-de-obra direta com beneficiamentos de matéria-prima e de peças semi-acabadas, as transferências verificadas de um a outro processo de fabricação, os apontamentos de mão-de-obra direta em diferentes ordens de produção, os débitos e créditos de toda a sorte decorrentes de distribuições (assesments) entre componentes fabris, podem contribuir, e geralmente assim é, para a distorção dos custos e, conseqüentemente, do resultado das operações. Via de regra as emprêsas costumam abandonar certos contrôles, como por exemplo, a contratação de um apontador que separe as horas de mão-de-obra direta por êsse e aquêl processo de produção, tendo em vista que seria mais econômico estabelecer um padrão de horas por tipo de produto e distribuir as horas totais pagas ao operariado direto, proporcionalmente à produção de cada linha no fim de um período, geralmente o contábil. Por outro lado, a maior produção decorrente de técnicas mais avançadas e de sucessivas racionalizações, poderia compensar certos gastos não incorporados ao custo do produto, justificando assim a decisão da emprêsa em abandonar certos contrôles, por excessivos. Em custos tudo é relativo, e não seria demais concluir pela relatividade daquilo que desejam expressar.

A relatividade no processo de centralizar, descentralizar e delegar

A centralização e a descentralização de funções estão, igualmente, na dependência de certos condicionantes, de tal sorte que a formulação de critérios de ordem geral, para uma decisão naqueles sentidos, dificilmente poderia abranger a totalidade de casos.

Para centralizar ou descentralizar não basta a vontade de fazê-lo, simplesmente. Aquêl que tem autoridade para descentralizar e não o faz por estar obedecendo a uma norma interna emitida pelas autoridades superiores, como pode, também, achar-se capacitado a realizar uma centralização bem ampla. Entende-se a acumulação de atribuições por uma só pessoa, ainda, quando a pessoa que tem autoridade para delegar não dispõe de funcionários em condições de desempenhá-las satisfatoriamente, no pleno interesse do grupo funcional.

Seria lícito admitir como fato natural toda a centralização que tivesse por objetivo a maximização de satisfações e, também, toda descentralização que atingisse tal fim. E' preciso considerar,

porém, que a condição de máximo para determinadas circunstâncias e em função de determinadas pessoas não é, necessariamente, a mesma em tôdas as situações. Um prefeito pode conseguir o máximo razoável de satisfações dentro da comunidade que administra, por ter efetuado uma ampla descentralização nas responsabilidades administrativas. Se cada um dos munícipes conhece o seu papel no seio da coletividade, e os membros da administração, munícipes também, conseguem dotar a máquina governamental de um poder dinamizador voltado para a maximização de satisfações, dificilmente haveria insucesso administrativo, dentro das reais possibilidades do município, é claro. Essa comunidade ideal, porém, longe está de existir. Se o prefeito de uma localidade vizinha — bem menor em superfície, em população e em recursos materiais de tôda a sorte —, pretende realizar uma descentralização nos moldes efetuados pelo seu colega, nada indica que possa obter um sucesso equivalente. Talvez, descentralizando certas responsabilidades mais do que outras, êle atingisse resultado semelhante. FAYOL procura esclarecer êsse assunto na seguinte exposição:

“A centralização em si, não é um sistema de administração nem bom nem mau, podendo ser adotado ou abandonado à vontade dos dirigentes ou das circunstâncias: existe sempre em maior ou menor grau. O problema da centralização ou descentralização é uma *simples questão de medida*”. (24) (O grifo não é do original).

E logo adiante:

“Se o valor do chefe, sua força, inteligência e experiência, a rapidez de sua percepção lhe permitem estender bastante sua ação, êle poderá levar longe a centralização e reduzir seus auxiliares a simples agentes de execução. Se, ao contrário, mesmo conservando o privilégio de determinar as diretrizes gerais, êle prefere recorrer mais à experiência, ao critério, aos conselhos de seus colaboradores, pode efetuar uma ampla descentralização”. (25)

Um chefe de família pode delegar a sua esposa e a seus filhos certas responsabilidades no lar e, quando o faz, admite por certo que não há outra alternativa. Se o desempenho das atri-

(24) HENRY FAYOL — *Administração Industrial e Geral*, págs. 44 e 45.

(25) *Ibidem*.

buições delegadas não é satisfatório, dificilmente há de avocá-las a si. Ele pode ou não, também, delegar à esposa a responsabilidade de arcar com parte das despesas domésticas se, evidentemente, tem essa necessidade e antevê uma possibilidade para isso. Sendo assim, a vontade de descentralizar ou centralizar tem muito que ver com a capacidade de fazê-lo. Mas FAYOL nos fala em "medida", em "fôrça", em "inteligência" e em "experiência", termos que encerram uma relatividade também. A divisão do trabalho nem sempre justifica uma delegação. O ato de delegar implica em duplo endosso de responsabilidade: pelo delegante e pelo delegado. Embora possa ocorrer a delegação das partes transmissíveis, a suposição é a de que ela não se evidencia absoluta em todos os casos, pela simples razão de que o transmissível para um pode não ser para outro. O delegante pode julgar-se apto a transmitir mas é preciso que o delegado sinta igual segurança também. Medir uma responsabilidade através da "fôrça", da "inteligência" e da "experiência" é uma questão puramente relativa. E' certo que a delegação importa em divisão do trabalho, mas nem em toda divisão do trabalho deve ocorrer uma delegação. Um trabalho pode ser dividido sem ocorrer a transmissão das partes que julgamos elementares. Muitas delas hão de ser desempenhadas pela mesma pessoa. O que vale aqui é a suposição de que é capaz de fazê-lo, e somente isso.

Quem delega assume a responsabilidade pela coisa delegada, ainda que perante seus próprios interesses. O diretor-presidente de uma sociedade anônima costuma delegar aos demais diretores certas atribuições de gestão, atento à evidência de que uma excessiva centralização poderia resultar em prejuízo para o bom desempenho dos trabalhos. Ele, diretor-presidente, fica responsável perante os acionistas e credores por todos os atos realizados na sua gestão. Se, porém, é proprietário também, responsabiliza-se perante seus próprios interesses. Numa sociedade qualquer, todos os homens são delegantes e delegados, simultaneamente. Ser social por natureza, o homem permanentemente troca delegações com seus semelhantes e, aquêle que aparentemente é o delegante fica na condição, também, de delegado. Na escala de valores humanos, os menos favorecidos simplesmente delegam aos mais capazes, tanto quanto possível, a responsabilidade de governá-los, numa imposição natural pela sobrevivência da sociedade.

Entendemos, finalmente, que não basta colocar o problema em termos de *vontade* e de *capacidade* para que as centralizações e descentralizações se efetivem. Acreditamos, igualmente, no *fator oportunidade*, sem excluir absolutamente outros que possam contribuir para uma decisão final. Podemos manifestar uma vontade e possuir a capacidade em recursos de toda a ordem para efetuar

uma centralização ou descentralização, mas o que verdadeiramente contribui para o ato é a oportunidade de praticá-lo. A vontade nos desperta o interesse e a capacidade habilita-nos a desejar e a promover o ato, mas somente a oportunidade nos vai permitir o ensejo de consumá-lo. E' bem verdade que, isoladamente ou em companhia de um e outro dos condicionantes, ela não seja suficiente para tanto.

A relatividade nos princípios de organização

Todo comportamento humano se manifesta através de ações conscientes e através da personalidade que habita a "anima" de cada um de nós, numa reação aos incessantes estímulos que nos imprime a sociedade. Formada que é de homens, a sociedade procura estabelecer certos princípios gerais e normas de conduta, numa garantia à sua própria sobrevivência. E' imprescindível que o homem, ser social por natureza, aceite êsses princípios como verdades indiscutíveis e fundamentais, se pretende interar-se no grupo.

No estudo da Organização dificilmente encontraremos um autor que não tenha enunciado seus "princípios", exceção, talvez, dos chamados "sociólogos da organização", segundo nos lembra BEATRIZ WAHRLICH, em sua tese sobre as principais teorias de organização.

CESAR CANTANHEDE elaborou um quadro comparativo dos "princípios" de organização, introduzindo-o na segunda edição de sua obra "Curso de Organização do Trabalho".

CATHERYN SECKLER HUDSON, comentando os "princípios" de organização, observa que:

"... são ferramentas nas mãos do organizador ou administrador. Devem ser conhecidos, mas não devem ser usados indiscriminadamente ou sem um cuidadoso julgamento. E' preciso discutir a validade e aplicabilidade de cada princípio em face dela. Nunca se deve presumir que todos os princípios se apliquem igualmente a tôdas as situações". (26) (O grifo não é do original).

Se foram considerados "verdades fundamentais sobre as quais outras se baseiam" (27) ou, simplesmente, critérios fundamentais

(26) CATHERYN S. HUDSON — *Súmula de aula de Eurico Siqueira*, sob título "*Princípios Fundamentais de Organização*", pág. 1.

(27) WEBSTER — Citado por BEATRIZ WAHRLICH no "Caderno" nº 42 pág. 11.

ou, ainda, "guias de ação" (28), não vamos discutir neste trabalho. O certo é que eles não podem passar despercebidos, uns mais do que outros, evidentemente, aos que administram empresas. O que importa para nós é, principalmente, mostrar a relatividade de alguns princípios enunciados e, assim mesmo, em número muito reduzido deles.

Princípios da divisão do trabalho — O princípio da divisão do trabalho costuma ser interpretado segundo o desdobramento de qualquer coisa materializável: um órgão, uma tarefa ou dificuldade, uma idéia.

Suponhamos que a divisão de um trabalho permita o seu desempenho em bases mais suaves, atendendo a uma condição máxima inerente ao homem — a de procurar obter o maior bem-estar possível com o mínimo dispêndio de energias, no melhor conceito dos fisiocratas. Ora, o problema não está na decomposição propriamente dita, mas no ponto exato em que se deva paralisá-la. E' preciso considerar que o método divisional é condicionado pelo "alcance de controle". W. GULICK se refere a êsse princípio, quando estabelece a seguinte comparação:

"Exatamente como a mão do homem só pode alcançar um número limitado de teclas de um piano, assim também, a mente e a vontade de um homem, só podem alcançar um número limitado de contactos administrativos..." (29)

Outro condicionante à divisão de um trabalho é o que se refere ao método a ser adotado no desdobramento. A divisão do trabalho não impõe uma condição geral de que as parcelas elementares devam ser tôdas iguais, em quantidade, e principalmente, em grau de dificuldade. Seria absoluta porque limitada a uma só finalidade, se assim fôsse. Naturalmente que a resultante das dificuldades elementares será a própria dificuldade geral, e todo desdobramento elementar tem muito que ver com os demais componentes que lhe sucedem e antecedem em complexidade e quantidade. A primeira condição é, portanto, de *flexibilidade*, e não de rigidez. Outro condicionante seria o que se refere à limitação do desdobramento sob o ponto-de-vista *utilitário*. Entender útil uma parcela elementar qualquer para justificar a possibilidade de um desdobramento poderia ser danoso. Em determinadas circunstâncias e segundo, principalmente, a natureza dos elementos que

(28) ISNARD G. DE FREITAS — *Súmula de aula de Eurico Siqueira*, sob o título "*Conceito de Princípios*", pág. 1.

(29) GULICK, W. — *Notes on Theory of Organization, in Papers on the Science Administration*, pág. 7.

vão ser desdobrados, a parcela elementar considerada útil não o será em tôdas as situações e por tôdas as pessoas. Seria o caso, por exemplo, daquele setor que apresentasse o seguinte panorama: um funcionário que aprontasse a máquina de escrever e outro que lhe entregasse o papel em branco, outro que recebesse o documento original e o transmitisse ao datilógrafo; outro ainda que acen-tuasse a necessidade de uma revisão no trabalho e outro que efe-tivamente o revisasse, outro que retirasse o papel da máquina, porque a função do datilógrafo é a de datilografar e, finalmente, outro que aprovasse o trabalho datilografado e o despachasse.

Uma última condição seria a relacionada à *capacidade* de subdividir um trabalho. Embora possa existir a vontade de fa-zê-lo é imprescindível que os membros que recebem sob respon-sabilidade as diversas parcelas elementares, estejam aptos a de-sempenhá-las satisfatoriamente.

A divisão do trabalho deve pressupor, enfim, uma série de fatores, entre os quais o homem, indiscutivelmente, o que mais contribui para a maior ou menor utilização e praticabilidade do "princípio".

Princípio da simplicidade — Dentre os "princípios" mencio-nados por WILLIAM B. CORNELL, está o da simplicidade. O autor sugere a eliminação das atividades consideradas desnecessárias e o tratamento mais simples e prático das necessárias. O proble-ma está, contudo, no que deve ser simplificado. Evidentemente, nem tôdas as atividades podem merecer um tratamento simplista. As equações matemáticas são uma forma simplista de resolução de problemas, mas o simples para um nem sempre assim é para outro. Entendemos o simples pela identificação do complexo, ou composto, de que nos fala RENNÉ DESCARTES. Sendo assim, ativi-dades podem ser consideradas simples ou complexas indiscrimina-damente, variando essa concepção, é claro, segundo circunstân-cias, fatos e elementos em discussão. A operação de uma máquina qualquer pode ser considerada simples para o especialista que já a manipula há algum tempo. Um novo operador, porém, pode entendê-la complexa nos primeiros dias. Admitir simples uma operação pode evidenciar uma observação pessoal, sem qualquer sentido genérico.

Princípio da coordenação — Impõe-se a coordenação numa empresa atendendo-se à necessidade de estabelecer uma harmo-nia para o conjunto. Coordenar para FAYOL é "ligar, unir, har-monizar todos os esforços e todos os atos". (30) Referindo-se a

(30) HENRY FAYOL — Citado por BENEDICTO SILVA em Textos Selecio-nados — V, pág. 79.

fatos que poderiam ser observados numa empresa bem coordenada, êle ressalva, contudo:

“E’ preciso convir que essas três condições nem sempre são cumpridas, pois pode-se (sic) observar em certas empresas, os seguintes sinais de uma incontestável descoordenação:

a) ...

b) ...

c) ...

d) Cada serviço ignora e quer ignorar os outros, como se fôsse êle mesmo, o objetivo e a razão de ser, sem se inquietar com os serviços vizinhos nem com o conjunto da empresa.

e) ...

f) Ninguém pensa no interesse geral”. (31)

Admitindo a necessidade de coordenação de todos os esforços e atos das empresas, FAYOL admite, também, nessa ressalva, uma relatividade no comportamento dos órgãos que devem encetar uma ação coordenadora. Desde que a coordenação se manifesta através de ações humanas, ficamos em dúvida quanto aos resultados absolutos que ela possa gerar. Estabelecer um perfeito entrosamento das unidades orgânicas da empresa não é tarefa das mais fáceis e, ainda que os resultados não sejam desabonadores, é preciso considerar que as ações humanas se manifestam, também, através de um psiquismo que, na realidade não é, e nem pode ser uniforme. Sendo assim, resta-nos admitir a relatividade dos resultados por boa norma das empresas.

Princípio do controle — Aferir os resultados reais em função dos previstos é o principal objetivo de um controle. O primeiro obstáculo, contudo, é averiguar a *praticabilidade* e a *contemporaneidade* do controle que se deseja instituir.

Um controle de recebimentos muito comum é aquêle que separa as funções de um “caixa” das que o setor contábil executa. Manipular dinheiro é função do “caixa”; proceder registros é função de terceiros dentro da empresa. Por outro lado, o registro de contas e letras a pagar deve ser efetuado por elementos que não tenham a responsabilidade de emissão de cheques e processamento de “vouchers”. O cheque, por sua vez, não deve ser assinado pela mesma pessoa que o preencheu e, se possível, por um tesoureiro, e não pelo “caixa”.

Um controle seria absoluto se não permitisse em nenhum momento e em nenhuma situação, qualquer distorção dos resultados previstos. Subdividir um trabalho em função das necessidades da empresa e, particularmente, da utilidade que essa divisão pode oferecer é o que dá origem a um controle.

No exemplo descrito acima admitiríamos útil o controle estabelecido, desde que ele permitisse a obtenção de um resultado satisfatório, com um mínimo de danos possíveis. Evidentemente, ao instituí-lo no papel, consideramos todas as possibilidades de fraude e procuramos contorná-las, tanto quanto possível. Nem por esse motivo elas deixam de ser absolutamente viáveis. No caso, um conluio possibilitaria a irregularidade. Não se trata de limitar o alcance de controle, apenas, mas admitir sua relatividade. Em determinadas circunstâncias e segundo os elementos reais que devem ser controlados, ele poderia ser considerado satisfatório, mas nunca absoluto. Sempre existiria uma melhor maneira de fazer as coisas, quer seja atendendo aos interesses da empresa, quer não. O bem e o mal estão sempre presentes e se confundem diariamente. Finalmente, o controle deve ser também, contemporâneo, isto é, deve variar em função dos elementos e dos fatos existentes no momento. Controlar o que não tem mais razão de ser dentro da empresa seria burocratizar demasiadamente os serviços. É o que nos lembra. A. NOGUEIRA DE FARIA (32) quando diz:

“O excesso de organicidade é tão prejudicial quanto a falta de organização”.

Resta-nos saber, porém, o que é supérfluo e o que não é, naturalmente outro assunto que mereceria uma discussão capaz de nos conduzir à relatividade, mais uma vez, de tudo quanto existe no campo da Organização.

Princípio da emulação — O estímulo à maior ou melhor produção já vem sendo adotado com certa frequência pelas empresas. Nas indústrias, particularmente, ele decorre de uma economia de tempo ou de uma quantidade maior do que um limite fixado. A rigor, abona-se um tempo ou uma quantidade ao operariado para realização de uma tarefa. Se o tempo efetivamente realizado pelo trabalhador é menor do que o tempo abonado, ou se a quantidade efetivamente produzida é maior do que a fixada, ele faz jus ao prêmio. Ora, a relatividade está, justamente, na fixação do limite máximo de tempo realizado pelo trabalhador e mesmo, na quantidade teto a partir da qual faria ele jus ao in-

(32) A. NOGUEIRA DE FARIA — *Estrutura das Organizações Econômicas*, pág. 15.

centivo. Se considerarmos que a eficiência seria representada por uma economia de tempo decorrente da diferença entre o abonado e o realizado, teríamos que admitir a relatividade dessa concepção, se para tôdas as situações. Se o tempo realizado é nulo, por exemplo, não haverá prêmio algum, e mesmo se é muito reduzido em relação ao padrão fixado poder-se-ia supor certo esgotamento nas energias do trabalhador, na realização de um esforço que se incompatibilizaria com a qualidade do produto acabado. Matematicamente, sendo s o salário do operário a tempo normal, i a taxa unitária de mão-de-obra direta aplicada a tempo efetivo de realização do trabalho, e T o tempo abonado para efeito de comparação, teremos:

$$s = it$$

A economia de tempo a que já nos referimos seria obtida da seguinte expressão:

$$\frac{T - t}{T} = 1 - \frac{t}{T}$$

Se atribuírmos uma taxa monetária pela eficiência obtida, chegaremos ao prêmio unitário por unidade de tempo t :

$$\left(1 - \frac{t}{T}\right) i = i - \frac{it}{T}$$

Sendo t o tempo efetivamente despendido pelo operário na realização de sua tarefa sujeita a prêmio, o valor adicional ao seu salário normal será de:

$$P = \left(i - \frac{it}{T}\right) t = it - \frac{it^2}{T}$$

Derivando êsse prêmio total, êle será máximo quando o tempo efetivamente realizado fôr exatamente a metade do tempo abonado. Dessa forma, teremos:

$$\frac{dP}{dt} = i - \frac{2it}{T} \text{ e } \frac{d^2P}{dt^2} = -\frac{2i}{T} \dots \text{menor do que zero (condição de máximo)}$$

$$i - \frac{2it}{T} = 0 ; i = \frac{2it}{T} ; iT = 2it, \text{ donde: } T = 2t \text{ e,}$$

finalmente:

$$t = \frac{T}{2}$$

O salário total do operário, portanto, seria igual a:

$$S = s + P = it + it - \frac{it^2}{T} = 2it - \frac{it^2}{T}$$

Sendo assim, a taxa unitária global considerada para remuneração do operário seria dada pela operação:

$$I = \frac{S}{t} = \frac{2it}{t} - \frac{it^2}{t} = 2i - \frac{it}{T}$$

Analisemos esta expressão, tendendo-a para limites:

$$\lim_{t \rightarrow T} 2i - \frac{it}{T} = 2i - \frac{iT}{T} = \frac{2iT - iT}{T} = \frac{iT}{T} = i.$$

isto é, quando o tempo efetivamente realizado é igual ao tempo abonado para realização da tarefa, a taxa unitária não vem majorada de prêmio algum. E' exclusivamente, a fixada em contrato de trabalho para o operário.

$$\lim_{t \rightarrow 2T} 2i - \frac{it}{T} = 2i - \frac{2iT}{T} = \frac{2iT - 2iT}{T} = \frac{0}{T} = 0,$$

representando uma taxa absolutamente nula, o que, evidentemente, não ocorre em parte alguma.

$$\lim_{t \rightarrow} 2i - \frac{it}{T} = 2i - \frac{0}{T} = 2i, \text{ o que nos parece um}$$

absurdo matemático, tendo em vista que, na verdade, não houve participação alguma do operário no processo produtivo, não fazendo êle jus ao prêmio, evidenemente, nem ao salário normal tampouco

$$\lim_{t \rightarrow 2T+dt} 2i - \frac{it}{T} = 2i - \frac{i(2T+dt)}{T} = \frac{2iT - 2iT - idt}{T} = -\frac{idt}{T}$$

outra interpretação matemática sem expressão alguma. Mesmo considerando que o operário realizou um trabalho em tempo superior a duas vezes o abonado, êle não deixaria de perceber sua remuneração. O pressuposto teórico, aqui, seria o de que êle não

somente deixaria de receber um salário por horas normais de serviço, mas, também, recolheria, a título de indenização ao seu empregador, a parcela correspondente ao tempo improdutivo que despendeu fora do tempo padrão.

Princípio da especialização — Nesse princípio o pressuposto é o de que se deve treinar o “agente” de tal forma que ele possa tornar-se, efetivamente, um técnico no trabalho que desempenha. O problema está, justamente, no que deva ser considerado um especialista. Ele deveria ser, naturalmente, o que resolvesse todos os problemas referentes à sua especialização, certamente com facilidade e dentro do menor prazo possível. É certo que a especialização impõe a necessidade de contemporaneidade, e todas as atividades humanas possibilitam um constante enriquecimento de seus respectivos conteúdos. A condição tempo é fundamental, não resta a menor dúvida, porque é no seu decorrer que novos conhecimentos poderão ser ou não incorporados aos que a função especializada já domina. O especialista que não se atualiza deixa de ser contemporâneo com a matéria a que se dedica e perde, naturalmente, sua condição de técnico. Por outro lado, um especialista jamais poderia relacionar um problema a uma solução verdadeiramente contemporânea, se não teve a oportunidade de enriquecer o seu conhecimento sobre a matéria.

Uma função pode ser considerada especializada e, no concerto das demais, ser tida como a de maior evidência. Nos hospitais, é evidente que a função médica prevalece sobre qualquer outra, assim como os problemas econômicos pedem as soluções de um economista, e os de administração, de um técnico de administração. Da mesma forma, pressupõe-se que o médico obstetra não interfira no setor do médico cardiologista. São especializações distintas que exigem esforços distintos também. Um médico é um médico apenas na sua função e um técnico de administração também, nos setores de sua especialidade. Inverter as posições para improvisar, agraciar ou mesmo, prejudicar, é causar sérios danos. Um dos problemas de inadequado aproveitamento do técnico de administração, por exemplo, é o de nem sempre lhe permitirem as circunstâncias, a possibilidade de se acercar de bons assessôres, particularmente em setores que exigem estudos mais especializados.

Também no processo de admissão de um especialista, a realidade se impõe, sem dúvida alguma. Aspectos puramente técnicos, às vezes, submetem-se aos de ordem mais geral, numa imposição que decorre de antigos conceitos sobre cultura, e que hoje, felizmente, vão-se deixando superar pelas correntes mais contemporâneas e sensatas. Conhecemos o caso de um operador, cuja produção ultrapassava consideravelmente o normal abonado

para o tipo de tarefa da qual era, sem dúvida, um especialista. Ele seria admitido sob condição, atendendo às necessidades momentâneas da empresa, que exigia nos seus trabalhos fabris o concurso de um especialista. Antes de chegar a essa decisão, o serviço de pessoal submeteu-o a testes de conhecimentos gerais, e o resultado obtido foi dos mais desastrosos possíveis. Não fôsem as necessidades reais da empresa e as qualidades profissionais demonstradas praticamente, ela o teria dispensado incontinenti.

V — RESUMO

Capítulo I — Justificamos nossa tese, baseando-nos no fato de que existe a imperiosa necessidade de reconhecer, dentro da Organização, em alguns aspectos seus que julgamos mais quotidianos e conhecidos, a relatividade que lhes é inerente, e que os acompanha no seu permanente evolver.

Capítulo II — Fizemos um breve relato do início da evolução universal, como a entendemos, numa tentativa de justificar as atenções do homem voltadas, principalmente, para a sua constante preocupação de satisfazer a necessidades sempre crescentes. Mostramos, ainda, que nosso conceito de Organização é o que a considera uma técnica, um instrumento de trabalho, na melhor acepção etimológica, e nos aprofundamos nesse conceito, procurando relacionar o que deve ser considerado uma verdade para conclusões científicas.

Capítulo III — Apresentamos em itens a divisão de nosso trabalho, para efeitos didáticos.

Capítulo IV — Demos início à exposição propriamente dita de nosso trabalho, subdividindo-o nos seguintes itens:

1. Comentamos a relatividade na interpretação terminológica, citando apenas, alguns exemplos que têm gerado controvérsias e, conseqüentemente, alguns debates.
2. Fizemos uma breve introdução à técnica do planejamento e, em seguida, relacionamos alguns aspectos seus que julgamos menos complexos para uma exposição como esta, tema central de nosso trabalho. Assim, indicamos a relatividades:
 - 2.1 — na estruturação de um organismo, onde identificamos três problemas relacionados a uma definição de estrutura, quais sejam:
 - .1 — o da identificação e possibilidade de reunião de seus elementos infra-estruturais;

- .2 — o da não introdução de um elemento que pudesse incompatibilizar-se com os demais na estrutura;
- .3 — o da contemporaneidade dos elementos infra-estruturais.

2.2 — na seleção de recursos materiais e humanos:

- .1 — evidenciamos a importância dos recursos mentais na materialização de uma parte do organismo, lembrando que o tradicional conceito de dar o lugar certo ao homem certo encerrava, sem dúvida alguma, muita relatividade e, também, que a formação de uma equipe profissionalmente coesa não é mais o caráter predominante.
- .2 — tratamos de apontar a relatividade no emprego de instrumentais, estabelecendo certas condições pelas quais poderiam ser considerados satisfatórios os resultados obtidos, dentre os quais:
 - a) o instrumental não executa seus movimentos sem a mínima participação do homem;
 - b) o homem pode, de certo modo, influenciar os resultados obtidos pelo instrumental;
 - c) o instrumental deve ser operado, tanto quanto possível, por especialistas.
- .3 — apontamos a relatividade, mais uma vez, na utilização dos materiais, imposta por certos condicionantes, dentre outros:
 - a) oportunidade de aquisição;
 - b) contemporaneidade de utilização.

2.3 — nas rotinas, nos métodos e nos sistemas, quando nos referimos à validade ou não deles em função do espaço e do tempo de sua existência. Mostramos, ainda, que toda alteração de um sistema poderia acarretar desequilíbrios, mesmo não substanciais, nas estruturas básicas de um organismo. Observamos, também, que a relatividade no planejamento de rotinas, métodos e sistemas estava, justamente, na sua maior ou menor capacidade de resistir às mudanças de situação e que sempre é possível prever várias situações e indicar o melhor modo de contornar as irregularidades, mas que sempre existiriam outras tantas imprevisíveis. Saliêntamos, finalmente, que os padrões criados no pla-

nejamento de rotinas, métodos e sistemas são meros orientadores de um planejamento específico.

- 2.4 — na determinação e aplicação de padrões de desempenho evidenciamos que eles são, na realidade, aferidos tôdas as vêzes que damos início a uma operação, tarefa ou grupo delas. Observamos que um padrão não se atualiza jamais, e que desaparece dando lugar a outro, tôdas as vêzes que os elementos do quadro real, no seu processo dinamizador, forçam-no à contemporaneidade. Admitimos, assim, haver uma condição de permuta nos elementos de um padrão. Lembramos, ainda, que a preocupação dos técnicos é voltada quase que exclusivamente para os elementos susceptíveis de uma interpretação matemática, já que é caráter fundamental de resistência de um padrão a sua uniformidade, o que lho permite uma maior possibilidade de aferição dos elementos de um quadro real. Assim, fatores de ordem fisiológica (exceção talvez, à fadiga) e, principalmente, de ordem psicológica, são desprezados.
3. Sentimos que as decisões realmente dinamizam a vida de uma empresa, mas não contribuem por si só para o seu coerente funcionamento em tôdas as situações. Aliciar várias soluções alternativas e dar início a um processo de eliminação das que não se compatibilizem com o problema nem com os desígnios da empresa, ou ainda que exequíveis, sejam incontemporâneas é, na verdade, tarefa das mais árduas, e de muita responsabilidade.
4. Estabelecemos uma comparação entre um estudo de HENRY FAYOL e os objetivos de nosso trabalho, considerando que o mestre se refere às capacidades dos "agentes" e sua importância relativa, também, para a chefia. Evidenciamos, ainda, que é o interesse o que permite a reunião de um grupo e que o chefe pode relacioná-lo a termos profissionais, mas que na tentativa de fazê-lo em relação a sentimentos individuais deveria admitir, por certo, uma relatividade.
5. Cuidamos de apontar a relatividade nos custos fabris, mostrando que não existe um só custo para tôdas as finalidades, e que tudo vai depender das circunstâncias e dos objetivos nesse e naquele setores de atividade da empresa. Igualmente, mostramos que o comportamento dos fatores da produção é geralmente aferido segundo determinados padrões de material, mão-de-obra direta e despesas indiretas de fabricação, e que qualquer tendência para subestimar ou superestimar êsses pa-

drões iria distorcer, naturalmente, os resultados esperados à época das reavaliações. Salientamos, também, que a condição de absoluto equilíbrio dos fatores da produção submetidos a um padrão é a de que o resultado favorável inicial fôsse progressivamente compensado, no decorrer do tempo, por outro desfavorável, mas que tal precisão seria, por certo, obra do acaso. Finalizamos êsse item concluindo pela relatividade de tudo quanto se refere a custos.

6. Salientamos que a condição de máximo para um não era, necessariamente, para outro. Assim, toda centralização e descentralização que visasse à maximização de interesses e de satisfações deveria levar em conta, por certo, alguns condicionantes locais. Mostramos, também, que a divisão do trabalho não implica, necessariamente, uma delegação de autoridade e de responsabilidade, tendo em vista que a delegação deve ser um ato observado pelos dois lados: o do delegante e o do delegado. Entendemos, ainda, que não basta a vontade e a capacidade para que as centralizações e descentralizações se efetivem, porque acreditamos igualmente no fator oportunidade.
7. Tratamos da relatividade em um mínimo de princípios, considerando que o assunto merecia um estudo à parte e, também, que ao nos referirmos à "Relatividade na Organização" no capítulo III, já limitáramos perfeitamente nosso campo de estudo para um debate. A relatividade foi, assim, apontada nos seguintes princípios:

- 7.1 — Divisão do trabalho — Mostramos que, de início, é preciso considerar o "alcance de contrôle", isto é, até onde se deve desdobrar uma dificuldade para que os resultados possam ser controlados com relativa facilidade. Salientamos a importância de considerar uma flexibilidade do método adotado no desdobramento, partindo do pressuposto de que a divisão do trabalho não impõe a necessidade de igualar as parcelas elementares, mas de dispô-las segundo uma sequência lógica de complexidade e de quantidade de trabalho.
- 7.2 — Simplicidade — Consideramos o que deve permitir uma simplificação e o que não deve, e bem assim, o que deve ser considerado simples em todas as situações.
- 7.3 — Coordenação — Reportamo-nos às palavras de FAYOL, que admite a "descoordenação" e que nos fala em "um resultado absoluto" e "um perfeito entrosamento", com certo cepticismo.

- 7.4 — Contrôlê — Partimos do pressuposto de que para estabelecermos um contrôlê deveríamos considerar a sua praticabilidade em tôdas as situações e que desde que não contribuisse mais tarde para a distorção dos resultados poderíamos considerá-lo absoluto. Como isso não é possível, todavia, segundo novos fatos, circunstâncias e elementos, poderíamos, quando muito, admiti-lo útil. Salientamos, ainda, a importância de considerar o caráter de contemporaneidade de um contrôlê, sem o que não teria razão de ser.
- 7.5 — Emulação — Mostramos aí que a relatividade estava, justamente, na fixação de um limite máximo de tempo para o trabalhador, para que faça jus a uma retribuição, a título de prêmio.
- 7.6 — Especialização — Apontamos a relatividade nesse princípio, ao considerar o técnico apto a resolver, sempre com facilidade e no menor prazo possível, todos os problemas referentes a sua função ou profissão, na certeza de que esteja devidamente atualizado em todos os seus aspectos, como se o fator oportunidade não contribuisse para tanto. Mostramos, também, o que é ser um especialista, e em que condições êle seria tido por tal. Salientamos, finalmente, que uma pessoa pode entender muito de sua profissão sem que isso resolva o seu caso de admissão.

VI — CONCLUSÕES

1. Em Organização os têrmos sempre hão de flutuar ao sabor de várias interpretações.
2. Os tipos estruturais criados pelo homem são meramente convencionais, e por isso mesmo, transitórios, variando em função do tempo, do espaço e dos recursos disponíveis no momento. Nenhuma estrutura pode ser considerada tão perfeita que se adapte a tôdas as situações em todos os instantes, e a que não evolui tende a desaparecer.
3. O homem, na sua estrutura complexa, reagindo de diferentes formas a diferentes estímulos, é um ser que se comporta segundo suas raízes sociológicas e de acôrdo com sua estrutura psicológica.
4. Reconhecer uma "anima" grupal é importante na tentativa de interação social dentro da empresa.
5. O instrumental não executa seus movimentos sem a mínima participação do homem.

6. O homem certo deve operar a máquina certa, mas não deve subordinar-se a ela.

7. Oportunidade de aquisição e contemporaneidade de utilização constituem uma relatividade no emprêgo de materiais.

8. Tõda alteração de uma sistema pode acarretar um desequilíbrio, ainda que não substancial, na estrutura básica de um organismo.

9. Nenhuma rotina, método ou sistema pode considerar-se tão resistente às mudanças de situação, a ponto de se tornar válida permanentemente.

10. Os padrões criados no planejamento de rotinas, métodos e sistemas são meros orientadores de um planejamento mais específico.

11. Ocorre uma inversão de posições tôdas as vêzes que um padrão de desempenho tiver que aferir o comportamento de um quadro real.

12. Um padrão de desempenho não se atualiza jamais; êle desaparece quando não é mais contemporâneo e dá lugar a outro. A condição de permuta é, pois, inerente nos elementos de um padrão.

13. Fatôres de ordem psicológica não são considerados, em geral, como elementos de um padrão de desempenho, pela impossibilidade de uniformização.

14. A identificação de soluções alternativas não justifica por si só uma tomada de decisão.

15. Um chefe pode reunir um grupo pelo interêsse a uma idéia predominante, mas qualquer tentativa de relacionar êsse interêsse a sentimentos deve admitir, de início, uma relatividade.

16. Não existe um só custo para tôdas as finalidades.

17. Seria obra do acaso uma condição de equilíbrio absoluto no comportamento dos fatôres da produção e, conseqüentemente, nos elementos de custos.

18. Centralizar e descentralizar não implica, sòmente, uma vontade e uma capacidade, mas pressupõe, também, a melhor oportunidade de fazê-lo.

19. A divisão de um trabalho deve ser efetuada através de um método flexível.

20. Tõda divisão de um trabalho deve corresponder a um grau de utilidade, para ser tida por coerente.

21. Simplicidade é um têrmo muito relativo, e bem assim, as expressões: um resultado absoluto e um perfeito entrosamento.

22. Admitir útil um contrôlo é uma boa norma de colher resultados; admiti-lo absoluto, porém, é fugir à relatividade dos fatos.

23. Estimular o subordinado é um bom princípio, mas não ter a capacidade de desnivelar os elementos de aferição para diferentes trabalhos é, naturalmente, desencorajar os mais capazes e admitir a relatividade na distribuição de incentivos.

24. O técnico que não se atualiza perde a condição de especialista.

25. Todo especialista deve reconhecer certa relatividade na aplicação de novos conhecimentos, se êle não teve oportunidade de assimilá-los inteiramente e de testá-los praticamente.

VII — BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. *Livros:*

- 1.1 — Estrutura das Organizações Econômicas — Nogueira de Faria, A.
- 1.2 — Curso de Organização do Trabalho — 2ª edição — Cantanhede, C.
- 1.3 — Organização Científica da Produção — Anderson e Schenning.
- 1.4 — Management and Morale — Roethlisberger.
- 1.5 — Administração Industrial e Geral — Fayol, H.
- 1.6 — Advanced Management — Kubli, H.

2. *Monografias e revistas:*

- 2.1 — Cadernos de Administração Pública, nº 42 — Beatriz M. de Souza Wahrlich.
- 2.2 — Textos Seleccionados — Parte V, da E.B.A.P.
- 2.3 — Revista do Serviço Público, de fevereiro de 1946.
- 2.4 — Súmulas de aulas de Eurico Siqueira.
- 2.5 — Revista do I.D.O.R.T., de outubro de 1961.
- 2.6 — Papers on the Science Administration.

Contrôle dos Planos Econômico-Sociais

DICAMÔR MORAES

1. *Caráter do controle — Distinção do controle entre os Estados socialista e liberal-democrático. — Controle administrativo através dos "grupos executivos de trabalho". — Controle financeiro adstrito ao orçamento público.*

2. *Controle jurídico-administrativo — Normas a que deve obedecer esse tipo de controle. — Ação dos Tribunais de Contas em face dos planos de desenvolvimento econômico-social.*

1. CARÁTER DO CONTRÔLE

NA adoção de uma política de desenvolvimento econômico-social, os Estados da órbita liberal-democrática não se limitam à utilização de recursos de origem pública. Recorrem, comumente, ao financiamento de origem privada, o qual passa, destarte, a desempenhar o papel de agente colaborador dos objetivos estatais. Tal cooperação financeira não se verifica no Estado da esfera socialista, por ser este o único detentor do poder econômico. Donde a conclusão de que, enquanto no Estado socialista o controle jurídico-administrativo sobre a execução dos planos econômico-sociais é exercido em tôda sua plenitude, no Estado liberal-democrático tal controle se faz sentir apenas sobre os recursos e gastos públicos, excluída, obviamente, a ingerência financeira sobre os de ordem privada.

A distinção que se acaba de fazer entre as duas modalidades de planificação não implica em restrições ao *modus faciendi* com que o Estado liberal-democrático pode atingir seus objetivos econômico-sociais. Essa distinção serve para demonstrar que ao Estado liberal-democrático incumbe, na feitura de seu plano governamental, a longo prazo, estabelecer perfeita identidade entre a iniciativa pública e a privada, tendo em vista a consecução do objetivo comum.

Na coordenação de atividades, cumpre ao Estado traçar as diretrizes da planificação, através de legislação reguladora não só da participação governamental como da cooperação particular. Não podendo, porém, a legislação reguladora da ação intervencionista do Estado liberal-democrático estender-se até ao controle da cooperação financeira de caráter privado, a realização do

plano econômico-social tem seu contrôله jurídico-administrativo adstrito à execução do Orçamento público.

No Brasil, tem sido este o procedimento adotado em relação aos planos governamentais a longo prazo. Aliás, na elaboração dos três primeiros — o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), o Plano de Obras e Equipamentos (1944-1948) e o Plano SALTE (1950-1954) — o planejador governamental não cogitou do concurso da iniciativa privada. Somente o Estado deveria arcar com a responsabilidade do financiamento correspondente. E' verdade que o particular concordou em participar financeiramente de empreendimentos da iniciativa governamental. Mas isto constitui exceção, como nos casos, por exemplo, da Cia. Siderúrgica Nacional (1946) e Petrobrás (1953).

