

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

RESUMO

EDITORIAL

A Lei nº 3.780 e o Servidor de Nível Universitário	Págs. 3
--	---------

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Algumas notas sobre pesquisa operacional — Antônio Luiz Furtado	5
Gerência administrativa — Annibal Jeronymo Vieira	15

MONOGRAFIAS

Banco Nacional da Previdência Social — Oscar Vitorino Moreira	29
A criação do crédito fiscal e suas condições — Ademar Ferreira	48
Da autonomia da instância administrativa e da competência do Judiciário para absorvê-la, sempre que o ilícito deva ser julgado na instância penal. Comentários à margem do tema — Aracaty dos Reis Chouzal	67
O aluguel das Coletoria Federais — Caio Aurélio Azambuja de Andrade	71

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O ensino universitário de Administração Pública na Índia — V. K. N. Menon, Diretor do Instituto de Administração Pública.	
Traduzido sob os auspícios do I.B.C.A., do nº 4, de 1959 da «Revue Internationale des Sciences Administratives»	81

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

OLINDA, um novo estilo de Governo — (Integração dos valores da comunidade na Administração do Município) — Barreto Guimarães, Prefeito de Olinda	91
--	----

DOCUMENTÁRIO

Planejamento, Constituição e Aparelhamento da «Casa dos Municípios», em Brasília. Mensagem do Presidente Juscelino Kubitschek sobre a sede própria da A.B.M. (Projeto de lei nº 1.375-59) — Deputado Federal Aniz Badra	99
---	----

5
R454a

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

João Guilherme de Aragão

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Pedro Ferreira Magalhães

DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Luiz Phelippe de Barros

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

Waldir dos Santos

DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Mário Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

José Medeiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Manoel Caetano Bandeira de Mello

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Estella de Souza Pessanha

CONSULTOR JURÍDICO

Clenício da Silva Duarte

CREFE DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Lucílio Briggs Brito

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Estêvão Lyrio da Luz



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XXIV

OUT./NOV./DEZEMBRO - 1960

VOL. 89 - N.º 1, 2 e 3

SUMÁRIO

EDITORIAL	Págs.
A Lei nº 3.780 e o Servidor de Nível Universitário	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Algumas notas sobre pesquisa operacional — Antônio Luiz Furtado ..	5
Gerência administrativa — Annibal Jeronymo Vieira	15
MONOGRAFIAS	
Banco Nacional da Previdência Social — Oscar Vitorino Moreira	29
A criação do crédito fiscal e suas condições — Ademar Ferreira	45
Da autonomia da instância administrativa e da competência do Judiciário para absorvê-la, sempre que o ilícito deva ser julgado na instância penal. Comentários à margem do tema — Aracaty dos Reis Chouzal	67
O aluguel das Coletorias Federais — Caio Aurélio Azambuja de Andrade	71
INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	
O ensino universitário de Administração Pública na Índia — V. K. N. Menon, Diretor do Instituto de Administração Pública. Traduzido sob os auspícios do I.B.C.A., do nº 4, de 1959 da «Revue Internationale des Sciences Administratives»	81

	Págs.
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
OLINDA, um novo estilo de Governo — (Integração dos valores da comunidade na Administração do Município) — Barreto Guimarães, Prefeito de Olinda	91
DOCUMENTÁRIO	
Planejamento, Constituição e Aparelhamento da «Casa dos Municípios», em Brasília. Mensagem do Presidente Juscelino Kubitschek sobre a sede própria da A.B.M. (Projeto de lei nº 1.375-59) — Deputado Federal Aniz Badra	99
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
A cônica no regime de proibição de acumular — Corsindio Monteiro da Silva	108
PARECERES	
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Acumulação proibida, verificada em processo administrativo. Tendo ocorrido boa-fé, incide o disposto no art. 193 (caput) do Estatuto dos Funcionários, com a opção por um dos cargos	111
Exoneração a pedido, concomitantemente com posse em outro cargo público, de funcionário que responde a processo administrativo. Interpretação do art. 231 do Estatuto dos Funcionários	111
Acumulação de cargo. Interpretação do art. 185 da Constituição. Não há como distinguir entre cargos criados por lei, nas sociedades de economia mista e os de criação decorrente de ato de sua diretoria	112
NOTAS	
Visita do Diretor-Geral do D.A.S.P. à Universidade do Rio Grande do Sul	115
O Concurso de Monografias da Revista do Serviço Público	118
O «Centenário da Origem das Espécies» — Comentário de Claudionor Luttgardes de Castro; publicada no «O Jornal», de 12-6-60	121
Colaboram neste número	124

A Lei 3.780 e o Servidor de Nível Universitário

O legislador brasileiro, reconhecendo não ser possível formar os especialistas exigidos, no mundo moderno, para uma administração eficiente, sem um treinamento técnico com base em adequada instrução e sem um treinamento profissional alicerçado em uma boa cultura geral, vem procurando tornar a função pública mais atrativa para os portadores de diplomas de nível universitário.