Nova orientação passou a preodminar quando do lançamento do Programa de Metas (1956-1960). Propôs-se o Govêrno obter os recursos necessários ao seu financiamento, fôssem eles oriundos da fazenda pública, fôssem provenientes da bolsa particular. Os desta última fonte deveriam ser estimulados a cooperar quer por meio de empréstimos, quer pelas inversões diretas. Surgiu, então, a legislação disciplinadora dessa cooperação privada, da qual resultou a criação dos chamados "grupos executivos de trabalho". Entre outros, citam-se o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) e o Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval (GEICON), destinados a disciplinar as atividades privadas correspondentes.

A circunstância apontada — financiamento com recursos públicos, e privados não compulsórios — impediu a apresentação formal do referido Programa de Metas sob o aspecto orçamentário (receitas e despesas próprias), o que não ocorrera com os planos anteriores — o PEOPADN, o POE e o SALTE. Os recursos e os gastos de que se utilizou o Govêrno para o financiamento e a manutenção do Programa de Metas estão diluídos no corpo do Orçamento Geral da República, sem afetação própria.

2. CONTRÔLE JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

A planificação econômico-social, já se disse, é um processo decorrente de uma necessidade inelutável que, por sua vez, resulta de um imperativo da hora que passa — de determinismo intervencionista do Estado. Essa situação apresenta, como corolário lógico, o direito de contrôله que cabe à administração estatal exercer sobre as entidades (públicas e privadas) incumbidas da realização da coisa planificada.

Não se discute mais ser a primeira daquelas situações — a planificação estatal — uma consequência do relevante fator circunstancial representado por essa ânsia peculiar ao Estado moderno de bem-aparelhar-se a fim de atingir um de seus postulados precípuos — o de tudo prever para melhor prover as necessidades públicas. E' por êsse traço de caráter, nitidamente intervencionista, que mais se difere o antigo Estado liberal do atual Estado moderno. Pois enquanto aquêlê se satisfazia em ser apenas policial e coletor, a êste último cumpre dar os primeiros passos no ainda fugidio terreno da planificação econômico-social. E a fim de pisar com mais firmeza em sítios por assim dizer ainda pouco conhecidos, está o Estado moderno admitindo uma situação que vai além da simples administração burocrática: trata-se do controle financeiro jurídico-administrativo.

Em matéria de *contrôle administrativo*, e, mais particularmente, de controle financeiro da planificação econômico-social, não é fora de propósito invocar a definição de FAYOL, quando diz que "o controle consiste em verificar se tudo se passa conforme o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos. Tem por objetivo assinalar as faltas e os erros, a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição. (...) Do ponto-de-vista administrativo, é necessário assegurar-se que o programa existe, que é o mesmo aplicado e pôsto em dia, que o organismo social está completo, que os quadros sinóticos do pessoal são utilizados, que a direção se exerce segundo os princípios estipulados, que as conferências de coordenação se mantêm, etc., etc." (in "*Administration Industrielle et Générale*").

Com efeito, a função administrativa não se exerceria, em tôda sua plenitude, se não houvesse um meio de verificar, a qualquer momento, os resultados das atividades operacionais da empresa. O meio comumente utilizado nessa verificação é o controle. São instrumentos de controle o quadro de produção, fichas de referência, balanços, relatórios, através dos quais o responsável pela execução de determinado trabalho presta contas de seus atos.

Para que a ação administrativa seja eficiente, não basta, portanto, a simples fiscalização de serviço; mas, em se tratando principalmente de uma grande empresa, torna-se necessário um conjunto de verificação que, pela sistemática adotada, constitui um autêntico processo. A inobservância aos preceitos contidos nesse processo pode comprometer seriamente o empreendimento que se tem em vista realizar.

Se não cabe mais dúvida em tôrno do direito que ao Estado se confere de exercer o controle administrativo sobre a realização dos planos econômico-sociais, outro tanto não se verifica em re-

lação ao controle estatal jurídico-financeiro. Enquanto o primeiro caso está satisfatoriamente previsto no Direito Administrativo, o segundo caso, em que pesem os exaustivos estudos feitos através do Direito Constitucional, ainda oferece margem a uma série de indagações, sempre oportunas porque ensejam soluções a problemas em franco debate.

No Brasil, o controle *jurídico-financeiro* é exercido pela União diretamente através do Tribunal de Contas, *ex-vi* do artigo 22 da Constituição de 1946, *verbis*:

“A administração financeira, especialmente a execução do Orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (...)”.

Acontece, porém, que o Tribunal de Contas brasileiro somente toma conhecimento das despesas consignadas no Orçamento Geral da República, não lhe sendo lícito exigir prestação de contas das atividades privadas, mesmo quando estas estão entrosadas com o poder público para a consecução de um objetivo comum. Estão neste caso as sociedades de economia mista como a Cia. Siderúrgica Nacional, a Petrobrás e outras, das quais o Governo da União é o maior acionista. Consequentemente, tem escapado ao controle jurídico-financeiro do Estado uma parcela considerável das despesas relacionadas com a execução dos planos de desenvolvimento econômico-social.

Essa ausência de fiscalização jurídico-financeira, no tocante à planificação estatal, não é uma peculiaridade do sistema brasileiro de controle. A julgar pelos informes apresentados ao III Congresso Internacional das Instituições de Controle das Finanças Públicas (Rio de Janeiro, 1959), conclui-se que o caso brasileiro não é único.

Em França, a Corte de Contas, “não exerce, sobre a execução dos planos de desenvolvimento econômico e social, controle de natureza jurídica. E’ no quadro geral de seu controle sobre as contas do Estado, dos departamentos e dos órgãos submetidos à sua competência legal, que a Corte é levada a conhecer as operações relativas aos investimentos. (***) Os órgãos ou empresas privadas beneficiárias (dos investimentos estatais) não entram no campo da competência geral da Corte ou da Comissão de Verificação”.

“Na Itália, ante a legislação atual, um controle jurídico-financeiro sobre a execução de programas de desenvolvimento econômico não é possível, porque a ação da Corte de Contas se

exerce segundo os esquemas jurídicos do controle efetuado sobre atos isolados, sob o aspecto da mera legitimidade. Disso resulta que (...) o único controle possível continua sendo o político, em torno do programa de desenvolvimento econômico, o qual é exercido anualmente pelo Parlamento quando do exame e da discussão do Orçamento do Estado (...).

Na Bélgica, "o controle exercido pela Corte de Contas, sobre a execução dos programas de desenvolvimento econômico e social, não é senão um controle orçamentário e contábil e visa apenas à legalidade e à regularidade das operações".

Tem cabimento o testemunho ora invocado, sobre a ausência de controle jurídico-financeiro em relação à planificação estatal em França, na Itália e na Bélgica, porque a estruturação do Tribunal de Contas brasileiro assemelha-se à dos institutos congêneres daqueles países. No Brasil, como nos citados países, o Tribunal de Contas não está legalmente aparelhado para se pronunciar sobre a conformidade dos atos administrativos em face das leis e normas financeiras que devem presidir os planos de intervenção estatal no campo econômico-social. Sua atuação restringe-se ao setor da atividades governamental consubstanciada apenas no Orçamento Geral da República.

Não há fundamento legal que autorize o Governo brasileiro a exercer controle financeiro-contábil sobre as entidades privadas — peculiaridade, aliás, do Estado liberal-democrático. Então o Tribunal de Contas, órgão-cúpula do sistema de administração financeira, limita sua ação controladora ao julgamento da legitimidade das operações em que o Estado é o financiador único. Mesmo nos casos — e são numerosos — em que o Governo realiza inversões diretas, ao proporcionar recursos, através de empréstimos, as entidades privadas comprometidas no plano estatal de desenvolvimento econômico-social, não é admitida sua ingerência controladora na administração financeira daquelas entidades. E note-se que é bem considerável a participação de tais entidades na realização do último plano quinquenal brasileiro. Assim é que, dos 80,5 bilhões de cruzeiros — total dos investimentos do Programa de Metas, exercício de 1959 — o poder público contribuiu com a parcela de 67,6 bilhões e o empresário privado com 12,9 bilhões (Mensagem do Governo ao Congresso Nacional, março de 1960).

A ausência do controle jurídico-financeiro, em relação à planificação estatal, é uma constante nos países da órbita liberal-democrática. Trata-se de afirmativa ratificada pelo III Congresso Internacional das Instituições de Controle das Finanças Públicas

(Rio de Janeiro, 1959), o qual, por haver chegado a essa conclusão, recomenda:

1º) O Congresso verifica que o problema do controle jurídico e financeiro da execução dos planos de desenvolvimento econômico e social surge, principalmente, quando se trata de Instituições Superiores que somente têm por fim o controle da legalidade. Com efeito, não é permitido a essas Instituições o pronunciamento sobre as finalidades ou sobre a economicidade da planificação; entretanto, deverão elas expor nos seus relatórios anuais ao Parlamento — principalmente quando emanam do mesmo — suas observações sobre os planos que forem aprovados pelo próprio Parlamento e sobre faltas ou irregularidades verificadas na sua execução;

2º) Se a execução dos planos é confiada a organismos de interesse público, o Congresso julga oportuno que as Instituições Superiores de Controle sugiram ao Parlamento normas que propiciem uma fiscalização eficaz da gestão dos ditos organismos, sempre que as leis vigentes aplicáveis não forem suficientes.

SERVIÇOS AUXILIARES

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

Orçamento e Administração

A Lei de Orçamento não é uma lei de meios; é uma lei que aprova um programa de trabalho, para cuja realização o govêrno utiliza vários meios, entre os quais cumpre destacar os meios financeiros.

Palestra realizada na série de conferências sôbre cultura brasileira contemporânea pelo Prof. JOSÉ TEIXEIRA MACHADO JR. do corpo docente da E.B.A.P. e Diretor-Adjunto do Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

O escopo desta palestra está definido na ementa acima, isto é, fazer com que tenhamos a idéia de que o orçamento moderno é, sobretudo, um plano de trabalho e não, simplesmente, a lei que "estima a receita e fixa a despesa".

* * *

A fim de permitir melhor compreensão do processo econômico e sistematização do raciocínio, vamos adotar, no campo administrativo, a divisão setorial dos economistas: o setor privado e o setor público. Com isto não queremos de modo algum demonstrar que as atividades econômicas e administrativas se passam isoladamente dentro de cada setor; há obviamente uma interação profunda entre o setor privado e o setor público. O Govêrno adquire mercadorias e serviços no setor privado, obtém receita e paga salários a elementos desse setor. Por sua vez, o setor privado compra serviços e utilidades do govêrno e a êle paga impostos.

Ha, porém, certas características que dão peculiaridade a cada um dos setores como tal, por isso julgamos válida a divisão e dela nos valemos, embora esta palestra não se encaminhe basicamente para o processo econômico do desenvolvimento, mas para a administração, para o desenvolvimento.

O setor privado pode, por sua vez, ser decomposto em dois grandes subsetores: o dos indivíduos isolados e famílias e o dos negócios, embora ambos realizem suas atividades no mercado, que

se torna assim um instrumento regulador ou pelo menos registrador das atividades do setor privado, o qual por isso mesmo poderia ser chamado de setor de *economia de mercado*.

Por sua vez um dos característicos do setor público é o seu poder de polícia das atividades humanas e, portanto, de intervenção no setor privado para regularização do mecanismo dêste. Deixaremos de lado o problema da desejabilidade do grau de intervenção do govêrno como mecanismo regulador do mercado, não por sua importância, mas porque não é êste o objetivo desta palestra.

Outra característica importante no setor privado é o lucro, não obstante reconhecermos que a satisfação das necessidades coletivas através das atividades do próprio setor privado condiciona em grande parte a obtenção do lucro. Basta pensar por exemplo que uma empresa que produz mercadoria de baixa qualidade ou que não seja do interêsse geral pode, apesar de fixar uma larga margem de lucro, vir a falir.

No entanto, admitido o conhecimento exato das necessidades do mercado, podemos assegurar que é o lucro o fator determinante das atividades do subsector dos negócios. Como o lucro está condicionado ao preço — e por sua vez o condiciona — o preço se torna um instrumento de tomada de decisões para o setor privado da economia. Por seu turno o preço é registrado por uma técnica própria que se chama contabilidade.

Resumindo, podemos dizer que é o mercado, em última análise, o instrumento de tomada de decisões para o setor privado. Para tanto o mercado faz as seguintes operações:

- 1ª) Regula os preços, exceto evidentemente o caso dos monopólios;
- 2ª) Registra e mede os preços (técnico-contábeis);
- 3ª) Tem por objetivo último o lucro;
- 4ª) E' influenciado pelas necessidades pessoais.

Voltemos ao setor público, lembrando que, como já assinalamos no início, também êste setor opera no mercado, pois que êle compra e vende serviços e mercadorias. Mas opera numa escala muito menor e às vêzes estabelece os seus próprios preços, como no caso dos vencimentos dos funcionários públicos, os quais não têm poder de barganha em negociar com o Estado.

Por sua vez o setor público não visa ao lucro, nada obstando pudéssemos falar em lucro social. Daí resulta que a receita pública deve ser bastante para cobrir a despesa e esta deve estar estritamente dentro do conceito da maior utilidade social e do

sacrifício mínimo. Mesmo que admitamos com HUGH DALTON (1) o princípio do maior benefício social como base das finanças públicas, jamais poderíamos chegar a entender o governo como receptor de lucro.

Também aqui a contabilidade não é utilizada com a mesma extensão como um instrumento de registro e medição das atividades governamentais tal como ela opera no setor privado. Muitas atividades do setor público estão fora dos registros contábeis.

Entretanto não esqueçamos que o governo possui e utiliza em ampla escala o seu poder de polícia, o seu poder de intervenção, o seu poder regulamentador, que o define política e juridicamente à parte do setor privado.

Vale a pena ainda observar que na função de intervencionista o governo opera através de pelo menos três tipos de empresa:

1ª) *O governo tradicional*: proteção às pessoas, à propriedade, defesa nacional, distribuição de justiça, melhoramento das condições de saúde, educação etc.

2ª) *Autarquia*: que representa uma tentativa de descentralização na execução de determinadas atividades-fim de governo, e as atividades que conduzem ao lucro são apenas complementares, tais como os financiamentos concedidos pelas instituições de previdência social.

3ª) *A empresa governamental*: privada de natureza; compra e venda no mercado; de personalidade jurídica indefinida, mista na formação de seus capitais e pública na formulação de política, privada no processo administrativo; pode ou não visar ao lucro.

Entretanto, a empresa do setor privado é de tipo uniforme: a empresa comercial, compreendida nessa locução, as diversas gamas em que se desdobra para atender as diferentes modalidades de atividades do setor privado: produção, transporte, comércio, etc.

Existe ainda ponto importante a assinalar na distinção dos dois setores. Já dissemos que o setor público vai ao mercado comprar serviços e mercadorias, mas — isto é importante — o setor não vai ao mercado buscar receita, a não ser em caráter excepcional. É, v.g., o caso de emissão de letras do Tesouro pelo Governo Federal para cobertura do deficit orçamentário.

A grande fonte de receita do setor público vem da tributação, cujo característica fundamental é representada pela desobri-

(1) HUGH DALTON, *Princípios de Finanças Públicas*, tradução de MARIA DE LOURDES MODIANO, (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1960, Cap. II).

gação que tem o govêrno de prestar um serviço específico em troca do tributo. Vejam-se por exemplo as receitas do Govêrno Federal brasileiro. Não obstante o número imenso de emprêsas governamentais e de inversões que êsse govêrno realiza, o que na verdade mantém a estrutura do Govêrno Federal brasileiro é o seu sistema tributário. De modo que no regime de livre iniciativa, como o nosso, o mercado e o lucro não disciplinam o setor público. Podemos portanto dizer que êste setor é conduzido pelo princípio orçamentário que espelha o interêsse público e admiravelmente definido por GERHARD COLM nos seguintes têrmos:

"A essência do princípio orçamentário é que os serviços nesta esfera são determinados não pela expectativa de lucro nem pela vontade dos indivíduos de gastar seus dinheiros na compra de tais serviços, mas pela decisão alcançada através dos processos políticos e administrativos e baseada nos objetivos sociais comuns". (2)

Há, ainda, outro ponto em que podemos assinalar diferenciação entre os dois setores estabelecidos pelos economistas e êste é na medida da eficiência.

No setor privado a eficiência é medida pela taxa de lucro, pela quantidade de produto obtido por unidade de fator de produção (capital e trabalho) utilizado, cuja relação exprimirá a produtividade. Em último análise, pois, o aumento de eficiência no setor privado é medido pelo acréscimo da produtividade.

Esforços para introduzir êste último conceito nas operações governamentais não têm sido coroados de sucesso, dadas as próprias características das atividades governamentais, que nem sempre podem ser contadas em unidades uniformes através do tempo.

Muitos teóricos da administração não admitem que possa existir tal disparidade entre os dois setores e para êles orçamento deveria operar de tal modo que houvesse no setor público a mesma eficiência que oferece o mercado no setor privado.

Êste é um ângulo ideal sôbre o qual as coisas deveriam acontecer e comporta um prejulgamento que entretanto, pode estar sujeito a uma verificação objetiva dos fatos: até que ponto a eficiência do setor privado é realmente tão grande, tão perfeita, que possa servir de padrão, de têrmo de comparação definitiva.

Por seu lado, CHESTER I. BERNARD asseverou que "o teste da eficiência é a sobrevivência", (3) mas a longo prazo e, como diria KEYNES, a longo prazo, todos nós estaremos mortos.

(2) GERHARD COLM, *Essays in Public Finance and Fiscal Policy* (New York, Oxford University Press, 1955), pág. 9.

(3) CHESTER I. BERNARD, *The Functions of The Executives*, (Cambridge, Harward University Press, 1946), págs. 40/44.

E' verdade que se é difícil comparar o teste de eficiência do setor público em total magnitude com o do setor privado, poder-se-ia, não obstante, realizar algumas comparações se restringíssemos o campo de observação. Assim, por exemplo, poderíamos tentar comparar o custo de serviços de datilografia num e noutro setor. Poderíamos, ainda, comparar a eficiência de certas operações governamentais dentro de uma mesma repartição ou comparar emprêsas governamentais semelhantes; exemplo: os serviços de contabilidade do I.A.P.I. comparados com os do I.A.P.C. Mas isto seria na verdade estreitar demais nossa paraxe de observação. Ademais, a eficiência das atividades governamentais estará sempre e sempre condicionada ao julgamento de pessoas e grupos interessados nesse serviço, tornando-se muitas vêzes um mero julgamento de valor sem nenhuma base factual, sem nenhuma representação efetiva dos dados contábeis. Na realidade a economia de orçamento, porque toma decisões de natureza política, — e não pode deixar de tomá-las — está, por isto mesmo, sujeita a julgamento de natureza política.

II

Dissemos acima que o setor público poderia, na linguagem de GERHARD COLM, ser denominado de "economia de orçamento". Não se confunda, porém, economia de orçamento com processo orçamentário. Economia de orçamento indica um complexo de relações de natureza política concernente com o processo de tomada de decisão dos governos. Processo orçamentário relaciona-se com a técnica de contrôlle orçamentário e como tal é um instrumento utilizado pelo governo e pela empresa privada, embora historicamente tenha o orçamento nascido na Grã-Bretanha e servido como um instrumento de evolução de suas instituições parlamentares.

Nesta ordem de idéias, isto é, tomando o orçamento como instrumento de administração, urge perguntar até que conto os governos brasileiros o têm utilizado visando à coordenação de suas atividades para realização das metas estabelecidas, ou seja, a meta do desenvolvimento que significa não o enriquecimento de uma classe social, mas a participação eqüitativa de cada um nos frutos do enriquecimento geral da nação.

* * *

Parece que o desenvolvimento, nas condições atuais do Brasil, só poderá ser obtido através da ação do governo pela realização maciça de investimentos na infra-estrutura econômica. Esta intervenção, porém, não pode ser realizada descoordenadamente, ou, em outras palavras, urge que o governo disponha de um real

instrumento de coordenação de sua intervenção no processo econômico. Já dissemos em classe que a inflação brasileira possui inúmeras causas, e que uma delas no estágio atual do processo inflacionário é a falta de coordenação dos gastos governamentais que conduz inelutavelmente a gastos excessivos e sem objetivo social pela elementar falta de um planejamento racional. Já em junho de 1960 a revista "Comércio Exterior" publicada pelo Banco Nacional do Comércio do Exterior da República do México avaliava que, naqueles idos, as despesas do setor público, das nações latino-americanas, atingiam o montante de 15 a 23% do produto nacional.

Para fixar o problema no caso brasileiro, basta lembrar que as despesas orçamentárias, só no Governo Federal, para o exercício de 1963 estão previstas na proposta orçamentária enviada à Câmara, em 193,8 bilhões de cruzeiros, mas a estimativa da realização global das despesas do Governo Federal, até dezembro de 1963, sobe a um trilhão e noventa bilhões de cruzeiros, segundo dados de "Conjuntura Econômica", julho de 1962, págs. 62 a 65.

Tenha-se em consideração que nesse número não foram incluídas as operações-caixa dos governos estaduais e municipais e de um sem-número de autarquias e departamentos autônomos que operam em base de caixa descentralizada. Como, citando ainda "Conjuntura Econômica", a receita da União em dezembro de 1963 não deverá ir além dos 590 bilhões de cruzeiros, estima-se um deficit de execução de 500 bilhões de cruzeiros, o que representa um deficit potencial de caixa de ordem de 95% da própria receita do Governo Federal. Essa despesa total é dividida basicamente em despesas de custeio, de transferências, de investimentos diretos e financeiros e despesas com a amortização da dívida pública, as quais, porém de um modo ou de outro afetam o poder de compra do setor privado e, pois, a demanda de bens e serviços.

Não percamos de vista, por outro lado, que o problema não pode ser equacionado tão-somente em termos de moeda. Ao pensarmos em termos de orçamento, precisamos estar seguros de que os recursos monetários de que o governo dispõe poderão adquirir bens materiais e serviços, tais como força de trabalho, cimento, aço, energia etc., e, na medida precisa, de não afetar, com suas aquisições, os investimentos do setor privado. Ressalta daí que as inversões governamentais devem ser bem medidas para não se tornarem concorrentes com as inversões do mesmo tipo, realizadas pelo outro setor. A menos que o governo esteja assim agindo conscientemente, para criar um freio à atividade particular ou regular seu comportamento. O que queremos frisar primordialmente é que é preciso que a ação do governo não se torne

paradoxal: ao procurar o desenvolvimento nacional obtenha na realidade a instabilidade econômica e social.

Não nos é possível fugir à questão do empreguismo. Nenhuma reforma conduzirá a resultado prático se a Administração e o Parlamento não se disciplinarem a si próprios evitando fazer dos orçamentos públicos meios de emprêgo da força de trabalho que não encontra mercado em emprêsas privadas ou prefere o serviço público pelas vantagens que o mesmo proporciona.

Este uso do orçamento — com o aumento indiscriminado das despesas de custeio — é tanto mais injusto quando cria na juventude, não um desejo de trabalho, de estudo, de aperfeiçoamento, mas um abatimento moral e um servilismo por necessitar valer-se sempre do “pistolão” quando poderia competir honestamente na conquista de um cargo público, moldado não para êle próprio, mas criado numa classificação racional de cargos.

Também a falta de um orçamento de caixa que discipline os pagamentos em função de recebimentos é outro defeito que contribui para o processo inflacionário ou cria indisciplina no mercado de dinheiro.

Na verdade, até hoje, o orçamento do Brasil tem mantido a sua característica ou função de contrôle jurídico através de um processo contábil pouco eficiente. Não se encontram nos documentos orçamentários brasileiros definição dos objetivos a atingir, fixação de cargas de trabalho sôbre as quais a mão-de-obra deve operar. Apesar de a classificação orçamentária apresentada pelo D.A.S.P. — pretensamente de caráter econômico — indicar com certa precisão as unidades administrativas responsáveis pelos gastos, a realidade é que tais unidades administrativas possuem responsabilidades complexas e muitas vêzes sem conexão com as tarefas ou objetivos implícitos em sua designação.

Basta ver, por exemplo, que o Ministério da Agricultura realiza funções de educação — tarefa básica do Ministério da Educação e Cultura. Muitos institutos criados para desenvolver o fomento da produção, na verdade passam a realizar tarefas de contrôle. Institutos de previdência e assistência social tornam-se verdadeiros bancos de investimentos.

O pior de tudo, porém, é que na fase de execução do orçamento o pouco planejamento que se fêz na elaboração desaparece inteiramente e os contrôles tornam-se meramente contábeis. Nada se conhece dos custos reais do serviço público. Porque a elaboração orçamentário não é baseada em carga de trabalho, não é possível controlar a sua execução em termos de unidade de trabalho realizado e os contrôles dos Tribunais de Contas se perdem em minúcias legalísticas em preciosismos formalísticos, tão ao sabor da índole brasileira.

Diante de tais considerações e de tais algarismos, é de repetir-se a pergunta: dispõe realmente o governo de um instrumento apropriado para que a utilização dos recursos públicos contribua com a máxima eficiência para o crescimento do produto nacional e sua eqüitativa distribuição?

III

Alguma providência portanto deve ser tomada. Evidentemente que a nós, como professores, cabe-nos apenas discutir o assunto. Essa, aliás, é uma das missões dos Institutos de Administração tal como é a Fundação Getúlio Vargas.

Medida que ressalta aos olhos para a melhoria desta situação e mesmo para a melhoria de intervenção do governo no processo de desenvolvimento é a reformulação profunda, não só do sistema tributário federal, mas de todo o sistema tributário do País, a fim de "repor a capacidade contributiva da economia nacional em situação compatível com as reais necessidades financeiras governamentais da atualidade". Esta, porém, é uma reforma que transcende ao processo orçamentário, envolvendo outras questões que não podem ser aqui discutidas.

Urge também uma reforma que permita ao Executivo uma programação financeira dentro do contexto geral do orçamento aprovado para cada exercício, de modo a atenuar o deficit de caixa que aumenta de exercício para exercício. Para o exercício em curso, a Lei nº 4.120, de 27-8-62, conjuntamente com o Decreto nº 764, de março último, constitui o primeiro esforço sério no sentido de contenção do deficit do Tesouro Nacional.

Impõe-se, obviamente, uma reforma do Código de Contabilidade da União, assunto, aliás, já em cogitação pelo Conselho de Ministros.

Dentro, porém, da técnica de elaboração orçamentária propriamente dita poderíamos fixar as medidas seguintes como indispensáveis para uma boa programação orçamentária visando ao desenvolvimento econômico e social do País e aplicáveis, não só ao Governo Federal mas aos demais níveis de governo de nossa Federação e que forçariam a utilização do orçamento como um instrumento efetivo de administração e de tomada de decisões.

No que concerne à elaboração orçamentária a providência primeira a ser tomada é o estabelecimento de um programa nacional de desenvolvimento a prazo médio, o qual não significa um estabelecimento de metas rígidas nem constitui um conjunto de projetos, de inversão, mas compreende o resultado de um processo de seleção de objetivos conseqüentes e realistas ex-

pressos em meios eficazes para obtenção dos mesmos, tudo dentro dos princípios gerais da filosofia política do governo. Isto significa que o orçamento deixará de constituir uma relação de meios financeiros para tornar-se um programa ao qual se apropriam os meios financeiros e recursos humanos, os materiais, os equipamentos, o espaço disponível e o tempo em que as tarefas devem ser cumpridas. Só um orçamento dêsse tipo pode permitir com clareza meridiana a identificação das relações do fenômeno econômico com o político, o social e o administrativo e a caracterização nítida dos campos privados e públicos de modo que as decisões, por fim tomadas, sejam mais racionais e menos improvisadas.

A estimativa da receita deve ser preparada com base na atividade econômica geral sem o que jamais seria possível atingir-se a sinceridade necessária ao cálculo dessa estimativa. Bem sabemos as dificuldades com que deparam os técnicos de orçamento em obter um cálculo fidedigno da receita pública em face de uma conjuntura tremendamente inflacionária como a nossa.

No que concerne à despesa, o plano geral preparado a prazo médio servirá de guia para a distribuição dos quantitativos entre as diversas funções do governo. Disto decorre a necessidade de aliar à classificação das contas públicas por atributo econômico, por unidade administrativa e por objeto a outro tipo que espelhe as funções governamentais. O trabalho inicial de determinação das funções de cada unidade política de um governo requer sem dúvida um esforço imenso de pesquisa, de análise, de educação e de cooperação entre todos os que participarem dessa tarefa.

E' de prevenir-se, numa primeira etapa da introdução de um sistema orçamentário por funções, contra a tendência de criar-se um número excessivo delas, o que complicaria tremendamente o processo de apropriação dos meios aos objetivos. Será melhor então estabelecer umas poucas funções e subdividi-las em subfunções ou atividades complementares. Além disso, é preciso ver a inter-relação entre as várias funções que o governo exerce. Por exemplo: o êxito de um programa de saúde pública dependerá em grande parte do nível de educação das populações afetadas.

O uso da subfunção pode permitir a melhor compreensão dos programas governamentais e dentro da subfunção poder-se-á ainda distinguir a "atividade". Na função, "educação" poder-se-á identificar a subfunção de educação primária e nessa determinar a atividade de "construção de prédios escolares", "formação de professores", "aquisição de materiais de ensino" etc. O uso da atividade ou "contra-atividade" pode permitir o estabelecimento de um sistema de análise de custo de um serviço público, trazendo

para êste a noção tão valiosa em administração privada de quanto as coisas custam. Aliás, a preparação de projetos já é utilizada nas atividades de obras públicas.

O uso da atividade permitirá a expressão das tarefas em "unidades de trabalho" para as quais se tentarão obter unidades de medida tanto quanto possível homogêneas. Se não tem sido possível medir tôda a atividade educacional, (v.g.), de um governo, poder-se-á, porém, medir, em termos de alunos e de aulas dadas, a atividade "aulas".

Cada unidade administrativa terá seus quantitativos previamente determinados e, então, apropriar-se-ão os meios às atividades, subfunções e funções de modo a constituir-se verdadeira pirâmide, à qual porém não se deve emprestar unicamente valor formal, mas deve ela tornar-se verdadeira base de ação governamental sem o que poderá ser um trabalho muito bem elaborado, mas de inutilidade completa.

Cumpre-nos aqui repetir uma observação que temos feito constantemente em nossas aulas: o processo orçamentário é um conjunto integrado de fases e a sua eficiência tem que ser medida pelo todo e não pela fase de elaboração ou de execução. Isto nos lembra uma outra deficiência do processo orçamentário brasileiro: é a falta de um órgão central de orçamento, integrante, prestigioso, seja na posição atual da D.O. do D.A.S.P., seja subordinado ao Ministério da Fazenda, seja subordinado ao Primeiro-Ministro ou seja subordinado ao Presidente da República, mas que tenha a responsabilidade integral pela elaboração e pelo controle da execução orçamentária.

Voltando ao processo de elaboração, é preciso ter em mente a questão das prioridades. O desdobramento por atividades, subfunções e funções facilita a tomada de decisões sobre a questão de prioridade de um programa em relação a outro, pois que a escassez de recursos nunca permite levar adiante a programação integral dentro de um exercício. Êste é certamente um problema difícil, porque muitas vezes a concretização de uma atividade envolve benefícios e recursos intangíveis ou subjetivos e as decisões podem-se tornar, na maioria dos casos, de natureza política. Entretanto, um planejamento assim orçamentado poderá concorrer para melhor esclarecimento daquelas pessoas que, colocadas no alto da pirâmide governamental, podem, pela natureza de suas próprias funções, decidir-se por certos programas em detrimento de outros sem um processo racional para a tomada de decisões. Se, por exemplo, o Governo Federal brasileiro pudesse construir um orçamento para 5 anos na base de atividades e estabelecer critérios de prioridade, mais fácil seria decidir entre o desenvol-

vimento de um programa de educação e aquisição de um porta-aviões. A divisão em atividades, subfunções e funções permitirá ainda o estabelecimento de um escalão hierárquico na linha administrativo-política para a tomada de decisões. Assim, a decisão sobre a execução de duas ou mais funções poderá caber ao Conselho de Ministros, ao Presidente da República ou ao Congresso Nacional; a decisão sobre as subfunções já será um problema interno de uma pasta ministerial e a relativa a uma atividade poderá baixar até ao nível departamental.

E' evidente que a reformulação de um sistema orçamentário requer não só a cooperação, mas também as luzes e os trabalhos dos Parlamentares esclarecidos. Um contato mais estreito entre as comissões do Senado e da Câmara com o pessoal executivo encarregado do orçamento se faz absolutamente necessário. Se ao Parlamento cumpre aprovar o orçamento, é preciso que ele disponha de tôdas as informações necessárias para que aprove não apenas meios, mas sobretudo plano de trabalho. Em termos de orçamento não se pode pensar em separação de poderes; separação de poderes conduz à luta, e o Brasil precisa sobretudo de cooperação e coordenação para vencer as crises institucional e econômica em que se acha mergulhado. O processo de votação no Parlamento Nacional há de ser inteiramente revisto para torná-lo objetivo, simples e preciso. A idéia da formação da comissão conjunta da Câmara e do Senado, constante de um projeto do Deputado DANIEL FARACO, o qual implica em mais uma reforma constitucional, é, todavia, absolutamente necessária.

Os métodos de controle orçamentário devem ser também revistos para que se baseiem não só nos aspectos legais pertinentes à responsabilidade de cada administrador, mas também nos custos dos programas em sua relação com o número de unidades de trabalho produzidas.

Não queremos entretanto terminar sem chamar a atenção para o problema da apresentação de um documento orçamentário, o qual tem a importante função de transmitir, seja como projeto seja como lei, informações acerca de planos e atividades governamentais e de recursos financeiros, de força de trabalho e de materiais de que disporá. O documento orçamentário é na verdade um valioso instrumento de comunicação de idéias não só entre as diversas unidades que compõem o sistema do Poder Executivo, mas dêste para o Poder Legislativo e para o público em geral. Cumpre assim que, a par com as outras medidas acima indicadas, se procure melhorar a apresentação dêsse documento e esta sugestão visa sobretudo a chamar a atenção dos funcionários estaduais e municipais para o problema porque com raras exceções êsses governos ainda possuem um sistema pobre e de-

ficiente de apresentação de suas propostas e de suas leis orçamentária.

* * *

Se algum governo, em qualquer dos níveis da nossa federação, quiser introduzir êsse tipo de reforma — ou outro qualquer há de primeiro meditar sôbre dois pontos básicos:

a) não é a tarefa para um homem, mas para uma equipe convenientemente treinada e

b) a tarefa, iniciada em um ano, deve prosseguir, sistemática, metódica e continuamente daí por diante, procurando o aperfeiçoamento sempre crescente. O problema não reside unicamente em armar a equação, mas sobretudo em resolvê-la, isto é, em executar o que foi programado.

Qualquer que seja o problema, pois muitos dêles deixaram de ser aqui abordados, tal como o da coordenação dos orçamentos federais, estaduais e municipais, visando a um esforço comum para a aplicação racional dos investimentos, certa porém, é a importância do orçamento para o desenvolvimento social e econômico de uma nação, isto reflete-se na crescente preocupação com métodos e rotinas de orçamento e de administração orçamentária.

Qualquer que seja a solução indicada, o certo é que todos os que têm uma parcela de responsabilidade na administração geral, nas finanças, ou programação de um governo têm, concomitantemente, interesses relacionados com a administração orçamentária e sua eficiência em refletir e estimular os esforços do País para definir e atingir seus objetivos.

Possivelmente além das soluções aqui apontadas outras melhores possam ser encontradas, pois que são vários os elementos e as técnicas que conduzem ao aperfeiçoamento da administração financeira, quaisquer que sejam os princípios políticos, econômicos e o ambiente social em que o governo opera.

Não há, portanto, que desanimar. Há que trabalhar.

O Binônimo: Inflação-Desenvolvimento

CHAGAS MELO

A emissão de papel-moeda para cobrir deficits orçamentários ou financiar produtos não exportados tem sido uma das características fundamentais da inflação brasileira.

Quando o papel-moeda de curso forçado é destinado a investimentos de imediata produtividade, os seus efeitos inflacionários são logo atenuados. Entretanto, dado o caráter dos investimentos exigidos nos países subdesenvolvidos, isto é, estradas ou indústrias pioneiras e outros empreendimentos de produtividade remota, o financiamento dêsses empreendimentos com emissões pode desencadear violentas pressões inflacionárias.

O Professor RICHARD LEWINSOHN em "Causas e Remédios da Inflação" — Revista do Serviço Público de janeiro de 1944, pág. 28, salienta o seguinte: "Qualquer que seja a causa da inflação, seu efeito é sempre o mesmo: a população deve pagar uma despesa, que não é financiada de outra maneira, pela aceitação de uma moeda inflada e, por isso mesmo depreciada. A inflação é, portanto, uma forma de tributação indireta, pagável no momento em que a moeda é trocada em mercadorias ou serviços. E' um encargo difuso, sem tarifa nem limites, proporcional à quantidade de moeda retida pelo indivíduo, mas progressivo no tempo; um impôsto particularmente injusto, porque atinge as diversas categorias da população de maneira muito desigual e arbitrária, e também, com o tempo, um impôsto antieconômico, porque, depois de haver animado durante algum tempo a marcha dos negócios, entrava a produtividade pelas perturbações sociais que provoca".

Parte do financiamento do desenvolvimento industrial do Brasil tem sido pago através de emissões de papel-moeda.

O meio circulante cresceu desordenadamente, conforme se vê do quadro abaixo:

MEIO CIRCULANTE

VALORES EM FIM DE ANO

ANOS	Cr\$ 1.000.000	Índices (1951-100)
1951	35.319	100
1952	39.282	111
1953	47.004	133
1954	59.041	167
1955	69.340	196
1956	80.819	229
1957	96.575	273
1958	119.814	339
1959	154.600	438
1960	206.100	584
1961	313.900	889
1962	480.000	980

A emissão de papel-moeda para fins de investimentos somente em casos especiais deve ser usada, a fim de evitar o desencadeamento de pressões inflacionárias.

O Professor RICHARD LEWINSOHN em "Causas e Remédios da Inflação" — Revista do Serviço Público, janeiro de 1944, pág. 30 diz: "que a tarefa principal de toda ação antiinflacionista é sempre interromper a emissão de papel-moeda. Não há, entre os economistas, divergências sobre o ponto de que a emissão de papel-moeda para fins orçamentários deve ser totalmente suprimida. Para atingir esse objetivo, nenhum sacrifício de ordem fiscal é por demais pesado, porque a inflação representa para a economia nacional em seu conjunto o pior de todos os impostos".

O processo inflacionário que se desenvolve no Brasil tem origens remotas, reportando-nos porém ao início da Segunda Guerra Mundial, quando o Governo teve de emitir para pagar

os exportadores brasileiros, cujas divisas ficaram congeladas no exterior, em virtude das dificuldades das trocas internacionais, pela paralisação quase completa do comércio exterior.

Não há dúvida, porém, de que esse processo inflacionário se acelerou com a política desenvolvimentista posta em prática pelo Governo, refletindo-se em um aumento dos preços e restrição do crédito para as médias e pequenas empresas.

RAÚL PREBISCH distingue dois tipos de inflação: a de custos e a de investimentos. A primeira destina-se a cobrir um aumento de custo; a segunda visa a cobrir uma intensificação de investimentos. A inflação de investimentos inicia-se com uma concessão de créditos por parte do sistema bancário, o que ocasiona, inicialmente, uma elevação de preços e, em seguida, de custos. Na inflação de custos, pelo contrário, o sistema bancário é colocado diante do fato de um aumento inicial de salários obtido por entidades de classe apoiadas pelo Governo.

Ora, PREBISCH sustenta que a inflação de investimentos pode ter um papel importante no aumento da poupança. Isso porque ela provoca uma redistribuição da renda em favor das classes abastadas que consomem, via de regra, menor proporção de seus rendimentos.

Conclui, pois, nosso autor que a "inflação em condições ideais poderia dar impulso considerável ao desenvolvimento econômico de qualquer país. Ela é importante, sobretudo, quando não se pode obter capitais estrangeiros" Apud JOÃO PAULO DE ALMEIDA MAGALHÃES "Condições Econômicas do Desenvolvimento — Separata da Revista Estudos Econômicos nºs 14-15 de 1954, página 115".

O problema do financiamento do nosso desenvolvimento econômico é assunto muito complexo. Os capitais estrangeiros não afluem regularmente, exigindo, ainda, vantagens especiais. O remédio é mesmo promover o nosso desenvolvimento econômico por meio de um custeio misto de poupança, capitais externos, sejam públicos ou privados, e mesmo provocando certas pressões inflacionárias que, no entretanto, devem ser controladas.

Esse controle deve partir do pressuposto de que a política desenvolvimentista não deve ser unilateral, no setor das indústrias. Um aumento da produção agrícola, bem como dos meios de distribuí-la por todo o território nacional, é básico para que seja evitada a espiral dos preços dos produtos agrícolas, uma das manifestações do processo inflacionário. Assim, os investimentos iniciais, ou parte deles, deve orientar-se nesse sentido e não em obras de produtividade remota como aconteceu no quinquênio que se findou em janeiro de 1961.

De nossas modestas observações, podemos concluir, como já fizeram ilustres economistas, que desenvolvimento econômico sem ajuda externa ou sem inflação é difícil, principalmente nos países onde a capacidade de poupança e de acumulação de capitais é bastante reduzida.

O Professor JAY W. WILEY em conferência pronunciada no Conselho de Economia, Revista do Conselho de Economia, julho-agosto de 1957, observa o seguinte: "Se um programa oficial de desenvolvimento econômico deve ser executado sem inflação, torna-se necessário que o respectivo financiamento seja obtido por meios não inflacionários ou que haja uma redução dos gastos governamentais em outros setores. Esse problema abrange todos os órgãos governamentais do país, órgãos federais, autarquias, órgãos dos governos estaduais e municipais. Enquanto houver autonomia em relação ao dispêndio entre os diversos órgãos governamentais, provavelmente haverá superlocação. Deveria haver uma subordinação de todos os orçamentos federais a um órgão geral de controle, um *bureau* do orçamento, que verificasse o mérito de cada tipo de despesa. Os governos estaduais e locais devem recorrer a fontes não inflacionárias para atender aos seus gastos. Além disso, deve ser estabelecido um programa ordenado de gastos a ser executado segundo a capacidade do país. Deve ser assinalado que a procura de fundos no setor privado compete com a do setor público e a expansão do investimento privado não deve ser contrabalançada por uma redução no dispêndio público, se se pretende que o "gap" inflacionário seja reduzido".

O esquema proposto acima pelo ilustre Prof. WILEY pode perfeitamente ser aplicado no Brasil, onde a inflação assume aspectos multiformes, como sejam inflação de custos resultante dos constantes aumentos de salários, desorganizando o mercado de crédito, estrangulando as pequenas e médias empresas, e uma inflação monetária onde, apesar das constantes emissões, o capital torna-se difícil, concentrado em mãos de pequenos grupos que são os beneficiários da inflação.

O binômio inflação-desenvolvimento pode ser aplicado no Brasil, desde que haja uma seleção de investimentos em setores como o de energia elétrica, petróleo, siderúrgica, e não no custeio de serviços deficitários como os da marinha mercante e ferrovias, ou de obras suntuárias, como as da nova Capital da República.

Financiar investimentos através de processos inflacionários, principalmente investimentos improdutivos como aconteceu no quinquênio 1955-1960, só agravou as nossas dificuldades econômicas, e os benefícios de política desenvolvimentista não foram compensadores em face dos gastos efetuados exatamente pelas falhas do seu financiamento.

Salientando o aspecto negativo da inflação, disse o Conselho de Ministros no Programa de Governo (D. C. de 29-9-1961):

“O nível geral de preços no Brasil, partindo de uma base de 100 no ano de 1947, atingiu em 1960 o índice de 739. Essa aguda inflação teve as conseqüências previsíveis: desestimulou a poupança individual, prejudicou os grandes investimentos a longo prazo, desequilibrou o balanço de pagamentos, desviou recursos para ocupações estêreis; e — mais grave que tudo isso — provocou tensões sociais, pois que, ao lado do enriquecimento de um pequeno número de indivíduos, provocou penosas dificuldades para a grande massa do povo brasileiro, sobretudo a população modesta, que viu seus proventos e salários diariamente corroídos pela alta dos preços. Reproduzindo a experiência de outros países, não se comprova nenhuma correlação positiva entre inflação e crescimento, pois que tanto o nível de investimento quanto o ritmo de crescimento variavam muito em função da melhoria das relações de troca ou do afluxo de recursos externos que do ritmo inflacionário, não parecendo que o mecanismo de poupança forçada se tenha traduzido em incremento real do nível de investimento”.

Concluindo suas considerações diz o Conselho de Ministros:

“Não reconheço como válida qualquer tese que pretenda opor a estabilidade monetária ao desenvolvimento. Ao contrário: a estabilidade é o melhor clima para o desenvolvimento, e a nossa inflação não é um preço dêsse desenvolvimento, mas é em parte o resultado de tentarmos financiar investimento por métodos inflacionários. De nos preocuparmos mais com o investimento do que com a poupança que o condiciona. De agravarmos as pressões inflacionárias decorrentes dos investimentos, alongando o prazo de sua maturação pela incapacidade de optar, atacando simultaneamente um número exagerado de empreendimentos. Do planejamento insuficiente, que permite a formação de pontos de estrangulamento e de capacidade ociosos. E, principalmente, dos desperdícios nos investimentos públicos. Mas não é bastante nos limitarmos a reconhecer a compatibilidade entre os dois objetivos, ou procuramos corrigir a inflação sem prejudicar o ritmo de desenvolvimento. Não obstante a importância e a premência do problema da inflação, jamais devemos perder de vista que o maior objetivo nacional — que constitui projeto sem alternativa para a nossa geração — é o desenvolvimento econômico e social.

Porque a longo prazo só existe um perigo ou um impasse para a nação crescer em ritmo insuficiente para absorver produtivamente o aumento da sua população, ou não conseguir atingir o ritmo de incremento da renda *per capita* suficientemente rápido para assegurar perspectivas de condições de vida mais humanas, a tãda a população brasileira".

Perspectivas na Elaboração Orçamentária ()*

PEDRO KOSCKY ROSA

PARA um estudante de Ciências Sociais, no nosso entender, a principal dificuldade que se apresenta na compreensão exata de algum componente social, consiste, precisamente, em vislumbrar os meios, as formas, e os limites, com que cada componente particular concreto dado participa existencialmente de uma realidade social global maior. No que concerne ao assunto dêste trabalho, êsse componente dado seria o "Orçamento da União", que por inumeráveis caminhos vincula-se existencialmente ao "processus" da sociedade global brasileira, da qual faz parte integrante e inseparável.

Essa sociedade global brasileira não constitui um elemento isolado no cosmos, antes, por seu turno, está conjulgada dinâmica e estruturalmente à uma constelação de outras "sociedade globais", com as quais mantém as mais diversificadas relações, que se estendem ao longo de nossas origens históricas até os dias atuais. As nossas instituições sociais, portanto, não admitem que sejam rotuladas, tôdas, como "made in Brazil", já que, pelo contrário, a maior parte delas teve suas sementes lançadas principalmente no Velho Mundo, onde vicejaram. A instituição do orçamento, por exemplo, atingindo sua cristalização efetiva no Brasil depois de longa germinação nas nações européias, que nos forneceram os seus elementos básicos, sejam êstes jurídicos, financeiros, contábeis, ou de outra categoria.

Dessa forma, justifica-se, neste trabalho, formular considerações de caráter histórico, jurídico, econômico-social, político, financeiro, sôbre o orçamento, as quais terão o objetivo, não sei se alcançado, de mostrar as ligações existentes entre êsse elemento concreto e a realidade social global em que se insere. Igualmente, tais considerações, poderão informar da transcendental importância que os aspectos jurídicos, financeiros, políticos, econômico-sociais, sobretudo êsses últimos, apresentam para a "elaboração orçamentária" prôpriamente dita. Êsses aspectos correspondem a um verdadeiro "subconsciente" da elaboração orçamentária, que, quando sincera, deverá reputá-los como funda-

(*) Tese apresentada ao Concurso de Técnico de Administração do S.P.F.

mentais à sua consecução empírica. Aliás, a elaboração orçamentária deve ter sempre em vista que um dia o orçamento entrará em fase de execução, e que essa execução far-se-á dentro de uma realidade histórica, em que uma sociedade certa e determinada, possuindo um contingente humano próprio, que existe de fato, "aqui e agora", isto é, tem um conteúdo inegável de atualidade, e, enfim, que o orçamento irá afetar essa sociedade não só na sua estrutura e dinâmica gerais, como também nas relações entre as classes sociais, e até mesmo suscitando efeitos na vida de cada indivíduo em particular.

O plano dêste trabalho distribui-se em três partes gerais, na primeira das quais (Títulos I a V) apresento referências sobre as ligações do orçamento com o contexto econômico-social, em que se insere, e sua importância para a elaboração orçamentária: são aspectos que devem sempre ser considerados por ocasião da elaboração orçamentária, já que o orçamento será executado dentro daquele contexto. Na segunda parte (Títulos V a IX), procuraremos estudar algumas peculiaridades do processo de elaboração orçamentária, propriamente dito. Na terceira parte (Título X), conforme as instruções do Concurso, faremos referências às conclusões práticas dêste trabalho, julgadas convenientes para o serviço público brasileiro.

ESBÔÇO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE ORÇAMENTO

Pode-se estabelecer uma analogia aceitável entre o advento do processo orçamentário como tal, com a própria noção da origem do Estado. Nas comunidades primitivas, onde as relações sociais restringiam-se à manutenção de formas precisas que tinham por escopo a sobrevivência do grupo, a divisão do trabalho social e a especialização impostas por êsse objetivo primordial, conduziram a uma estratificação social do poder, permeabilizando-se destarte à eclosão de interesses diversificados dentro da mesma comunidade, cujas interações e conflitos inevitáveis resultaram na concessão, socialmente aceita ou imposta, de uma supremacia real de um grupo sobre os outros. FREUD, em "Totem e Tabu", reclama para o "patriarca" a origem primeira dessa supremacia. De qualquer forma, essa supremacia baseou-se na força, e no acatamento social da vontade dessa força. O poder de vontade de um grupo dominante expresso num acatamento social mais ou menos difuso ensejaria a organização sistemática dêsse mesmo grupo, visando à continuidade histórica de seu domínio: surge o Estado. A sustentação material das necessidades dêsse grupo dominante, e bem assim da comunidade como um todo, só seria possível se fôsse estabelecido um processo através do qual os bens econômicos e serviços produzidos fôssem canalizados a um esquema distributivo,

que, de acôrdo com a hierarquia social de poder, outorgasse a cada qual o seu. Naturalmente, que essa situação facilitava a que o grupo social dominante passasse a usufruir um máximo de satisfações, e o restante da comunidade fôsse mantido num mero nível de subsistência. Sem embargo das variações infinitas de organização social em cada sociedade primitiva até os nossos dias, o poder social efetivo liga-se ao conceito de Estado, e a possibilidade de impor sua vontade pela força liga-se à noção de lei. O impôsto é uma lei econômica, já que exige coercitivamente o pagamento de bens ou serviços, em moeda ou em espécie, a uma entidade estatal, ou equivalente, na forma e na quantidade que essa julga adequada.

Se bem que tipos de tributação os mais diversos existissem desde a Antiguidade, a contabilização dos incursos econômicos para o Estado dessa forma de aquinhoar riquezas, sômente nos tempos modernos adquiriu configuração sistemática.

Da Antiguidade até a Idade Média, malgrado alguns sistemas mais refinados de tributação, a maior percentagem da renda do Estado derivava da simples apropriação de bens e serviços pertencentes a particulares, ao inteiro arbítrio da autoridade pública. Quando êsse ingresso de riquezas não conseguia atender às necessidades da fazenda do soberano, então dava-se ensejo à criação de guerras, com as quais, de forma predatória, espoliava-se de outras comunidades parte de sua produção econômica. Na Idade Média, com a atrofia do poder público e a hipertrofia do poder privado, surge também uma confusão em tôrno do sujeito de direito público e sujeito de direito privado. "A principal característica da Idade Média, do ponto-de-vista político, é a confusão do direito privado e do direito público, do que resultava que o proprietário ou o possuidor de um trecho de terra acreditava-se investido de direitos soberanos sôbre os habitantes dessa região. Outra característica é a formação de uma entidade intermediária, feudo ou comuna, entre o soberano (Imperador ou Rei) e o indivíduo. Um outro conceito nitidamente medieval consistiu na assimilação do Estado pelo patrimônio privado de uma família, com tôdas as conseqüências que derivam dêste princípio". (1) Essa confusão decorre do fato de que a situação existente entre senhor feudal e servo, outorgava ao primeiro não sômente o domínio das relações de produção, mas também das condições jurídico-sociais entre ambos. O Direito Romano, em face da inexistência da armadura estatal pura para lhe dar forma, fenece. Surgem novas formas jurídicas que permitem "legalizar" a situação de servidão: são os contratos de aforamento, "enfiteuse", de direito consuetudinário, que vem configurar uma situação real-

(1) G. MOSCA — *História das Doutrinas Políticas*, pág. 74, ed. 1958.

mente sem condições de mudanças por parte do segundo contratante, o servo.

A situação perdurará até que pelos inevitáveis conflitos que surgem entre um senhor feudal e outro, a atomização do poder social se encaminha para uma concentração dêsse mesmo poder, nas mãos do senhor feudal mais forte, ou mais sagaz. A pessoa do Rei aparece nessa ocasião, não só aglutinando povos com algumas similaridades sociológicas, forma embrionária das modernas nações européias, como também restaurando o vigor das normas do Direito Romano, que vêm dar ao soberano o arcabouço jurídico de que necessita para impor a sua vontade. Naturalmente que a pressão populacional, as novas relações de comércio surgidas na Europa, a urbanização enfim, enfraquecendo o feudalismo, constituíram os motivos básicos que facilitam êsse reaparecimento do Estado em sua forma mais pura, o qual passará a funcionar como elemento ordenador da realidade social. Com essa nova situação, as relações entre o Estado e os agentes da produção econômica transformam-se radicalmente, em virtude do caráter monetarizado das transações econômicas, e também da impessoalidade das relações de troca. No sistema feudal puro o servo praticamente incorporava-se, como coisa, à propriedade territorial. O Estado, na pessoa do Rei, entretanto, ao mesmo tempo que possuía propriedades produtivas, ainda absorvia parte da renda social através da tributação, da cobrança de serviços, etc. Surge uma tendência inevitável de expansão do poder do soberano. A precariedade intelectual do povo, aliada a uma ambição sem limites dos detentores do poder social, consubstanciariam as condições básicas para o estabelecimento do absolutismo. O Rei passa a tributar da maneira que quer, e sempre o faz de maneira escorchante. Os senhores feudais, os barões, na medida em que suas rendas extraídas do trabalho ainda servil eram em grande parte inelásticas, em face da diminuta capacidade produtiva do sistema e também à pequenez do mercado, não poderiam suportar solicitações tributárias sempre ascendentes por parte do soberano, e, na Inglaterra, reagiram de forma bem conhecida: "impuseram ao Rei da "Magna Charta" de 1.215, onde, entre outras medidas decerto incluídas para conseguir apoio, fizeram inscrever a famosa disposição: No scutage or aid shall be imposed in the kingdom, unless the common council of the realm..." (2)

A informação de G. MOSCA, antes citada, de que na Idade Média, entre o poder do Estado corporificou-se uma entidade intermediária, feudo ou comuna, fornece-nos subsídios para identificar os agentes históricos que se engolfariam em conflitos os

(2) NEWTON CORRÊA RAMALHO, *Instituições Orçamentárias Fundamentais*. pág. 8, 1955, Rio de Janeiro.

mais violentos visando amearhar o poder social, conflitos êsses oriundos dos antagonismos de interêsses os mais inconciliáveis. Tais agentes: o Estado, ou seu representante hábil (Imperador ou Rei), o baronato feudal em decadência, e a burguesia das comunas em ascendência. A associação transitória dos interêsses da burguesia com o baronato feudal, inclusive pode-se afirmar mesmo que houve uma fusão real dessas duas classes, ensejaria uma frente única de defesa ante a voracidade fiscal do soberano. Essa frente única consubstanciaria a formação dos Parlamentos e Assembléias nacionais, que lutando pela abolição do absolutismo dos Reis, ensejaria um ambiente mais propício à eclosão do desenvolvimento industrial, que, sobretudo a partir de 1750, iria alterar o "facies" econômico-social do globo. Na Inglaterra, em 1688, GUILHERME DE ORANGE, aceitando o "Bill of Rights", aceitava também que todo subsídio seria votado anualmente pelo Parlamento. A obrigação da prestação de contas anuais dos negócios públicos, implicava na necessidade de submetê-las a uma disposição sistemática onde se demonstrariam a origem e o fim dos dinheiros entregues à Fazenda do Rei. Êsse princípio democrático de que os poderes públicos devem fazer uma demonstração de contas anualmente, e também de que a incidência de novos impostos sòmente é possível mediante a anuência de uma assembléia de representantes populares, passou a constituir motivação básica de quase tôdas as sociedades modernas, que, no entretanto, sòmente consolidaram tal princípio em seus territórios após penosa evolução e mesmo movimentos revolucionários, como a França (1789), e Estados Unidos (1774). No Brasil, a partir da Constituição outorgada de 1824, tais disposições democráticas passaram a integrar nossas instituições financeiras públicas. Por conseguinte, a origem histórica do Orçamento prende-se à necessidade de um contrôlle parlamentar sôbre o "como" o executivo efetuará as despesas públicas, e de que forma encontrará recursos para atendê-las.

Todavia, o próprio poder executivo, tendo que agrupar anualmente o conjunto de despesas e receitas para o exercício posterior, viu nessa obrigação legal uma excelente ocasião para "pôr ordem na casa", isto é, distribuir os recursos financeiros pelos diversos órgãos sob sua administração, de tal forma que não houvesse interrupção de serviços, ou que as obras públicas não sofressem solução de continuidade. Destarte, configura-se o orçamento, com sua nova função; plano de trabalho do Govêrno. Eis por que, atualmente, em virtude de lenta evolução administrativa, a elaboração orçamentária parte de baixo para cima, isto é, das repartições menores até os órgãos superiores de administração. A razão básica de tudo isso é que as repartições menores, e tão-sòmente

elas, dispõem de elementos concretos precisos para medir o alcance das necessidades públicas que lhe são afetas, a possibilidade e capacidade de seu pessoal, e as técnicas que intervêm na execução do serviço. O plano de trabalho, assim determinado por cada serviço particular, irá naturalmente sofrer variações, em virtude d'apolítica geral do govêrno, cujas diretrizes cabem aos poderes administrativos centrais. Essa situação permite que o orçamento seja para a Administração Pública um instrumento de programação, desde que canaliza para cada setor administrativo uma proporção adequada de recursos, que serão utilizados na consecução dos serviços e obras públicas julgadas necessárias à comunidade nacional. Por outro lado, cabe assinalar que o orçamento constitui realmente um instrumento de programação para as repartições individualizadas, mas muito mais ainda para a Administração Pública como um todo, já que oferece um panorama muito aproximado do que será efetivamente executado em determinado ano financeiro. Da mesma forma, ao mesmo tempo em que o Orçamento é um instrumento de programação, é, também, um instrumento de coordenação, considerando que cada unidade superior coordena a programação das repartições subordinadas, cotejando os trabalhos e as obras a serem executadas por cada qual com os objetivos maiores dos órgãos centrais de administração. As informações de cada repartição em particular, permitem disciplinar as despesas, e saber da adequação dos programas, relacionando-os com os das demais repartições. O Orçamento, por outra forma, adquire feições de um instrumento de comunicação interna, quando propicia informações dentro da própria estrutura administrativa, e comunicação externa quando faz uma ligação entre o executivo e o legislativo, e também entre o Govêrno e o Povo. Quando da elaboração orçamentária, a Administração Pública disciplina as suas atividades através da programação do trabalho que pretende realizar. Está claro que êste disciplinamento proporciona uma ampla possibilidade de contrôle da administração sôbre si mesma. Aliás, durante a execução orçamentária será evidenciada a adequação e a boa qualidade da programação de trabalho constante da proposta orçamentária, tarefa essa de contrôle que será efetivada pelos níveis superiores da administração. Dessa forma, o conceito fundamental de Orçamento, para as condições modernas de Administração Pública, ultrapassa a afirmação particularizada de LAUFENBURGER: "*Le budget ainsi compris apparaît comme un ensemble couvrant le bloc des besoins financiers et des moyens de couverture*", (3) pois na verdade não é um mero escalonamento de receitas e despesas, antes encerra

(3) HENRY LAUFENBURGER, *Traité d'Économie et de Législation Financières* — *Budget et Trésor* — pág. 8, 1948 — Paris.

tudo o valor de um instrumento para a Administração Pública de programação, de coordenação, de comunicação e de controle. Mas, está claro que o conteúdo financeiro do Orçamento, realçado por LAUFENBURGER, corresponde a um de seus aspectos mais importantes, se bem que não o único. "Em conclusão, podemos afirmar que o orçamento público se caracteriza, nos dias de hoje, pela programação das atividades governamentais em um determinado período de tempo, geralmente um ano, a previsão dos recursos disponíveis para atender aos gastos correspondentes e à aprovação desse programa por um órgão representativo da soberania estatal". (4)

Assim, parece-nos que os traços mais essenciais do histórico e evolução do conceito de Orçamento foram citados, a saber: que o Orçamento liga-se à origem do Estado e das formas de tributação; que a necessidades de um controle político das despesas públicas engendrou a sua contabilização sistemática, anual; que o executivo, paulatinamente, acrisolou a instituição orçamentária tendo em vista mais sua utilidade para a Administração Pública, do que propriamente para o controle político.

O SENTIDO JURÍDICO DO ORÇAMENTO

O Orçamento é um instrumento legal, já que proveniente de entidades públicas juridicamente hábeis, e que produz efeitos jurídicos na criação, ou manutenção, de direitos e obrigações, não só para a própria Administração Pública, como também para os cidadãos particulares. A Administração Pública vê-se legalmente limitada pelo Orçamento a recolher da sociedade somente aquelas contribuições tributárias inscritas na lei de meios, bem como suas despesas não poderão ultrapassar as dotações constantes nos quadros orçamentários próprios. A grande reivindicação democrática de que todo imposto deve ser votado anualmente, cujo objetivo é claramente o de condicionar ao interesse geral o poder tributário do Estado, cristalizou-se, nas Constituições modernas, como verdadeiro preceito jurídico, já que toda contribuição a ser exigida do povo pelo Governo, para ter validade, deverá merecer aprovação legislativa e ser consignada no Orçamento. A vasta polêmica que se estabeleceu, sobretudo com juristas alemães, a respeito da significação jurídica do Orçamento, alongou-se durante anos em bacharelices, cediças à verdade, mas de tal forma tumultuaram o assunto, que grandes rodeios percorreram os estudos de Finanças Públicas, até conseguirem o enfoque adequado da coisa, e o seu claro discernimento. A substância do problema estava

(4) SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA — *Introdução ao Estudo dos Orçamentos Públicos*, pág. 17, 1959 — Belo Horizonte.

em se considerar ou não o Orçamento como Lei. LABAND defende sèriamente a condição de lei para o Orçamento, mas apenas no sentido "formal", pois o Orçamento, estabelecendo apenas relações "interna corporis", consistia exclusivamente em puro ato administrativo, criando direitos e obrigações apenas para o Governo, não constituindo-se lei no sentido "material". JURANDIR COELHO, sôbre o assunto, expressa-se da seguinte forma: "Assim, ao contrário do que doutrina LABAND, a lei orçamentária contém o seguinte preceito jurídico de ordem geral: o tesouro não poderá efetuar pagamento de nenhuma soma, ainda que a ela o indivíduo tenha direito em virtude de lei, contrato ou qualquer outro título jurídico, se do orçamento não constam os fundos necessários à satisfação da dívida, e, reciprocamente, o Estado não poderá exigir do indivíduo impôsto, contribuição ou outra qualquer prestação tributária, se não figura na lei orçamentária como elemento da receita autorizada. Pelos têrmos dêste preceito, parece que o mandamento é endereçado tão sômente à Administração e, assim, de acôrdo com LABAND, o orçamento teria apenas um valor relativo, ou limitado tão sômente aos altos poderes do Estado, interessando, de modo exclusivo, às relações "interna corporis" do governo (Poder Executivo e Poder Legislativo). Entretanto, e claro, pelo menos quanto à sua segunda parte, que o preceito é endereçado, igualmente a todos os indivíduos, ou à generalidade dos cidadãos. Se com efeito, a administração não poderá arrecadar impôsto, criado, embora, em lei de caráter permanente, senão quando contemplado na receita, segue-se necessariamente, que o impôsto só se torna exigível por fôrça da lei orçamentária, e, assim, o preceito contido no orçamento poderá ser invocado pelos indivíduos para se eximirem de uma obrigação tributária de que ainda não são devedores". (5) Da mesma forma, ARMINDO MONTEIRO, compreende que a capacidade jurídica do Orçamento participa de sua essência como coisa, configurando-se como lei, no mais lídimo sentido dessa palavra: "o Orçamento tem a mesma fôrça obrigatória que as outras leis; só pode ser alterado ou revogado por via legislativa". (6) A nossa Constituição de 1946, no § 1º de seu art. 73, tem as seguintes palavras: "A lei do orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados".

O § 34 do artigo 141, da mesma Constituição, assim reza: "Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia auto-

(5) JURANDIR COELHO — *Teoria e Processo do Orçamento*, pág. 139, 1952 — Rio de Janeiro.

(6) ARMINDO MONTEIRO — *Do Orçamento Português* — Tomo Primeiro, pág. 90, 1921 — Lisboa.

rização orçamentária, ressaltada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra". Essas disposições constitucionais embora conferindo o título de "lei orçamentária" ao Orçamento da União, fazem do mesmo uma *lei formal* na parte das despesas públicas, no que se refere às despesas fixas, pois essas serão realizadas consoante legislação anteriormente estabelecida; sendo que, entretanto, na parte da receita, e também no que se refere às despesas variáveis do orçamento, a autorização orçamentária é indesejável da habilitação jurídica do Governo para cobrar os tributos e realizar os gastos, constituindo-se nesses aspectos uma lei criadora de direitos subjetivos e obrigações reciprocamente para a Administração Pública e para os cidadãos.

O SENTIDO POLÍTICO DO ORÇAMENTO

O Governo central de uma nação, ao estabelecer um caminho que reputa o mais aconselhado para a boa gestão dos negócios públicos, informa sobre os componentes básicos de sua "política". Isto é, expressa-se em recomendações mais gerais para os órgãos superiores da Administração Pública, indicando uma direção unívoca, se bem que ampla, que deverá conjugar todos os esforços da estrutura administrativa do Governo, visando atingir seu fim político. Quando o fim político do Governo está em uníssono com as próprias aspirações do povo, as funções dos órgãos administrativos decorrerão sem dificuldades, antes encontram receptividade e apoio às realizações governamentais. Igualmente, quando o Governo possui sensibilidade suficiente para perceber o sentido do "bem comum" de cada época, naturalmente não encontrará nos cidadãos estorvo de qualquer natureza à boa gerência dos negócios públicos. Como no Orçamento devem estar representados, em termos financeiros, os objetivos políticos do Governo, não há de se temer que a inadequação daquele instrumento da Administração Pública possa desservir a consecução desses últimos, se é que eles são coerentes com a vontade do povo. Uma política num país democrático deve visar o Governo do Povo, pelo Povo e para o Povo, na expressão tão repetida de LINCOLN, mas sempre atualíssima. As finanças do Governo, acompanhando essa política geral, tenderão a atingir um bom resultado econômico-social, sem se transformarem em "brujas" que não cremos, mas que existem. "Há mais de cem anos o Barão Louis, que foi, sem contestação, um grande ministro da Fazenda, teve no Parlamento francês um dito que é todo um sistema de filosofia econômica: "faites moi de la bonne politique, je vous ferai des bonnes finances". (7)

(7) ARMINDO MONTEIRO, *op. cit.*, pág. 130.

Quando abordamos a verdade que sucintamente, o problema da evolução do conceito de Orçamento, pudemos verificar que o advento do espírito democrático do Ocidente esteve associado intimamente à origem das instituições orçamentárias. O controle político dos dinheiros públicos, ou seja o controle da aplicação bem discriminada da parte da renda nacional arrecadada pelo Governo, foi uma aspiração coletiva que levou muitos povos a movimentos revolucionários, o que por si só demonstra da transcendental importância que a administração da fazenda pública encerra. "Nem leis nem ordens, nem revoluções servem em nossos dias para traduzir a orientação dos governos e a situação econômica, política e social dos povos como o Orçamento". (8) Na verdade, à medida que o povo tornou-se consciente de que o que mais interessa numa sociedade é a forma através da qual é administrada, e que essa administração poderá ser fiscalizada mediante análise das contas públicas, os movimentos sociais democráticos, em sentido restrito, objetivavam um Orçamento claro e compreensivo, pois, por seu intermédio, compreender-se-á "aquilo que o Governo exige do Povo, e está disposto a fazer por ele", (9) ou seja: o Orçamento identifica, inevitavelmente, o bom e o mau Governo. O controle parlamentar do Orçamento, ou como se faz atualmente, a discussão da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo, constitui um dos mais aperfeiçoados sistemas para o povo fazer um balanceamento da política geral do Governo. Na verdade, quando o Governo estabelece seu programa político, não faz outra coisa que a de determinar os objetivos que irão informar a gerência da coisa pública, durante um determinado período, bem como indicar os recursos financeiros e os meios administrativos através dos quais aqueles objetivos serão atingidos. Numa democracia representativa, a escolha daqueles objetivos compete a um sistema de correlação funcional entre o Executivo e o Legislativo, em que, cada qual, através da livre discussão e da livre exposição de temas, argumentará sobre as virtudes de suas idéias políticas, cuja corporificação em lei, posteriormente, representará a escolha do melhor caminho, que geralmente corresponde a um amálgama dos propósitos do Executivo e do Legislativo.

De qualquer forma, na distribuição dos encargos administrativos para cada unidade do serviço público, efetuada pelo Orçamento, e bem assim dos recursos com que cada unidade disporá para os conduzir a bom termo, encontrar-se-á a linha política através da qual o Governo espera dirigir os tão citados "destinos

(8) ARMINO MONTEIRO, *op. cit.*, pág. 132.

(9) F. D. ROOSEVELT, in SEBASTIÃO SANT'ANNA E SILVA, *op. cit.* pág. 32.

da nação". O Orçamento, assim, consubstancia-se num plano administrativo decorrente de um programa político". (10)

O SENTIDO ECONÔMICO-SOCIAL DO ORÇAMENTO

Conforme já tivemos oportunidade de salientar, a origem das instituições orçamentárias, decorreu, sobretudo, da necessidade de se exercer um contróle sobre as incursões do Govêrno na realidade econômico-social, de tal forma que não fôsem ultrapassados determinados limites, considerados "ótimos" pela filosofia predominante em cada época. Com o aumento da importância da classe burguesa comercial-industrial, surgiu uma tendência na teoria econômica preconizando uma atividade negativista ao papel do Estado na vida econômica. O Estado, destarte, deveria agir efetivamente apenas no que se referisse à segurança nacional, à ordem interna, e à manutenção da "igualdade das partes", ou seja, do funcionamento da justiça. Se o Estado se limitasse a essas funções, ocorreria um desenvolvimento harmônico da economia, de forma espontânea, já que uma "ordem natural" presidiria ao equilíbrio na oferta e demanda de bens e serviços, como informa a escola liberal. Ao Estado caberia, por conseguinte, exercer somente aquelas atividades concernentes à segurança nacional, e à distribuição da justiça e ao "estabelecimento daquelas instituições e obras públicas que, embora possam ser vantajosas no mais alto grau a uma grande sociedade, são, todavia, de tal natureza, que o seu lucro nunca poderia compensar a despesa correspondente para qualquer indivíduo ou pequeno grupo de indivíduos". (11) Entretanto, a própria evolução histórica das instituições econômico-sociais impulsionou o Estado a uma presença mais acentuada na sociedade.

Aliás, condições especiais do comércio internacional, por exemplo, na Inglaterra, dariam as razões básicas pelas quais o Estado passasse a intervir na vida econômica, pela necessidade do estabelecimento de tarifas protecionistas para determinados casos. Além disso, a necessidade de um aperfeiçoamento dos meios de comunicação, transportes, fornecimento de matéria-prima para a indústria incipiente, problemas relacionados à mão-de-obra, etc., consolidou situações em que se fazia necessária a intervenção estatal, sobretudo naqueles investimentos não atraentes para a economia privada, em virtude de seu pequeno coeficiente de lucro, ou nenhum. Assim, a própria economia privada, com o seu desenvolvimento, começou a exigir maior eficácia e maior presença da máquina administrativa do Estado. Por outro lado, grandes

(10) JOSÉ V. O. MARTINS, in JURANDIR COELHO, *op. cit.*, pág. 103.

(11) ADAM SMITH, in SEEASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA, *op. cit.*, pág. 25.

problemas sociais, ligados à industrialização crescente, e à urbanização, cometiam ao Estado a incumbência inalienável de legislar convenientemente sobre trabalho, educação, higiene, etc., bem como de realizar obras públicas que facilitassem o desenvolvimento da economia. Assim, justifica-se, em parte, a noção de WAGNER de que a lei da extensão crescente da atividade pública, particularmente da atividade do Estado, advém, para a ciência financeira, da lei da extensão crescente das necessidades financeiras, não só no que diz respeito às necessidades financeiras do Estado, como também das necessidades financeiras das entidades de economia privada. Eis por que deve haver expansão de uma economia de receitas públicas, para fazer face à necessidade de evolução social. O problema do crescente aumento da intervenção do Estado na realidade econômico-social, liga-se, portanto, inevitavelmente, à própria ampliação da economia privada, que viria a exigir daquele o papel de ordenador das relações de produção, distribuição e consumo de riquezas. A noção de WAGNER, há pouco mencionada, fornece uma base para a compreensão do problema da expansão das atividades econômicas do Estado, e de uma maior intervenção dêste na vida econômica, não se aceitando mais a obsoleta idéia de que o Estado deve manter-se neutro para não prejudicar o bom andamento dos negócios privados, pois, na realidade, tal neutralismo, nos dias atuais, seria sumamente desastroso.

Nessas condições, o Orçamento já se encontra localizado dentro da Administração Pública, como um elemento da mais transcendental importância, pois através dêle medir-se-á o grau de participação do Estado na vida econômica, permitindo, outrossim, à análise econômica o estudo da conveniência das providências governamentais e sua relação com o desenvolvimento equilibrado da economia. Na França, "les 1.300 milliards que prélèvent les budgets et comptes hors budget ne constituent pas une perte pour l'économie, mais une gigantesque redistribution de revenus et de capitaux par l'impôt et par l'emprunt". (12) O comprometimento que as finanças do Estado têm para com o desenvolvimento econômico e social, inclusive para a ampliação dos negócios privados, deriva em parte de elevada porcentagem que as atividades econômicas do Estado possuem para com a renda nacional. O conceito de renda nacional, para os limites dêste trabalho, pode ser o seguinte: "suponhamos que avaliamos os fluxos que nascem entre a situação A no tempo t_0 e a situação B no tempo t_1 . Trata-se de procurar qual o valor *acrescido* entre êsses dois tempos ao estoque inicial. Êsse *valor acrescido* corresponde ao "conjunto dos bens e dos serviços líquidos obti-

(12) LAUFENRURGER, *op. cit.*, pág. 3.

dos por uma economia nacional durante um período dado" (F. PERROUX). Corresponde ao que foi realmente produzido. Mas, trata-se de saber se esse produto nacional entrou realmente (in-come) no patrimônio das pessoas privadas que compõem a nação. Concebe-se facilmente que para continuar amanhã a produção, ou para fazê-la progredir, não será preciso distribuir aos *particulares* todo o valor acrescido no período. Assim, é provável que a renda nacional seja inferior ao produto nacional". (13) Para os estudos de contabilidade nacional, o conceito de renda nacional representa algo muito elucidativo, pois oferece elementos quantitativos sobre o volume dos negócios, e sobre a produção econômica propriamente dita. SAMUELSON afirma que "poderemos dizer, em poucas palavras, que a renda nacional e o produto nacional líquido são o total da soma de todas as rendas da propriedade e do trabalho ganhas no decurso da criação do produto nacional". (14)

Entretanto, o próprio SAMUELSON, em virtude dos problemas de contabilidade nacional introduzidos pela participação do Governo, afirma que "o montante da renda nacional é assim menor do que o valor do produto nacional líquido e a *diferença* é o *total arrecadado de impostos indiretos*". (15) De qualquer forma, não se poderá falar em neutralidade das finanças públicas na medida em que "nenhuma pessoa hoje viva, viverá bastante para ver o orçamento federal (... dos EE. UU. ...) descer a menos de 30 bilhões de dólares, ou uma despesa conjunta dos governos federal, estadual e municipal de menos de $\frac{1}{5}$ da renda nacional". (16) Da mesma forma, "au moment où le budget français tant ordinaire qu'extraordinaire dépasse, avec près de 1.300 milliards au moins, 33% du revenu national, nous ne pouvons résister à la tentation de nous attacher surtout à ses incidences économiques au lieu d'envisager le budget simplement comme un cadre juridique des dépenses et des recettes". (17) No Brasil, em 1957, somente no que corresponde à União, segundo dados de "Conjuntura Econômica", maio, 1961, página 85, e da Equipe da Renda Nacional, do Instituto Brasileiro de Economia, as despesas efetivas do Governo Federal atingiram 13,8% da renda nacional. Essa porcentagem naturalmente seria bem mais elevada se pudéssemos ter em conta elementos correspondentes aos paga-

(13) HENRI GUITTON, *Economia Política*, Primeiro Volume, pág. 140 — 1959 — Rio de Janeiro.

(14) PAUL A. SAMUELSON, *Introdução à Análise Econômica*, I, pág. 258, 1958 — Rio de Janeiro.

(15) SAMUELSON, *op. cit.*, I, pág. 271.

(16) LAUFENBURGER, *op. cit.*, pág. 2.

(17) SAMUELSON, *op. cit.*, I, pág. 156.

mentos realizados, naquêle exercício, pelos Estados e Municípios, e bem assim pelas empresas públicas, autarquias, e algumas sociedades de economia mista. Essa alta participação do poder público na vida econômica da nação, que tende cada vez mais a aumentar, é consequência do desenvolvimento industrial, o qual, aliás, durante a época da Revolução Industrial (1750-1850), constituiu a razão básica do desprestígio da escola liberal, que passou a não ter o menor sentido em face das novas condições econômico-sociais. “Essa ampliação das funções do Estado é motivada, principalmente, por uma causa matriz largamente conhecida: o fenômeno da industrialização e da conseqüente urbanização da vida, na maioria dos países”. (18) No nosso modo de ver, a análise de um país como o Brasil sob uma perspectiva econômica, deverá, antes de tudo, considerar alguns aspectos mais essenciais do estágio em que se situa sua indústria. Com relação à evolução econômica da Europa, diz CELSO FURTADO que “o advento da economia industrial européia é, de todos os pontos-de-vista, um fenômeno cuja compreensão apresenta extraordinária importância. Do ângulo da teoria do desenvolvimento econômico êsse fenômeno se configura como verdadeiramente transcendental, pois se logramos bem compreendê-lo estaremos capacitados para penetrar a fundo na análise do sistema econômico atual, identificar as diferenças fundamentais que apresenta êsse sistema em seus diversos graus de desenvolvimento, e perscrutar as potencialidades que o mesmo apresenta como instrumento propulsor do progresso econômico”. (19) As condições atuais de nossa economia, malgrado a escassez de informações precisas sobre a situação econômico-social em todo o território nacional, parecem nos indicar que vivemos num país, onde, ao lado de regiões com o mais elevado nível de desenvolvimento, deparamos com outras que ainda não ultrapassaram o sistema de trocas “in natura”, ou mesmo vivem sob um processo econômico de mera subsistência. Claro está, entretanto, que as regiões desenvolvidas, não só pelo seu coeficiente de população como também pela amplitude de sua produção econômica, configuram a parte socialmente mais substancial da nação. Por outro lado, longe estamos de atingir as condições de um país em estágio de pleno desenvolvimento. Pelo contrário, possuímos grandes áreas “que se encontram subequipadas de capital em relação à sua população e recursos naturais”. (20) A posição de um Go-

(18) JOSÉ V. O. MARTINS, in JURANDIR COELHO, *op. cit.*, pág. 105.

(19) CELSO FURTADO, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, pág. 137, 1961, Rio de Janeiro.