Assim, a Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, que dispõe sobre a classificação de cargos além de obedecer ao disposto nas letras b e c do art. 259 do Estatuto, que determinou fossem respeitados em sua elaboração, os princípios de igualdade de vencimento para as carreiras que, no ingresso de seus ocupantes, exigia diploma de curso superior, e igualdade de vencimentos para os cargos isolados ou de carreiras científicas ou técnico-científicas —, estabeleceu para esses profissionais uma gratificação, calculada percentualmente conforme a duração dos cursos universitários que houvessem realizado.

De acordo com o art. 74 daquele diploma legal, os servidores de nível universitário ocupantes de cargos para cujo ingresso ou desempenho seja exigido diploma de curso superior, perceberão uma gratificação especial sobre os respectivos vencimentos, na base de 25% para os de curso universitário de duração igual ou superior a 5 anos; de 20% para os de curso universitário de duração de 4 anos, e 15% para os de curso universitário de duração de 3 anos.

O decreto n.º 50.562, de 8 de maio de 1961, que regulamentou a matéria, esclarece, ainda, que só será concedida a gratificação em causa quando o titular do cargo seja possuidor do diploma exigido para o seu exercício ou de habilitação legal que confira os mesmos direitos do diplomado — vale dizer, seja provisionado.

Esclareceu, ainda, que quanto a Lei 3.780, de 1960, o regimento do órgão ou legislação específica exigirem do ocupante de cargo em comissão

Arq. 6886
1961

a qualificação de diplomado em curso superior, a êle será devida aquela gratificação, e, mais, que a mesma continuará a ser paga ao funcionário nos casos de designação para função gratificada.

Inicia-se, assim, a valorização do profissional de nível superior, reconhecendo-se a necessidade de atraí-lo para o serviço público, que precisava concorrer no mercado de trabalho, se não com salário igual, pelo menos com melhores possibilidades do que as até então existentes.

Seria necessário, entretanto, complementando essas providências, que se adequassem os programas de ensino com as exigências ou necessidades do serviço público, de sorte a permitir que êsses profissionais pudessem, logo que diplomados, submeter-se aos concursos para provimento dos cargos do serviço civil do Poder Executivo sem necessidade de estudos complementares, à semelhança, aliás, do que é feito, por exemplo, na Inglaterra, onde a elite dos servidores é recrutada em suas universidades tradicionais.

Teria tido, assim, a Lei nº 3.780, de 1960, sido compreendida em um de seus mais significativos aspectos e o serviço público civil brasileiro lograria figurar entre os mais adequadamente aparelhados de material humano — sem o qual qualquer aperfeiçoamento carece de importância.

Algumas Notas Sobre Pesquisa Operacional

ANTÔNIO LUIZ FURTADO

O futuro pertencerá aos computadores eletrônicos? Certo professor estadunidense de administração emitiu resposta afirmativa, o que nos traz logo a imagem nada agradável de um robô tomando decisões, um robô substituindo o chefe executivo.

Entretanto, não parece provável que isso aconteça. As máquinas executam cálculos cada vez mais complexos mas só operam sobre dados fornecidos pelo homem e segundo as regras por ele impostas. Elas não fazem perguntas. Não equacionam problemas.

São os técnicos de pesquisa operacional os homens que se propõem a lograr essa difícil simbiose homem-máquina, cuja linguagem comum são as técnicas matemáticas.

CONCEITUAÇÃO

A preocupação em trazer as matemáticas para o campo administrativo não é nova. Argumentava-se que a administração só seria uma verdadeira ciência quando pudesse formular seus problemas em números. O lituano Graicunas expôs sua teoria em termos matemáticos (teoria do alcance de controle), num esforço talvez prematuro e, por isso, mal-sucedido. Então a p.o., com sua incursão pelo terreno das matemáticas, já não é tão recente como atitude e podemos afirmar que não passa de «um prolongamento da atitude até então dominante em administração científica para incluir técnicas de matemáticas superior, com a esperança de obter soluções mais precisas para certos tipos de problemas no campo dos negócios». — (SHUBIN — LI pg. 3).

O que há de novo é o emprêgo sistemático (e bem sucedido) dessas técnicas e sua reunião em um conjunto aplicável ao preparo de decisões.

Em administração a p.o. situa-se no terreno do planejamento; na instituição, representa uma função de assessoramento do chefe encarregado de decidir.

NOTÍCIA HISTÓRICA

A p.o. tem 20 anos, pois começou com a segunda grande guerra quando «um diminuto grupo de cientistas se pôs a trabalhar em problemas de combate aéreo. O nome parecia adequado pois que o objeto era a operação da aeronave em combate e não a atuação da aeronave considerada em si mesma, excluídas,

também, as considerações sobre a capacidade dos homens que a pilotariam, e sobre o inimigo e seu avião, durante o ataque. O trabalho destinava-se a assistir aqueles que deveriam tomar as decisões sobre como operar tática e, até certo ponto, estrategicamente, através de tentativas, considerados todos os fatores correlacionados». — (PETTEE — PI — seção II).

A p.o. teve e tem larga aplicação no campo militar. Guerras inteiras são travadas no papel e ao ruído dos simuladores eletrônicos. Na paz, as indústrias apossaram-se da nova arma, passando, sem grande necessidade de adaptações, da luta militar para a concorrência econômica e conquista de mercados.

Em menor grau, a administração pública se interessou pela p.o., obtendo êxito, por exemplo nos Estados Unidos, na redução dos congestionamentos de tráfego e das filas de veículos em pontes e túneis de Nova Iorque. Mas, embora sintam alguns que «o futuro desenvolvimento da p.o. deveria ocorrer em todas as áreas da administração ... permanece o fato de que as administrações militar e industrial têm mostrado maior interesse do que o governo civil em patrocinar e utilizar projetos desse tipo». — CHURCHMAN — L2 pg. 8).

AS TÉCNICAS

Dissemos que a p.o. é um conjunto de técnicas. Vejamos as principais.

Programação linear. Consiste em atribuir valores a uma série de variáveis, respeitadas certas condições, de modo a maximizar ou minimizar uma dada função dessas variáveis.

As variáveis são os valores com que o administrador pode jogar. Exemplo: talvez hesite ele entre construir mais automóveis ou mais caminhões — suas variáveis serão número de automóveis (X) e número de caminhões (Y). Ou ainda: as estações ferroviárias A, B e C, têm vagões em excesso; as estações D, E e F precisam de vagões. Como redistribuir os vagões? De que estações com excesso para que estações necessitadas e quantos vagões de umas para as outras? As variáveis serão X1 (número de vagões de A para D), X2 (de A para E) e assim por diante até X9 (de C para F).

Condições são limitações impostas às variáveis. No primeiro exemplo poderia tratar-se da capacidade limite das linhas de montagem em que são fabricados os caminhões ou os automóveis. No segundo, da conveniência de as estações conservarem, pelo menos alguns vagões em excesso, para atender a possíveis eventualidades.

Em um de seus termos, a função por maximizar ou minimizar indica as operações matemáticas a serem feitas com as variáveis e, no outro termo, dá o resultado dessas operações. Geralmente o resultado tem a feição de lucro ou despesa (Exemplo: $Z = ax_1 + bx_2 + cx_3 + \dots + nx_1$).

Três modos de resolver problemas por programação linear merecem menção: a técnica dos transportes, a simplex (devida a G. B. Dantzig) e a dos gráficos. A primeira convém a problemas como o das acima referidas estações ferroviárias (problemas de distribuição de disponibilidade), a segunda

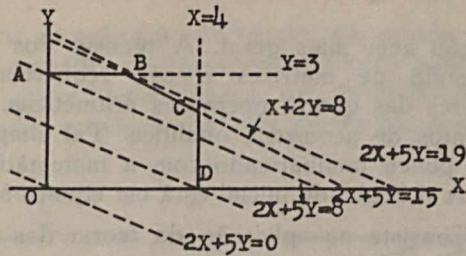


Figura para solução geométrica de problema de programação linear (L2pg. 332).

TABELA A

C_j		0	0	0	0	2	5
C_i	Base	P_0	P_3	P_4	P_5	P_1	P_2
0	P_3	4	1	0	0	1	0
0	P_4	3	0	1	0	0	1
0	P_5	8	0	0	1	1	2
	Z_j	0	0	0	0	0	0
	$Z_j - C_j$	0	0	0	0	-2	-5

TABELA B

C_j		0	0	0	0	2	5
C_i	Base	P_0	P_3	P_4	P_5	P_1	P_2
0	P_3	4	1	0	0	1	0
5	P_2	3	0	1	0	0	1
0	P_5	2	0	-2	1	1	0
	$Z_j - C_j$	15	0	5	0	-2	0

TABELA C (solução "ótima").

C_j		0	0	0	0	2	5
C_i	Base	P_0	P_3	P_4	P_5	P_1	P_2
0	P_3	2	1	2	-1	0	0
5	P_2	3	0	1	0	0	1
2	P_1	2	0	-2	1	1	0
	$Z_j - C_j$	19	0	1	2	0	0

Solução do problema da Fig.1 pelo método "simplex" (L2 pgs. 332 e 333)

e a última têm aplicação bem mais geral. A técnica dos transportes e a simplex fazem uso amplo de matrizes e não requerem mais do que conhecimentos elementares das quatro operações aritméticas. A dos gráficos exige certos conhecimentos de geometria analítica. Tal simplicidade permite a utilização de pessoal pouco familiarizado com a matemática, no momento de efetuar os cálculos. A dificuldade inicial está em equacionar os problemas.

Teoria das filas. Consiste na aplicação da teoria das probabilidades à resolução de problemas de espera.