(20) RAGNAR NURKSE, *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos*, pág. 3, 1957, Rio de Janeiro.

vêrno num país nessas condições, ao que nos parece, será de compreender, nos seus devidos termos, o processo industrialista, que é o instrumento mais capaz de equipar de capital regiões subdesenvolvidas, e que também está bem no cerne das condições econômicas de um país em processo de desenvolvimento econômico, como o Brasil, na atualidade. A indispensável compreensão do Governo para os problemas da industrialização, e também da urbanização, que é fenômeno adjacente, deve-se à multiplicidade de funções que o Estado se vê inapelavelmente solicitado a atender. No Brasil, mesmo para quem observa a sua realidade econômica apenas superficialmente, deparará com manifestas incongruências. Essas incongruências são sobretudo visíveis no setor industrial, que é o setor da economia que, por assim dizer, configura em tôda a sua peculiaridade o processo de desenvolvimento econômico que se verificar em alguma comunidade moderna nacional. Destarte na situação da indústria, podemos acompanhar a própria evolução da estrutura econômica, pois naquela se incrustam, com maior nitidez, os bons e os maus efeitos da orientação geral dessa estrutura, expressa no plano privado pela política creditícia vigente, e no setor público pelo sistema tributário e pela aplicação dos recursos financeiros do Governo, manifestada no Orçamento. No Brasil, a situação sofre variantes organizacionais, já que o Governo participa, também, do mercado creditício. Sem embargo de que é no setor privado onde, por falta de uma legislação atualizada sobre o assunto, encontramos as mais formidáveis incongruências na política creditícia, no que se refere ao setor industrial. Parece-nos a mais elementar verdade dizer que um país que se propõe desenvolver dentro de um quadro democrático-capitalista, o que se deve fazer em primeiro lugar é capitalizar-se... No entanto, em nosso país só transparece uma motivação meramente monetarista em nossos procedimentos econômicos, como se "moeda-papel" significasse "recursos", ou aumento da produção econômica propriamente dita. Isso só ocorre, infelizmente, em virtude de certa ambiguidade já institucionalizada do Governo relativamente à situação econômica, que se revela no constante apêlo às emissões de papel-moeda, ou de Letras do Tesouro. Naturalmente, que essa atitude do Governo se completa diante do caráter obsoleto de administração monetária que identifica nossos grandes bancos, protegidos por uma legislação inadequada, que os conduzem à uma política de entesouramento improdutivo". "Em um mercado concorrencial bem organizado, tende a haver, em dado momento e local, um preço único para o mesmo tipo de mercadoria. Isso acontece por efeito da ação de especuladores profissionais ou *arbitrageurs* que se mantêm atentos no mercado, a qualquer diferença de preço de

uma mercadoria. Desde que surja a diferença, compram êles a mercadoria pelo preço mais barato e vendem-na ao preço mais caro, obtendo lucro na diferença e tendem a fazer com que o preço da referida mercadoria se nivele para todo aquêles mercado". (21) Essa condição tão conhecida de um sistema concorrencial relativamente organizado, existente no Brasil, atualmente, tem criado condições no país a uma corrida de especulações estéreis, conduzindo à elevação do índice de monetarização da estrutura econômica brasileira, que já é mais do que excessivo, em relação aos bens e serviços efetivamente à disposição no mercado nacional. O setor privado procede dessa, em certo sentido justificadamente, porque necessita ressaltar a taxa de interesse do cruzeiro, constantemente abalada pela inflação deflagrada pelo Governo, e, inclusive pelo mesmo setor privado, através dos bancos, face ao abuso de letras de crédito, facilitado pela inatualização da legislação a respeito. Está claro que, quando um país vive assolado pela inflação crônica, a primeira preocupação do empresário privado, e sobretudo do industrial, é saber para onde se canalizam, principalmente, os recursos financeiros do Governo, e se há uma relativa propensão à poupança no setor privado, que, em caso positivo, significará um estímulo para investir nas mesmas proporções. Quando há essa propensão à poupança, o sistema bancário reagirá colocando empréstimos a curto e médio prazo ao empresário privado, conforme a medida certa da taxa de depreciação da moeda. Entretanto, quando em um país em processo de desenvolvimento, as emissões fazem-se à medida que o Governo necessita de dinheiro, e que essa necessidade de dinheiro é, como aqui no Brasil, estimada para 1963 em 500 bilhões de cruzeiros, ("Conjuntura Econômica", julho, 1962, pág. 59), compreende-se em parte, que os grandes institutos creditícios elevem grandemente a taxa de juros, não só reduzindo o volume dos empréstimos à grande massa de solicitantes, como também, e principalmente reduzindo os prazos, o que cria problemas os mais insuperáveis para o empresário industrial. Para êsse, como para todo o mundo, o dinheiro nunca é suficiente, face à instabilidade monetária. As dificuldades que surgem para a empresa em sistema de desenvolvimento, resumem-se no fato de que o seu capital ainda não é inteiramente produtivo, pois se ela se encontra ainda em fase de instalação, ou mesmo na expectativa de formação de mercados para o consumo de seus produtos, o que aliando-se às reduções coercitivas de sua renda através da inflação, e da alta da taxa de juros real, corresponde ao melhor sistema inventado na ciência econômica para o deses-

(21) SAMUELSON, *op. cit.*, II, pág. 63.

tímulo para investir. Sem embargo de que seja reconhecido o surgimento de rendas dessa situação geral, resta saber se há um enriquecimento efetivo da nação, por êsse intermédio... Está claro que a resposta é negativa, já que o aumento da renda nacional verificado em cada período dado corresponde quase a um aumento vegetativo do emprego dos fatores de produção, e que poderia ser muito maior se houvesse uma melhor organização da produção, ou algum sinal de planejamento econômico na aplicação dos recursos financeiros do Governo brasileiro. A carência de um planejamento bem definido para as atividades econômicas do Governo, pode ser considerada como uma das causas básicas dos colápsos que a economia brasileira constantemente se vê ameaçada, o que se manifesta, inclusive, na esfera administrativa, pelo recurso inevitável aos chamados "planos de emergência" ou "planos especiais", cuja proliferação na Administração Pública brasileira está a indicar uma incontendível ineficácia do poder público. Aliás, a incidência desses "planos de emergência" ou "especiais" liga-se ao fenômeno das necessidades sempre progressivas, no seio da comunidade brasileira, face à dinâmica que as condições da vida moderna nos imprimem fatalmente. Retornando, porém, ao problema da inflação no Brasil, cuja importância é da mais transcendental para o processo de elaboração orçamentária, podemos já perceber que a inflação em si não conduz ao enriquecimento efetivo da economia. Está claro que, em determinadas circunstâncias, a inflação poderá conduzir a uma elevação da taxa de capitalização da economia: mas, somente a inflação controlada, e subordinada a um planejamento econômico previamente estabelecido, no qual as emissões surgiriam na quantidade certa, para evitar um colapso na propensão à liquidez do sistema, ou um desequilíbrio na procura e oferta globais. Entretanto, como por um desvio da perspectiva econômica, parece que o Governo brasileiro viu na inflação o único meio de capitalizar o país, justamente porque no nosso processo industrial houve uma coincidência no aumento do volume de emissões em determinada época, e o próprio surto desse processo. "Chamamos a atenção para o fato de que os capitais adicionais, de que dispuseram os industriais para intensificar suas inversões, não foram o fruto de uma simples redistribuição de renda e, portanto, não resultaram do processo inflacionário, isto é, da elevação de preços. Esses capitais foram criados por assim dizer fora da economia, através do aumento geral de produtividade econômica que advinha da baixa relativa dos preços de importação. Atribuir à inflação um aumento de capitalização da magnitude do que teve lugar no Brasil entre 1948 e 1952 é uma simplificação grosseira do problema que em nada contribui para

esclarecê-lo". (22) Constitui um dado elementar da observação que o Governo deve encontrar os recursos necessários, para atender ao montante das despesas constantes do Orçamento, e na hipótese de que tais recursos financeiros não possam ser requisitados somente da tributação normal, de empréstimos públicos, ou de operações de tesouraria, a máquina de imprimir papel-moeda entrará inexcusavelmente em funcionamento. Entretanto, essa máquina, por si própria, só faz "dinheiro": não há produção econômica em sentido imediato. "O governo necessita de recursos para seu projeto e não apenas de dinheiro. De onde virão esses recursos em um mundo de pleno emprego? Evidentemente, apenas das privações dos indivíduos. Emitindo novas cédulas, o governo poderá pagar mais do que os que usam, atualmente, a terra, o trabalho e o capital; ele poderá absorver os recursos produtivos para seu próprio uso; mas ao fazer isso irá aumentar os salários, os aluguéis e os preços". (23) Parece que está identificado o fato de que a massa de consumidores é que se vê obrigada a fornecer os recursos solicitados pelo Governo, quando promove a emissão de papel-moeda. A inflação, corresponde assim à "creación de un impuesto equivalente al monto de lo emitido". (24) A inflação, portanto, não tem o poder esotérico de equipar de capital uma economia, se o tivesse não haveriam nações subdesenvolvidas no mundo. Os institutos de crédito privado, conhecendo essa situação, conduzem a sua política creditícia de tal forma que não percam mais do que o consumidor indefeso, ou mesmo mais do que o industrial ou o comerciante. A taxa de lucros eleva-se em consequência, e o crédito é altamente fiscalizado, para evitar a insolvência nos seus negócios bancários. Apesar dessa defesa bancária estar bem organizada no país, essa situação não nos conduz a um ambiente sócio-econômico geral em que possa haver um desenvolvimento equilibrado. A preservação dessas condições poderá levar o país ao caos financeiro, muito mais cedo do que se espera. Manter os cofres dos grandes bancos cada vez mais cheios de uma moeda que se deprecia, cada vez mais intensamente, não é procedimento que se explique por si mesmo. A poupança torna-se muito difícil, pelo menos a líquida, já que todos ficam interessados em se desvencilhar da moeda, cuja depreciação é excessivamente rápida. A política do sistema bancário brasileiro talvez se justificasse quando da existência do padrão ouro, ou mesmo

(22) CELSO FURTADO, *Formação Econômica do Brasil*, pág. 248, 1961, Rio de Janeiro.

(23) SAMUELSON, *op. cit.*, I, pág. 172.

(24) HUGH DALTON, *Principios de Finanzas Públicas*, pág. 209, 1948, Buenos Ayres.

numa economia já consolidada, entretanto hoje o país necessita fortalecer sua economia no sentido de capitalizá-la, e, êsse escôpo, hodiernamente, é impossível sem inversões líquidas em grande escala na indústria e na lavoura, a fim de que ocorra sem estorvos a remuneração dos fatores de produção. Existe, por conseguinte, no Brasil, um sistema perfeito de estímulo a especulação privada, com vistas à defesa da depreciação monetária. A massa de consumidores, os assalariados principalmente, não dispõem de meios para fazer frente à essa depreciação, que conduz à elevação incessante dos preços do mercado. "La inflación, en consecuencia, causa una redistribución de las rentas en favor de los hombres de negocio, quienes se aseguran garantías considerables e inesperadas a expensas de los asalariados, y en mayor grado aún a expensas de los que perciben entradas fijas en dinero. En resumen, la inflación tiende más bien a intensificar la desigualdad de las rentas y a obrar, en conjunto, sobre la comunidad como un impuesto regresivo y no proporcional, suplementado por un subsidio a los hombres de negocios, a los accionistas ordinarios y a los muchos tipos de especuladores". (25)

O combate à inflação, sobretudo nos países subdesenvolvidos, engendra situações de fato que colocam seus respectivos governos em condições sumamente incômodas, porque têm de atender ao suprimento dos deficits crônicos que se manifestam nos Orçamentos, por isso que não dispõem de outro meio para debelar tais deficits, excluindo a emissão de moeda. Entretanto, a inflação continuada conduz o país a um clima de especulação monetária, dentro do qual, todavia, sômente respiram algumas restritas camadas da sociedade, as quais não sentem depreciação efetiva sôbre o seu poder de compra. A mão-de-obra assalariada não podendo usar da especulação para manter seu nível de vida, porque lhe faltam os meios e condições indispensáveis para tal, apelam para reivindicações de caráter grevista, ou outros sistemas coletivos de pressão, visando aumento de salários, eis porque é constante a inquietação social nos países subdesenvolvidos. A indústria e a agricultura, e mesmo o comércio, são, também, em parte, prejudicados pela inflação, pois apesar de poderem penetrar na esfera das especulações monetárias, e de fato assim o fazem, deve oferecer na contra-prestação de seus negócios mercadorias ou serviços, e não apenas moeda, como ocorre com os verdadeiros detentores da especulação, isto é, os bancos, e o próprio govêrno, que financeiramente nada perdem com a coisa. Os industriais e comerciantes não dispõem de mecanismos de adaptação à instabilidade monetária tão rápidos e eficazes como os bancos, face à velocidade da moeda. Aqui no

Brasil, o Govêrno, através da COFAP, COAPS e COMAPS, procura suavizar o problema, principalmente para que a mão-de-obra assalariada não se sinta muito muito solicitada no seu poder de compra, estabelecendo tabelas de preços máximos para as mercadorias de mais largo consumo popular, numa intenção de reduzir a margem de lucro dos negociastas e especuladores. Naturalmente, que a inflação, em condições especialíssimas, e devidamente dosada, poderá manter o equilíbrio na procura global, evitando o desemprego forçado. "Una inflación moderada, ciertamente, puede integrar el plan de acción de un gobierno y deberán tomarse las medidas apropiadas para producirla. Pero hay que mantenerla dentro de límites razonables y hajo un control muy firme, y debe obtenerse un pronto e visible éxito, pues de lo contrario esa política puede tener por consecuencia la "fuga" de la moneda y otros síntomas de pánico". (26) A aplicação dessas medidas, todavia, só será possível com um Govêrno central dotado de alto espírito público, bem como de uma equipe de especialistas que possam dar a êsse Govêrno as informações necessárias à boa consecução de seus fins. Em tal sentido, o Orçamento representa um elemento que deve corporificar o mais elevado aprimoramento técnico, na medida em que esclarece como funciona a redistribuição de parte da renda nacional através do programa administrativo do Govêrno. O Orçamento, de tal maneira, informará aos empresários particulares, e inclusive aos grandes capitais estrangeiros o que se pretende fazer no país no campo econômico, e quais as garantias que aos mesmos se podem dar, no que tange à estabilidade do sistema, e, conseqüentemente, às possibilidades de percepção de uma margem de lucro normal. Um país em fase de desenvolvimento econômico deve procurar atrair capitais, não sòmente em divisas, mas também em bens de produção e mão-de-obra especializada, mas tudo isso só é possível quando o Govêrno admite uma política econômica que implique em "responsability for maintaining full employment, safeguarding the balance of payments and avoiding inflation". (27)

* * *

O SENTIDO FINANCEIRO DO ORÇAMENTO

Já tivemos oportunidade de salientar que o Orçamento é um instrumento da Administração Pública, que pelos mais diversificados processos, liga-se à uma realidade sócio-econômica, e que, através de providências administrativas particulares, bem coordena-

(26) HUGH DALTON, *op. cit.*, pág. 342.

(27) BRITAIN *An Official Handbook*, 1961 Edition, London.

nadas, procura atender um plano político previamente estabelecido em suas diretrizes gerais, cujos efeitos deverão ocorrer naquela realidade sócio-econômica, visando o aperfeiçoamento do sistema de produção existente, sem mencionar o fim último do bem-estar e do aperfeiçoamento do contingente humano.

Existe, entretanto, um componente básico que torna essas coisas exequíveis e inter-relacionadas: é o dinheiro. E' a moeda, que, como instrumento de troca, como reserva de valores, ou como meio de pagamento, dá um valor concreto para tudo, e libera bens e serviços para o circuito econômico, e, lógico, sua utilização social. O Orçamento, no seu sentido financeiro, encerra para o Govêrno, em particular, e para a Nação, em geral, um elevadíssimo interêsse, já que corresponde à "estrutura de bens, destinada a prover os gastos públicos". (28) Resta, ainda, assinalar que o Orçamento cometendo a cada setor específico da Administração Pública, recursos destinados à execução de tarefas administrativas próprias, estabelece uma correlação indivisível do plano de trabalho da Administração Pública com o plano financeiro, pròpriamente dito. O simples fato de que o Orçamento é uma prospecção pormenorizada do que o Govêrno pretende fazer num futuro próximo, identifica-nos seu caráter de plano e seu sentido financeiro. Aliás, "um orçamento é, essencialmente, um plano de ação expresso em têrmos financeiros". (29) Como o sentido financeiro do Orçamento não constitui fim em si mesmo, constata-se que o Govêrno, por êsse intermédio, procurará atender determinadas necessidades coletivas existentes na sociedade, processando uma ampla redistribuição da renda nacional, seja na tributação adequada e equitativa, seja na criteriosa aplicação dos fundos públicos. Dessa forma, o Govêrno, através do Orçamento, executa uma série de operações, que resultarão em transferências de poder aquisitivo entre as diversas camadas sociais. Consoante o refinamento técnico que o Govêrno utiliza na consecução daquelas operações, poderemos entrever a sua sensibilidade e atualização para com as necessidades coletivas. O encaminhamento dessas transferências de poder aquisitivo é o seguinte: "estas transferências se realizam por médio del pago de impuestos e por otros medios, de determinados individuais a los entes públicos, y, a la inversa, éstos devuelven lo recibido por medio de los gastos públicos, a otros individuos". (30) Em síntese, o sentido financeiro do Orçamento indica-nos, de uma parte, no aspecto endógeno da coisa, que

(28) JOSÉ V. O. MARTINS, in JURANDIR COELHO, *op. cit.*, pág. 114.

(29) PEDRO MUÑOZ AMATO, *Orçamentos*, pág. 7, 1958, Rio de Janeiro.

(30) HUGH DALTON, *op. cit.*, pág. 12.

deve haver uma adequação entre os recursos disponíveis do Governo e um escalonamento axiológico das necessidades administrativas, e, por outra parte, no aspecto exógeno da coisa, que as transferências de poder aquisitivo devem ligar-se aos princípios básicos de finanças públicas, a saber, do sacrifício mínimo exercido pela pressão tributária, e da máxima vantagem social na aplicação dos fundos públicos.

A NECESSIDADE DE UM ÓRGÃO DO EXECUTIVO ESPECIALIZADO NA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O simples fato de que os poderes judiciário e legislativo dispõem, nas repúblicas modernas, de uma tão vasta rede de atribuições específicas, constitui argumento favorável à iniciativa do poder executivo na elaboração da proposta orçamentária. Da mesma forma, a complexidade das responsabilidades e atribuições que são cometidas ao executivo, hodiernamente, como outra face da moeda, estão a indicar que somente esse disporá dos elementos necessários, em seus pormenores, que possibilitarão ao Governo prever o volume de recursos que se canalizarão para o Tesouro em um próximo exercício, bem como medir o "quantum" das despesas públicas que deverão ocorrer nos diversos setores administrativos. "En plus des arguments politiques qui militent en faveur de l'initiative gouvernementale en matière budgétaire, des raisons d'ordre technique conduisent à lui réserver la préparation du projet de budget. Tout d'abord, le Gouvernement connaît mieux que quiconque, grâce aux rapports des Administrations, et les besoins des services et les rendements probables des recettes. Ensuite, c'est le pouvoir exécutif qui est responsable de l'exécution du budget, aussi est-ce lui qui a le plus d'intérêt à le préparer soigneusement. Enfin, le projet de budget est un rouage à tel point complexe et délicat que seul un homme ou un groupe restreint d'hommes peut en assumer la responsabilité. L'homogénéité, qui est la caractéristique essentielle du budget, n'est pas compatible avec l'intervention d'une assemblée nombreuse". (31) Na verdade, se a elaboração orçamentária fôsse outorgada, por exemplo, a um amplo sistema misto executivo-legislativo, o ambiente tumultuado que inevitavelmente surgiria, iria prejudicar o bom andamento do serviço, haja vista pela circunstância de que o executivo e o legislativo raramente concordam na forma, e também às vezes no volume, com que são dispendidos os fundos do Tesouro. Por outra forma, caso a elaboração do orçamento fôsse entregue a um sistema inter-ministerial puro, os inevitáveis conflitos que viriam à tona, tendo em vista alcançar a preferên-

(31) LAUFENBURGER, *op. cit.*, pág. 25.

cia de um ou outro Ministério para as dotações mais significativas, inapelavelmente conduziriam os trabalhos a um clima de tal maneira litigioso, que, dificilmente, conseguir-se-ia chegar a alguma solução prática. Com relação a êsse último aspecto, entretanto, convém salientar que a elaboração da proposta orçamentária deverá constituir-se num elemento que consiga a coordenação das atividades administrativas do Govêrno, permitindo-se, outrossim, a racionalização dos serviços públicos referentes a cada Ministério, e à cada repartição ministerial. "A elaboração do orçamento deve ser processo contínuo, extensivo a todo os níveis e setores da administração. Cada unidade do govêrno deve participar na preparação do programa, contribuindo com suas experiências e esclarecendo sua razão de ser. Não convém desligar o processo orçamentário da gestão administrativa, da qual é parte integrante, para isolá-lo em repartições especializadas de orçamento, ou centralizá-lo excessivamente nos mais altos escalões da hierarquia". (32) Naturalmente, há o risco do "isolamento especializado" de um órgão central do Orçamento. Todavia, na medida em que exista um sistema de coordenação e comunicação entre êsse órgão central, e a administração como um todo, não há que se temer essa possibilidade. Nesse sentido é, que "é indispensável uma repartição central de orçamento para estimular e coordenar a participação dos vários setores e integrar tôdas as partes no programa geral". (33) Se se considera desejável o aprimoramento da máquina administrativa do Govêrno, tendo em vista o incremento do grau de adequação entre as atividades governamentais e a dinâmica da vida moderna, e, portanto, a progressão das necessidades coletivas, há de se conceder como caráter indestacável do processo orçamentário as técnicas atualizadas de Organização e Métodos. Não é por outra razão, no nosso modo de ver, que Pedro M. Amato refere-se à questão do órgão especializado, central, de Orçamento no Capítulo III ("Problemas de Organização e Métodos") de seu livro anteriormente citado. Por outro lado, "o conhecimento e a experiência da técnica de O & M são, como é sabido, fundamentais nas sugestões para o melhoramento e a economia que podem resultar de uma análise organizacional". (34) Aliás, na administração inglesa, junto ao Tesouro Britânico funciona uma divisão de O & M, que coordena essas atividades de O & M com o processo orçamentário, visando à racionalização dos serviços públicos, constituindo-se, assim, em exemplo excelente para o Brasil.

(32) PEDRO M. AMATO, *op. cit.*, pág. 34.

(33) PEDRO M. AMATO, *op. cit.*, pág. 35.

(34) Tarras Sallfors, O & M. na *Administração Sueca*, pág. 25, 1955, Rio de Janeiro.

Um Governo possuirá um sistema de administração satisfatório, na medida exata do grau de permeabilidade desse sistema ao fluxo evolutivo da sociedade. Ao Governo caberá atualizar de tal forma a máquina administrativa, que essa seja susceptível de equacionar devidamente as aspirações gerais do povo, em um dado momento, conduzindo, além disso, a que seja realizado um aproveitamento ótimo dos esforços humanos, coletivos e individuais. Entrementes, a exação com que tais objetivos possam ser atingidos, exige inevitavelmente a colaboração estreita de uma técnica de elaboração orçamentária com um bom sistema de O & M. No "Bureau of Budget", dos Estados Unidos, o seu órgão de Organização e Métodos, incumbe-se de formular e coordenar "os programas de aperfeiçoamento do processo administrativo e da organização do Poder Executivo. E' o estado-maior de O & M do governo americano". (35) Aqui no Brasil, necessita-se dos benefícios do eficaz funcionamento de um órgão de O & M, em colaboração com o sistema de elaboração do Orçamento, a fim de que falhas exclusivamente administrativas sejam expurgadas de vez. No Orçamento para 1962, a consignação "Encargos Diversos" quase atinge 65 bilhões de cruzeiros, ou seja aproximadamente 34% de tôdas as Despesas de Custeio da União. Isso nos leva a crer que na Administração Pública da União há necessidade — inadiável — de uma unidade central de Organização e Métodos. Igualmente, parece-nos de suma gravidade, o volume dos gastos administrativos com o Ministério da Fazenda, para o qual, em 1962, foi aprovada uma dotação global de 106 bilhões de cruzeiros. Esse numerário representa 24% da Receita e 18% da Despesa. Já em 1961, esses dados, retirados do Orçamento respectivo, eram de 22% e, novamente, 18%. Enquanto isso, nos Estados Unidos, é verdade que em 1959, essas percentagens representavam: 12% e 14%. Aqui se manifesta, outra vez, a necessidade de um órgão superior de O & M, conforme já notamos com relação ao elevado preço dos "Encargos Diversos", nos Orçamentos da União. No nosso ponto-de-vista, tal unidade superior, e central de O & M, não só deveria estar ligada intimamente à Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P., com funções reais, e eficazes, naturalmente, mas também vincular-se às unidades descentralizadas de O & M de cada Ministério, as quais, por seu turno, deveriam estabelecer conexão íntima com as Divisões de Orçamento ministeriais, ou Comissões de Orçamento, conforme a nomenclatura prevalecente nos Ministérios Militares e no Ministério da Fazenda. Condições técnicas, portanto, indicam a necessidade de

(35) J. TEIXEIRA MACHADO JR., *Administração Orçamentária Comparada, Brasil -- EE. UU.*, pág. 13, 1960, Rio.

um órgão especializado do executivo na elaboração orçamentária, a fim de que a arrecadação dos recursos e o emprêgo dos fundos públicos, faça-se consoante um plano de trabalho devidamente coordenado, e integrado nas suas linhas e objetivos mais gerais. Aliás, a criação do "Bureau of Budget", nos Estados Unidos, levou em consideração, sobremaneira, êsse aspecto técnico da questão. "Tudo leva a crer que tanto o próprio orçamento federal como a criação de um órgão especializado para a administração orçamentária nos Estados Unidos, tiveram... a finalidade precípua de concentrar autoridade executiva nas mãos do Presidente, no que se refere à administração do Poder Executivo, além, é evidente, das finalidades de *eficiência* e *economia* tão largamente reclamadas pela opinião pública". (36) Em síntese: constitui ponto pacífico que ao Executivo deve pertencer a iniciativa em matéria orçamentária. A complexidade técnica da elaboração orçamentária, requer para sua boa consecução um órgão especializado, central. A necessidade de constante aperfeiçoamento da máquina administrativa do Govêrno, torna indispensável a correlação funcional entre o órgão incumbidos da elaboração orçamentária com uma unidade superior de Organização e Métodos, matriz de uma rede de O & M para tôda a Administração Pública.

OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS, E SEU RELACIONAMENTO À TÉCNICA DE ELABORAÇÃO

Um sistema orçamentário deverá possuir mecanismos de adaptação, de tal forma maleáveis, que consiga manter um índice ótimo de adequação às modificações que normalmente ocorrem na sociedade em que atuar. A chamada "crise" dos princípios orçamentários, decorre, em grande parte, do fato de ter sido hipotecado aos mesmos um conceito de imutabilidade. Essa rigidez conceitual naturalmente não poderia acompanhar o ritmo das novas atividades que foram cometidas ao Estado, face às próprias solicitações do evoluer social. Por outro lado, tais princípios surgiram como normas gerais, cujas conclusões sômente possuiriam significação para condições concretas também gerais, sendo que "em cada aplicação particular devem os mesmos ser tratados como postulados que exigem defesa e justificação". (31)

Neste trabalho iremos abordar, sucessivamente, os seguintes princípios: universalidade, unidade, não-afetação de receitas, autorização prévia, especificação, anualidade, exatidão, clareza, publicidade e exclusividade.

(36) J. TEIXEIRA MACHADO JR., *op. cit.*, pág. 10.

(37) J. WILNER SUNDELSON, *in* JURANDIR COELHO, *op. cit.*, pág. 72.

O princípio da universalidade contém a noção básica de que “tôdas as despesas e receitas do Govêrno devem enquadrar-se no mecanismo orçamentário e submeter-se a processo orçamentário em vigor”. (38) A maior defesa que se pode fazer ao princípio da universalidade, reside na elementar constatação de que se no mecanismo orçamentário há alienação de cifras correspondentes a receitas ou a despesas, haverá uma dissimulação da realidade das contas do Govêrno, o que de forma alguma poderá acontecer num regime democrático, pois, nesse caso, a sinceridade e o contrôlê da política orçamentária tornar-se-iam inexequíveis. “La sincérité et le contrôlê du budget ne sont assurés que si toutes les dépenses et toutes les recettes figurent séparément dans le plan de prévision”. (39) Sem embargo de que o princípio da universalidade é estudado conjuntamente com o da unidade, não há porque se afirmar que a pluralidade de documentos orçamentários prejudique a universalidade das contas de previsão do Govêrno, sendo mesmo aconselhável que determinadas atividades econômicas sejam dispostas num quadro orçamentário próprio, conforme, no Brasil, deverá ser o caso das autarquias. Pensamos que quando houvesse despesas do Govêrno para com tais entidades descentralizadas, deveriam ser consignadas globalmente no Orçamento da União para cada autarquia, e cuja aplicação devida seria explicitada analiticamente em seu próprios orçamentos, que, no entretanto, deveriam se constituir como “anexos” daquêlê Orçamento da União, efetuando, dest’arte, um desmembramento meticoloso das contas dessas instituições. A Lei 830, de 23 de setembro de 1949, artigo 139, tem os seguintes dizeres: “Consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

b) as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para execução de serviços de interêsse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro”. As entidades autárquicas, apesar de serem custeadas por orçamentos próprios, e de disporem das chamadas receitas para-fiscais para atender os seus gastos, recebem, continuamente, recursos do Govêrno da União, em virtude da precariedade financeira que caracteriza algumas delas. A realidade dessas operações deveriam estar melhor explicitadas no sistema orçamentário brasileiro, e o melhor procedimento técnico para tal objetivo seria o de que se fizesse demonstrações

(38) SUNDELSON, in JURANDIR COELHO, *op. cit.*, pág. 77.

(39) LAUFENBURGER — *op. cit.*, pág. 45.

“em anexo” ao Orçamento geral da União. Mesmo no caso de autarquias que fôsem custeadas unicamente com seus recursos próprios, seriam da melhor conveniência que seus respectivos orçamentos acompanhassem o da União em anexos próprios, e, inclusive, que o processo de tramitação no Congresso da proposta orçamentária da União fôsse realizado com o de tôdas as autarquias, observando-se, naturalmente, a autonomia jurídica e administrativa dessas instituições descentralizadas do serviço público. Em situação idêntica deveriam se enquadrar as sociedades de economia mista, e também o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (D.N.E.R.), cuja receita é vinculada ao Impôsto Único sôbre comubstíveis, sem mencionar o “fundo sindical”, advindo do impôsto sindical, e o “fundo de reaparelhamento econômico” destinado ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Sômente a articulação unificada de tôdas essas entidades num mesmo mecanismo orçamentário, que teria a preeminência do Orçamento geral da União, poderia preservar o princípio da universalidade orçamentária no Brasil, o que é, incontestavelmente, um dos esteios de qualquer sociedade democrática que se preze. As facilidades que tal unificação concederia à planificação das atividades governamentais, à sua coordenação, e ao seu contrôle, compensariam de muito o aumento de serviços burocráticos decorrentes. O problema da inclusão de entidades semi-públicas no mecanismo orçamentário, por outro lado, não constitui um procedimento de “centralização” ou “burocratização” de suas atividades, antes pretende unificar globalmente a intervenção estatal no meio social, coordenando-a cientificamente. “No que toca às unidades nacionais, porém, órgãos semi-públicos, instituições autônomas ou organizações privadas subvencionadas freqüentemente exercem funções de govêrno, *executando operações financeiras que deveriam ser incluídas no sistema orçamentário*”. (40) Está claro que tais “desiderata” sômente seriam conseguidos mediante alteração da legislação em vigor, e mesmo da Constituição Brasileira. Mas o que se pode fazer no Brasil para o aperfeiçoamento de sua máquina administrativa sem alterar o seu universo jurídico-legal?

O princípio da unidade orçamentária refere-se a que tôdas as receitas e despesas estatais estejam configuradas num único documento. À primeira vista, êsse conceito refere-se ao aspecto formal do Orçamento. No entretanto, o sentido dêsse princípio é de que “todo o material financeiro deve ser apresentado em um único orçamento, de modo que simples somas dêem os totais das despesas e receitas. Um sistema de orçamentos múltiplos

(40) SUNDELSON, in JURANDIR COELHO, *op. cit.*, pág. 78.

incompatível com o conceito de unidade, pode, no entanto, estar em perfeito acôrdo com o princípio da universalidade". (41) Na nossa reivindicação para que aquelas entidades semi-públicas no Brasil passassem a se submeter integralmente ao sistema orçamentário em vigor para a União, embora o princípio da unidade fôsse estremecido formalmente, e na verdade nem é cumprido na atualidade, não o seria de fato, pois as simples somas de receitas e despesas de cada orçamento em particular, forneceria os elementos para se saber com exatidão a efetiva realidade do setor público federal da economia. Entretanto, as receitas e despesas de cada autarquia manteriam sua plena independência. A grande problemática dessa questão, naturalmente, seria a unificação das contas dessas entidades semi-públicas no sistema contábil vigente no Orçamento da União, a fim de que fôsse exeqüível a soma aritmética das parcelas gerais de receitas e despesas, o que constitui um aspecto técnico dos mais complexos, ante a variabilidade de receitas e despesas de cada uma daquelas instituições.

O princípio da não-afetação de receitas, é, provávelmente, o mais desrespeitado de todos, já que é praticamente impossível estabelecer a "pureza" de caixa no sistema administrativo das nações modernas. Aliás, a nossa Constituição Federal contém diversos dispositivos determinando a aplicação de certas percentagens da receita a algumas atividades governamentais. Em 1960, essa vinculação de receitas atingia 22% do Orçamento da União (vd. Relatório das Atividades do D.A.S.P. 1959, Serviço de Documentação, 1960, pág. 16). Por outro lado, a vasta gama de atividades que o Estado moderno é chamado a realizar, torna êsse princípio da não-afetação de receitas de difícil aplicação, pois os governos vinculam percentagens da receita a determinadas espécies de gastos, para o desenvolvimento econômico, por exemplo, com vistas a um mínimo de continuidade na execução dos programas.

O princípio da autorização prévia é, ao contrário, aquêle que quase não sofre restrições da parte dos teóricos de Finanças Públicas. Significa que as receitas e despesas do Governo devem ser aprovadas por uma assembléia representativa, a fim de que se dê consecução ao exercício financeiro. Êsse princípio, que é uma das grandes conquistas democráticas do mundo ocidental, deverá se estender também a tôdas as atividades financeiras do Estado, inclusive aquelas de administração descentralizada. Tal princípio entretanto, caso não possa ser cumprido, como aconteceu na Alemanha nazista, e na Itália Fascista, não impede que o Orçamento deixe de funcionar, ante as características técnicas

(41) SUNDELSON, in JURANDIR COELHO, *op. cit.*, pág. 80.

que êsse possui, e que são indispensáveis à manutenção e funcionamento dos serviços públicos.

A especificação é um princípio que advoga que as receitas e despesas do Governo não devem ser consignadas no Orçamento de forma global, mas discriminadamente. A especificação será qualitativa, quando a utilização das verbas se faz para as finalidades pré-estabelecidas no Orçamento, e será quantitativa na medida em que os limites das dotações não possam ser alterados. A grande validade dêsse princípio é evitar o tumulto nas finanças governamentais e bem assim o desvio de verbas, ou os chamados "virements". Por outro lado, essa especificação deverá ser realizada no mais alto sentido técnico, a fim de que não suceda a pulverização de dotações, e a desarticulação dos programas de trabalho. A especificação contribui, outrossim, para esclarecer para onde se canalizam os fundos públicos, e sua provável influência em cada setor da economia pública e também da particular.

A anualidade do orçamento público, decorreu de uma necessidade parlamentar de verificar periódicamente a situação das contas do Governo. Atualmente, a sua grande utilidade consiste na obrigação da administração estatal de fazer um balanceamento geral de suas atividades em cada exercício, e, assim, acompanhar detalhadamente a oportunidade e a propriedade das providências levadas a efeito pelo Governo. A grande controvérsia que sobre o princípio da anualidade ainda se sustenta, é a de que pode prejudicar a exequibilidade dos planejamentos pluri-anuais, hoje necessários às grandes comunidades nacionais. No nosso ponto-de-vista, a anualidade do orçamento chega mesmo a facilitar êsses planejamentos, já que o Governo poderá aquilatar anualmente as suas conseqüências concretas em todos os setores da economia. Além do mais, sendo que o ciclo habitual das transações privadas é de um ano, há realmente utilidade em que algumas atividades financeiras do Governo se ajustem à essa circunstância.

O princípio da exatidão corresponde mais aos processos de se estimar a receita e despesa públicas. Êsses processos devem ser coerentes e apresentar cifras que se aproximem da realidade o mais possível. A exatidão dos dados orçamentários é uma noção básica que deve exercer importância relevante na fase da elaboração orçamentária, pois dela dependerá o andamento sem estorvos dos negócios administrativos no exercício posterior. Se não houver exatidão de dados, a administração pública verse-á na contingência de fazer apêlo constante aos chamados créditos adicionais sem mencionar as possíveis modificações dos pla-

nos de trabalho de cada repartição em particular, e mesmo da política governamental, de um modo geral.

A clareza com que deve se apresentar formalmente o orçamento, refere-se ao fato de que ao Governo cumpre formular seu plano de ação de maneira compreensível para a sociedade, e especialmente para a própria Administração Pública. Quando dúvidas surgem quanto à aplicação dos fundos públicos, em virtude de imprevisões e deficiências da demonstração orçamentária, a inquietação transparece no nível dos negócios privados, no seio da Administração Pública, e até mesmo entre o Povo, que teme que o Estado esteja "coando mosquito, e engulindo camelo" (MATEUS: 23:24).

A publicidade do orçamento é um princípio que se liga aos regimes democráticos. O Governo precisa colocar a destinação dos fundos públicos no conhecimento de todo o povo, a fim de que esse verifique a qualidade da administração a que está submetido. "A afirmação de CAVOUR de que os fundos do Estado devem ser guardados em caixas de vidro significa que todos os cidadãos têm o direito de saber qual a aplicação dada aos recursos exigidos do povo através da tributação". (42) Aqui no Brasil, apesar de grande parte das sociedades anônimas serem obrigadas, por lei, a publicar seus balanços em periódicos comuns, o Governo publica o Orçamento da União unicamente no *Diário Oficial*, quando deveria fazê-lo em quase todos os principais periódicos do país, em síntese, é claro. A publicação do Orçamento no *Diário Oficial*, tão somente, ou sua apreciação técnica em publicações especializadas, subtrai o conhecimento da ação financeira do Governo à maioria dos cidadãos, e deveria ser substituído por uma divulgação mais ampla da lei de meios, inclusive para caracterizar ainda mais o sentido democrático de nossa coletividade.

O princípio da exclusividade pretende que sendo o Orçamento um instrumento da administração financeira do Governo, não convém que no mesmo constem assuntos não financeiros, ou contenha dispositivos que não possam se traduzir em cifras que estimem a receita ou fixem a despesa para um próximo exercício. Esse princípio da exclusividade é aceito pacificamente, pelo menos na atualidade, sendo que na fase da elaboração orçamentária, deverá o órgão próprio dispor de técnicas para depurar das propostas parciais de cada nível administrativo assuntos não atinentes especificamente ao orçamento.

Enfim, a problemática dos princípios orçamentários, caminha no sentido de que não devem possuir excessiva rigidez, pois "se a receita prevista deixa de concretizar-se e se se fazem novos

(42) SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA, *op. cit.*, pág. 53.

apelos aos recursos do governo, o mecanismo orçamentário deve ser capaz de adaptar-se aos novos acontecimentos. Se não o fizer, fracassará". (43)

RECEITA E DESPESA: ASPECTOS RELACIONADOS À TÉCNICA DE ELABORAÇÃO

Todo incurso de moeda no Tesouro Nacional, advindo de prescrição legal, constitui receita pública da União. Por outro lado, tais recursos monetários devem ser auferidos através da organização administrativa do Estado, ou outra entidade de direito público, ficando em disponibilidade no ativo da União. A fim de que tais recursos fiquem em disponibilidade no ativo do Governo, e, portanto, sem contra-partida no passivo, cumpre que o Estado através da tributação requisite numerário da renda líquida nacional, ou então obtenha rendimentos também líquidos de suas propriedades ou empresas. Nesse sentido, de uma maneira mais geral, como acentuava ADAM SMITH em 1776, as duas grandes fontes de receita do Estado são: a) aquelas provenientes das propriedades do Governo; b) as derivadas da fortuna do povo (in SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA, *op. cit.*, pág. 33). Na atualidade, no sistema de absorção de recursos para o Governo, ressaltam-se as seguintes fontes de receita: a) domínio público; b) tributação; c) crédito público; d) operações monetárias e de tesouraria; e) transferências de economia externas; f) doações internas públicas ou privadas; g) rendas provenientes do exercício de atribuições governamentais.