Foi utilizada, «inicialmente, em problemas de rede telefônica, para tentar garantir um equilíbrio razoável entre o serviço telefônico ideal (mas, provavelmente, dispendioso) em que nenhum assinante jamais encontrasse a linha ocupada, e o sistema não tão ideal (porém mais barato, pelo menos quanto ao custo de construção) em que a maioria dos assinantes encontrasse, na maior parte do tempo, a maioria das linhas desocupadas. Em pouco tempo a teoria das filas revelou-se aplicável a um número ainda maior de problemas. É de inestimável valor em situações em que pessoas ou mercadorias chegam para um serviço e formam fila por não poderem receber atenção imediata. Por exemplo, encomendas para estoque chegando a um depósito; veículos necessitando de serviço em uma garagem; pacientes esperando internação em hospital». — (HOPES — P2 pg. 230):

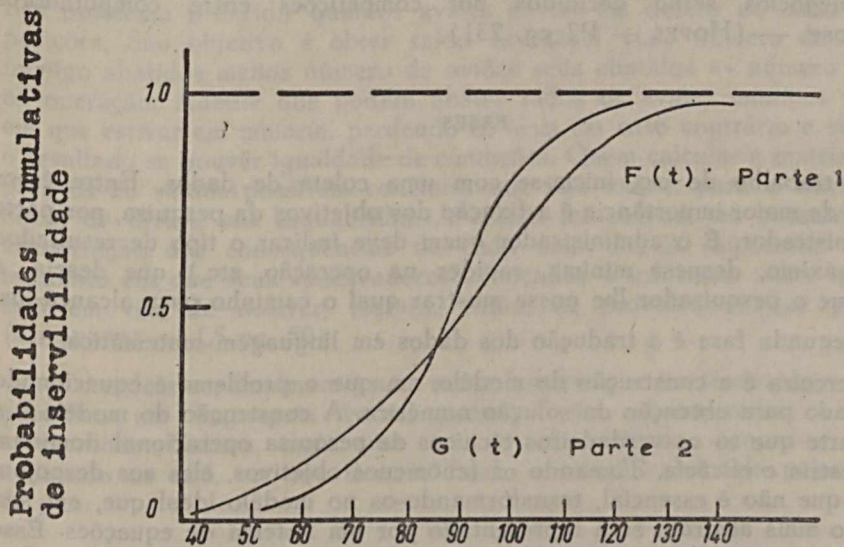
A teoria das filas permite determinar a probabilidade de formar-se uma fila de dado número de unidades, ou o número provável de unidades em dado momento, e os tempos médios de espera, de atendimento e de inatividade das instalações, em casos de chegadas aleatórias. Dos resultados obtidos deduz-se o número (suficiente mas não excessivo) de instalações necessárias à prestação dos serviços. Quer-se evitar o tempo de espera alta (problema de abastecimento — input) ou tempo improdutivo alto (problema de produção — output).

Técnica de Monte Carlo. Consiste em simular uma experiência para determinar alguma propriedade probabilística de um universo estatístico, através do uso de amostragem aleatória aplicada aos componentes desse universo.

Trata-se de um verdadeiro jogo em que, em rápida sucessão, numerosos lances são feitos e apreciados.

Quando lançar mão dessa técnica? Não é raro que um problema se mostre rebelde ao tratamento analítico. Que não haja fórmulas matemáticas a nos indicar o melhor caminho. Em tais casos, restaria uma alternativa o administrador: dirigir-se à fábrica ou escritório, interromper os trabalhos normais e tentar cada uma das possíveis soluções a fim de apurar qual a mais adequada. É intuitivo que esse modo de proceder é absurdamente caro além de prejudicial à marcha dos trabalhos. Nesse momento é valiosa a técnica de Monte Carlo, pois permite «ao homem de fábrica (ou de escritório) simular condições análogas àquelas que de fato ocorreriam em sua fábrica. É possível instalar uma espécie de fábrica teórica e resolver os problemas no papel ou em um computador eletrônico. O método é bastante simples e pode ser usado por quem não tenha treinamento científico». — (VAZSONYI — L3 pg. 15).

Alguns campos de aplicação da técnica em estudo: controle de produção e de inventário e questões de transportes. Outra aplicação notável está na determinação da curva vital (curva de durabilidade) de um produto, consideradas as vidas prováveis de suas partes componentes.



Horas de vida até a inservibilidade

Curvas cumulativas de vida (L2 pg. 180)

Teoria dos jogos. Intimamente relacionada com a programação linear, é um método utilizado na escolha de uma ação estratégica que minimize a perda de um dos competidores. Seu escopo em tempo de paz é a análise de situações de concorrência econômica, de conflitos de interesse em geral. Eis uma formulação do que se entende, aqui, por conflitos de interesse: "Tem-se" jogadores, cada um dos quais deve escolher dentro de uma série bem definida de escolhas possíveis, e essas escolhas são feitas sem qualquer conhecimento das feitas pelos outros jogadores. O domínio das escolhas que se apresentam a um jogador pode incluir elementos tais como jogar um az de espadas ou produzir tanques ao invés de automóveis, ou, ainda mais importante, uma estratégia cobrindo as ações por serem empreendidas em todas as eventualidades possíveis. Dadas as escolhas de cada um dos jogadores, há consequências resultantes que são apreciadas por parte de cada um deles de acordo com seus gostos e preferências peculiares. O problema para cada jogador é: que escolha fazer a fim de que a sua influência sobre o resultado o beneficie ao máximo? Deve ele presumir que cada um dos outros jogadores está similarmente motivado. Essa caracterização é conhecida como forma normalizada de um jogo de «pessoas». (Além da forma normalizada, há duas outras formas, de maior complexidade, dominadas forma extensiva e forma da função característica). — (LUCE — L4 pg. 5).