No Orçamento da União há uma classificação geral da Receita em Ordinária e Extraordinária, que reflete uma preclara noção de classificação de contas públicas. A complexidade de classificação da receita pública, advém, sobretudo, da diversificação de origens dos recursos que tem penetração no Tesouro Nacional, conforme ficou discriminado acima. No que se refere à Receita Ordinária, parece óbvio que as rendas tributárias, as patrimoniais, as industriais, e as diversas (cobrança da dívida ativa e multas), devem lhe pertencer pelo simples bom senso das coisas. Entretanto, na Receita Extraordinária cumpriria que constassem as fontes acima especificadas em letras c, d, e, e f? Parece que não. Na classificação atual, Receitas Extraordinárias são as seguintes: alienação de bens patrimoniais, adicional sobre o imposto de renda para reaparelhamento econômico e imposto adicional sobre os lucros das pessoas jurídicas. Essa disposição das receitas extraordinárias no Orçamento da União, baseia-se nos critérios de não habitualidade e de temporariedade. Em 1943, a

(43) SUNDELSON, in JURANDIR COELHO, *op. cit.*, pág. 85.

situação era bem diferente, já que na chamada "Renda Extraordinária", estavam consignadas contribuições que, "excluídas as de caráter nitidamente tributário (impostos e taxas facilmente reconhecíveis), podem ser de caráter transitório ou eventual, jamais extraordinário". (44) Naturalmente, a própria evolução dos estudos orçamentários no Brasil, impulsionou a que o Governo viesse a adotar a forma atual, que, em certos aspectos, corresponde à realidade financeira da União. Está claro que as chamadas operações de crédito, as de tesouraria, os ágios, os "swaps", as transferências externas, alguns tipos de subvenções, sem mencionar as emissões inflacionárias, etc., não participam do Orçamento, nem poderia ser de outra forma, entretanto, deveriam constar de um quadro expositivo do Orçamento, anexo, a fim de que o Governo e o povo pudessem saber o que irá acontecer com os fundos públicos, no que concerne a essas transações eminentemente monetárias. "Não serão incluídas ... no orçamento geral ... todavia, as chamadas receitas de compensação, resultantes, por exemplo das operações de crédito e amortização de dívida. Seria preferível, igualmente, dar a certos tipos de operações monetárias, como por exemplo, os lucros resultantes de uma desvalorização da moeda ou as perdas resultantes de uma revalorização, o mesmo tratamento dado às operações de crédito ou à amortização de dívida. Da mesma maneira, deverão ser excluídos os auxílios procedentes do estrangeiro. *As operações excluídas das receitas e despesas orçamentárias têm de ser, contudo, incluídas num demonstrativo que apresente a situação consolidada no saldo em dinheiro da administração pública, indicando o método seguido para o financiamento da diferença entre as receitas e despesas totais*". (45)

Despesa pública, para os fins deste trabalho, pode ser entendida como toda saída de moeda do Tesouro Nacional, através de prescrição legal. Nos critérios utilizados para a classificação da despesa pública, destacam-se os seguintes: a) por funções específicas, ou seja, apresentando as "funções" do Estado de promover o ensino, a agricultura, a construção de rodovias, manutenção e funcionamento das forças armadas, etc.; b) por serviços ou unidades administrativas, especificando o destino de cada dotação para os ministérios, departamentos, repartições, etc.; c) por objeto, especificando se se trata de pessoal, material, etc.; d) por natureza ou caráter, diferenciando as despesas de custeio, investimento, ordinárias, extraordinárias, produtivas, improduti-

(44) ARÍZIO DE VIANNA, *Orçamento Brasileiro*, pág. 74, 1943, Rio de Janeiro.

(45) Nações Unidas, *Estrutura do Orçamento e Classificação das Contas Públicas*, pág. 14, 1959, Rio de Janeiro.

vas, etc.; e) por fundos especiais, referindo-se à vinculação de receitas a determinadas despesas governamentais.

O problema de uma classificação mais ou menos perfeita da receita e a despesa públicas, não só nos conduziria, caso fôsse equacionado, ao escôpo sumamente almejavêl da chamada "verdade orçamentária", como também possibilitaria uma apreciação mais refinada dos problemas ligados ao equilíbrio orçamentário. A noção do equilíbrio orçamentário tem variado nos últimos tempos, mórmente quando em virtude da grande depressão de 1929, passou-se a se considerar o equilíbrio econômico como prevalente ao equilíbrio orçamentário. Quando nos referimos à necessidade de um aperfeiçoamento da sistemática orçamentária no Brasil, no que tange principalmente à unificação dos negócios financeiros públicos, ou seja na adequada restauração do princípio da unidade orçamentária (unidade não formal, mas de fato), tínhamos em perspectiva a obtenção de uma "verdade orçamentária" no quadro financeiro federal, a fim de que se pudesse conhecer a efetiva significação dos deficits já crônicos em nossos orçamentos, pois as nossas leis de meios apresentam apenas um panorama limitado do problema, porque nelas não constam certo número de operações financeiras do Govêrno. Naturalmente, que sômente com a possibilidade de sistematização de tôdas as operações do Govêrno num só jôgo orçamentário, dará ensêjo a que se faça uma apreciação técnica do equilíbrio orçamentário. "A função financeira de manter o equilíbrio exige um tratamento unificado de tôdas as despesas e receitas; requer que nenhuma parcela do material incluído no sistema orçamentário seja considerada separadamente ou à parte das finanças ordinárias e que não lhe seja concedida personalidade própria. Poucos argumentos são necessários para justificar o princípio da unidade em qualquer orçamento". (46) Êsse mesmo SUNDELSON da citação anterior, diz que "a separação de itens financeiros num sistema de orçamentos múltiplos não tem grande significação em si mesma, mas uma política aos desvios da unidade orçamentária". (47) Assim, estando o Govêrno de posse dos elementos de tôda a sua ação financeira, irá dispor do aparato necessário para averiguar a propriedade de sua política financeira, sobretudo dos problemas atinentes ao equilíbrio orçamentário. Convém, entretanto, que não se considere o equilíbrio orçamentário como um fim em si mesmo, antes como conceito que deverá sofrer variações ante as imposições econômico-sociais da época. A noção do equilíbrio orçamentário anual, por outro lado, pouca significação tem, em virtude do fato de que os ciclos econômicos não se

(46) SUNDELSON, in JURANDIP COELHO, *op. cit.*, pág. 81.

(47) SUNDELSON, in JURANDIP COELHO, *op. cit.*, pág. 81, rodapé.

enquadram na obrigatoriedade cósmica de uma rotação total da Terra ao redor do Sol, e é óbvio que cumpre antes ressaltar a economia de depressões, ou amenizar seus efeitos, do que manter um equilíbrio orçamentário numa situação de redução progressiva de preços, de desemprego, de diminuição da demanda global, etc. "Constituye un error arcaico que el gobierno debe equilibrar cada año su presupuesto, cualesquiera que sean las circunstancias. Por qué no entonces equilibrarlo cada mes, cada semana o cada hora?". (48) A noção de equilíbrio tem variado, sobretudo, ante a consideração das chamadas "contas de capital", de um lado, em contraposição às "contas de exploração" ou "contas de operações correntes", de outro lado. Dessa forma, "l'équilibre budgétaire est réalisé lorsque les ressources courantes suffisent pour faire face aux dépenses d'exploitation. Il n'y a pas déficit moment que l'excédent des dépenses sur les recettes normales se traduit par une création de biens matériels rentables ou simplement productifs de services". (49) O sentido técnico das despesas de capital é o que traduz o "valor líquido das contribuições para o aumento do ativo real do Estado". (50) Diante dessa noção básica, verifica-se a importância que as despesas de capital tem para com o chamado orçamento cíclico. Sem embargo de que as contas de operações correntes influenciam grandemente na utilidade econômica dos fundos públicos, nota-se que as despesas de capital, pelo seu aspecto de renovação do equipamento de capital do Estado, e, também, em certo sentido, com repercussões em toda a economia, exercem uma função muito mais preponderante. A aplicação da despesa pública, através da técnica de orçamentos cíclicos, deverá observar, principalmente o seguinte:

a) como técnica de erradicação do desemprego (chomage) através da execução de programas de obras públicas de grande envergadura;

b) num aspecto positivo, através da expansão dos gastos, procurar-se-á a restauração do equilíbrio entre a oferta global e a procura global, nas fases de crise ou recessão;

c) num aspecto negativo, através da redução de gastos, poder-se-á deter o processo inflacionário, isto é, usa-se a despesa como técnica deflacionária;

d) procurar-se-á, por outro lado, compreender, para a política governamental, em matéria de gastos, as devidas consequências do princípio multiplicador;

(48) JACOB VINER, in HUGH DALTON, *op. cit.*, pág. 339.

(49) LAUFENBURGER, *op. cit.*, pág. 5.

(50) Nações Unidas, *op. cit.*, pág. 28.

e) nos países desenvolvidos ou regiões desenvolvidas, deverão crescer continuamente os gastos destinados a investimentos ou gastos de capital, e, nos países sub-desenvolvidos, os gastos especificamente destinados à promoção do desenvolvimento econômico;

f) também, as despesas de transferências, cada vez maiores, deverão ser utilizadas como técnica para promover a redistribuição da renda nacional;

g) subvenções deverão ser canalizadas adequadamente visando à alta de preços, em favor dos produtores, ou à baixa de preços, em favor dos consumidores;

h) promover-se-á a aquisição e estocagem de bens com o fim de manter o desenvolvimento equilibrado do mercado.

Em épocas de depressão, em síntese, caberá ao governo ampliar seus gastos e diminuir os encargos fiscais, e, em épocas de prosperidades, diminuir os gastos e aumentar os encargos fiscais, a fim de controlar o aumento exagerado dos negócios. Claro está, que na prática orçamentária tais procedimentos deveriam estar convenientemente ligados a um sistema de planejamento econômico do Governo, que objetivasse sobretudo ao atendimento das necessidades progressivas, à harmonização das tensões, e à distribuição adequada de benefícios e recursos nas classes sociais. No Brasil, a maior dificuldade para o serviço público, ao que nos parece, é a ausência de um processo continuado de planejamento, o que constitui falha injustificável, já que em nações modernas o planejamento constitui-se como coisa de rotina. Essa deficiência decorre em grande parte de duas razões: a primeira é a de que a Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P., incumbida da elaboração da proposta orçamentária, não age em conjunção com os organismos de planejamento da União, ou seja, com a Comissão Nacional de Planejamento e a Comissão Nacional de Desenvolvimento; a segunda, é a de que a proposta orçamentária é elaborada de uma forma, que inevitavelmente fica desfigurada na sua tramitação no Congresso Nacional, o que está a exigir uma participação efetiva e coordenada do Legislativo na elaboração da proposta orçamentária, em sistema de co-operação com aquele organismo federal especializado. Aliás, num regime parlamentar, deve-se preferir a ampla participação dos representantes do povo nas principais funções administrativas do Governo, é claro que convenientemente dosada e organizada, a fim de se evitar o alvoroço, ou seja, apenas a irrupção de divergências no decurso dos trabalhos.

A ESTIMATIVA DA RECEITA E DESPESA PÚBLICAS, E SUA IMPORTÂNCIA PARA A TÉCNICA DE ELABORAÇÃO

Apesar do grande desenvolvimento técnico que os procedimentos de estimar a receita e a despesa públicas, tiveram nos últimos tempos, ainda é correta a afirmação de STOURM de que para a formulação de "justas avaliações" é sobretudo importante a conjugação de duas qualidades de quem prepara o Orçamento: a sagacidade e a sinceridade. "La sagacité permet aux préparateurs du budget de voir clair dans l'avenir, aussi clair que possible. La sincérité les engage à déclarer la vérité, lorsqu'ils l'ont discernée". (51) Na fase da elaboração orçamentária, o problema da estimativa da receita se apresenta como dos mais transcendentes, já que sua imprecisão poderá conduzir o Governo à prodigalidade dos gastos, na hipótese de uma estimativa a maior, ou então ao não atendimento de gastos essenciais à administração, quando essa estimativa for pessimista. Os processos utilizados na estimativa das receitas são os seguintes:

- a) automático, que reputa o volume da receita do último exercício liquidado, como estimativa para o exercício próximo;
- b) das majorações, que acrescenta ao resultado do último exercício liquidado, a média aritmética dos *acrêscimos* verificados nas arrecadações dos três ou cinco últimos anos;
- c) das médias, que consiste em procurar a média aritmética das arrecadações de três, cinco, ou mais anos, considerando-a como provável receita no exercício a seguir;
- d) da extrapolação, que é um procedimento estatístico, que identitica a receita do exercício vindouro através da linha curvilínea de tendência das arrecadações dos exercícios já encerrados;
- e) da avaliação direta, que considera as informações do passado, confrontando-as com as situações do momento e também com as possibilidades da economia nacional no período futuro. Os quatro primeiros métodos são considerados ineficazes, em virtude de que os fenômenos econômico-sociais são absolutamente indenes de meras considerações matemáticas ou de estatísticas simples. O método de extrapolação, apesar de se basear em elementos estatísticos, tem a sua maior ineficiência, ou insuficiência, justamente porque considera os fatos de forma muito global, sem levar em consideração o conteúdo das diferentes variáveis que integram o conjunto. O sistema de avaliação direta, entretanto, oferece uma base bem aproximada da realidade financeira no exercício próximo, devendo ser aplicado na fase de elaboração orçamentária. O sistema de avaliação direta, que foi

(51) RENÉ STOURN, *Le Budget*, pág. 156, 1889, Paris.

cognominado de “método sem método”, na verdade é um método altamente especializado e exige requintes técnicos os mais avançados.

Esse sistema deverá compreender estudos sobre:

- a) capacidade tributária da sociedade, e suas possíveis oscilações diante do aperfeiçoamento administrativo da máquina fiscal; diante das variações da produtividade industrial, agrícola, de serviços, e bem assim das condições de comércio exterior e do volume de negócios em geral;
- b) índices de crescimento demográfico, sobretudo no que se refere à população ativa, ou seja à mão-de-obra que estará em disponibilidade em determinada ocasião;
- c) evolução dos sistemas de transporte e comunicações;
- d) recursos naturais que estão em perspectiva de utilização imediata pela estrutura econômica;
- e) influências diversificadas de caráter social, político, militar, ético, administrativo, etc., que podem alterar os componentes da produção econômica.

A simples menção dêesses quesitos identifica a extrema complexidade da estimativa da receita pela avaliação direta. Tais informações só seriam possíveis mediante estatísticas econômicas e financeiras as mais complexas possíveis, e atualíssimas.

Já a estimativa de despesa, deverá expressar com clareza as dotações julgadas necessárias à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, não só no nível das unidades menores da administração pública, como também no nível departamental e ministerial. Naturalmente, que a avaliação da despesa deverá atender para a possibilidade de elevação do nível de preços do mercado, mórmente no que diz respeito aos preços dos bens e serviços mais amplamente usados na Administração Pública. Aqui no Brasil, as diferenças entre os dados constantes da proposta orçamentária e sua respectiva execução devem-se, sobretudo, aos seguintes itens:

- a) instabilidade monetária, conduzindo à elevação dos preços de bens e serviços de consumo na esfera administrativa federal;
- b) acréscimos de dotações no Congresso Nacional, cuja numeerabilidade na apresentação de emendas à lei de meios não apresenta equivalente em lugar nenhum do mundo;
- c) a circunstância de se desconhecer, “a priori”, “da capacidade de financiamento das despesas públicas pelo Tesouro Nacional”; (52)

d) de curso extremamente amplo, dois anos, da fase de elaboração à de execução;

e) constante alteração das leis que fixam despesas e criam novas formas tributárias, ou novas alíquotas para a tributação em vigor;

f) dispositivos do Código de Contabilidade da União que libera verbas mesmo quando há “insuficiência de dotação para atender ao pagamento ordinário do pessoal, pois nessa eventualidade nenhum prejuízo sofre a repartição atingida, dado o artifício permitido pelo dispositivo do Código de Contabilidade que dispõe sobre a matéria”; (53)

g) elevado volume de créditos adicionais;

h) gastos extra-orçamentários;

i) vinculação de despesas.

Algumas das questões acima estipuladas ficam à margem da técnica de elaboração orçamentária propriamente dita, tal como a instabilidade monetária, que também “en France, l'expérience a démontré qu'en période d'instabilité monétaire, notamment, la prévision initiale des dépenses appelle au bout de quelques mois des corrections substantielles”, (54) pertencem mais à situação da conjuntura econômica, e não dependem nem da “sagacidade” e nem da “sinceridade” dos organizadores da proposta orçamentária. Por outro lado, outras questões demandam modificações em nossa estrutura jurídica, cujo caráter sumamente antiquado, em quase todos os setores, constitui indisfarçável e incômoda verberação à “sagacidade” e à “sinceridade”... dos indivíduos incumbidos de legislar no Brasil, o que aliás não se pode imputar só aos parlamentares atuais, pois é problema que se estende praticamente ao longo de nossa história republicana.

* * *

O impulso econômico que foi dado ao Brasil, principalmente a partir dos anos quarenta, consolidou de tal forma o sistema de desenvolvimento de sua estrutura de produção, que é quase impossível qualquer movimento regressivo. Todavia, um dos maiores impêdimentos à plena liberação de nossas potencialidades econômicas e sociais, é a inadequação da organização do Estado brasileiro à dinâmica e às solicitações das condições atuais, consequência de uma estrutura jurídica obsoleta. Quando o promover dessa adequação do Estado à sociedade não depende mais do discernimento dos titulares do poder, e sim de sua vontade, e,

(53) *Conjuntura Econômica*, idem, pág. 88.

(54) LAUFENBURGER, *op. cit.*, pág. 13.

apesar disso não se concretiza, torna-se inevitável o desprestígio do Governo, o que poderá acarretar dificuldades à manutenção do regime democrático.

CONCLUSÕES

1º) que, cumpre estabelecer um sistema de O & M na Administração Pública brasileira, cujo centro fique coordenado à Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P.

2º) que, cumpre estabelecer um sistema continuado de planejamento na Administração Pública brasileira, cujo centro fique coordenado à Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P.

3º) que, cumpre submeter as autarquias, sociedades de economia mista, e outras entidades semi-públicas que exercem funções de interesse público, relacionadas com o Tesouro Nacional, ao mesmo sistema orçamentário vigente para a União.

4º) que, cumpre fazer um demonstrativo das contas públicas que não se enquadrem no sistema orçamentário vigente no Brasil.

5º) que, cumpre fazer ampla divulgação do Orçamento da União em todo o território nacional.

Desvio de Função

VENERO CAETANO DA FONSECA

DE um modo geral, os candidatos ao serviço público são atraídos pelos vencimentos dos respectivos cargos, dentro de uma faixa de motivação subjetiva.

Assim é que, relativamente aos estudantes — para os quais o emprego público é um meio e não um fim — os vencimentos, embora, reduzidos representam sempre um justificado interesse.

Mas, infelizmente, os nossos níveis de vencimentos solapados pela inflação, não constituem, objetivamente, atração suficiente, para movimentar um grande número de pretendentes, que tencionam fazer carreira, erigindo o serviço público em meta, a ser atingida pela progressão funcional.

Os universitários, comumente, pedem exoneração ao término do curso.

Muitos servidores exercem também atividades privadas, suplementando os vencimentos com salários de empresas particulares, transformando o trabalho da repartição em tarefa meramente acessória.

Por outro lado, as funções gratificadas, que seriam um estímulo ao esforço de profissionalização, representam, via de regra, um acréscimo de vencimentos pequenos, insuficiente para despertar maiores interesses.

Há, enfim, um grande número de funcionários que ingressam no serviço público, casualmente, sem um mínimo de vocação. Fazem concurso para artífice, por exemplo, como teriam feito para marinheiro ou datilógrafo.

Os vencimentos anunciados naquele momento de sua vida significavam-lhes um proveito imediato.

Completamente sem qualquer tendência para o exercício do cargo, vão esses funcionários, gradativamente, sendo experimentados, por conveniência da administração, em diversas atribuições, até que se ajustem, com um rendimento útil, em tarefas realmente consentâneas com as suas autênticas possibilidades e vocações.

Daí ser comum em muitas repartições a falta de coincidência formal dos encargos com os respectivos executantes, ocupantes

de cargos cujas denominações diferem inteiramente daquelas atividades que a nomenclatura dos cargos poderia sugerir.

Atendente funcionando como datilógrafo; escriturário, como atendente; eletricista trabalhando como motorista; laboratorista, como oficial de administração; artífice, como cabineiro de elevador, etc. etc.

A ocorrência de trabalhos diversos daqueles pertinentes aos cargos é ainda maior no que concerne a funcionários interinos, por falta de verificação de aptidões através das provas de um concurso.

São êsses e aquêles servidores inadaptados às tarefas que seriam próprias de seus cargos e, por isso, exercem outras, relacionadas com outros cargos.

Para corrigir êsses desvios de funções, foi criado, pela Lei nº 3.780 de 12-7-960, o instituto da readaptação, regulamentado pelo Decreto nº 49.370 de 29-11-960.

Na forma do art. 43 da lei citada,

“será readaptado o funcionário que venha exercendo, ininterruptamente, e por prazo superior a dois (2) anos, atribuições diversas das pertinentes à classe em que fôr enquadrado, ou haja exercido estas atribuições, até 21 de agosto de 1959, por mais de 5 (cinco) anos ininterruptos”.

Paralelamente a essa solução, dispôs o art. 47 da referida lei:

“Art. 47. Após a implantação do novo sistema de de classificação, respeitadas as exceções previstas nesta lei, será responsabilizado o Chefe de Serviço, sob pena de demissão, ou destituição de função, que conferir a a qualquer servidor atribuição diversa da pertinente à classe a que pertence. Em caso algum poderá tal fato acarretar a reclassificação do funcionário ou sua readaptação; determinará apenas a correção da irregularidade, mediante retorno do funcionário às atribuições do seu cargo”.

Foi, sem dúvida, uma proibição radical. Visando a atenuar-lhe os efeitos, através de uma sábia interpretação da Comissão de Classificação de Cargos, decidiu-se que

“o assunto se apresenta, de fato, complexo, e somente admitirá solução após a definição de atribuições das séries de classes ou classes dos grupos ocupacionais respectivos”. (D. O. de 14-3-961).

Essa inteligente e oportuna correção interpretativa foi um importante passo a diminuir o impacto que causaria o aludido art. 47, se aplicado fôsse, súbitamente, sem os preparativos necessários.

Outras medidas, no mesmo sentido, já estarão, por certo, sendo cogitadas, à vista dos problemas gerados pela proibição de "conferir a qualquer servidor atribuição diversa da pertinente à classe a que pertence".

E' verdade que o Estatuto dos Funcionários — Lei nº 1.711 de 28-10-52, — já dizia, em seu art. 7º, § 3º que

"E' vedado atribuir-se ao funcionário encargos ou serviços diferentes dos que os próprios de sua carreira ou cargo, e como tais sejam definidos em Leis ou Regulamentos".

E' verdade também, que, antes como agora, ainda não ocorreu a prevista (art. 7º, § 1º do E. F. e art. 6º da Lei 3.780 de 12-7-960) especificação, em regulamento, das atribuições, responsabilidades e demais características pertinentes a cada classe.

Ainda assim, já está pôsto o problema, pois o anexo I da Lei nº 3.780 de 1960 sintetiza as características das classes. E, também, atualmente, já está — anteriormente não estava — combinada, expressa e objetivamente, no art. 47 da Lei 3.780 de 1960, a penalidade correspondente à infração.

Então, publicado o enquadramento definitivo, terá a Repartição que observar a proibição do art. 47?

Rigorosamente, parece-nos que não, visto como isso só será possível depois que forem especificadas em regulamento as atribuições, responsabilidades e demais características pertinentes a cada classe (art. 6º da Lei nº 3.780 de 1960).

E' essa regulamentação por certo que redescobrirá, no mal-sinado art. 47, ângulos menos perigosos e menos inconvenientes à administração do que aquêles friamente ostentados pela lei.

Enquanto não fôr alterado o art. 47, também muito poderá fazer para reformular os seus efeitos a Divisão de Classificação de Cargos, com podêres, inclusive, para preparar instruções e atos necessários à perfeita execução da Lei nº 3.780-60 (art. 40, item VI)

Aliás, o art. 23 do Decreto nº 49.370 de 29-11-960 — que dispôs sobre a readaptação — já, também sãbiamente, adiou aplicação do art. 47, quando diz:

"Após a implantação do nôvo sistema de classificação, constante da Lei nº 3.780, de 12-7-960, e *concluída a readaptação de que trata êste decreto* (o grifo

é nosso), será responsabilizado o Chefe do Serviço, sob pena de demissão ou destituição, que conferir a qualquer servidor atribuição diversa da pertinente à classe a que pertence”.

A readaptação só poderá corrigir o desvio da função, se este

“dura, pelo menos, há mais de dois anos ininterruptos, imediatamente antes de 12 de julho de 1960, ou mais de cinco anos ininterruptos, imediatamente antes de 21 de agosto de 1959” (art. 7º, II, Decreto nº 49.370 de 1960).

Os desvios de funções, fora daquela duração ou que, também no interesse do serviço, continuarem — e continuam — ocorrendo, só poderão ser retificados por uma nova lei.

Foi o que aconteceu, recentemente, com os operadores postais do DCT, autorizados a ingressar na classe inicial da Série de Classes a cujas tarefas típicas corresponder o trabalho que esses funcionários venham executando.

E' a própria Lei nº 4.203, de 7-3-63, publicada no *Diário Oficial* de 8-2-63, reconhecendo que continuam os inevitáveis desvios de funções, quando dispõe no parágrafo único do art. 3º.

“Parágrafo único. Se houver funcionários beneficiados pela execução contida neste artigo que, antes ou depois do advento da Lei nº 3.780, de 1960, tenham sido deslocados por absoluta necessidade dos serviços, para o exercício de atribuições diversas das pertinentes à Série de Classes de Operador Postal, no caso de o deslocamento contar, nesta data, pelo menos, dois anos ininterruptos, a ele ficará assegurado o direito de optar pelo ingresso na classe inicial da Série de Classes a cujas tarefas típicas corresponder o trabalho que esses funcionários venham executando.

Estudos mais acurados, orientarão as modificações que a realidade exige, relativamente aos arts. 43 e 47 da Lei nº 3.780 de 1960.

O registro dessas observações é apenas uma constatação do descompasso da lei com a vivência do serviço público.

Todavia, lembramos que a fatalidade do desvio de função, imposta pelas necessidades do serviço, só tenderá a desaparecer mediante, inclusive, a reformulação do recrutamento e seleção de pessoal, baseada em apurações vocacionais.

MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

CRÍTICA DE LIVROS

Educar para a Democracia

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

Vida e Educação (JOHN DEWEY),
tradução de ANÍSIO TEIXEIRA. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

SOB o título *Vida e Educação* foram traduzidos e reunidos dois ensaios ("The Child and The Curriculum" e "Interest and Effort in Education") escritos por JOHN DEWEY. Traduziu-os ANÍSIO TEIXEIRA, ex-discípulo do autor e geralmente apontado como o mais autorizado intérprete do seu pensamento, entre nós.

Não obstante as limitações que os respectivos títulos sugerem à primeira vista, os dois ensaios foram concebidos com tal amplitude de idéias que a filosofia de DEWEY sobre educação deles emerge com suficiente clareza. O título mais amplo de *Vida e Educação* que os enfeixa num só volume se justifica plenamente, porque após a leitura dos referidos ensaios subsiste no espírito do leitor, como síntese do pensamento deweyano, o conceito de que educação é vida.

Certamente que muito contribui para êsse resultado a opulenta introdução em que ANÍSIO TEIXEIRA expõe, nos seus lineamentos básicos, a pedagogia do DEWEY, antecipando e esclarecendo certas categorias de pensamento com as quais o leitor vai se defrontar mais adiante.

Mesmo, entretanto, que se abstraísse essa introdução seria possível conceber-se com razoável exatidão aquela pedagogia, tais a índole a riqueza dos comentários com que foram tratados os problemas do currículo da escola primária e do esforço em educação.

Êstes modestos comentários pretendem demonstrar tal possibilidade. Ao elaborá-los cingimo-nos, exclusivamente, ao texto dos aludidos ensaios, dêle retirando os tópicos e observações que apresentamos a seguir.

COMO DEWEY CONCEBE A EDUCAÇÃO

Para DEWEY o processo educativo estabelece a ligação entre dois polos: o indivíduo e a experiência da sociedade. Pode êle ser encarado do ponto-de-vista lógico ou do ponto-de-vista psicológico, conforme se considere o resultado por êle obtido ou a sucessão das experiências que conduzem a êsse resultado.

“Pode-se comparar a diferença entre o ponto-de-vista lógico e o psicológico — escreve DEWEY (pág. 67) — com a diferença que existe entre as notas que um explorador toma em um país desconhecido, onde tente descobrir e traçar um caminho, e o mapa perfeito e acabado que se constrói depois que a região tenha sido definitivamente explorada. Os dois são mutuamente dependentes. Sem a marcha tortuosa e incerta do explorador, não se poderiam colher os fatos necessários para o levantamento completo do mapa. Por outro lado, ninguém se beneficiaria com a viagem do explorador, se ela não fôsse comparada com outras viagens semelhantes de outros exploradores; se os fatos geográficos novos, os rios, as montanhas etc., não fôsem examinados em relação a fatos similares já descobertos naquela região. O mapa corodena as experiência individuais, articula umas com as outras, desprezando por completo as circunstâncias locais e temporais e os acidentes de sua descoberta original.

Que utilidade tem, porém essa fórmula organizada e científica da experiência? Que é o mapa?

Digamos, em primeiro lugar, o que êle não é. Não é um sucedâneo da experiência pessoal. O mapa não representa uma viagem.

Os resultados formulados e sistematizados de uma ciência, de um ramo do saber, de um estudo não equivalem às experiências diretas e individuais. A fórmula matemática da queda de um corpo não substitui contato pessoal e a experiência direta com um corpo que cai.

O mapa, entretanto, que é um sumário e uma apresentação ordenada das experiências anteriores, serve de guia para experiência futuras; facilita o controle; economiza esforços, poupando os passos inúteis; e mostra os caminhos por onde mais rápida e certamente se pode chegar aos resultados almejados”.

Há nessas palavras uma nítida tomada de posição. Ao escrevê-las DEWEY se mostra contrário à idéia de que existe um antagonismo irremediável entre o aspecto lógico e psicológico do processo educativo. Para ele os dois aspectos são complementares; nem um nem outro encerra toda a realidade; nem um nem outro a representa em definitivo. O destino de ambos é uma espécie de reconstrução integradora, através da qual se abrem novas perspectivas ao processo de crescimento:

“A organização lógica não é antagonica à organização psicológica. Os resultados obtidos pela primeira ocupam uma posição crítica, decisiva, no processo de crescimento”. (Pág. 70).

Na infinita sucessão de atos através dos quais a vida a cada momento se transforma e nos transforma, os resultados que vão sendo alcançados, e que representam frutos de experiências pretéritas, fornecem os elementos orientadores de experiências futuras.

Os dois polos do processo educativo: o individual e o social estão ambos sujeitos à mesma lei. A função da educação, tanto em relação ao indivíduo, como em relação à sociedade, é promover o desenvolvimento da experiência pela experiência.

O PAPEL DO PROFESSOR NO PROCESSO EDUCATIVO

O processo de desenvolvimento da experiência pela experiência precisa ser dirigido e orientado como atividade consciente. É uma vez que a experiência se adquire e se reconstrói em função da vida, a seleção dos meios que a ela conduzem deve obedecer a critérios tirados da própria vida.

O papel do professor no processo educativo é, precisamente, o de exercer aquela direção. “Sua tarefa — observa DEWEYS (pág. 71) — é a de conduzir uma tarefa viva e pessoal. Portanto o que lhe importa, como mestre, são os modos por que a matéria se torna uma parte daquela experiência; é o que realmente existe na criança de utilizável com referência àquela experiência; o processo por que esses elementos podem ser aproveitados; o modo como seu próprio conhecimento da matéria possa assisti-lo na interpretação dos desejos e atividades infantis, e, por fim, a descoberta do meio em que a criança deve ser colocada para que seu crescimento venha a ser devidamente orientado”.

Para DEWEY o papel do professor no processo educativo é, portanto, essencialmente dinâmico e criador; traduz-se na constatação das etapas de crescimento, na interpretação das experiên-

cias a elas correspondentes, e na eleição dos estímulos capazes de tornarem a aprendizagem viva e interessante, através do adequado aproveitamento das possibilidades do educando. É, em suma, de tirar partido do mecanismo psicológico pelo qual o educando poderá ser impulsionado de um estágio de crescimento para outro mais elevado, segundo suas próprias necessidades e conforme as experiências que já logrou adquirir.

DEWEY imprime a essas idéias contôrno muito nítido quando condena a concepção do ensino como processo de acumular conhecimentos que não guardam uma relação positiva com a experiência total e progressiva do educando. A tal acumulação de conhecimentos, que chama de "acrêscimo puramente externo à vida real", êle atribui três conseqüências maléficas (pág. 73):

1ª) a falta de conexão orgânica entre aquilo que se ensina e aquilo que a criança já viu, sentiu e amou;

2ª) a falta de motivação; e

3ª) a deformação do conhecimento, pela necessidade de ajustá-lo a um nível de aprendizagem, no qual êle perde suas qualidades mais valiosas, sem que as capacidades de raciocínio, de generalização e de abstração do educando sejam desenvolvidas.

Ao participar do processo educativo o professor deve, pois, ter em mente que a vida real do educando é para ser enriquecida "internamente" e não "externamente". Descobrir e aplicar adequadamente os meios que conduzem a êsse desiderato é o seu verdadeiro papel.

A MANEIRA DE COMPREENDER O EDUCANDO E A AUTENTICIDADE DO PROCESSO EDUCATIVO

Dissemos antes que o processo educativo estabelece a ligação entre dois polos: o educando e a experiência da sociedade.

O educando, na medida compatível com o seu estágio de desenvolvimento e das necessidades que lhe são pertinentes deve absorver a experiência da sociedade e reconstruí-la, usando suas próprias experiências, para chegar a experiências novas e mais avançadas que lhe permitirão novas reconstruções, e assim sucessivamente.

Na aprendizagem sistematizada a experiência da sociedade é organizada sob a forma de programas, em planos de estudo, face aos quais cabe ao educador determinar e dosar os meios que melhor lhe permitam orientar a atividades mental do educando.

Ora, isso jamais será possível a menos que se conceba o educando mais como um elemento ativo do que propriamente receptivo, que deve ser orientado e não compelido, nesse processo de aquisição e elaboração da experiência.

Em realidade, o educando não funciona como um receptáculo no qual o mestre deposita o conhecimento; funciona como um problema, cuja configuração sugere o ângulo pelo qual deve ser abordado por quem se propõe a resolvê-lo. Os impulsos que nele existem, potencialmente, devem ser aproveitados e guiados, a fim de que encontrem os melhores caminhos para a sua realização.

Na pedagogia de DEWEY o educando deve ser compreendido como uma síntese de capacidades que devem ser desenvolvidas, exercitadas e realizadas.

O INTERESSE PELA APRENDIZAGEM COMO EXPRESSÃO DA
CORRESPONDÊNCIA ENTRE OS MEIOS E OS FINS
DO PROCESSO EDUCATIVO

Mas se é a relação entre aquilo que dá ao educando e aquilo que ele precisava receber que confere autenticidade ao processo educativo, neste último o fator interesse desempenha uma função de grande importância.

Educação significa atividade; e "psicológicamente é impossível desenvolver qualquer atividade sem que algum interesse entre em jogo". (Pág. 84).

Os meios através dos quais o processo educativo alcança o educando e que constituem para este, talvez, a própria imagem do referido processo hão de estar sujeitos à lei do interesse.

O mérito e, em grande parte, o ponto fraco da pedagogia de DEWEY deriva da maneira segundo a qual ela concebe o interesse. Não lhe parece que possa haver legítima correspondência entre os meios e os fins da educação senão quando o interesse do educando nasce de "uma correspondência entre o fato que deve ser apreendido ou a ação que deve ser praticada e o agente que por essa atividade se vai desenvolver".

O processo educativo não cria o interesse; limita-se a constata-lo, orientá-lo e desenvolvê-lo. O fato a aprender ou a ação a praticar encontram-se ambos na direção do próprio crescimento do agente "que os reclama imperiosamente para se realizar a si mesmo". (Pág. 88).

Então certos meios como o castigo e a recompensa, que apenas produzem um falso interesse, jamais se identificam com os verdadeiros fins do processo educativo. Um e outra denotam que

a aprendizagem, em si mesma, carece de motivação, e que esta deve ser buscada externamente. Um e outra são simples substitutos de um motivo real e vivo para o estudo.

“Aprender a lição — comenta DEWEY — é afinal melhor do que ser repreendido, ser levado ao ridículo, ficar prêso na escola, receber notas baixas, ser reprovado”. (Pág. 78).

.....

.....

“Oferecer à criança um prêmio, ou uma promessa de afeição, ou a promoção, ou lhe assegurar que ganhará dinheiro mais tarde ou terá uma posição saliente na sociedade, são outros modos falsos de despertar interesse”. (Pág. 103).

DEWEY completa a sua crítica, dizendo que recompensa e castigo são artifícios de efeitos nocivos, pois conduzem à simulação: o educando, pelo temor do castigo ou pela sedução da recompensa, assume uma atitude de aparente aplicação à aprendizagem. Sob o influxo de tais artifícios, o verdadeiro interesse é substituído pelo esforço provocado externamente, do que resulta “uma separação entre o eu e o fato a ser assimilado ou a tarefa a ser realizada, produzindo-se assim um hábito de dissociação da atividade”.

Enquanto aparentemente absorvido pelo trabalho que lhe é imposto, o educando libera sua natureza íntima e profunda, no sentido de seus verdadeiros interesses, porque:

“Não se pode suprimir a tendência infantil para realizar os próprios impulsos”. (Pág. 91).

A PEDAGOGIA DE DEWEY E A REALIDADE POLÍTICO-SOCIAL

Quando afirmamos que na maneira de conceber o interesse a pedagogia de DEWEY revelava seu mérito e seu ponto fraco, tínhamos o espírito voltado para os aspectos políticos e sociais do problema.

Talvez depois de SPARTA não se tenha notícia de um sistema pedagógico de tão profundas motivações políticas como o de DEWEY. A pedagogia da Idade Média tinha caráter político bastante acentuado, mas, como decorrência das relações entre o Estado e a Igreja. Seus compromissos eram antes de tudo, com esta e não com aquele. Numa época em que o magistério podia

ser considerado uma função tipicamente eclesiástica, as motivações da pedagogia eram, primordialmente, religiosas e, decorrentemente, políticas. No Enciclopedismo e na Revolução Francesa, as relações entre a pedagogia e a política se processaram muito mais no plano da filosofia e da moral social do que, propriamente, no dos sistemas de administração e de governo. A obra de ROUSSEAU, talvez, a mais característica desse período, parece confirmar tais observações. Já em DEWEY há uma ligação direta e profunda entre pedagogia e política, tomado este último vocabulo na sua acepção mais objetiva. E' difícil conceber-se a pedagogia de DEWEY dissociada do sistema democrático, ao qual ela se propõe servir.

Quando nos pomos a meditar sobre essa conclusão, ocorrenos indagar se a Democracia que DEWEY concebeu e os meios através dos quais imaginou poder alcançá-los, não teriam um forte matiz de utopismo?

DEWEY proscree os processos compulsórios, as imposições, as fórmulas que contrariem as manifestações espontâneas da natureza do educando. Entende que este, no processo educativo, deve ser compreendido, orientado e não compelido.

Mas, até que ponto essas idéias resistem aos embates da realidade político-social? Até que ponto seria possível harmonizá-las com certos instrumentos nos quais a sociedade, através dos séculos, se tem abroquelado para garantir sua própria sobrevivência?

A adaptação à vida social freqüentemente exige que as tendências, os impulsos, os interesses do indivíduo sejam contidos e até mesmo contrariados. Raramente o ajustamento dos valores individuais às formas de conduta que a coletividade sancionou como necessárias ou convenientes ao seu desenvolvimento se processa de outra maneira. Mesmo na mais pura democracia, as acomodações indispensáveis à realização dos interesses coletivos são freqüentemente obtidas mediante a repressão das tendências, dos sentimentos e das atitudes do indivíduo. Mesmo a mais pura democracia tem suas leis, seus princípios, cuja observância é garantida por um mecanismo de coação, diante do qual o indivíduo tem de curvar-se, ainda que para isso precise sacrificar o que há de mais natural e espontâneo em si mesmo.

REGISTRO ADMINISTRATIVO

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Ação Democrática — Publicação mensal do Instituto de Ação Democrática. Ano IV. Nº 43, Dezembro de 1962. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.

América Latina — Centro Latino-Americano de Pesquisa em Ciências Sociais. Ano V. Nº 3. Janeiro-junho de 1962. Rio de Janeiro. Brasil.

Atualidades Administrativas — Boletim Informativo Trimestral do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. Ano IV. Nº 13. Terceiro trimestre, 1962. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.

Boletim Informativo de Pessoal do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Nº 25. Janeiro, 1962. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.

Boletim Alemão — Nº 9. Novembro-dezembro, 1962. Bonn. Alemanha.

Boletim de la Biblioteca — Órgão de la Biblioteca del Colegio de Abogados de Lima. 1960-1961. Lima. Peru.

Boletim de la Dirección General Impositiva — De la Secretaría de Estado de Hacienda del la Dirección General Impositiva — Poder Ejecutivo Nacional. Nº 108. Volume 18. Diciembre, 1962. Buenos Aires. Argentina.

Boletim de Higiene Mental — Ano XVIII. Nº 205-08. Vol. 2º fase. Setembro-dezembro, 1961. Juqueri, Estado de São Paulo (Estrada de Ferro Santos-Jundiaí — Franco da Rocha). Brasil.

Guanabara Industrial — Órgão oficial do Centro Industrial do Rio de Janeiro e da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara. Ano I. Nº 1. Fevereiro, 1963.

Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.

Boletim Mensal — Da FIEGA e CIRJ — Federação das Indústrias do Estado da Guanabara e Centro Industrial do Rio de Janeiro. Nº 96. Dezembro, 1962. Rio de Janeiro, Guanabara. Brasil.

Boletim da Universidade do Ceará — Ano Bol. Univ. Ceará. Nº 1. Vol. 7. Janeiro-fevereiro, 1962. Fortaleza. Est. do Ceará. Brasil.

Brasil — Servicio de Propaganda y Expansion Comercial de la Embajada del Brasil (SEPRO). Ano XVIII. Nº 5. Outubro-noviembro-diciembre, 1962. Asuncion. Paraguay.

Brasil Açucareiro — Ano XXX. Números 3 e 4. Vol. LX. Setembro-outubro, 1962. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.

Bulletin Analytique de Documentation Politique, Économique et Sociales Contemporaine — De la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 17è année. Nº 6. Août, 1962. Paris. France.

Carta Mensal — Órgão do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio e da Administração Nacional do Serv. Social do Comércio (CNC-SESC). Ano VIII. Nº 92-3. Novembro-dezembro, 1962. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.

Centro Latino Americano de Investigaciones en Ciencias Sociales — Bibliografia. Vol. 1. Noviembre-Diciembre, 1962. Centro, Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.

Ciencias Sociales — Economía — Sociología Derecho. Ano V. Nº 7. Vol. II. Junio de 1962. Medellín. Colombia.

O Comerciarío — Órgão da Associação dos Empregados no Comércio

de S. Paulo. Ano XXXV. Nº 235. Dezembro, 1962. São Paulo. Estado de S. Paulo. Brasil.

O *Cultivador* — Órgão oficial informativo, agrícola e cultural da Escola Agropecuária de Santa Teresa, Estado do Espírito Santo. Ano XV. Nº 185-6. Novembro-dezembro, 1962. São João de Petrópolis, Estado do Espírito Santo. Brasil.

La Scienza e la Tecnica Della Organizzazione Nella Publica Amministrazione — Rivista trimestrale. Ano IX. Nº 3. Luglio-Settembre, 1962. Milano, Italia.

Diário Oficial do Estado de Sergipe — Ano XLIV. Nº 14.661. 12 de fev. de 1963. Aracaju, Estado de Sergipe. Brasil.

ECA — Revista del Instituto Superior de Ciencias Administrativas. Ano IV. Nº 11. Abril-junio, 1962. Buenos Aires, Argentina (Calle 53, nº 419, La Plata. Telefono 27328, Argentina).

IDORT — Revista do Instituto de Organização Racional do Trabalho. Comité Nacional Brasileiro filiado ao Comité International de l'Organisation Scientifique, com sede em Genebra (CIOS) — Ano XXI. Nº 371-72. Novembro-dezembro, 1962. Rio de Janeiro, Bahia e Estado de São Paulo. Brasil.

Informações do Uruguai — Publicação do Serviço de Propaganda e Expansão Comercial (SEPRO) da Embaixada do Brasil. Ano I. Nº 6. 1-12-962. Montevideu — Uruguay.

Jornal dos Hospitais — Órgão oficial da Associação de Hospitais do Rio de Janeiro. Ano II. Nº 13. Dezembro, 1962. Rio de Janeiro, Brasil.

Jurisprudência e Doutrina — Publicação autorizada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, Tribunal Regional do Trabalho, sediado em Fortaleza (7ª Região), Tribunal de Contas do Estado do Ceará e Ordem dos Advogados

(Secção do Ceará). Revista trimestral de divulgação exclusiva de matéria jurídica. Nº 44. Outubro-novembro-dezembro, 1961. Fortaleza. Estado do Ceará. Brasil.

O *Labor* — Órgão do Pessoal da Fábrica Presidente Vargas. Ano XVIII. Nº 381. Vol. quinzenário. 15-1-963. Piquete, Estado de S. Paulo. Brasil.

Livros de Portugal — Novidades — Ecos — Bibliografia. Boletim Mensal do Grémio Nacional dos Editores e Livreiros. Ano. Nº 49. Janeiro, 1963. Largo de Andaluz, Lisboa. Portugal.

Mensário Estatístico — Publicação do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda. Movimento Bancário do Brasil. Dezembro, 1960-1961. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.

Mensário Estatístico do Estado da Guanabara — Publicação do Departamento de Geografia e Estatística da Secretaria Geral do Interior e Segurança do Estado da Guanabara. Nº 183. Abril-junho, 1962. Rio de Janeiro. Estado da Guanabara. Brasil.

Nordeste — Revista de la Facultad de Humanidades de la Universidad nacional del Nordeste. Nº 3. Diciembre, 1961. Resistência (Chaco). República Argentina.

Notícias de Portugal — Boletim semanal do Secretariado Nacional de Informação. Ano XVI. Nº 825. 23-2-963. Palácio. Foz, Lisboa, Portugal.

Noticiário das Nações Unidas — Ano XII. Nº 5. Novembro-dezembro. 1962. Centro de Informações das Nações Unidas. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil

Paraná Econômico — Órgão defensor dos interesses econômicos do Estado. Publicação pela Federação do Comércio do Estado do Paraná, em colaboração com a Federação das Indústrias do Paraná, do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Nacional de Apre-

- diagem Comercial (SENAC). Ano X. Nº 116-17. Novembro-dezembro, 1962. Curitiba, Paraná. Brasil.
- Revista Brasileira de Malariologia e Doenças Tropicais* — Publicação da Divisão de Cooperação e Divulgação do Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNER) — Ministério da Saúde. Ano Nºs 1 e 2. Vol. XIV Janeiro-junho, 1962. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil. (Acompanha, um índice referente ao ano de 1961).
- Revista Ceres* — Publicação de ensinamentos teóricos e práticos sobre Agricultura, Veterinária, Indústrias Rurais. Nº 65, Vol. XI. Julho-dezembro, 1961. Viçosa, Estado de Minas Gerais. Brasil.
- Revista do Clube Municipal* — Órgão oficial desta Associação de Classe. Nºs 267-69. Janeiro-março, 1963. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.
- Revista D.E.R.* — Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de S. Paulo. Ano XXVII. Nº 31. Vol. XXIII. Março, 1962. São Paulo. Brasil.
- Revista da Escola de Minas* — Publicada por alunos e reconhecida pelo Diretório Acadêmico da Escola de Minas de Ouro Preto. Fundada em 1936. Para Geologia, Engenharia de Minas, Engenharia Civil, Engenharia Metalúrgica. Nº 6. Vol. XXII. Junho, 1962. Ouro Preto, Estado de Minas Gerais. Brasil.
- Revista de Finanças Públicas* — Do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Ano XXII. Nº 224. Outubro-novembro-dezembro, 1962. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.
- Revista del Foro* — Órgano del Colegio de Abogados de Lima. Ano XLVII. Nº 2-3. Julio-diciembre, 1961. Lima. Peru.
- Rodovia* — Revista mensal editada pelo Serviço de Relações Públicas do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Ano XXIV. Nº 258. Nov-dez., 1962. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.
- Uberlândia Comercial* — Órgão de divulgação da Associação Comercial, Industrial e Agro-pecuária. Ano I. Nº 10. Janeiro, 1963. Uberlândia, Minas Gerais. Brasil.
- Livros de Portugal* — Novidades: Ecos — Bibliografia. Ano 1963. Nº 49. 1963. Lisboa — Portugal.
- Universidad* — Publicación de la Universidad Nacional del Litoral. Ano 1962. Nº 53. Julio-setiembre, 1962. Republica Argentina (Santa Fé).
- Boletim Técnico do Instituto Agrônomico do Norte* — As Caatingas do Rio Negro — Lúcio Salgado Vieira — João Pedro S. O. Filho. Contribuição ao Estudo dos Solos de Breves — Lúcio Salgado Vieira e Waldir Hugo Santos. Levantamento de Solos e Classificação de Terras — Fazenda São Salvador — Thomas H. Day — Waldir Hugo Santos. Ano 1962. Nº 42. 1962. Belém — Pará, Brasil.
- Boletim Técnico do Instituto Agrônomico do Norte* — Pragas da bananeira que ocorrem na Amazônia e seu combate. Alguns dados sobre pragas do marupa — Ocorrência de lagartas militares na Amazônia — Catálogo dos insetos que atacam as plantas cultivadas da Amazônia — Elias Sefer, engenheiro agrônomo. Ano 1961. Nº 43. Vol. 2. 1961. Belém — Pará, Brasil.
- Universidad de la Habana* — Publicación Bimestral. Ano 1962. Nº 156. Maio a Hunio, 1962. Habana, Cuba.
- Vida Universitária* — Editorial. Ano XIII. Nº 144. Vol. 2. Agosto de 1962. Habana — Cuba.
- Vida Universitária* — Editorial. Ano XIII. Nº 145. Vol. 3. Septiembre, 1962. Habana — Cuba.
- Vida Universitária* — Editorial. Ano XIII. Nº 143. Vol. 1. Julio, 1962. Habana — Cuba.

- Américas* — Revista. Ano 1962. Número 10. Vol. XIV. Outubro, 1962. União Pan-Americana.
- Edições Brasileiras* — Catálogo Trimestral de Livros Publicados no Brasil. Ano 1963. Vol. 1. 1º de janeiro de 1963. Rio de Janeiro.
- Livros de Portugal* — Novidades Ecos-Bibliografia. Ano 1963. Volume 1. Fevereiro, 1963. Lisboa — Portugal.
- Boletim Brasileiro* — Servicio de propaganda y expansion comercial del Brasil (Sepro) en el Uruguay Embajada del Brasil. Ano XVI. Nº 11. Vol. 1. Novembro, 1962. Montevideo. Uruguai.
- O Reporter* — Jornal. Ano XXX. Nº 4.090. 23 de março de 1963. Uberlândia. Minas Gerais. Brasil.
- Reporter* — Jornal. Ano XXX. Número 4.059. 28 de janeiro de 1963. Uberlândia. Minas Gerais. Brasil.
- Reporter* — Jornal. Ano XXX. Número 4.077. 28 de fevereiro de 1963. Uberlândia. Minas Gerais. Brasil.
- Transactions of the Connecticut Academy of Arts And Sciences* — Current Marks on Firm Mud Bottoms. Vol. 42. October, 1961. Estados Unidos.
- Transactions of The Connecticut Academy of Arts And Sciences* — Current Marks on Firm Mud Bottoms. Ano 1962. Vol. 42. October, 1962. Estados Unidos da América.
- Brasil Açucareiro* — Instituto do Açúcar e do Alcool. Ano XXXI. Números 1 e 2. Vol. LXI. Janeiro e fevereiro, 1963. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.
- Brasil Açucareiro* — Instituto do Açúcar e do Alcool. Ano XXX. Números 5 e 6, vol. LX. Novembro-dezembro, 1962. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.
- Turismo* — Turismo de Portugal. Ano 1963. Vol. Impresso. Janeiro, 1963. Portugal.
- Boletim Mensal* — Federação das Indústrias do Estado da Guanabara. Centro Industrial do Rio de Janeiro. Boletim Mensal. Ano 1962. Nº 96. Dezembro, 1962. Estado da Guanabara. Rio de Janeiro. Brasil.
- Boletim Informativo da Universidad de Minas Gerais* — Ano VIII. Nº 11. Outubro, 1962. Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais. Brasil.
- Pan American Health Organization* — (Seminario sobre organizacion y administracion de servicios de salud publica en sudamerica). Ano 1963. 21 de janeiro de 1963. Pan American Health Organization.
- Revista do I. R. B.* — Instituto de Resseguros do Brasil. Ano XXIII. Nº 136. Vol. 1. fevereiro, 1963. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.
- Revista do I. R. B.* — Instituto de Resseguros do Brasil. Ano XXIII. Nº 136. Vol. 2. Dezembro, 1962. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.
- IDORT* — Integração do Rio Paraná na Economia Nacional: Navegação Racionalizada. Ano XXXII. Nºs 373-374. Janeiro-fevereiro, 1963. São Paulo, capital do Estado de São Paulo. Brasil.
- Revista* — Da Associação Paulista de Cirurgiões-Dentistas. Ano 1961. Nº 5. Vol. 15. Setembro-outubro, 1961. São Paulo, capital do Estado de S. Paulo. Brasil.
- Revista* — Da Associação Paulista de Cirurgiões-Dentistas. Ano 1962. Nº 6. Vol. 16. Novembro-dezembro, 1962. S. Paulo. Brasil.
- Derecho Fiscal* — Legislacion, Jurisprudencia y Doctrina. Ano XII. Nº 135. Vol. 2. Setiembre, 1962. Buenos Aires. Argentina.
- Derecho Fiscal* — Legislacion, Jurisprudencia y Doctrina. Ano XII. Nº 134. Vol. 1. Agosto, 1962. Buenos Aires. Argentina.
- United Nations Engagement Calendar* Calendrier — Agenda Officiel des

- Nations Unies. 1963. Estados Unidos da América.
- Notícias de Portugal* — Boletim Semanal do Secretariado Nacional da Informação. Ano XVI. Nº 829. 23 de março de 1963. Portugal.
- Boletim Alemão* — Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil (SEPRO). Ano 1962. Nº 9. 11 de dezembro, 1962. Loblenzer Str. 98b — Bonn — Alemanha.
- O Labor* — Jornal Quinzenário. Ano XVIII. Nº 381. Vol. 1. 15 de janeiro de 1963. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.
- Boocks* — About the United Nations. Ano — United Nations, Sales Section. United Nations, New York. Estados Unidos da América.
- Boletim de Higiene Mental* — Jornal publicado pela Instituição de Assistência Social ao Psicopata. Ano XVIII. Nºs 209-212. Vol. 1. Janeiro-abril, 1962. S. Paulo. Brasil.
- A Verdade* — Semanário Católico e Noticioso. Ano XLVI. Nº 2.330. 13 de janeiro de 1963. Baturité, Ceará. Brasil.
- Una Nueva Publicacion de las Naciones Unidas* — A New United Nations Publication. United Nations. News About un Publications .
- Boletim do Pessoal do D. A. S. P.* — Ano XI. Nº 700. 18 dt dezembro de 1962. D.A.S.P., Rio de Janeiro, Guanabara. Brasil.
- União dos Viajantes* — Mensário Social. Ano XXXI. Nº 1. 1 de janeiro de 1963. Santa Maria, Rio Grande do Sul. Brasil.
- Uberlândia Comercial* — Jornal — Órgão de divulgação da Associação Com. Ind. e Agropecuária. Ano 1. Nº 11. Fevereiro, 1963. Uberlândia, Minas Gerais. Brasil.
- Boletim da Associação Comercial de Caruaru* — Ano IV. Nº 89. Outubro, 1962. Pernambuco. Brasil.
- Momento Econômico* — Jornal. Ano 1. Nº 6. 21 de março de 1963. São Paulo. Brasil.
- The U. S. Boocks Exchange, Inc.* — From. Nº 3.335 V. Washington 18, D. C.
- Boletim da Biblioteca do Supremo Tribunal Federal* — Publicação Bimestral. Ano II. Nº 6. 3 de 1963. Rio de Janeiro. Guanabara. Brasil.
- Noticiário das Nações Unidas* — Conferência sobre Ciência e Tecnologia. Ano XIII. Nº 6. Janeiro-fevereiro, 1963. Rio de Janeiro. Brasil.

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

MANDADO DE SEGURANÇA
Nº 7.912 — D. F.

Proventos de aposentadoria. Quando a lei fala em servidor que exercer mais de um cargo ou função gratificada e que, em tal caso, lhe serão atribuídas as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior, refere-se ela, indiscutivelmente, a cargos ou funções gratificadas, efetivamente exercida. Inteligência do disposto no art. 180, § 1º, do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Mandado de Segurança. Ausência de direito líquido e certo — Indeferimento.

Relator: O Sr. Ministro Henrique d'Ávila.

Requerente: Wiggberto de Menezes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos de Mandado de Segurança número 7.012, do Distrito Federal, em que é requerente Wiggberto de Menezes.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, à unanimidade, em denegar a segurança, conforme o relatório e notas taquigráficas em anexo. Custas *ex lege*.

Rio de Janeiro, 5 de outubro de 1959, data do julgamento. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Henrique d'Ávila*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Henrique d'Ávila: — Sr. Presidente. Wiggberto de Menezes impetra a presente segurança contra o Exmo. Sr. Presidente da República, que alterou as bases de sua

aposentadoria, concedida, de início, com as vantagens do padrão CC-6, e modificada afinal, para lhe ser atribuída a função FG-3.

Pedidas as informações de estilo, foram prestadas as constantes de folhas 47-9:

“O impetrante, Oficial Administrativo, classe J, do Quadro I do Ministério da Viação e Obras Públicas, foi aposentado com as vantagens da função gratificada por ele realmente exercida, isto é, de Chefe de Seção de Requisições e Fiscalização da Divisão do Material, símbolo FG-3.

Assim, agindo, a administração deu cumprimento ao disposto na Lei 1.711 de 1952, art. 180, § 1º, que dispõe:

No caso da letra *b*, deste artigo, quando mais de um cargo ou função tenha sido exercido, serão atribuídas as vantagens do maior padrão, desde que lhe corresponda um exercício mínimo de dois anos; fora dessa hipótese, atribuir-se-ão as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior”.

Sobre o assunto, o Sr. Dr. Consultor Geral da República, em parecer nº 201-Z, publicado no *Diário Oficial* de 28 de março de 1962, assim se expressou:

“Quando, pois, a lei fala em servidor que exerceu mais de um cargo ou função gratificada e que, em tal caso, ser-lhe-ão atribuídas as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior” (art. 180, § 1º), tem ela indiscutivelmente em vista um dos cargos ou funções gratificadas exercidas pelo funcionário”.

Posteriormente, o Decreto nº 41.666, de 19 de junho de 1957, regulamentando

o art. 180, §§ 1º e 2º, da Lei 1.711, de 28 de outubro de 1962, diz:

"Art. 6º — No caso da letra b, do art. 1º, quando mais de um cargo ou função tenham sido exercidos, serão atribuídas ao servidor as vantagens do maior padrão, desde que lhe corresponda o exercício mínimo de dois anos.

Parágrafo único — Fora da hipótese deste artigo, ser-lhe-ão atribuídas as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior, dentre os cargos em comissão e funções gratificadas exercidas pelo servidor". (grifo nosso).

Diante da Lei citada, o Decreto que regulamentou o artigo 180, verifica-se que alterou as bases de sua aposentadoria com as vantagens correspondentes a um dos cargos ou funções gratificadas realmente exercidas".

E nesta Superior Instância, a douta Procuradoria Geral da República assim se pronuncia:

"Wiggberto de Menezes impetra mandado de segurança contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República que alterou as bases de sua aposentadoria, concedida, de início, com as vantagens do padrão CC-6 e modificada, afinal, para que lhe atribuir as da FG-3, (Diário Oficial de 23-4-59, pág. 9.301, Dec. fls. 12).

As fls. 45 e seguintes se encontram as informações governamentais. Das mesmas consta que a interpretação do artigo 180 § 1º do Estatuto dos Funcionários, no caso do impetrante, que ocupava, ao passar à inatividade, cargo de oficial administrativo, da classe "J", foi assentada nos termos do parecer do Sr. Consultor Geral da República e do Decreto nº 41.666, de 19-6-57.

Diz, em verdade, o Sr. Dr. Consultor Geral da República, em parecer nº 201-Z, publicado no Diário Oficial de 8 de março de 1962, assim se expressou:

Quando, pois, a lei fala em servidor que exerceu mais de um cargo ou função gratificada e que, em tal caso, se-lhe-ão atribuídas "as vantagens do cargo ou função de remuneração ime-

diatamente inferior" (art. 180, § 1º), tem ela indiscutivelmente em vista um dos cargos ou funções gratificadas exercidas pelo funcionário".

Posteriormente, o Decreto nº 41.666, de 19 de junho de 1957, §§ 1º e 2º, da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, diz:

"Art. 6º — No caso da letra b, do art. 1º, quando mais de um cargo ou função tenham sido exercidos, serão atribuídas ao servidor as vantagens de maior padrão, desde que lhe corresponda o exercício mínimo de dois anos.

Parágrafo único — Fora da hipótese deste artigo ser-lhe-ão atribuídas as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior, dentre os cargos em comissão e funções gratificadas exercidas pelo servidor". (grifo nosso).

Diante da lei citada, o Decreto que regulamentou o art. 180, verifica-se que o impetrante só poderia aposentar-se com as vantagens correspondentes a um dos cargos ou funções gratificadas realmente exercidas".

Ante o exposto, opino pelo indeferimento do pedido inicial".

E' o relatório.

VOTO

Indefiro a sentença, Sr. Presidente, nos precisos termos do parecer da douta Procuradoria Geral da República. Não há direito líquido e certo a reconhecer em prol do impetrante.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Denegaram a segurança, sem divergência de votos.*

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros: Henrique d'Avila, Ary Franco, Rocha Lagôa, Luiz Gallotti, Lafayette de Andrada e Barros Barreto.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Srs. Ministros: Ribeiro da Costa, Nelson Hungria, Cândido Motta Filho e Vilas Boas.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Henrique d'Avila, como substituto do Ex-

celentíssimo Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato. — *Hugo Mosca*, Vice-Diretor Geral.

Publicado no *Diário da Justiça* de 19-3-962, pag. 61.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 39.505 — D. FEDERAL

Demissão de funcionário público. Independência entre a jurisdição disciplinar e a penal.

Essa independência não é absoluta.

Se a justiça criminal nega a existência do fato, não pode subsistir a pena disciplinar imposta pela autoridade administrativa com base nesse mesmo fato.

Relator: O Senhor Ministro Luiz Gallotti.

Embargante: União Federal.

Embargado: Otávio Victor do Espírito Santo.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de embargos no recurso extraordinário nº 39.505, decide o Supremo Tribunal Federal rejeitá-los, de acórdão com as notas juntas.

D. F., 9 de novembro de 1959. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Luiz Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Luiz Gallotti — Na 2ª Turma, assim relatou o eminente Ministro Afrânio Costa (fólias 120-123):

"O recorrente fôra demitido em consequência a inquérito administrativo, do cargo de comissário de polícia classe H, que conseguira mediante concurso e após 21 anos de serviço.

Simultaneamente foi instaurada a ação penal, de que veio afinal a ser absolvido, por acórdão sob a seguinte emenda: (fls. 10)

"Corrupção passiva qualificada. Prova acusatória inidônea. Prova de de-

fesa indicativa de não capacidade moral do apelante para a prática do crime, que o processo lhe imputa. Indícios, discriminados na sentença apelada, destruídos, posteriormente, por documentos apresentados pela defesa. Inversão da situação acusatória, que teria tido por cenário uma sala de delegacia de polícia, repleta de partes, com a intervenção ostensiva de pessoas desclassificadas moralmente. Proveniente do recurso, para absolvição do apelante".

Ajuizou então a presente ação para anular a demissão; vencedor em 1ª instância deixou da ação no Tribunal Federal de Recursos, em grau de embargos, por maioria, prevalecendo o voto do Ministro J. J. Queiroz, por entender... (fls. 92-3).

Certa como é — e nisto há acórdão de todos a independência das jurisdições administrativa e penal, tudo resulta em saber se a absolvição no foro criminal importa, como pretende o Relator, na afirmação de inexistência do delito atribuído ao embargante.

A mim me parece, *data venia*, a despeito dos termos em que foi lavrado o acórdão do Tribunal de Justiça, que não se negou o fato criminoso, mas, apenas, que se teve como inidônea a prova produzida, considerada insuficiente para condenação. Realmente, a prova pode não ter sido suficiente para a condenação criminal do embargante, mas foi, sem dúvida, suficiente para a penalidade administrativa aplicada. Bem sabemos como é difícil a prova de fatos criminosos como os que foram imputados ao embargante.

Afirmou o eminente Advogado do embargante ter sido a decisão administrativa emocional: — foi tomada, sob o impacto da acusação que se fazia contra o embargante. Se, como afirmou S. Excia., não se deve desencorajar os responsáveis pela Administração, digo, desencorajar o servidor público, aceitando facilmente as acusações que contra ele se fizeram, também não podemos desencorajar os responsáveis pela Administração, anulando os seus atos moralizadores, a pretexto de rigorosos. É possível que algumas in-

justiças se façam neste terreno, mas não cabe ao Judiciário repará-las quando, como no caso presente, não se pode acoiar de abusivo ou ilegal o ato impugnado.

Assim, rejeito os embargos, de conformidade com meu pronunciamento, vitorioso no julgamento da apelação".

O relator foi vencido com este voto... (fls. 91).

Sr. Presidente, examinando esse acórdão, tenho para mim que foi a inicondência dos elementos contidos nos autos, bem como a prova produzida em defesa do ora embargante na ação penal que levaram a Egrégia Câmara Criminal do Tribunal de Justiça desta Capital a negar, na realidade, o próprio fato delituoso. Porque, diante dos elementos que conduziram à absolvição, o próprio fato acusatório, para mim, desapareceu. A justiça criminal retirou os elementos de fato em que se apura a prova acusatória.

De modo que, por estas razões, recebo, em parte, os embargos, para, reformando o acórdão embargado, julgar procedente a ação, exceto quanto aos honorários de advogado, que entendo indevidos na espécie".

Veio o recurso extraordinário pelas letras A e D.

O Dr. Procurador Geral é pelo não conhecimento.

Proferiu S. Excia. o seguinte voto (fls. 123-128):

"Diversas vezes tem o Supremo Tribunal agitado a tese da autonomia da instância administrativa, em suas decisões. E sempre tem este Pretório, além do acórdão junto por publicação oficial (fls. 14), reconhecido que, envolvendo matéria a ser deslindada em ação penal, a absolvição nesta sem deixar qualquer resíduo, importa na absorção da instância administrativa, cuja decisão fica, *ipso facto*, sem qualquer efeito ou consequência.

E' exatamente o caso vertente. Basta observar o teor do acórdão absolutório: (fls. 10):

"Acordam os Juizes da Terceira Câmara do Tribunal de Justiça, unanimemente, dar provimento ao recur-

so para absolver, como absolve, o apelante do crime que lhe foi imputado nestes autos. Fica fazendo parte integrante deste acórdão o relatório de fls. 280 e seus parágrafos a duzentos e oitenta e sete. Deduz-se da leitura de todas as peças do processo, inclusive do completo histórico do fato narrado na denúncia, feita a fls. 59, pela comissão do inquérito administrativo, que a acusação atribuída ao apelante se baseia nos depoimentos de José Pereira de Castro, José Joaquim Pequeno, Sedenor Teixeira Pinto e Godofredo da Luiz Braga e Augusto Taveira. Todas essas pessoas, com exceção da última, d-puseram na instrução criminal, reproduzindo, em linhas gerais os depoimentos anteriores prestados nos dois inquéritos. Os depoimentos de ciência própria são os de José Pereira de Castro e Sedenor Teixeira Pinto, que se encontram às fls. 152 e 154, respectivamente. Os três outros depoimentos são complementos dos dois primeiros, isto é, das pessoas citadas pelos acusadores principais como os emprestadores de parte das somas do dinheiro, que teria de ser entregue ao apelante e por este reclamado como condição de soltura e não processamento dos dois detidos, José Pereira de Castro e José Joaquim Pequeno. Esses depoimentos, cujos resumos se encontram no relatório de fls. 60 a 71, foram em conjunto harmônico, entrosados perfeitamente, sem mostra de contradição em partes substanciais, reproduzindo, os seus autores os fatos com precisão e sem discrepância, nas inúmeras vezes em que foram chamados a depor. Nesse particular pode-se dizer que a prova acusatória é massiva e que teria resistido aos golpes da defesa, ainda que desferidos por mão de mestre, como o foram, se ela além de massiva, uniforme, compacta do mesmo passo idônea, tal como se apresenta a prova de defesa, trazida aos autos pelo apelante. Ai é que começa a perplexidade do julgador, ai é que o seu raciocínio se perturba, a sua consciência vacila e a sua convicção tende a sentir desfalecimentos, tal o con-

traste entre uma e outra dessas provas. Assim é que os principais acusadores não são homens que imponham confiança ao Juiz; são pessoas de passado um tanto ou quanto irregular e que tinham motivos de desafeição ao apelante. O *pivot* da acusação, Sedenor Teixeira Pinto, vulgo "Cobrinha", é indivíduo popular, fls. 179, e o apelante teve a ensejo de agir contra ele no ano de 1943. (Cert. de fls. 176). O outro principal acusador José Pereira de Castro, tem um botequim nas imediações da Delegacia de Polícia, onde se teria pasado fato de que é assunto este processo: esse botequim era, ou ainda é, ponto de encontro social, que vive em constante luta com a Polícia e a emprestar a este toda a sorte de vícios e defeitos. (Depoimentos de fls. 176v.). A essa equipe de acusadores, a esse grupo de pessoa encontradiças nas delegacias de Polícia, principalmente os dois acusados diretos, apresenta o apelante a sua vida de homem público, suas testemunhas de defesa, maxime das testemunhas Anésio Frota Aguiar, ex-delegado de Polícia, e Abelardo Luz, delegado de Polícia atual. Essas testemunhas são unânimes em afirmar a conduta inatacável do apelante, o corretismo de sua ação no desempenho de suas funções policiais (fls. 161, 163 e 172 e 173). Ao conhecimento dos jornalistas profissionais, de cuja classe faz parte o apelante, jamais chegou qualquer notícia de mácula; que lhe desmentisse a reconhecida e proclamada honradez (Doc. de fls. 187). Quem examina a prova contida nos autos, quem a respinga com o propósito de encontrar a verdade dos fatos, no intrincado de sua contradição, no plano psicológico, depara logo com um absurdo: o apelante teria em plano delegacia de polícia, repleta de partes, no dia fixado na denúncia, se pôsto em contato com indivíduos de má catadura, com o intuito de lhes exigir vantagem indevida em troca da libertação e do não processamento de dois deles, indiciados em crime contra a economia popular. E ainda, teria se valido de um intermediário para receber o dinheiro de José Joaquim Pequeno.

No caso, esse intermediário teria sido Sedenor Teixeira Pinto, contra quem o apelante agira policialmente em 1943 (fls. 176), e que posteriormente, sofrera condenação por infração da Lei de Economia Popular (fls. 179). Um indivíduo de mediana prudência, não agiria assim tão a descoberto, em um meio de pessoas desclassificadas, incapazes, portanto, de guardar qualquer sigilo em torno de tão escabroso assunto. A sentença apelada enumera vários indícios acusatórios, que levaram ao espírito de seu culto e honrado promotor, a convicção da culpa do apelante. Os dois primeiros, dentre eles, quicá os de maior valia, estão destruídos pelos documentos de fls. 260 e 261 juntos aos autos posteriormente, os quais demonstram que, à época do fato descrito na denúncia, tinha o apelante competência para a apuração e processamento dos crimes contra a economia popular. Essa competência só foi revogada em fevereiro de 1947, pela Portaria nº 5.797, que a atribuiu privativamente, à delegacia especializada. Os demais indícios são extraídos da trama acusatória; a persistência na acusação e outros fatos de somenos importância como, por exemplo, não ter o apelante levado ao conhecimento do delegado de Polícia de seu distrito a soltura dos dois indiciados, Castro e Pequeno. Tal fato, todavia, encontra explicação no processo. A prisão desses dois indivíduos fôra motivada por ter o segundo vendido ao primeiro uma partida de lombo de porco sem a expedição da necessária nota de entrega da mercadoria, com os preços legais; essa nota de entrega, entretanto, teria sido expedida e exibida ao apelante. Em face disso, os dois detidos recobram a liberdade. Fato rotineiro, em uma delegacia de largo movimento, compreende-se que não tivesse sido levado ao conhecimento do chefe da mesma delegacia. Em suma: os acusadores são pessoas reconhecidamente inidôneas, que tinham motivo de malquerença para com o apelante, enquanto que este acha-se colocado em plano moral incompelível com a prática de tão infamante crime, como demonstrou exuberantemente. Considera-

do êsse ângulo psicológico da prova e inverossimilhança da urdidura de que o objeto do processo entendeu esta Câmara, deu voto unânime de seus pares, deu provimento ao presente recurso para absolver o apelante.

A invocação "da prova massiva de acusação" a que se refere o acórdão está incompleta, bastando ler o trecho acima transcrito:

Os autos revelam uma perseguição sórdida contra o requerente, vítima de um ambiente deletério, onde os inimigos sem nobreza servem-se de qualquer expediente, para vingar-se.

Não é possível ao Poder Judiciário fechar os olhos a semelhantes processos para satisfazer ódios incontidos.

Uma vez reconhecida a inocência do recorrente, não há como negar-lhe a reparação, a pretensão da outonomia e decisão administrativa.

Conheço e dou provimento.

A decisão foi unânime.

A União ofereceu embargos infragentes (fls. 132 e segs.), que foram impugnados.

E' o relatório.

VOTO

Rejeito os embargos.

Tenho sempre votado pela independência entre a jurisdição disciplinar e a penal.

Mas essa independência não abso-luta.

Se a justiça criminal nega a existência do fato, como no caso ocorreu, não pode subsistir a pena disciplinar imposta pela autoridade administrativa com base nesse mesmo fato.

Rejeito os embargos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — *Rejeitaram os embargos. Decisão unânime.*

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Senhores Ministros Cândido Mota Filho e Ari Franco.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Senhores Ministro Henrique D'Ávila (substituto do Exmo. Senhor Ministro Hahnemann Guimarães, que se encontra de licença), Vilas Boas, Nelson Hungria, Rocha Lagôa, Luís Gallotti, Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrada e Barros Barreto. — *Hugo Mósca*, Vice-Diretor Geral.

Publicado no *Diário da Justiça* de 19-7-962, págs. 70-1.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 35.207 — D. F.

Arguição de inconstitucionalidade; sua rejeição pelo Tribunal

Recorrente: União Federal.

Recorridos: Ismar Buarque e outros.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Juizes do Supremo Tribunal Federal, por maioria, rejeitarem a arguição de inconstitucionalidade, conforme o relatório e notas taquigrafadas.

Custas *ex-causa*.

Rio, 28 de setembro de 1959. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Afrânio Antônio da Costa*, Relator.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Ari Franco — Senhor Presidente, aguardei a leitura do voto do eminente Sr. Ministro Relator, mas, diante das conclusões a que chega S. Ex.^a que rejeita a arguição de inconstitucionalidade da lei, eu acho que a Turma tem de mandar o caso ao Tribunal Pleno.

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa (Relator) — Eu dou pela constitucionalidade da lei.

O Sr. Ministro Ari Franco — Dando pela constitucionalidade da lei, V. Ex.^a está rejeitando a inconstitucionalidade. O Tribunal Federal de Recursos pro-

nunciou-se, primeiramente, sobre a constitucionalidade.

... *Sr. Ministro Luiz Gallotti* — Nós temos entendido que a remessa ao Tribunal Pleno se dá, quando a arguição de inconstitucionalidade é de toda evidência.

O *Sr. Ministro Barros Barreto* — Perfeitamente. A toda evidência, é constitucional a lei. Portanto, não há razão de ir o caso ao Tribunal Pleno.

O *Sr. Ministro Ari Franco* — Eu acho que se deve remeter o processo no Tribunal Pleno e neste sentido é meu voto preliminarmente.

VOTO PRELIMINAR

O *Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa* (Relator) — *Sr. Presidente*, data venia, não concordo com o eminente *Sr. Ministro Ari Franco*, isto é, acho que não há por que mandar o processo ao Tribunal Pleno.

VOTO PRELIMINAR

O *Sr. Ministro Cândido Mota Filho* — *Sr. Presidente* eu acho que o processo deve ir, ao Tribunal Pleno, de acordo com a preliminar suscitada pelo eminente *Sr. Ministro Ari Franco*.

VOTO PRELIMINAR

O *Sr. Ministro Luiz Gallotti* — Senhor Presidente, pelo que compreendi, o eminente *Sr. Ministro Relator* não considera inconstitucional a lei, mas lhe dá uma interpretação que não fere a Constituição.

O *Sr. Ministro Ari Franco* — O fundamento do voto de *S. Excia.* é que a lei viola a Constituição.

O *Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa* (Relator) — Ao contrário, o que violou a Constituição foi a interpretação do Tribunal Federal de Recursos; esta — sim. A lei, não é, absolutamente, inconstitucional.

O *Sr. Ministro Luís Gallotti* — Se a lei diz "para todos os efeitos", que efeitos se podem entender?

O *Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa* — Aqueles que não colidem com a Constituição.

O *Sr. Ministro Luís Gallotti* — Para excluir alguns desses efeitos, nós temos

de julgar a lei, pelo menos, em parte, inconstitucional. Meu voto é pela remessa dos autos ao Tribunal Pleno.

VOTO PRELIMINAR

O *Sr. Ministro Barros Barreto* (Presidente) — A meu ver, não cabe a preliminar de remessa dos autos ao Tribunal Pleno, pois que a toda evidência e constitucional a lei.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Contra os votos dos Senhores Ministros Relator e Presidente, foi determinada a remessa dos autos ao Tribunal Pleno, para se pronunciar sobre questão constitucional.

Votaram pela remessa dos autos os Senhores Ministros Cândido Mota Filho, Ari Franco e Luís Gallotti.

Não tomou parte no julgamento o *Sr. Ministro Nelson Hungria*, por ter funcionado o relator como seu substituto.

Relator: *Sr. Ministro Afrânio Costa*.

Presidente da Turma: *Sr. Ministro Barros Barreto*. — *Hugo Mósca*, Vice-Diretor interino.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Afrânio Costa* — Várias dezenas de extranumerários dos Ministério da Guerra e da Marinha (Imprensa Nacional, Imprensa Militar e Gabinete Foto Cartográfico do Exército) ajuizaram esta ação:

... "obter seja a União Federal compeliada a apostilar as portarias de admissão dos autores de acordo com a composição dada pela Lei 1.455, de 10 de outubro de 1951, aos quadros da Imprensa Nacional e extendida pelo acórdão unânime da 2ª Turma do Egrégio Supremo Tribunal Federal para os quadros das Imprensas Naval e Militar, a saber: as portarias dos ocupantes de funções da referência 22 na referência 30 (por sua correspondência ao padrão N), as de ocupantes de funções da referência 21 na referência 29 (por sua correspondência ao padrão M), as de ocupantes de funções da referência 20 na referência 28, e assim

sucessivamente, bem como a lhes pagar as diferenças de vencimentos de acôrdo com as novas referências a partir de 9 de agosto de 1954, data da Lei nº 2.284, que equiparou os extranumerários com mais de 5 anos de serviço aos funcionários efetivos para todos os efeitos, acrescidas de juros de mora, custas e honorários de advogado à razão de 20% sobre o montante da condenação”.

O art. 1º da Lei nº 2.284, de 9 de agosto de 1954 em que os postulantes pretendem assentar o seu direito diz o seguinte:

“Art. 1º — Os extranumerários mensalistas da União e das autarquias que contem ou venham a contar mais de 5 (cinco) anos de serviço público, ininterruptos ou não, *serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos*”.

E invocando decisões recentes do Tribunal Federal de Recursos em favor de extranumerários da Secretaria do Superior Tribunal Militar, estendem assistir-lhes direito à apostila nos títulos.