Tendo-se iniciado modestamente, «com um estudo de jogos simples entre dois adversários (jogos do tipo cara ou coroa), com característica de que um ganharia o que o outro perdesse ...» talvez seja hoje «a última palavra em pesquisa operacional, encaminhando-nos a uma era em que todos os nossos negócios serão decididos por competições entre computadores eletrônicos». — (HOPES — P2 pg. 231).

FASES

Um trabalho de p.o. inicia-se com uma coleta de dados. Entre esses dados, o de maior importância é a fixação dos objetivos da pesquisa, por parte do administrador. É o administrador quem deve indicar o tipo de resultados (lucro máximo, despesa mínima, rapidez na operação, etc.) que deseja, a fim de que o pesquisador lhe possa mostrar qual o caminho para alcançá-los.

A segunda fase é a tradução dos dados em linguagem matemática.

A terceira é a construção do modelo, em que o problema é equacionado e preparado para obtenção da solução numérica. A construção do modelo é a grande arte que só os verdadeiros técnicos de pesquisa operacional dominam com maestria e eficácia. Tomando os fenômenos objetivos, eles «os despojam de tudo que não é essencial, transformando-os no modelo ideal que, em sua expressão mais abstrata será representado por um sistema de equações. Esse modelo, se estiver bem montado, será a imagem fiel do fenômeno». — FERRIER — P3 pg. 434).

Embora cada problema tenha suas características próprias que o diferenciam dos demais, muitas vezes, o modelo construído para um é aplicável a outros aparentemente muito diferentes. «Um exemplo pode mostrar a grande versatilidade dos modelos. O mesmo modelo tem sido usado para resolver um problema de conserva de peixe e para um estudo de delinqüentes juvenis passíveis de pena de prisão. Tanto os peixes como os delinqüentes juvenis são produtos sujeitos a grande variação de ordem natural (biológica em um caso e simultaneamente biológica e psicológica no outro); a esses materiais altamente variáveis acrescentam-se outras variáveis decorrentes do processo a que são submetidos — no caso dos peixes, um processo de preparo, e, no outro caso, diferentes formas de prisão em instituições penitenciárias. No caso dos peixes desejamos um produto final que venha a ter a aceitação do público e o mesmo é verdadeiro quanto aos detentos postos afinal em liberdade». — (WILKINS — P4 pg. 252).

Na quarta fase testa-se o modelo, geralmente com elementos do universo em estudo, verificando se ele obedece realmente às condições estabelecidas.

Na quinta fase aplica-se o modelo ao caso e extrai-se o resultado numérico. Há duas maneiras de resolver o modelo: a analítica, em que o resultado é obtido exclusivamente por processos matemáticos, e a resolução por simulação, já indicada com relação à técnica de Monte Carlo, e que pode ser considerada como um método quase experimental. Os técnicos de pesquisa operacional se têm deparado com modelos cuja solução se revelou impossível, ou que não conduziram a nenhuma solução ótima. Mesmo então a p.o. teve

utilidade prática, uma vez que, ao menos, permitiu uma clara visualização do caso em todos os seus aspectos. Um exemplo — um oficial das forças aéreas dispõe de 6 aviões e seu adversário de 5. Sabe que a esquadrilha inimiga vai-se dividir (em proporção ainda não sabida) para atacar as posições A e B. Seu problema é decidir quantos aviões enviar em defesa de cada uma das posições. Seu objetivo é obter saldo favorável (i.e., número de aviões do inimigo abatidos menos número de aviões seus abatidos = número positivo) na operação. Admite que poderá abater todos os aviões inimigos no ponto em que estiver em maioria, perdendo os seus em caso contrário e sendo zero o resultado se houver igualdade de condições. Quem calcular a matriz formada para os 20 saldos possíveis concluirá que não existe, para o oficial, modo ótimo de dividir sua esquadrilha. A matriz lhe servirá, no entanto, para a visualização das conseqüências de cada uma das 20 hipóteses. Desde o momento em que seus observadores avançados o informem sobre qual delas está em vias de ocorrer, tomará, então, as providências que puder. — (CHORAFAS — L5 pg. 59).

Considere-se, finalmente, uma sexta fase em que é retraduzido o resultado numérico em linguagem verbal acessível ao administrador a quem é apresentado. Caberá, mais uma vez, ao administrador ocupar-se do caso, adotando ou não, em sua decisão final, a solução alvitrada pelos técnicos de p.o.

ORGANIZAÇÃO

Insistem os estudiosos em que a p.o. deve ser sempre empreendida por equipes de técnicos, cada um deles especializado em um dos aspectos envolvidos no problema. Vê-se grupos formados por engenheiros, estatísticos, matemáticos, contadores, economistas, etc. trabalhando em sintonia. A presença de bons matemáticos é indispensável na fase de equacionamento dos problemas (fase da construção dos modelos), devendo estar familiarizados com o cálculo das variações, das probabilidades, de matrizes, álgebra de Boole, etc.

Outra presença importante — a dos computadores de alta velocidade. Contudo, o equipamento eletrônico é muito caro e está, às vezes, além dos recursos pecuniários da instituição. Sendo este o caso, procura-se alguma técnica substitutiva que não requeira o uso de computadores. Eis um exemplo interessante: o método de Monte Carlo é «o mais freqüentemente usado na solução de problemas de fila ... entretanto, este método é mais eficiente quando são utilizados computadores eletrônicos de alta velocidade ... os computadores, todavia, são caros e muitas vezes, para problemas pequenos uma companhia não poderá empregá-los. Em tais casos, o conhecimento dos princípios básicos da teoria (das filas) pode ser de grande utilidade ...» — (PODOLSKY — P5 pg. 57).

Vejamos, agora, qual a posição que os grupos de p. o. devem ocupar na estrutura hierárquica da empresa. Às empresas de vulto aconselha-se colocar um grupo como órgão de assessoramento da chefia superior, pois é nesse nível que são tomadas as decisões mais importantes.

Menos dispendiosos e, por isso, mais acessível às empresas menores, é colocar um técnico não tão perto do tope mas com a possibilidade de convocar, havendo algum caso por estudar, grupos de trabalho formados pelos representantes de todos os órgãos interessados.

Quando a equipe de p.o. elabora uma solução para a chefia superior, pode encarregar-se de dar-lhe a forma de programa geral, detalhando-o, para cada nível sucessivamente inferior, de modo que «o programa administrativo de toda a organização pode ser desenvolvido a partir da ação esquematizada para a chefia superior». — (CRAFT — L6 pg. 420).

Outras empresas preferem recorrer aos serviços de escritórios particulares de p.o., quando verificam ser pouco freqüente a ocorrência de casos em que essas técnicas sejam utilizáveis.

RESULTADOS E FUTURO

A p.o., envolvendo técnicas matemáticas, só se aplica, evidentemente, quando o problema pode ser quantificado, isto é, reduzido a termos quantitativos. Daí a dificuldade inicial em usar p.o. em problemas administrativos, os quais, quase sempre, envolvem o fator humano, considerado como irreduzível a números. Todavia, os progressos da pesquisa por inquérito e amostragem e do tratamento estatístico dos resultados por ela obtidos estão demonstrando a possibilidade de se prever o comportamento humano, desde que este seja observado em grande número de casos. Considerada uma determinada população de pessoas, pode-se prever quantas pessoas se comportarão de certo modo e quantas de modo diverso, embora se continue a ignorar que pessoa, individualmente, pertencerá a um ou outro grupo de comportamento e os porquês desses comportamentos. Passemos em revista três casos de problemas puramente administrativos e marcadamente humanos: na Inglaterra, logrou-se resolver o curioso problema de calcular o número de pessoas, numa população de 7 milhões de ex-servidores militares que se candidatariam as medalhas a que faziam jus. Tratava-se do problema psicológico de saber quantas pessoas teriam interesse em ser condecoradas. O número de ex-servidores indicado por p.o. afastava-se de apenas 1% do número dos que, realmente, se apresentaram para reclamar as medalhas. — (WILKINS — P4 pg. 257).

Nosso segundo exemplo leva-nos à França, onde se procurava descobrir qual o regime mais econômico de administração da Solde a que se poderia chegar «por uma divisão ótima das tarefas administrativas centralizadas e descentralizadas; sendo essas efetuadas em unidades classificadas em três grupos, por processos manuais ou por meio de pequenas máquinas de escritório ... um comissário da Marinha chegou a um programa linear comportando 37 condições e mais de 100 variáveis. O empreendimento era audacioso. O resultado é muito interessante pois não é inconcebível que se possa, no mesmo estilo, construir e resolver modelos tendentes a otimizar o funcionamento de nossos sistemas judiciário, orçamentário, educativo e, em consequência, a estrutura mesma de certos grandes serviços do Estado». — (FERRIER — P3 pg. 440).

O terceiro caso é citado por autor norte-americano. Segundo declara, a teoria dos jogos vem sendo aplicada ao problema (de organização informal e de administração de pessoal) dos acórdos entre patrão e empregado. Infelizmente, nesse particular, os resultados não foram, até agora, satisfatórios, talvez porque se venha trabalhando «em um vácuo no que tange à experiência empírica ... em geral, teríamos mais confiança no futuro desenvolvimento da teoria se as pesquisas empíricas sérias se comparassem, em termos de energia e competência, aos esforços matemáticos dos passados 10 anos». — (MARCH — L7 pg. 134).

Ainda assim, de uma modo geral pode-se dizer que «em situações simples os resultados (quando se emprega a p.o.) são um pouco melhores do que os obtidos em longos períodos de tentativas, mas a vantagem principal é a de que (tais métodos) permitem alcançar a solução ótima bem mais rapidamente e sem a despesa havida no período em que ainda não se tem experiência ... Em casos mais complexos, ou em casos em que o corpo de conhecimentos especializados é pequeno, a aplicação dos métodos ter proporcionado resultados cinco a dez vezes mais exatos do que os resultantes das decisões de base subjetiva de mais alto nível». — (WILKINS — P4 pg. 254).