Em 1ª instância o Dr. Juiz da Fazenda, depois de transcrever o texto do art. 1º citado, conclui:

“Ora, ou se lê *para todos os efeitos* como soa, ou se explica porque a expressão deve ser reduzida a entendimento diferente da vulgar. Na interpretação das leis, o primeiro esforço do aplicador é procurar dar ao texto o entendimento que o leigo lhe daria. Só em face de resultado injurídico, absurdo, contraditório, estravagante, contraproducente é que passará a admitir que outro tenha sido o propósito da lei.

Na hipótese, conspiram em favor da pretensão dos autores não só essa expressão terminante, clara, inequívoca — para todos os efeitos — mas também a condição exigida para a aplicação da norma, isto é, a exigência de que contem mais de cinco anos de serviço. Assim, o que seria estranhável, isto é, a equiparação sem título, indiscriminada, levando a convicção de que o *para todos os efeitos*, não teria alcance pleno, tornou-se perfeitamente normal e justificável. O tempo de serviço por

cinco anos, para a norma, supre todas as desigualdades entre funcionários e extranumerários.

Pelo exposto, julgo procedente a ação, na forma inicial, excluídos, porém, honorários de advogado.

Recurso de ofício.

Também recorreu a União (fls. 331).

No Tribunal Federal de Recurso foram os autos ao Tribunal Pleno para dirimir a arguição de inconstitucionalidade da lei, que foi rejeitada, por maioria, colhida para o acórdão a seguinte ementa:

“Não se pode tachar de inconstitucional o artigo 1º da Lei nº 2.284, de 9 de agosto de 1954, por decorrer, de sua aplicação, a atribuição de vantagens patrimoniais aos extranumerários, equiparados, *para todos os efeitos* aos servidores efetivos que exercem funções idênticas”.

Antes dos autos baixarem à Turma veio o extraordinário da União, com apoio na letra A, dando por vulnerados os arts. 67, § 2º e 126 da Constituição, pelo art. 1º da Lei 2.284, de 1954, aquele por exorbitância do Poder Legislativo que teria invadido a esfera de competência do Executivo, no atinente à iniciativa de leis que importem em aumento de vencimentos, este por mandar efetivar, sem concurso, a extranumerários.

Baixando os autos, à Turma, no Tribunal *a quo*, para completar o julgamento, foi negado provimento aos recursos *ex-officio* e da União com o acórdão sob esta ementa.

“De entender-se que, face à Lei número 2.284, de 9 de agosto de 1954, o salário dos extranumerários deve ser equiparado ao vencimento de funcionários que exercem função idêntica, observado, porém, o escalonamento da escala-padrão de estípidios”.

Novo recurso extraordinário da União pelos mesmos fundamentos (fó-lhas 406).

Admitidos os recursos e contrarrazoados subiram os autos, tendo assim se manifestado o Sr. Dr. Procurador Geral (lêr fls. 417).

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa (Relator) — Sr. Presidente, na Primeira Turma o Sr. Ministro Ari Franco entendeu que a questão da inconstitucionalidade deveria ser submetida a Tribunal Pleno. Eu entendi o contrário. S. Excia. foi acompanhado pelos Srs. Ministros Cândido Mota e Luiz Gallotti. O Sr. Ministro Barros Barreto ficou comigo.

Não há o menor vislumbre no voto de S. Excia. em apoio da inconstitucionalidade. Nem poderia haver.

Opinando pelo encaminhamento, a Turma resolveu enviar o processo ao Tribunal Pleno para que êle decidisse.

E' o esclarecimento que eu queria dar.

Meu voto é este:

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa (Relator) — Não dou pela arguição de inconstitucionalidade.

O art. 1º da Lei nº 2.284, de 9 de agosto de 1954 diz o seguinte:

"Art. 1º Os extranumerários mensalistas da União e das autarquias que contem ou venham a contar mais de 5 (cinco) anos de serviço público, ininterruptos ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos".

Ora, a presunção legal é que "tais efeitos" sejam apenas aqueles que não contrariam a Constituição, não se pode admitir violação do texto constitucional por presunção; o que se presume é que o legislador ordinário e obediente às diretivas constitucionais. Ora, a inconstitucionalidade somente deve ser decretada quando a lei ordinária é flagrantemente contrária ao Estatuto básico da Nação.

O que houve foi um desvio inútil do debate, motivada pela sentença de 1º instância que no interpretar a lei, enveredou por terreno estranho.

A controvérsia se resolve dentro do âmbito constitucional, a meu ver.

VOTO

O Sr. Ministro Vilas Bôas — Senhor Presidente, entendo que em face do

art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tudo que exceder aos efeitos ali expressos, de "estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias" será contrário a Constituição, será um excesso.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Temos entendido que as leis ordinárias, em se tratando de prerrogativas e vantagens, não podem dar menos que a Constituição, mas podem dar mais.

O Sr. Ministro Vilas Bôas — Penso ao contrário. Num caso de aposentadoria de funcionários do Estado de Paulo, em que o tempo de aposentadoria foi reduzido a 25 anos, este Tribunal me ensinou o contrário, que nós não poderíamos dar a redução.

O Sr. Ministro Cândido Motta Filho — O caso era diferente. Tratava-se de professores.

O Senador Ministro Vilas Bôas — O que passar daquilo que está expresso no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é de procedência espúria, isto é, é nulo em face da Constituição. Aliás foi isto o que a Turma propôs.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti. — Na Turma a divergência foi esta: enquanto eu achava, com o Sr. Ministro Ari Franco, que todos os efeitos, de que fala a lei, hão de ser realmente todos, o Sr. Ministro Afrânio Costa entendia que não são todos, porque alguns colidem com a Constituição. Daí dizer eu que a única maneira de se ler na lei que todos os efeitos não são todos, seria declarar-lhe, em parte, inconstitucionalidade, pois o juiz só pode deixar de aplicar a lei quando ela é inconstitucional. Foi por êsse motivo que propusemos a vinda dos autos ao Tribunal Pleno.

O Sr. Ministro Vilas Bôas — Entendo que a expressão "todos os efeitos", de que fala a lei, se resume aos efeitos de "estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias", conforme se lê no referido artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A lei não podia dar todos os efeitos. Dando todos os efeitos, ela é inconstitucional, em parte.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — Impedido o Exmo. Senhor Ministro Henrique d'Ávila. *Rejeitaram a arguição de inconstitucionalidade, voltando os autos à Egrégia Turma, contra o voto do Sr. Ministro Vilas Bôas.*

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Rocha Lagôa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros "Afrânio Costa,

Vilas Bôas, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Luiz Gallotti, Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrada e Barros Barreto.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Afrânio Costa, como substituto do Exmo. Sr. Ministro Nelson Hungria.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato. — *Hugo Mósca*, Vice-Diretor Geral.

Publicado no *Diário da Justiça* de 19-3-962, págs. 65-6.

PARECERES

Pareceres do Consultor-Jurídico do D. A. S. P.

Aproveitamento de servidor pôsto em disponibilidade por força da Lei nº 125 de 1947, aproveitado por Portaria do Senhor Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

PARECER

Conforme consta do processo, o servidor Francisco Franco, pôsto em disponibilidade por força da Lei nº 125, de 24-10-47, foi aproveitado por Portaria do Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio de 28-6-55, publicada no D. O. de 5-7-55, pág. 12.962. Entretanto, o aludido servidor não entrou em exercício, por motivos já detalhadamente apurados no processo, embora documentos constantes de folhas 33-34 comprovem que êle tinha ciência de seu aproveitamento desde setembro de 1955.

2. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, providenciando portaria que tornou sem efeito aquêl aproveitamento (embora não tenha sido publicada, conforme informação de folhas 63, até 12-9-61), sômente cumpriu em parte o que dispõe o Estatuto dos Funcionários em seu art. 67, descurando-se do disposto no art. 212, parágrafo único, daquela mesma lei, que manda cassar a disponibilidade ao funcionário que não assumir no prazo legal o exercício do cargo ou função em que fôr aproveitado.

3. Posteriormente, segundo esclarece a D.C.C., foi o interessado aproveitado novamente, através do Decreto número 50.953, de 14-6-61, não se sabendo, entretanto, se chegou a entrar em exercício.

4. Assunto idêntico ao de que ora se cogita foi o tratado no Processo

nº 3.549-61 Br., em que esta Consultoria Jurídica assim se manifestou:

"4. Mesmo que não tenha assumido a função na qual foi aproveitado por êsse último ato, não cabe agora, decorridos mais de 4 anos, cassar a disponibilidade daquele servidor e muito menos em virtude daquele ato baixado em 1950, haja visto o que dispõe o art. 213, item II, letra b, da Lei nº 1.711-52, *verbis*:

"Art. 213 — Prescreverá:

.....
II — Em quatro anos a falta sujeita:

a)

b) a cassação de aposentadoria ou disponibilidade".

5. Pelo exposto, sou por que seja devolvido o processo ao M.T.I.C., a fim de ser providenciada a publicação da portaria que tornou sem efeito o primeiro aproveitamento (fls. 59 do processo), caso essa providência ainda não tenha sido adotada, e posteriormente encaminhada ao D.C.T. para:

a) esclarecer se o servidor se encontra em exercício naquela repartição, em cujo Quadro ocorreu o segundo aproveitamento; e

b) na hipótese de não ter o servidor tomado posse no D.C.T., deverá êsse Departamento comunicar o ocorrido ao M.J.N.I., para que o mesmo possa observar o disposto no § 1º do art. 3º do Decreto nº 50.953-61.

Brasília, em 12 de fevereiro de 1962.
— Luiz Rodrigues, Consultor Jurídico.

De acôrdo.

Brasília, 17-2-62. — A. Fonseca Pimentel.

A pluralidade de cargos em comissão não impede a incidência da Lei nº 1.741-52, desde que entre os exercícios não tenha havido interrupção e esteja cumprido o lapso temporal exigido na lei — 10 anos.

PARECER

Esta Consultoria, através de parecer emitido no Processo nº 3.556-61, já teve oportunidade de evidenciar que a pluralidade de cargos em comissão não impede a incidência da Lei nº 1.741-52, desde que entre os exercícios não tenha havido interrupção e esteja cumprido o lapso temporal exigido na lei — 10 anos.

2. No caso em apêço, o suplicante exerceu, conforme comprova por certidão, os cargos de Oficial de Gabinete (de 16-2-44 a 2-1-45), Representante do Governo do Território do Amapá em Belém (de 2-1-45 a 17-7-45), Chefe de Gabinete (de 17-7-45 a 18-12-48), Representante do Governo do Território no Rio de Janeiro (de 18-12-46 a 27-3-56), Secretário-Geral do Território (de 28-3-56 a 14-2-58) e finalmente o de Governador do Território do Amapá (de 14-2-58 a 21-2-61).

3. Os quatro primeiros cargos acima mencionados, de conformidade com o que estabelecem os Decretos-leis números 8.990-46 e 9.769-46 eram providos em comissão e classificados, respectivamente, nos padrões K, M, L, O e, agora, por força da Lei nº 3.780-60, foram atribuídos os símbolos 11-C, 9-C, 7-C e 9-C. Os dois últimos cargos exercidos, no entanto, estão classificados em 6-C e 2-C.

4. Por outro lado, quando se trata, como no caso, de exercício de cargos em comissão com símbolos diferentes, a D.R.J.P. no Processo nº 3.556-61 evidenciou:

“7. Partindo dessa consideração, esta Divisão é de parecer que, no caso de exercer o funcionário, ininterruptamente, por um período

de 10 anos, mais de um cargo em comissão de padrões diferentes, deve obter o amparo da Lei número 1.741, de 1932, e a consequente agregação prevista no artigo 60 da Lei nº 3.780, de 1960, no cargo de maior padrão”.

5. Nesse mesmo processo tive ensejo de esclarecer:

“9. Realmente, antes da Lei número 3.780, de 1960, poder-se-ia atribuir a média dos valores dos símbolos dos cargos em comissão exercidos ao servidor exonerado após o decurso de 10 anos ininterruptos e exercício naqueles. A Lei nº 1.741 previa uma estabilidade financeira e fãcilmente a ele poderia ser assegurado um “quantum” que equivallesse àquela média aritmética.

10. Após a vigência da Lei número 3.780, de 1960, em que o art. 60 prevê a agregação ao quadro no cargo em comissão desempenhado, não me parece possa ser atribuída a ele servidor e ao cargo o importância medial, diversa do padrão fixado em lei para esse cargo.

11. Assim, a solução apontada pela D.R.J.P. — atribuir-se o maior padrão de vencimento dos cargos exercidos — se me afigura perfeita”.

6. Assim exposto, sou de parecer que o requerente se encontra realmente amparado pela Lei nº 1.741-52, devendo-lhe ficar assegurado os vencimentos correspondentes ao símbolo 2-C.

Brasília, em 6 de fevereiro de 1962.
— Luiz Rodrigues, Consultor Jurídico.

DESPACHO

A Consultoria Jurídica e a Divisão do Regime Jurídico do Pessoal deste Departamento, com base em parecer do Sr. Consultor Geral da República, datado de 9 de maio de 1960, tem reconhecido direito aos benefícios da Lei nº 1.741, de 1952, a servidores que tenham exercido, durante dez anos, sem

interupção, *mais de um cargo em comissão*. O art. 2º, item I, do Decreto nº 40.746, de 15-1-57, que regulamentou a mencionada lei, dispõe, porém, em sentido contrário ao parecer mencionado do Consultor Geral da República, exigindo, para gozo dos benefícios da Lei nº 1.741-52, o exercício de um *único cargo em comissão*.

Um dos dois (o parecer ou o decreto) está, obviamente em desacôrdo com a lei, impondo-se, no primeiro caso, a sua reforma e, no último, a revogação do dispositivo, com tôdas as conseqüências, em qualquer dos casos, daí decorrentes.

Solicito, assim, ao Sr. Consultor Jurídico e à Diretoria, em exercício, da Divisão de Regime Jurídico que, em conjunto, estudem a matéria e apresentem proposta concreta e fundamentada de providência destinada a eliminar da administração o conflito apontado.

Brasília, 7-2-1962. — A. Fonseca Pimentel.

Inclusão na T. M. de servidores carentes dos requisitos exigidos em lei.

PARECER

Quando do exame inicial do processo nesta Consultoria já eram conhecidas e foram, por isso, apreciadas as circunstâncias ora ressaltadas pela C.O.F.A.P.

2. Não escapou ao exame desta Consultoria o aspecto focalizado pela C.O.F.A.P. de que os interessados já se encontravam em exercício antes da vigência da Lei nº 2.284-54. Acontece, porém, que o serviço a que alude o processo não foi prestado na qualidade de extranumerário-mensalista, isto é, com todos os requisitos que regulavam a respectiva forma de admissão.

3. E' verdade que foram incluídos na Tabela de Mensalistas servidores aos quais faltava um dos requisitos exigidos em lei — autorização prévia do Presidente da República —. Essa formalidade é que foi regularizada com a aprovação da Tabela de Mensalistas, ratificando-se, assim, o ato de admissão.

4. No caso em exame, no entanto, a inclusão desejada implicaria em desrespeito a todos os princípios e normas disciplinadora da admissão de mensalistas.

5. Não encontro, assim, na argumentação desenvolvida pela referida C.O.F.A.P., qualquer elemento novo que justifique a alteração de minhas conclusões anteriores, que se estribaram na existência de uma situação *de fato*, constituída em flagrante *infringência* de norma legal em vigor.

E' o meu parecer.

Brasília, em 22 de março de 1962.
— Luiz Rodrigues, Consultor Jurídico.

Aprovado.

Brasília, 22-3-62. — A. Fonseca Pimentel, Diretor-Geral.

Comissão de Acumulação de Cargos

PROCESSO Nº 14.708-62

Em hipótese alguma, é permitido o exercício, pelo mesmo funcionário de três ou mais cargos públicos.

PARECER

No anexo processo encaminhado diretamente a esta Comissão, pela Reitoria da Universidade de Santa Catarina, examina-se a possibilidade de Nilson Paulo, que exerce os cargos de Professor da cadeira de "Complementos de Matemática", do Curso de Pedagogia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da referida Universidade e de "Física e Química", do Colégio Estadual "Dias Velho", de Florianópolis, ser nomeado Instrutor da cadeira de Física I, da Escola de Engenharia Industrial, da mesma Universidade, mediante renúncia aos vencimentos do cargo estadual de que é detentor.

2. A situação atual do interessado — Professor de "Complementos de Matemática" e de "Física e Química" — examinada à vista dos preceitos legais por que se rege a matéria, está inscrita na exceção de que trata o item III dos § 1º, do art. 1º, do Decreto nº 35.956, de 2-8-54, visto tratar-se de dois cargos de magistério

3. E' inquestionável a existência, na hipótese, de relação essencial, imediata e recíproca entre as matérias lecionadas, portanto é a luz da Matemática que são estudados os fenômenos físico-químico.

4. No que diz respeito, porém, à compatibilidade horária, nada esclarece o processo, do qual só constam elementos relativos às cadeiras de Complementos de Matemática e de Física

I, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e da Escola de Engenharia Industrial, respectivamente.

5. Compete, agora, examinar-se, tão somente, a permissibilidade, ou não, de acumulação dos dois cargos acima aludidos com o de Instrutor da cadeira de Física I, mediante renúncia do interessado à percepção dos vencimentos do cargo estadual.

6. E' evidente, em face do que estabelecem o art. 185 da Constituição Federal e os artigos 188 e 192 da Lei nº 1.711-52 a total vedação de exercício, pelo mesmo funcionário, de três ou mais cargos. "A acumulação é de cargos e não de vencimentos, estando o interessado, mesmo de licença e sem perceber vencimentos, vinculado inelutavelmente ao cargo". (Parecer da CAC no proc. 10.317-57).

7. O afastamento do servidor está regulado pelos artigos 34 e 121 do Estatuto dos Funcionários (E.F.), os quais se dirigem aos detentores de um único cargo público, postos à disposição de outro órgão da administração centralizada, ou de autarquias, sociedades de economia mista ou estabelecimentos de serviço público, não tendo, por outro lado, aplicabilidade ao caso que, evidentemente, não é de requisição, dada a condição do interessado, de ocupante de dois cargos em regime de acumulação permitida em lei.

8. O licenciamento do funcionário, outrossim, não modificara a situação pois como já esclareceu esta Comissão, em vários pronunciamentos, "a proibição de acumular não se limita à remuneração, mas abrange igualmente, a investidura, em mais de um cargo ou uma função pública, embora só um cargo ou função seja, realmente, exercida ou retribuída, ressalvando as exceções legais".

9. Ante o exposto, somos de parecer que seja declarada ilegítima a pretendida acumulação, devendo o processo ser restituído à Reitoria da Universidade de Santa Catarina, para que o interessado tome conhecimento de que só poderá ser investido no cargo de Instrutor da cadeira de Física I, da Escola de Engenharia, caso renuncie, em caráter definitivo, a um dos outros dois que é ocupante.

C.A.C., em 4 de janeiro de 1963.
— *Zola Maria Fraga*, Relator. — *José Medeiros*. — *Célio Fonseca*.

Submeto, nos termos do § 3º do art. 15, do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 8 de janeiro de 1963.
— *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

Aprovo.

Em 10-11-1963. — *M. A. Mendes Júnior*, Substituto do D.G.

PROCESSO Nº 13.104-62

E' lícita a acumulação do cargo de Médico com Assistente de Ensino Superior de Faculdade de Medicina (cadeira de Puericultura e Clínica de 1º Infância).

PARECER

Versa o presente processo sobre a possibilidade de José Raymundo Machado exercer, em regime de acumulação o cargo de Médico do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e o de Assistente de Ensino Superior junto à cadeira de Puericultura e Clínica da 1º Infância, da Faculdade de Medicina da Universidade de Juiz de Fora.

2. A situação se enquadra em uma das exceções estabelecidas à regra geral que proíbe a acumulação de quaisquer cargos públicos, inscrita no artigo 185 da Constituição Federal, visto tratar-se de exercício simultâneo de

cargo de magistério com outro de natureza técnico-científica.

3. Não há dúvida sobre a existência de relação imediata, essencial e recíproca entre os dois cargos mencionados, porquanto os conhecimentos utilizados se identificam, tanto mais que a disciplina lecionada integra o currículo de formação profissional do cargo técnico-científico.

4. A compatibilidade de horários, por sua vez, está demonstrada nos documentos de fls. 2 e 3, passados, respectivamente, pelo chefe da Secretaria da Faculdade de Medicina e pelo Chefe do Posto de Assistência do I.A.P.I. em Juiz de Fora, segundo os quais se verifica que o cargo de magistério vem sendo desempenhado pela manhã e a atividade médica é exercida à tarde.

5. Nestas condições, somos pelo reconhecimento da acumulação de cargos, conforme descrita neste processo.

C.A.C., em 20 de dezembro de 1962.
— *José Medeiros*, Relator. — *Hilton de Carvalho Briggs*. — *Corsindio Monteiro da Silva*.

Submeto, nos termos do § 3º do art. 15, do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 8 de janeiro de 1963.
— *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

Aprovado.

Em 10-1-1963. — *M. A. Mendes Júnior*, Substituto do D.G.

PROCESSO Nº 14.115-62

A acumulação de quaisquer cargos deverá observar as normas gerais que disciplinam a matéria não podendo, a Administração admitir outras exceções afora as constitucionalmente previstas.

PARECER

No presente processo, consulta a Universidade de Santa Catarina sobre

a incidência das normas relacionadas com a acumulação de cargos aos instrutores do Quadro de Pessoal da Universidade, que foram admitidos para suprir as deficiências de seu pessoal docente.

2. Conforme esclarece o órgão consultente, o Conselho Universitário daquela Universidade resolveu que "não cabe acumulação nos casos de preenchimentos temporários de cadeiras vagas ou de substituições eventuais, devendo apenas ser observada na medida do possível, a corerlação de matéria".

3. Do exame da matéria, cumpre ressaltar que a norma inscrita no artigo 185 da Constituição, que veda a acumulação de quaisquer cargos, tem caráter genérico, não comportando outras exceções afora as expressamente especificadas em seu texto.

4. Assim, em se tratando de cargo, no sentido amplo que lhe empresta o art. 2º do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, com a redação dada pelo de nº 36.479, de 19 de novembro de 1954, não há como fugir à aplicação dos princípios gerais que disciplinam o assunto.

5. Em consequência, a admissão ou nomeação como Instrutor somente poderá ser realizada com integral observância da mencionada disposição constitucional, que apenas admite as seguintes hipóteses de acumulação:

- a) a de cargo de juiz com outro de magistério, secundário ou superior;
- b) a de cargo de magistério com outro da mesma natureza; ou
- c) a de cargo de magistério com outro técnico ou científico.

6. Ademais, em qualquer das hipóteses, a efetivação do respectivo ato de provimento deverá condicionar-se ao prévio pronunciamento desta Comissão de Acumulação de Cargos, cabendo aos órgãos próprios instruir cada caso concreto de acordo com as normas constantes da regulamentação específica (Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954).

7. As conclusões acima expostas, que emanam diretamente dos preceitos

constitucional e legal que regulam a matéria, não podem ser modificadas pelo louvável interesse da Universidade consultente em evitar descontinuidade nas atividades de ensino a seu cargo.

8. Com o propósito de alcançar a esse relevante objetivo, compromete-se esta Comissão de Acumulação de Cargos a dar prioridade ao exame e decisão dos casos que lhe forem submetidos.

9. São estes os esclarecimentos que, a respeito do assunto, podem ser transmitidos à Universidade de Santa Catarina.

C.A.C., em 4 de janeiro de 1963.
— José Medeiros, Relator. — Cêlio Fonseca. — Zola Maria Fraga.

Submeto, nos termos do § 3º do artigo 15 do Decreto nº 36.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 8 de janeiro de 1963.
— José Medeiros, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos. — Aprovado. Em 10 de janeiro de 1963.
— M. A. Mendes Júnior, Substituto do D.G.

PROCESSO Nº 22.092-59 —
ANEXOS 2.445-61 BR-3.555
DE 1961 E 14.741-62

Ilegítima a acumulação dos proventos correspondentes à disponibilidade no cargo de Oficial Administrativo do extinto Território de Iguazu, com o exercício do cargo de Tesoureiro da Prefeitura Municipal de Foz de Iguazu, no Estado do Paraná.

PARECER

No anexo processo, que a Divisão do Pessoal do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (D.P.J.) encaminhou à C.A.C., examinou-se a acumulação, por parte de Ayrton Ramos, dos proventos correspondentes à disponibilidade no cargo de Oficial Administra-

tivo, do extinto Território Federal de Iguçu, com o exercício do cargo de Tesoureiro da Prefeitura Municipal de Foz de Iguçu, no Estado do Paraná.

Consta do processo que, ao ser extinto aquele Território, por força do art. 8º do A.D.C.T., ocupava o interessado o cargo de Oficial Administrativo, para o qual havia sido nomeado em 27 de agosto de 1946, e que, por decreto de 23 de dezembro de 1955, publicado no *Diário Oficial* de 26 seguinte, foi pôsto em disponibilidade, a partir de 16 de dezembro de 1947, de acôrdo com o art. 2º da Lei nº 125, de 24 de outubro de 1947.

Verifica-se, no entanto, pelo documento de fls. 100, que, no período de 20 de março de 1933 a 25 de novembro de 1958, o interessado ocupou o cargo de Tesoureiro da Prefeitura Municipal de Foz do Iguçu, no Estado do Paraná.

Conclui-se daí que, de 27 de agosto de 1946 -- data de sua nomeação para o cargo federal, quando já era ocupante do de Tesoureiro na esfera municipal -- e 18 de setembro de 1946 -- data da promulgação da Constituição Federal -- incidiu o servidor em causa em acumulação proibida por lei, dado que à época estava em vigor a Carta Política de 1937, que em seu art. 159 dispunha:

"É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União dos Estados e dos Municípios".

Caberia, dêsse modo, a devolução do processo à D.P.J., para que presenciasse os necessários esclarecimentos, tendo em vista a orientação traçada por esta Comissão no processo número 9.353-58 (D. O. de 7 de março de 1959), não fôsse a circunstância de só haver aquele órgão de pessoal tomado conhecimento da irregularidade após o aproveitamento do servidor na antiga T.U.M. do Ministério da Agricultura (M.A.).

Por outro lado, pôsto em disponibilidade a partir de 16 de dezembro de 1947, continuou o interessado a exercer, até 25 de novembro de 1958, o

cargo de Tesoureiro acima referido, mantendo, assim, a incidência em acumulação proibida, de vez que a hipótese não se enquadra em nenhuma das exceções à norma inscrita no artigo 185 da Constituição Federal, combinado com o art. 10 do Decreto número 35.956, de 2-8-54.

Somos, ante o exposto, por que se declare ilegítima a acumulação de que dá conta o processo, que deve ser devolvido à D.P.J., para proceder de conformidade com o art. 193 da Lei nº 1.711-52, dando, após, conhecimento a esta Comissão das providências que forem adotadas e cientificando a Divisão do Pessoal do M.A., do resultado do inquérito administrativo.

C.A.C., em 28 de dezembro de 1952. — *Zola Maria Fraga*, Relator. — *José Medeiros*. — *Célio Fonseca*.

Submeto, nos termos do § 3º do artigo 15, do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 4 de janeiro de 1963. — *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

Aprovado.

Brasília, 4 de janeiro de 1963. — *A. Fonseca Pimentel*.

PROCESSO Nº 22.139-59 —
ANEXOS 14.148-60 E 1.577-62

É lícita a acumulação dos proventos de disponibilidade no cargo de Professores de Ensino Primário, do extinto Território Federal de Iguçu, com o exercício da função de Professora extranumerária do Estado do Paraná.

O aproveitamento, porém, da servidora disponível, no cargo de Escrevente-Datilógrafa, torna ilegítima a acumulação dêste, com a referida função de magistério estadual.

PARECER

No anexo processo, que a Divisão do Pessoal do Ministério da Justiça e

Negócios Interiores (D.P.J.) encaminhou a esta Comissão, examina-se a acumulação, por parte de Olimpia Bozzo de Moraes, dos proventos correspondentes à disponibilidade no cargo de Professora de Ensino Primário, do extinto Território Federal de Iguaçu, com o exercício da função de Professora extranumerária, do Estado do Paraná.

2. Inicialmente cabe esclarecer que a situação descrita alterou-se por completo com a superveniência do Decreto nº 50.593, de 14-7-61 (D. O. de 10 de agosto seguinte), em virtude do qual foi a disponível em causa aproveitada no cargo de Escrevente-Datilógrafo, nível 7 (Código AF-204), do Departamento dos Correios e Telégrafos, com, lotação na Diretoria Regional do Estado do Paraná.

3. Até então, em se tratando de acumulação de proventos relativos a cargo de magistério primário federal, com salários correspondentes a função da mesma natureza, na esfera estadual, a hipótese se enquadraria numa das exceções à norma proibitiva inscrita no art. 185 da Constituição Federal, combinado com o art. 10 do Decreto nº 35.956, de 2-8-54, dispensada a verificação da compatibilidade horária, frente à circunstância de estar a interessada em disponibilidade em um deles.

4. Aproveitada, porém, num cargo não de magistério, por força do citado Decreto nº 50.593-61, caberá à D.P.J. o reexame do aproveitamento, como já foi recomendado por esta C.A.C., no Processo nº 11.828-59, "conciliando se possível, o interesse da Administração e o da servidora em disponibilidade, aproveitando-a em cargo de magistério". "Caso não seja, de todo, possível esse aproveitamento, na forma acima preconizada", há que se apurar, através de inquérito administrativo, de conformidade com o art. 193 da Lei número 1.711-52, a incidência, por parte da servidora em causa, em acumulação proibida, dando-se, oportunamente, conhecimento a esta Comissão das providências que foram adotadas.

C. A. C., em 28 de dezembro de 1962. — *Zola Maria Fraga*, Relator. — *José Medeiros*. — *Célio Fonseca*.

Submeto, nos termos do § 3º do art. 15, do Decreto nº 35.056, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 4 de janeiro de 1963. — *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

Aprovado.

Brasília, 4 de janeiro de 1963. — *Fonseca Pimentel*.

PROCESSO Nº 1.068-62

E' lícito o exercício cumulativo dos cargos de Médico do I.A.P.B. e de Professor Catedrático de Zoologia e Parasitologia da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas, ambos exercidos na mesma cidade.

PARECER

Cogita-se, no presente processo, da nomeação interina de Antônio Silveira para Professor Catedrático da Cadeira de Zoologia e Parasitologia, do curso de Farmácia da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas, Estado de Minas Gerais.

2. Já era o interessado professor na referida Escola desde muito antes da sua federalização, ocorrida por força da Lei nº 3.854, de 13-12-60, havendo apresentado, para fins de provimento, a competente declaração, prevista no Decreto nº 35.956, de 2-8-54.

3. No documento em questão, declarava ele exercer o "cargo de prefeito municipal de Alfenas" e ser Médico do I.A.P.B. Em declaração subsequente, esclarecia que, "se houver incompatibilidade por acumulação ou por incidência de horários, prontifico-me em deixar o cargo de médico assistente do I.A.P.B. nesta cidade".

4. A Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Cultura, em diligência para instrução do processo de

provimento do cargo, passou telegrama ao Diretor da Escola solicitando providências junto ao interessado no sentido do encaminhamento de declaração de opção, em virtude de não ser permitido o exercício cumulativo dos cargos de Prefeito e de Professor Catedrático interino.

5. Inconformado, o candidato a nomeação dirigiu petição ao Presidente do Conselho de Ministros — a qual se acha anexada ao presente, remetida que foi ao D.A.S.P. — enviando posteriormente à Diretoria da referida Divisão do Pessoal cópia de requerimento, em termos semelhantes, que parece haver dirigido ao Ministro da Educação e Cultura.

6. Certa estava a Divisão do Pessoal da Educação em sustar o processo de preenchimento do cargo. Quando de suas petições, o requerente ainda não tinha conhecimento do parecer desta Comissão, endossado pelo Consultor Jurídico do D.A.S.P. e aprovado pelo seu Diretor-Geral, publicado no *Diário Oficial* de 30-5-62, contrário à licitude da acumulação do mandato eletivo de Governador do Estado da Paraíba e do cargo, interino, de Professor Catedrático da Escola de Engenharia da Universidade da Paraíba.

7. Ficou ali devidamente demonstrada a impossibilidade do exercício cumulativo de mandato com função pública, frisando-se que "o afastamento do ocupante interino de cargo para o desempenho de mandato eletivo não poderá verificar-se por existir incompatibilidade entre o exercício desse cargo, a título precário, e o exercício do mandato eletivo". E ao caso se aplica o disposto no art. 50 da Constituição Federal, que estabelece, *verbis*:

"Art. 50. Enquanto durar o mandato, o funcionário público ficará afastado do exercício do cargo, contando-se-lhe tempo de serviço apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria".

e não, como pensava o interessado, o art. 1º da Lei nº 3.506, de 1958, que prescreve requeira o servidor público, candidato a posto eletivo, licença sem

remuneração, até a data em que fôr diplomado pela Justiça Eleitoral. E ainda que esse preceito legal se dirigisse ao funcionário em pleno exercício do mandato, não poderia abranger aquele que ocupasse o cargo em caráter interino, pois a tal categoria funcional a legislação, sãbiamente, não permite licença sem remuneração.

8. O interessado, quando de sua investidura no cargo de Prefeito, não era ainda, como professor, servidor público, pois integrava estabelecimento de ensino particular, federalizado por força de lei de dezembro de 1960. Se, com a federalização, surgiu para ele a expectativa de direito a nomeação para que essa se torne ato concreto há que cingir-se às disposições constitucionais e estatutárias vigentes.

9. Como teve esta Comissão ensejo de reafirmar no processo 5.036-62, publicado no *Diário Oficial* de 23-7-62, "é pacífico o entendimento administrativo, fundado em respeitáveis decisões judiciais, segundo o qual não há direito adquirido ao exercício do cargo, em decorrência de federalizações legais de estabelecimentos de ensino, quando a situação não se conforme com uma das exceções ao princípio geral que veda a acumulação de quaisquer cargos públicos, inscrito no art. 185 da Constituição".

10. Resta, ainda, o fato concreto do exercício, por parte de funcionário do I.A.P.B., de mandato eletivo municipal remunerado, sem esclarecimento, no processo, do seu afastamento do cargo autárquico, de acordo com o art. 50 da Constituição Federal, o que cabe ao órgão de pessoal do Instituto verificar.

11. Estava o processo já com parecer contrário elaborado quando o interessado, através da Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Cultura, encaminhou documentos que alteram substancialmente a questão.

12. Assim é que, conforme certidão passada pelo Secretário da Câmara Municipal de Alfenas, com "visto" do seu presidente, o Dr. Antônio Silveira renunciou ao cargo de Prefeito da cidade, para o qual fôra eleito em 1958.

13. Vieram também à C.A.C. declarações oficiais sobre os horários cumpridos e o programa da cadeira de Zoologia e Parasitologia do curso de Farmácia, pelos quais se verifica:

a) haver compatibilidade de horários, que são os seguintes:

No I.A.P.B. — de 12 às 18 horas;

Na Escola — de 8 às 11 horas, diariamente;

b) haver correlação de matérias, pois, como o programa deixa claro, todos os pontos fazem parte da formação básica do profissional da Medicina.

14. Assim, tratando-se de cidade não muito grande, onde as distâncias também não hão de ser demasiadas, parece-me cabível, muito embora ocorra apenas uma hora de intervalo entre os dois períodos de trabalho considerar-se legítima já agora, a situação em que se encontrará o interessado, com o exercício cumulativo do cargo de Médico do I.A.P.B., de caráter técnico-científico, com outro de magistério — Professor Catedrático de Zoologia e Parasitologia do curso de Farmácia da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas.

C.A.C., em 18 de dezembro de 1962. — *Hilton de Carvalho Briggs.*
— *José Medeiros.* — *Corsindio Monteiro da Silva.* — *Zola Maria Fraga.*

Submeto, nos termos do § 3º do art. 15, do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 28 de dezembro de 1962.
— *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

Brasília, 28-12-1962. — *A. Fonseca Pimentel.*

Brasília, 28-12-62. — *A. Fonseca Pimentel.*

PROCESSO Nº 13.886-62

E' lícita a acumulação do cargo de Engenheiro do M. A., em

Assistente da Seção de Melhoria-mento de Plantas do I.A.N., então mantida à conta de recursos fornecidos pela S.P.V.E.A., com o de Professor da cadeira de Química Agrícola, da Escola de Agronomia da Amazônia, subordinada àquele Ministério.

PARECER

Versa o presente processo sobre a legalidade da acumulação, por parte de Natalina Tuma da Ponte, dos cargos de Engenheiro do Ministério da Agricultura (M.A.), em que se transformou a função de Assistente de Seção de Melhoramento de Plantas, do Instituto Agrônomo do Nordeste (I.A.N.), então mantida à conta de recursos fornecidos pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazonia (S.P.V.E.A.), e de Professora da cadeira de Química Agrícola, da Escola de Agronomia da Amazônia (E.A.A.), sob a jurisdição daquele Ministério.

2. Em se tratando do exercício concomitante de um cargo técnico-científico, com outro de magistério, a situação se enquadra, em princípio, em uma das exceções à regra geral que proíbe a acumulação de quaisquer cargos públicos, inscrita no art. 185 da Constituição Federal.

3. Quanto ao requisito da correlação de matérias, indispensável à permissibilidade da acumulação em apreço, a sua existência é inquestionável, visto como a disciplina lecionada pela Professora em causa, na E.A.A., guarda estreita e recíproca relação com a atividade de Engenheiro, por ela desempenhada no I.A.N., segundo comprovam o programa de fls. 8-9 e o documento de fls. 7.

4. A compatibilidade horária está demonstrada nas declarações de fls. 5 e 6, havendo, nas atividades de magistério, o exato cumprimento do número de horas semanais de trabalho, na forma exigida por lei.

5. Nestas condições, somos pelo reconhecimento da legitimidade da acumulação exposta neste processo.

C.A.C., em 4 de janeiro de 1963.
— *Zola Maria Fraga*, Relator. — *José Medeiros*. — *Celso Fonseca*.

Submeto, nos termos do § 3º do art. 15, do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 8 de janeiro de 1963.
— *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

Aprovado.

Em 9-1-1963. — *M. A. Mendes Júnior*, Substituto do D.G.

PROCESSO Nº 13.872-62

É lícita a acumulação dos cargos de Diretor da Escola de Agronomia da Amazônia e Professor Catedrático de Entologia e Parasitologia Agrícolas da mesma Escola ou deste com o de Engenheiro Agrônomo, do quadro do Instituto Agrônomo do Norte.

PARECER

Trata o presente processo da acumulação dos cargos do Diretor da Escola de Agronomia da Amazônia e Professor Catedrático de Entologia e Parasitologia Agrícola da mesma Escola, de interesse de Elias Sefer.

2. O cargo em comissão, de Diretor é evidentemente, de natureza técnico-científica contendo suas atribuições assuntos intimamente relacionados com o programa da cadeira lecionada, estando também comprovada a compatibilidade dos horários.

3. Essas circunstâncias enquadram a acumulação entre as permitidas pelo art. 185 da Constituição.

4. Cumpre ainda assinalar que o cargo de magistério em aprço pode também ser exercido cumulativamente com o de engenheiro agrônomo de que é titular efetivo o interessado desde que venha a ser dispensado do cargo em comissão que ocupa no momento, uma vez que ocorre também entre eles as

mesmas circunstâncias de compatibilidade de horário, correlação de matérias e natureza técnico-científica de um e de magistério ou outro conforme se demonstrou no processo.

5. Assim entendemos.

S.M.J.

C.A.C., em 4 de janeiro de 1963.
— *Celso Fonseca*, Relator. — *José Medeiros*. — *Zola Maria Fraga*.

Submeto, nos termos do § 3º do art. 15, do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 8 de janeiro de 1963.
— *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

Aprovado.

Em 9 de janeiro de 1963. — *M. A. Mendes Júnior*, substituto do D.G.

PROCESSO Nº 14.280-62

Interessado: *Rubens Carvalho Tavares de Mattos*.

É lícita a acumulação dos cargos de Químico da Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Animal, do Ministério da Agricultura e Professor de Química e Ciências da Escola Técnica Nacional do Ministério da Educação e Cultura.

PARECER

Rubens Carvalho Tavares de Mattos exerce cumulativamente os cargos de Químico da Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Animal, do Ministério da Agricultura e Professor de Química e Ciências da Escola Técnica Nacional do Ministério da Educação e Cultura.