Os estudiosos esperam que, no futuro, os técnicos de p.o. serão consultados também sobre a própria formulação de objetivos, não se limitando a indicar os modos e caminhos de realizar o que lhes aponta o administrador. Por exemplo: antes de estudar a localização ideal de usinas e refinarias, dirão se umas e outras devem ou não ser construídas. Também não se devem cingir ao estudo de problemas isolados, porque as operações de uma empresa afetam-se mutuamente e a orientação ótima encontrada para uma operação pode ser ruínosa para o conjunto das demais. É o perigo da sub-otimização. Fala-se em sub-otimização «quando problemas perfeitamente colocados e resolvidos dentro de uma perspectiva estreita contrariam o ótimo geral ... É assim que, exterminando as aves de presa, se está entregando a colheita a certos insetos». — (FERRIER — P3 pg. 441).

Outro campo futuro de atividades seria a própria Ciência da Administração. Atualmente o técnico de p.o. está absorvido por problemas imediatistas e utilitários (obtenção de maiores lucros, etc.). Ultrapassadas essas preocupações, a p.o. dedicaria uma "proporção crescente de esforços à procura da explicação de alguns aspectos das operações e da organização, em bases mais fundamentais, mesmo que isso implique na aplicação de uma parte menor dos esforços à faina de arrancar vantagens imediatas do mero conhecimento desses aspectos». — (HOLMBERG — P6 pg. 112).

Se assim for, é provável que os princípios de organização ainda venham a ser objeto dessas cogitações. E talvez se cristalizem, em fórmulas matemáticas, resultados mais legítimos do que os de Graicunas e outros pioneiros.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Livros

- L1 — JOHN A. SHUBIN — *Business Management* — ed. Barnes & Noble, Inc., 1959.
- L2 — CHURCHMAN, Ackoff e Arnoff — *Introduction to Operations Research* — ed. John Wiley & Sons, Inc., 1958.

- L3 — ANDREW VAZSONYI — *Scientific Programming in Business and Industry* — John Wiley & Sons, Inc., 1958.
- L4 — R. DUNCAN LUCE e HOWARD RAIFFA — *Games and Decisions* — ed. John Wiley & Sons, Inc., 1958.
- L5 — DIMITRI CHORAFAS — *Operations Research for Industrial Management* — ed. Reinhold Publishing Company, 1958.
- L6 — CLIFFORD J. CRAFT e DAVID B. HERTZ — *Management Research in Systems and procedures* — ed. (Victor Lazzaro) Prentice-Hall, Inc., 1959.
- L7 — JAMES G. MARCH e HERBERT A. SIMON — *Organizations* — ed. John Wiley & Sons, Inc., 1958.
- Periódicos
- P1 — GEORGE S. PETTEE — *Operations Research* in «Public Administration News» — vol. IX, n.º 3, abril de 1959.
- P2 — R. F. A. HOPES — *Operational Research and the Sceptical Manager* in «O & M Bulletin» — vol. 14, n.º 5, outubro de 1959.
- P3 — J. FERRIER — *La Recherche Operationnelle dans le Secteur Administratif* in «La Revue Administrative» — n.º 76, julho — agosto de 1960.
- P4 — LESLIE T. WILKINS — *Operational Research and Administrative Problems* in «O & M Bulletin» — vol. 14, n.º 6, dezembro de 1959.
- P5 — HUIIT YARDLEY PODOLSKY — *Teoria da Fila de Espera e sua Importância na Vida Comercial* in «Revista de Organização e Produtividade do IDORT» — n.º 343 — 344, julho — agosto de 1960.
- P6 — E. R. R. HOLMBERG — *Operational Research as a Science* in «O & M Bulletin» — vol. 15, n.º 3, junho de 1960.

Gerência Administrativa

ANNIBAL J. VIEIRA

É com prazer que deixo aqui meu agradecimento ao I.C.A. pelos magníficos programas que me permitiram aperfeiçoar conhecimentos em "gerência administrativa". Assisti em 1956 a um Seminário Prático em Administração de Abastecimentos tendo oportunidade então de visitar e observar o funcionamento do "General Services Administration" (Washington, D.C.); o "National Institute of Health" e o "National Naval Medical Center" (Bethesda, Maryland); o "Department of Purchase, Contracts and Supplies" (Chicago); a "International Harvester Co." (Chicago); a "Montgomery Ward and Co." (Chicago); a "Sears, Roebuck and Co." (Filadelfia); a "United States Rubber Company" (Nova York); "The First National City Bank of New York" (N.Y.); a bolsa de Valores em Wall Street (N.Y.) e a "Ciba Pharmaceutical Products, Inc" (Nova Jersey). Em 1959 fiz um curso de Gerência Administrativa e de Orçamento Governamental na Universidade de George Washington (Washington, D.C.) tomei parte no 82º "Top Management Seminar" levado a efeito no "Department of the Army" pelo "Ordnance Weapons Command" (Rock Island, Ill); compareci à "Eastern Administrators Conference" promovida pela "American Society for Public Administration" na Universidade de Pittsburgh (Pa.). Visitei as instalações magníficas da "Aluminium Company of America (ALCOA) em Pittsburgh e tomei parte num programa de demonstração do que se pode fazer hoje em dia com o emprego de máquinas eletrônicas, levado a efeito pela "The National Cash Register Company" (Dayton, Ohio).

Cabe agradecer principalmente aos Srs. Co-Diretores do Escritório Técnico de Agricultura (Ponto IV — Ministério da Agricultura), que me possibilitaram realizar essas duas viagens de estudo e observação.