2. Como se constata do processo o primeiro cargo é de natureza técnico-científica, de acordo com o conceito do Decreto nº 35.956-54 e suas atribuições específicas envolvem conhecimentos intimamente ligados à disciplina

pertinente ao cargo de magistério exercido cumulativamente.

3. Demonstrou-se também a compatibilidade dos horários.

4. Nessas condições a acumulação pode ser enquadrada entre as permitidas pelo artigo 185 da Constituição.

E' o nosso parecer. S.M.J.

C.A.C., em 4 de janeiro de 1963.
— *Célio Fonseca*, Relator. — *José Medeiros*. — *Zola Maria Fraga*.

Submeto, nos termos do § 3º do art. 15, do Decreto nº 35.056, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Senhor Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 8 de janeiro de 1963.
— *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

Aprovado.

Em 9 de janeiro de 1963. — *M. A. Mendes Júnior*, substituto do D.G.

PROCESSO Nº 13.871-62

— *E' lícita a acumulação do cargo de Engenheiro Agrônomo com o de Assistente de Ensino junto à cadeira de Botânico Agrícola da Escola de Agronomia.*

PARECER

Cogita o presente processo da possibilidade de Fernando Alberto Castanheira exercer em regime de acumulação, o cargo de Engenheiro Agrônomo do Ministério da Agricultura e o de Assistente de Ensino da Escola de Agronomia Eliseu Maciel, também integrante daquela Secretaria de Estado.

2. Em se tratando de exercício simultâneo de cargo de magistério com outro de natureza técnico-científico, a situação se enquadra, em princípio, em uma das exceções à regra geral que veda a acumulação de quaisquer car-

gos públicos, inscrita no art. 185 da Constituição Federal.

3. Impõe-se, todavia, indagar da existência dos demais pressupostos indispensáveis à permissibilidade da acumulação, quais sejam a correlação de matérias e a compatibilidade de horários.

4. Não há dúvida sobre a relação imediata, essencial e recíproca entre os dois cargos, eis que a matéria lecionada — Botânica Agrícola — se inclui no currículo de formação profissional do Engenheiro Agrônomo, o que dispensa maiores considerações a respeito.

5. Por outro lado, a compatibilidade de horários está demonstrada nas declarações de fls. 27 e 29, pelas quais se verifica que o cargo de Engenheiro Agrônomo vem sendo exercido pela manhã, das 7 às 13,30 horas, e a atividade de magistério é desempenhada à tarde, das 15 às 18 horas, havendo entre o término de uma jornada de trabalho e o início da outra lapso de tempo suficiente para alimentação e locomoção.

6. Nestas condições, somos pelo reconhecimento da legitimidade da acumulação em que se encontra Fernando Alberto Castanheira, na forma descrita neste processo.

C.A.C., em 4 de janeiro de 1963.
— *José Medeiros*, Relator. — *Célio Fonseca*. — *Zola Maria Fraga*.

Submeto, nos termos do § 3º do art. 15, do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 8 de janeiro de 1963.
— *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

Aprovado.

Em 9 de janeiro de 1963. — *M. A. Mendes Júnior*, substituto do D.G.
arti-

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

Como Tornar-se Despachante Aduaneiro, Corretor de Navios e Corretor de Fundos Públicos

RIBEIRO DE MENEZES

I — O AJUDANTE DE DESPACHANTE ADUANEIRO

PARA se aquilatar a importância dos despachantes aduaneiros e seus ajudantes, inicialmente vejamos o que dispõe o Decreto-lei nº 4.014, de 13 de janeiro de 1942:

“Art. 1º (Decreto-lei nº 9.832, de 11 de setembro 1946). Perante as Alfândegas e Mesas de Renda da República, só os *despachantes aduaneiros, por si e seus ajudantes*, poderão promover em todos os seus trânsitos, mediante o processo legal, os despachos de importação e reexportação, trânsito, baldeação e reembarque de mercadorias estrangeiras e as de exportação para o estrangeiro e organizar as guias de trânsito, baldeação e exportação de cabotagem” (os grifos não são do original).

1º) *Competência para autorizar ajudante* — A autoridade competente para autorizar o candidato habilitado à função de ajudante de Despachante é o *inspetor da alfândega*. O inspetor, ou pessoa que faça as suas vezes, expede uma portaria, autorizando o interessado. O ato se baseia no art. 17 do já mencionado Decreto-lei 4.014-42, *in verbis*:

“Art. 17. A autorização de ajudante far-se-á por portaria, expedida pelo inspetor da Alfândega, a requerimento do interessado, mediante prova de habilitação”.

Como se vê, portanto, pelo art. 17 transcrito, sendo o próprio órgão de lotação e exercício (em qualquer parte do País) competente para autorizar os ajudantes, são poucas as vezes em que as repartições se dirigem ao Ministério da Fazenda para sanar as suas dúvidas. Sômente com o advento de novas leis é que o

Serviço do Pessoal da Fazenda se viu assoberbado em solucionar as questões surgidas com interpretações de textos legais, dando margem a constantes consultas, e, conseqüentemente, procrastinando casos aparentemente banais.

2º) *Requisitos para a prova de habilitação* — O interessado deve preencher as seguintes exigências: ser brasileiro maior de 21 anos de idade; fôlha corrida (na Guanabara, fornecida pelo Instituto Félix Pacheco); não ser negociante falido, embora reabilitado; atestado de idoneidade moral firmado por duas pessoas idôneas; certificado de reservista. Munido de tais documentos o requerente deve se dirigir à repartição aduaneira, onde prestará a prova e lhe será fornecido qualquer possível esclarecimento.

3º) *Matérias da prova* — A lei determina que a prova de habilitação versará português, aritmética com aplicação ao comércio e noções de contabilidade.

4º) *Prazo de validade da prova* — A prova será válida pelo prazo de dois anos. O interessado dispõe de todo esse período para providenciar a sua posse e exercício. Não o fazendo dentro de tal prazo, o direito do candidato caducará, forçando o interessado a se submeter a nova prova, se resolver exercer a carreira.

5º) *Dispensa ou destituição* — Sendo autorizado por portaria do Inspetor da Alfândega, conforme já vimos, o ajudante de Despachante pode ser dispensado ou destituído pelo chefe da repartição (desde que ocorra motivo justo ou atos que o incompatibilizem para o exercício da função). No caso de *dispensa* por motivo que não afete a idoneidade do ajudante, este fica autorizado a voltar ao trabalho dentro do prazo de um ano. Entenda-se: para ficar afastado, isto é, não estando em exercício junto de nenhum Despachante. E mesmo que o período final se aproxime, caso a repartição não providencie a reassunção do exercício, o interessado deve requerer, se não quiser a surpresa de ver caduca a sua autorização de ajudante de Despachante. Quanto à *destituição*, representa uma forma genérica da cassação (por exemplo, um ajudante não pode agenciar negócios de firma que não seja comitente do próprio despachante com quem serve. Se ocorrer, apurada a responsabilidade, é caso de cassação).

6º) *Número de ajudantes nas repartições aduaneiras* — A partir de 15 de junho de 1962 (data em que foi publicada e entrou em vigor a Lei nº 4.069, de 11-6-1962), o número de ajudantes de Despachantes aduaneiros nas Alfândegas e Mesas de Rendas passou a um teto correspondente, no máximo, ao dobro

do de Despachantes em atividade. Eis o texto da lei mencionada:

“Art. 40. O número de ajudantes de despachantes aduaneiros nas Alfândegas e Mesas de Renda, será, no máximo, correspondente ao dôbro do de despachantes em atividade, sendo gradualmente extintas, até que se atinja tal limite, as vagas que ocorrerem nas repartições onde haja excesso do número ora estabelecido”.

Apesar da clareza do texto, na prática trouxe alguns pontos suscetíveis de orientação. Realmente, se a repartição possui 50 despachantes, o máximo de ajudantes será o de 100, e assim por diante, não importando que um Despachante possua seis ajudantes e outro não possua até nenhum. O que importa é o *todo*. Quanto a isso, nenhuma dúvida. No entanto, a Diretoria das Rendas Aduaneiras, por exemplo, logo que surgiu a Lei, fez-se presente no Ministério da Fazenda, a fim de indagar e entender sobre a real situação do número excedente de ajudantes, quando ocorresse a dispensa normal. Tal caso se prendia principalmente às duas maiores Alfândegas do País, a de Santos e a do Rio de Janeiro (Guanabara), onde o número de ajudantes de Despachantes excedia espetacularmente o de Despachantes — quase o triplo, quando a lei permite, no máximo, o dôbro.

Assim, afinal, os ajudantes que fôsem dispensados ficariam então impossibilitados de prosseguirem na carreira? Não. Não, mas se estivessem enquadrados na sua lei específica, no caso o Decreto-lei nº 4.014-42, na parte que determina:

“Art. 27. Os ajudantes que forem dispensados de trabalhar com qualquer despachante, *por motivo que não afete a sua idoneidade, ficam autorizados a voltar ao trabalho, dentro do prazo de um ano, findo o qual caducará a autorização*” (grifos daqui).

Dêste modo, quando o interessado fôr dispensado por motivo que não afeta a sua idoneidade, êle pode permanecer fora do serviço durante um ano, sem exercer a profissão, que o lugar lhe pertence. Mesmo que o número de ajudantes na Alfândega ou outra repartição seja o dôbro, ou o triplo, não importa quanto. O ato somente normal não desvincula o interessado de sua função. O ato somente ficará caduco se exceder o prazo estabelecido para a ausência. E conseqüentemente, repartições aduaneiras como as da Guanabara e a de Santos vão demorar muito a conseguir que o número dos ajudantes fique, no máximo, relativo ao dôbro do de Despachantes em atividade...

De qualquer forma, este excesso de pessoal não prejudica o andamento do serviço, nem desrespeita dispositivo legal, pois se trata de fator eminentemente correto, conforme vimos.

7º) *Acumulação de função* — O ajudante, embora não seja servidor público (é associado obrigatório do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes), fica sujeito, em suas relações com o fisco, à disciplina das leis e normas aplicáveis ao funcionário público. Por isto é que a função de ajudante de Despachante é incompatível com qualquer função pública. No caso de o interessado ser ou querer ser professor de algum estabelecimento de ensino, há de se observar que, sendo o amparo à cultura o dever do Estado, o magistério goza de certo privilégio. Entretanto, aqui a lei é rígida — *não permite acumulação com qualquer função pública*. Dêste modo, a função de ajudante de Despachante — e o mesmo se aplica ao Despachante — é incompatível com a de professor de estabelecimento de ensino do Governo, podendo, no entanto, acumular com a de professor em educandário particular, desde que haja compatibilidade de horário.

II — O DESPACHANTE ADUANEIRO

8º) *Competência para autorizar Despachante* — O Despachante é autorizado por decreto do Sr. Presidente da República. Para o pedido, o interessado junta dois requerimentos: um dirigido ao chefe da repartição onde exerce as suas atividades de ajudante (veremos adiante que todo Despachante foi antes ajudante), solicitando encaminhar a segunda petição ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República; o outro requerimento, ao Chefe do Executivo, expõe as razões pelas quais se julga com direito ao lugar.

9º) *Requisitos para a autorização* — Para se tornar Despachante Aduaneiro é imprescindível, antes de mais nada, que o candidato tenha sido ajudante de Despachante. Ora, tendo sido ajudante, é lógico que o meio em que trabalha já não lhe será tão estranho. E às vezes, receoso de se ver preterido em uma vaga, porventura sua, ocorre então vários ajudantes pedirem o mesmo lugar. Mas, dentre todos, apenas um garante o seu direito: aquêle que:

- a) tenha mais de dois anos de serviço junto ao Despachante dispensado;
- b) mais de cinco anos na profissão de ajudante;
- c) habilitado em concurso para a função de Despachante;
- d) não seja devedor da Fazenda Nacional;
- e) não responda a inquérito administrativo.

Todos os dados apontados nas alíneas são fornecidos pela repartição do requerente, que comumente os lavra por certidão, embora isso não seja essencial. De qualquer forma, lavrados ou não por certidão, são imprescindíveis nos autos, sendo que as alíneas *a* e *b* dependem de estar rigorosamente conferidas com as anotações do interessado no fichário próprio do Ministério da Fazenda, no Serviço do Pessoal, que é o órgão preparador do decreto de autorização presidencial.

10º) *O requerimento* — O signatário deve juntar duas petições, conforme esclarecemos no nº 8. Muitos enviam ao Ministro da Fazenda, ao invés de se dirigirem ao Presidente da República. E' um equívoco prejudicial ao interessado, que verá de volta o seu pedido, a fim de anexar novo requerimento se já não o orientou a repartição em que está lotado. Naturalmente que o processo é encaminhado ao Ministério da Fazenda, mas deve-se compreender que este órgão aprecia o direito e instrui com exposição de motivos, não tendo, porém, competência para autorizar. A competência é exclusiva do Presidente da República.

Quanto à primeira petição, em termos simples, solicitando o encaminhamento da segunda ao chefe do Executivo, é para seguir uma ordem hierárquica.

11º) *Vaga por falecimento* — Quando falece um Despachante Aduaneiro, ocorre uma vaga. Há despachantes que têm dois, quatro, cinco ajudantes ou nenhum. Vamos às hipóteses:

a) se o *de cujus* possuía apenas um ajudante, não há o que discutir, o direito ao lugar lhe pertence, desde que esteja habilitado em concurso para a função de Despachante. Se não estiver habilitado em concurso, o lugar deve ser requerido pelo ajudante mais antigo de toda a repartição (Alfândega, Mesa de Rendas, etc.), juntando, para tanto, também prova de se achar habilitado. No caso de o ajudante único — de Despachante falecido — estar habilitado e não requerer a vaga, o lugar não pode ser deferido a outro, enquanto o primeiro não assinar uma declaração de desistência;

b) se o Despachante, ao falecer, deixou dois ou mais ajudantes, a vaga, por direito, é daquele que servia por mais tempo com o falecido. Portanto, é o mais antigo junto do *de cujus*. Se o mais antigo não estiver habilitado em concurso para a função de Despachante, o direito se transfere ao mais antigo dos habilitados;

c) havendo dois ou mais ajudantes em igualdade de condições (isto é, habilitados em concurso, não devendo à Fazenda Nacional, não respondendo a inquérito administrativo, e tendo sido autorizados a servir com o Despachante por portarias da

mesma data, e assumindo o exercício igualmente em datas idênticos), terá preferência o casado, com relação aos solteiros, e, dentre os casados, o que tiver maior número de filhos;

d) quando o Despachante falece sem deixar ajudante, a repartição indica — sempre a pedido do interessado — o mais antigo de todos os ajudantes. E quando dizemos “mais antigo”, sempre nos referimos ao “maior tempo de serviço” prestado no órgão em que o candidato está lotado e presta o seu exercício. Do mesmo modo, o que tenha maior tempo de serviço precisa preencher as condições já mencionadas de quitado com a Fazenda, boa conduta e, essencialmente, habilitado em concurso.

12º) *Vaga por dispensa* — O Despachante Aduaneiro, como associado obrigatório do I.A.P.C., aposenta-se por tal Instituto. O seu pedido no I.A.P.C., entretanto, somente ganhará instância final após ficar dispensado da função, por decreto do Presidente da República. Com a dispensa presidencial, já se vê, ocorre vaga do lugar. E' este um dos momentos em que os ajudantes têm oportunidade de se tornarem Despachantes.

Com o pedido de dispensa — duas petições, uma ao chefe da repartição e outra ao Presidente da República — deve seguir o pedido de autorização. E' um erro formar processos separados, pois é raro o caso em que um não dependa de outro. Também os telegramas à Presidência da República, pedindo urgência, e a interferência dos Sindicatos, geralmente, ambos imbuídos de boa fé, apenas procrastinam o andamento — é que tôdas as solicitações vão ser juntadas, para se apreciar o mérito, e acaba acontecendo de se desencontrarem, porque, enquanto o processo, por exemplo, volta a Pôrto Alegre ou Rio Grande para uma exigência, ao chegar ao Serviço do Pessoal da Fazenda já encontra um memorando de algum órgão oficial transmitindo alegações e esclarecimentos, e lá vai o pedido ao Rio de Janeiro, a Brasília, a Pôrto Alegre novamente, até que um dia se concilie e se possa apreciar o todo.

No caso de delongas, muito mais prático seria que um bom advogado seguisse os trâmites do processo, no qual o candidato, em se tratando de dispensa, precisa provar o seguinte:

- a) os requisitos apontados nas alíneas de a até e do nº 9;
- b) se se tratar de Aduana desfalcada de elementos, não existindo ajudantes com tempo de serviço superior a cinco anos, também se pode autorizar, consideradas as condições, pois já se deu exemplo a respeito no processo de nº MF-SC 162.139-59, onde o então Ministro Sebastião Paes de Almeida, na Exposição

nº 1.383, concordou com o pronunciamento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na parte que diz:

"Mas, no caso em exame, o candidato é o único ajudante de Despachante atualmente em exercício na Alfândega de Niterói, devidamente habilitado em concurso para o cargo de Despachante Aduaneiro, com tempo de serviço superior ao previsto no art. 10, § 1º, sendo aliás, o mais antigo ajudante naquela Aduana, conforme menciona a certidão de fls. 2.

Portanto, encontra-se o requerente indiscutivelmente amparado pelo disposto no parágrafo único do art. 25 combinado com art. 15, § 2º, do Decreto-lei nº 4.014, de 1942, modificado pela Lei nº 1.785-E, de 1952, razão pela qual não me parece haver impedimento legal para a sua nomeação em caráter efetivo, conforme propõe a Direção-Geral da Fazenda Nacional".

A parte transcrita, que se refere à Exposição 1.383, traz a data de 11 de dezembro de 1959. O art. 10, § 1º, citado na transcrição do parecer aprovado, é pertinente ao Decreto-lei 4.014, de 13 de janeiro de 1942, dispondo o seguinte:

"Art. 10.
.....

§ 1º O candidato à autorização deverá requerê-la, juntando prova de habilitação regulada neste decreto-lei e do exercício, por tempo igual ou superior a dois anos, das atividades do ajudante, com indicação do seu nome feita pelo chefe da repartição, que observará o que a respeito prescrevem o art. 25 e seu parágrafo único".

A autorização de que trata o exemplo não se verificou por dispensa conjunta de titular. Ela se efetuou em virtude de a Alfândega de Niterói, à época, achar-se desfalcada de 3 (três) Despachantes. Isto, no entanto, não vem ao caso. Aplica-se a mesma hipótese em situação semelhante, ou melhor, ocorrendo dispensa e não havendo candidato exercendo a profissão há mais de cinco anos, como recomenda a lei.

13º) *Vaga por cassação* — A vaga, ocorrida por motivo de cassação do mandato, em nada ou quase nada difere das condições normais de exigências. O lugar fica em branco, à disposição de quem de direito. Logo, as normas são as mesmas já referidas nos números antecedentes: preferência ao ajudante do cassado, se há apenas um ajudante; sendo mais de um, o direito é o do

mais antigo junto ao Despachante faltoso; não possuindo ajudante, o lugar deverá recair no mais antigo de toda a repartição, desde que habilitado, e assim por diante.

A pena de cassação de autorização só será aplicada depois de ouvido o acusado, em inquérito regular. E na proposta de cassação, que será remetida ao Presidente da República, já poderá constar requerimento de ajudante ou ajudantes, solicitando o preenchimento da vaga.

14º) *Acumulação de função* — A função de Despachante é incompatível com qualquer cargo público. Desconta para o I.A.P.C., mas está intimamente ligado ao fisco, sujeitando-se a muitas normas do funcionário público. E o que de plano pode parecer absurdo é medida legal perfeitamente lógica, dadas as suas estreitas relações de serviço com o Ministério da Fazenda.

Se acontecer de um Despachante se afastar para exercer cargo nomeado representante da Comissão de Marinha Mercante, é indispensável que se examine a legislação básica da referida C.M.M. E conforme sabemos, a organização, a execução de serviços e o quadro de pessoal da Comissão de Marinha Mercante ficam subordinados ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Porém, os empregadores da mencionada C.M.M. *não são funcionários públicos*. Dêste modo, aqui não ocorre incompatibilidade.

15º) *Precauções para evitar dissabores* — Via de regra, as pessoas autorizadas para o mandato são de louvável idoneidade. Apesar de tudo, não é demais lembrar aqui que a autorização pode ser cassada nos seguintes casos:

a) pelos atos que revelem fraude ou atentados contra a moral e os bons costumes;

b) servir firmas que não sejam realmente importadoras e registradas como tal nas repartições aduaneiras;

c) assinar notas de importação que não sejam de comitente seu;

d) ser negociante, interessado ou empregado de estabelecimento ou empresa comercial;

e) abuso de confiança no pasar recibo e prestar contas, aos seus comitentes, das importâncias que lhe forem entregues para pagamento de quaisquer contribuições aduaneiras;

f) nomeação para cargo público;

g) abandonar a profissão.

A condenação criminal se inclui na alínea a, evidentemente, prejudicando o titular, depois de examinadas as condições. Não faz muito, o culto juiz da 15ª Vara Criminal do Estado da

Guanabara, o professor Hamilton de Moraes e Barros, condenou um Despachante Aduaneiro a pena de reclusão prevista no artigo 261. §§ 1º e 2º do vigente Código Penal, isto é, sinistro em transporte marítimo com o fim de lucro, dando por suspensos os seus direitos políticos. Assim, o mandato de Despachante Aduaneiro caminha para a cassação, restando tão somente transitar em ulgado a sentença condenatória.

16º) *Dispensa* — A dispensa do interessado é para complementar a aposentadoria por tempo de serviço no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. Condições:

- a) requerimento ao chefe da repartição (Inspetor, em Alfândega, ou Administrador, em Mesa de Rendas), pedindo encaminhamento ao Presidente da República;
- b) petição ao Chefe do Executivo com firma reconhecida;
- c) não ser devedor da Fazenda Nacional;
- d) não responder a inquérito administrativo.

Apenas com relação ao apontado nas alíneas *a* e *b* é que cabe providência do interessado, na qualidade de signatário.

Na hipótese de o Despachante se achar internado por motivo de deficiência mental, comprovadamente, abandonando a profissão por forças alheias à sua vontade e raciocínio, a medida correta é propor dispensa. Mediante laudo médico, pode-se instruir o processo de aposentadoria no I.A.P.C., concluindo-se ali até a fase de apresentação da prova de desligamento, ou melhor, da dispensa da função por decreto.

17º) *Lotação nas Mesas de Rendas* — Cada Mesa de Rendas Alfandegada não pode ter mais de 2 (dois) Despachantes. É o máximo permitido. As únicas exceções legalmente aceitáveis, excedendo tal número, são exclusivamente para os titulares admitidos anteriormente à data de 21 de fevereiro de 1942. Nessa data se publicou e entrou em vigor o parágrafo único do art. 9º do Decreto-lei nº 4.014, nestes termos: "Cada Mesa de Rendas Alfandegada poderá ter até dois despachantes". Em consequência, em face da Lei nº 4.069, de 1962, atualmente o número de ajudantes fica limitado a quadro, pois já não se permite que os ajudantes sejam mais do dobro do de Despachantes em atividade.

III — O PREPOSTO DE CORRETOR DE NAVIOS

18º) *Preliminares* — Tênicamente, o Preposto e o Corretor não são "nomeados". O primeiro, mediante portaria; o segundo, mediante decreto do Presidente da República.

Assim, embora o ato não seja invalidado, são incorretas as formas que às vezes vemos em portarias, "designando", e em decretos, "autorizando". Tanto o Preposto como o Corretor exercem cargos e são nomeados.

E' bem verdade que a legislação própria e vigente data dos tempos da vovó. No entanto, é a ela que nos devemos ater, pois ainda vigora.

19º) *Competência para nomear Preposto* — Se o ajudante e o Despachante Aduaneiro são *autorizados* a exercer *função*, o Preposto de Corretor de Navios é *nomeado* para exercer *cargo*, conforme já mostramos.

O Preposto é um auxiliar do Corretor. A competência para nomeá-lo é do chefe da repartição, expedindo portaria.

20º) *Requisitos para a nomeação* — A nomeação, por portaria, do Preposto de Corretor se baseia no art. 11 do Decreto nº 19.009, de 27 de novembro de 1929, assim redigido:

"O lugar de preposto será de *nomeação* do Inspetor da Alfândega, mediante indicação do corretor, instruída com os documentos exigidos no art. 3º" (grifo não é do original),

sendo que o artigo mencionado dispõe:

"Art. 3º Para nomeação de corretor de navio é necessário requerimento do candidato à autoridade competente, instruído com os seguintes documentos:

1º) prova de qualidade de cidadão brasileiro nato e de maioridade;

2º) certidão dos cartórios da justiça federal de não se achar criminalmente condenado nem processado;

3º) atestado da Junta Comercial de não ser falido, nem reabilitado;

4º) prova de residência, por mais de um ano, no Distrito Federal;

5º) atestado de prática do serviço pelo tempo mínimo de dois anos, no escritório de corretor;

6º) caderneta de reservista do Exército ou da Marinha, ou certidão de alistamento militar;

7º) certificado de exames teórico e prático das línguas portuguesa, francesa e inglesa, prestados em algum estabelecimento oficial, ou fiscalizado pelo Governo e de legislação aduaneira, prestado especialmente na Al-

fândega do Rio de Janeiro, perante mesa examinadora, constituída de três funcionários, designados pelo respectivo inspetor”.

Só isso... E como se pode notar, o texto se restringe unicamente à praça do Rio de Janeiro. O legislador não foi feliz, esquecendo-se de que no Brasil existe outros portos de Norte a Sul.

Dêste modo, existindo os cargos, como legalizá-los para os interessados de outras Aduanas? O meio encontrado foi o de aplicar o decreto encomendado para o Rio de Janeiro, medida apenas atenuada em 1953, através da Lei nº 2.146, de 29 de dezembro, que “manda aplicar aos Corretores, Câmaras Sindicais, Juntas, Bôlsas de Mercadorias e Caixas de Liquidação de todo o País, a legislação anteriormente decretada para o Distrito Federal”. O termo é “corretores”, dando a impressão de se tratar apenas dos Corretores de Bôlsas de Valôres; mas tal não ocorre. Aplica-se também aos Corretores de Navios. A prova está no art. 8º da citada Lei nº 2.146-53:

“São elevados ao dôbro os atuais emolumentos fixos dos *corretores de navios*, constantes da tabela anexa ao Decreto nº 19.009, de 27 de novembro de 1929” (os grifos não são do original).

Portanto, os requisitos inerentes aos itens do art. 3º transcrito, quando fôr o caso, entendem-se como da cidade e respectiva repartição aduaneira junto da qual pretender o candidato exercer o cargo.

O Preposto pode ser livremente dispensado pelo chefe da repartição, observadas as formalidades. Também é conveniente lembrar que o Preposto não pode fazer operações por conta própria, sob pena de responsabilidade.

IV — O CORRETOR DE NAVIOS

21º) *Competência para nomear Corretor* — O Corretor de Navios é nomeado por decreto do Presidente da República. Assim, também só tal autoridade tem competência para demitir ou destituir, por nôvo decreto, o titular do cargo.

22º) *Requisitos para a nomeação* — São os mesmos já apontados no nº 20. Apenas que desta vez são dois os requerimentos: um ao chefe da repartição, pedindo o encaminhamento do segundo; o outro, ao Presidente da República, solicitando a

nomeação para o cargo de Corretor de Navios, pelas razões que expõe.

O processo, que deve sair da repartição do interessado com os dados mais claros possíveis, é instruído e apreciado pelo Ministério da Fazenda, órgão preparador, inclusive, do decreto de nomeação.

A prova de legislação aduaneira a que se refere o item 7º, do art. 3º, transcrito no nº 20, é indispensável para a nomeação. E pode acontecer de alguma Aduana se ver em dificuldade para constituir os 3 funcionários da banca examinadora. Esta falta pode ser suprida, pois não há impedimento legal quanto à prestação de exame em outro lugar. O candidato pode procurar a Aduana mais próxima e prestar o seu concurso. Habilitando-se, junta certidão do concurso homologado, sendo conveniente que a repartição do interessado esclareça a causa que levou o candidato a prestar o exame em outro lugar — pois isto evitará dúvida quando se apreciar o direito pretendido.

23º) *Vagas por falecimento, renúncia, destituição e demissão* — São estas as modalidades de vagas contidas no Decreto nº 19.009, de 1929. Quando um Corretor falece, ocorre vaga do lugar. Então o Preposto se candidata, após preencher as exigências já mencionadas nos parágrafos precedentes.

O mesmo se dá com a renúncia (aliás, o caso de renúncia é raríssimo).

Na *destituição* é necessário que se tenha em mente o seguinte: aqui, destituir do cargo é o mesmo que impor uma pena. A destituição do Corretor de Navios equivale à cassação do Despachante Aduaneiro. O titular, por decreto presidencial, perde o mandato por ter incorrido em alguma falta grave.

Já a *demissão* é a dispensa comum do Corretor do cargo que ocupa, igualmente por decreto presidencial. O decreto que “dispensa” Corretor de Navios é tècnicamente incorreto. Legalmente, êle é demitido. Contudo, neste caso, o têrmo incorreto não invalida o ato. O rigorismo técnico só prejudica quando não se percebe a intenção, dando margem a substancial mudança.

A preferência do lugar cabe ao Preposto que servir com o Corretor destituído ou demissionário. Se o Corretor trabalhar com mais de um Preposto, o lugar é de direito ao que tiver maior tempo de serviço com o referido Corretor, desde que preencha os demais requisitos exigidos para a nomeação.

24º) *Repartições sem Corretores* — Tem acontecido o candidato lograr nomeação para o cargo de Corretor de Navios em local que ninguém exercia a profissão mediante decreto.

Embora pareça estranho, pois os Corretores passam antes pelo escaninho de Preposto, é perfeitamente lícito. E' que a legislação pertinente à matéria não prevê a existência dos cargos junto de nenhuma repartição, fora a do Rio, conforme já dissemos. Em consequência, havendo necessidades de serviço, justifica-se a medida, podendo ser efetuada a nomeação sem ferir dispositivo legal.

25º) *Precauções do nomeado* — Uma vez nomeado, para entrar em exercício o interessado precisa:

- a) prestar caução ou fiança dentro de 30 dias da expedição de guia;
- b) assinar termo de compromisso;
- c) registrar o título de nomeação na repartição em que vai exercer o cargo;
- d) legalizar os livros relativos ao exercício do ofício;
- e) inscrever-se nas repartições competentes, dentro do mesmo prazo de 30 dias, para pagamento de impostos de indústrias e profissões e de renda.

A fiança ou caução foi estabelecida em dez mil cruzeiros, quantia que atualmente já é bem suave. Pode ser prestada em dinheiro ou em títulos da Dívida Pública no seu valor nominal e livre de ônus.

No caso de fiança, se o fiador falecer, desistir ou falir, a repartição intima o Corretor a prestar nova caução ou fiança dentro de 30 dias.

O fiador ou o afiançado, a qualquer tempo, pode pedir o cancelamento da fiança, que será substituída por outra — e esta só poderá ser levantada seis meses depois de o mesmo cancelamento.

26º) *Afastamento sem comunicar* — Nenhum Corretor pode-se afastar do exercício do seu cargo, por qualquer motivo e por tempo superior a um mês, sem prévia participação ao inspetor. Qualquer ausência superior a trinta dias necessita de comunicação.

27º) *Penas disciplinares* — Incorre na pena de destituição do cargo o Corretor que:

- a) deixar de prestar caução dentro de 15 dias da data de intimação, em consequência de haver o fiador pedido o cancelamento da fiança;
- b) sofrer condenação penal e prisão por mais de dois anos;

c) incidir por três vezes na pena de suspensão; e a suspensão é cabível nestas hipóteses:

- I — três meses, por reincidência na falta das formalidades e declarações regulamentares na escrituração dos livros;
 - II — trinta dias, se intervier em operações com pessoas falidas;
 - III — seis meses, se passar certidão contrária ao que constar de seus livros, além de incorrer em falsidade;
 - IV — se deixar de integralizar a caução ou fiança — aqui o prazo de suspensão é condicionado à reparação da falta;
- d) exercer cargo público;
- e) exercer o comércio de vapores ou navios.

As penas de advertência (faltar com a devida consideração aos funcionários aduaneiros e recusar informações requisitadas por autoridade competente), de multa, e de suspensão, são impostas pelo chefe da repartição. Já a destituição é de competência do Presidente da República, pois importará na perda do cargo para o infrator. Ninguém, no entanto, é punido sem a regular defesa.

V — O CORRETOR DE FUNDOS PÚBLICOS

28º) *Competência para nomear e demitir* — O Corretor de Fundos Públicos é nomeado e demitido pelo Presidente da República. O decreto é preparado pelo Ministério da Fazenda.

29º) *Requisitos para a nomeação* — Em primeiro lugar, é necessário que exista claro, como, por exemplo, decorrente do falecimento de algum titular.

O candidato junta dois requerimentos: um dirigido à Câmara Sindical, solicitando o encaminhamento do segundo; o outro, ao Presidente da República, requerendo o lugar de Corretor de Fundos Públicos.

O rápido andamento do processo depende bastante da repartição do interessado, pois o Ministério da Fazenda não possui um fichário próprio, a fim de que possa conferir ou completar qualquer exigência. Ao surgir dúvida quanto ao direito do pleiteante, o pedido retorna à repartição de origem.

A matéria ainda é regida pelo Decreto nº 2.475, de 13 de março de 1897, que aprovou o Regulamento dos Corretores de Fundos da então capital federal, *in verbis*:

“Art. 4º Para ser corretor de fundos públicos é essencial:

- a) ser cidadão brasileiro;
- b) ter mais de 25 anos de idade;
- c) estar no gozo dos direitos civis e políticos.

Art. 5º Não podem ser corretores:

- a) os que não podem ser comerciantes;
- b) as mulheres;
- c) os corretores destituídos por haverem sido condenados em crime a que o Código Penal imponha a pena de destituição do emprêgo, ou outra de cuja imposição resulte a destituição;
- d) os indivíduos que houverem sido condenados nos crimes de falsidade, estelionato, furto e roubo;
- e) os falidos não reabilitados.

Art. 6º A nomeação para o cargo de corretor de fundos públicos da Capital Federal será feita sob informação da Câmara Sindical instruída:

- a) com certidão de idade do pretendente;
- b) com atestado da autoridade policial da circunscrição do domicílio do candidato, que declare ter êste residência por mais de um ano na Capital Federal (artigo 39, nº 2, do Código do Comércio);
- c) com certificado, devidamente autenticado pelo reconhecimento da firma, de haver o pretendente praticado, por tempo nunca menor de dois anos, em escritório de corretor de fundos públicos, ou funcionado em casa bancária, ou comercial de grosso trato, na qualidade de guarda-livros ou na sócio-gerente;
- d) com fôlha corrida”.

Portanto, um preposto-assistente-sucessor pretendente ao lugar fará prova com o seguinte:

- a) certidão de nascimento;
- b) atestado de residência fornecido por autoridade policial, configurando o mínimo de um ano de permanência no lugar, na qualidade de morador;

c) declaração de que exerce a profissão, por tempo superior a dois anos, em escritório de Corretor de Fundos Públicos;

d) se não exerceu a profissão em escritório de Corretor, a qualidade de guarda-livros em casa bancária ou comercial, por tempo superior a dois anos, supre a exigência c;

e) fôlha corrida:

f) estar no gôzo dos direitos civis e políticos (isto é, o de se eleger e ser eleito, poder servir no Júri, etc.);

g) declaração de que pode comerciar, por não estar falido;

h) não ter sido Corretor destituído por condenação criminal;

i) ser do sexo masculino; f

j) indicação da Câmara Sindical.

Creemos que o exposto é o suficiente para a finalidade dêste modesto trabalho.

A Revogação dos Artigos 46 e 48, do Código de Contabilidade Pública e suas Conseqüências

OSCAR VICTORINO MOREIRA
Técnico de Administração

ACHA-SE em curso no Congresso Nacional o projeto de aumento de vencimentos do funcionalismo público federal, que será lei especial, entretanto, alguns dispositivos vêm sendo agregados, embora constituam matéria estranha ao projeto. Não nos move propósito de criticar o processo adotado, mas o de alertar os responsáveis pela direção do País, principalmente quanto aos efeitos práticos das emendas apresentadas ao projeto. Limitamo-nos à apreciação do que concerne à proposição da revogação dos artigos 46 e 48, do Código de Contabilidade Pública. A fim de esclarecer, valerá transcrever os citados artigos ei-los:

“Art. 46. O empenho da despesa não poderá exceder às quantias fixadas pelo Congresso Nacional (exceto nos casos de pensões, vencimentos e porcentagens marcados em lei, ajudas de custo, comunicações ou transportes necessários aos serviços públicos).”

Art. 48. Os chefes de repartições que ordenarem fornecimento ou prestação de serviços de custo excedente às quantias previamente fixadas pelo Congresso Nacional, ficarão sujeitos às penalidades do art. 40, impostas pelo Tribunal de Contas, por ocasião do exame das dívidas relacionadas.

§ 1º No caso de necessidade impreterível, deverão solicitar autorização escrita do Ministro competente, que dará, se julgar conveniente nos mesmos papéis de que constarem a insuficiência dos créditos e a razão da despesa”.

Muitas são as vozes que se têm levantando contra a constitucionalidade de tais dispositivos e, dentre elas, algumas no Tribunal de Contas. Estamos propensos a acreditar que a tal inconstitucionalidade não deva ser assim, tão flagrante, ou que o próprio Tribunal tenha evoluído em sua forma de interpretar, pois temos em mãos um volume do “Parecer Prévio Sobre as Contas

do Presidente da República" — 1958, elaborado pelo Ministro VIDAL DA FOUNTOURA e aprovado pelo Egrégio Tribunal. O trabalho foi impresso no Departamento de Imprensa Nacional, em 1960.

À página 58, o Relator aponta as críticas feitas à constitucionalidade dos dispositivos em causa, mas à página 56, relaciona as — *despesas realizadas sem crédito e as além dos créditos*, pelos diversos órgãos da administração pública, graças ao emprêgo daquele dispositivo legal. Embora diga que os artigos 46 e 48, do Código de Contabilidade Pública se chocam com o disposto no art. 77, § 3º, da Constituição, o próprio Tribunal de Contas aparece na relação dos órgãos que realizaram despesas além dos créditos, na importância de Cr\$ 23.198.498,90.

Acreditamos que tenham guardado a maior conformidade com os mandamentos do Código, mas o próprio Tribunal aparece na relação, é curioso e só pode provar que êle mesmo não julga tal procedimento ofensivo à Magna Carta.

Estamos alertando a administração pública para êste fato, porque constantemente verificamos proposições no sentido da revogação daqueles dispositivos sem serem substituídos por outros que permitam a administração trabalhar.

Imaginemos a impossibilidade da prática dos atos permitidos por aquêles dispositivos. Ao terminar o exercício financeiro, findos os recursos orçamentários, deixar-se-ia de pagar: — pensões, vencimentos, gratificações, assim como adquirir e pagar alimentação para hospitais, prisões, escolas, além de combustíveis e lubrificantes, já não falando no cancelamento de viagens, iluminação de repartições, etc.

Não é possível desarmar-se a administração desta válvula, sem propiciar-se o estabelecimento do caos, a revolta, a subversão da ordem pública. Se os pensionistas não receberem o pouco a que têm direito, os enfermos ficarem sem alimentação e medicamentos, a polícia não puder deslocar-se por falta de combustível, ocorrerá a paralização dos serviços públicos inopinadamente, porque a administração foi privada do recurso legal.

Atente-se para êste ponto: — a supressão daqueles artigos 46 e 48 só atingiriam a administração direta, pois a autárquica e as sociedades de economia mixta não seriam afetadas. Será que só a administração direta é que precisa ser emperrada, limitada em sua ação, tornando-se ineficiente? Uma das razões da criação das entidades paraestatais é justamente fugir a êste estado de coisas. Bem sabemos que o Tribunal de Contas é um dos que mais fulmina aquelas disposições do Código, embora, como lemos em seu "Parecer Prévio", acima citado, êle próprio se valeu,

quando se viu forçado. Não é de admirar que o Tribunal declare em seus pareceres prévios que só 14% das despesas públicas estão sujeitas ao "registro prévio". E' o mais natural, que cada um de nós procure, quando pode, fugir a um regime cheio de impecilhos, sem a menor utilidade, já que outros regimes existem que permitem ao administrador trabalhar.

Antes que o mal ocorra, é conveniente alertar e sugerir a não aprovação da emenda e se esta fôr aprovada, será o caso da aplicação do veto, na defesa da administração. Devemos estar prevenidos contra novas tentativas, partindo mesmo de quem, em certas ocasiões, usa o recurso, embora condene sua prática por outrem.