Não estamos aqui criando novidades. Muito ao contrário, estamos procurando relembrar velhos e corriqueiros artifícios empregados por intuição ou por estudo, aliados a um pouco da nossa experiência. Nosso objetivo é contribuir para que a motivação do trabalho se possa dar dentro de um ambiente de harmonia e afinidade de propósitos.

1. O TRABALHO

O trabalho (emprego) poderá ser definido como *necessidade do meio e consequência das aspirações humanas*. Representa primordial objetivo para a maioria dos indivíduos, significa segurança, isto é, alimento, saúde, casa, etc. O primeiro estágio ocorre na luta pela vida com a caça, e pesca e a coleta de frutos, raízes, etc. quando exercido pelo homem como necessário à própria sobrevivência. Nesta fase, cada um era o chefe de si mesmo e cabia a cada um tomar decisões. Com a organização da família passou a existir certa subordinação a um "patrão", o pai, enquanto ele era o mais forte. Esse foi o primeiro "gerente" dos negócios de interesse comum da família e deu origem ao postulado até hoje irrefutável de que *chefiar é a arte de motivar pessoas a fazerem coisas*.

Ainda na atualidade podemos considerar que o trabalhador agrícola é o chefe de si mesmo, enquanto guardar aqueles objetivos primários de auto-sobrevivência; tão pronto, entretanto, se afastar daquela fase em direção à industrialização, o trabalhador precisa, forçosamente, de converter-se em patrão ou empregado de alguém.

Com o correr dos anos e o progresso material do mundo o trabalho vem se tornando mais especializado e provocando a substituição ou transformação de velhas em novas profissões. As inovações, resultantes de idéias espontâneas ou resultado de pesquisas para alcançar novos ou melhores resultados, têm forçado o homem a procurar saber cada vez mais. A evolução se fazia mais lentamente no passado e permitia a absorção natural das condições que se modificaram. Hoje, nosso mundo está aceleradamente se modificando e, por isso, precisamos de novos conhecimentos, de novas habilitações. A ciência e o progresso que ela traz está eliminando muitas das profissões atuais. Segundo o professor Lionel V. Murphy, do Colégio de Estudos Gerais da Universidade de Georges Washington, os trabalhos de escritório serão todos mecanizados dentro de dez anos. Em consequência, não teremos mais funcionários especializados em estatística, em contabilidade, etc. Haverá necessidade apenas de pessoal para recolher papéis e cartões a fim de usá-los nas máquinas. Modificações dessa natureza ocorrerão também noutros setores.

Devemos encarar com realismo as possíveis modificações que o progresso vem trazendo e nos devemos manter em dia com as novas exigências do trabalho, num aperfeiçoamento constante, para enfrentarmos novas responsabilidades, novas tarefas.

2. O EMPREGADO

Em 1959 assisti a um seminário sobre gerência administrativa de alto nível em "Rock Island", Illinois. Um dos conferencistas submeteu-nos a curioso teste. Fêz distribuir pedaços de papel entre os 21 participantes e pediu que neles fosse escrita a data em que tivéssemos sido mais ofendidos em nossa dignidade profissional, por nossos superiores. Recebidos os papéis de volta, o conferencista declarou que, como previa, todos foram preenchidos, alguns citando dia e mês, além do ano e, um deles remontando há mais de

dez anos. Tal fato basta, por si só, para demonstrar que ninguém esquece as ofensas recebidas. Ninguém esquece o ridículo a que é submetido, principalmente se tiver ligação com o trabalho e partir de seu superior. Ninguém esquece injustiças e promessas não cumpridas. Tais feridas latejam sempre como um sinal de alarme clamando por uma oportunidade de vingança, uma oportunidade de ajuste de contas, de pagamento na mesma moeda. Com esse exemplo queremos lembrar aos chefes que bem pesem suas palavras a fim de poder contar com lealdade e colaboração irrestrita do auxiliar e não com o trabalho material do escravo.

Muitas vezes o chefe é procurado com sugestões que constituem, como sabe de antemão, um amontoado de asneiras mas que, talvez, tenham sido produto de esforço hercúleo do empregado no sentido de ajudar aos seus chefes. Não será humano da parte desses receber mal a quem, só em sugerir, está mostrando interesse pelo serviço. Nesta situação, o chefe hábil procurará suavizar o impacto da recusa da sugestão, em termos acessíveis ao entendimento do empregado, mostrando o que desaconselha ou impede o recebimento da sugestão. Então, como fecho, deve agradacer a prova de interesse demonstrado e encorajá-lo a procurá-lo quando tiver alguma idéia, pois ele, sem dúvida, que trabalha, que sente também os problemas, poderá cooperar para simplificar o serviço, aumentar a produtividade e melhorar a respectiva qualidade.

Por outro lado, não devemos nos dirigir ao auxiliar com ar autoritário, dizendo VOCÊ — TU, mas sim dizer "NÓS precisamos fazer isso e o Senhor é quem está à altura de conseguir NOS ajudar a atingir esse objetivo.

Em 1956 tive oportunidade de visitar o estabelecimento pioneiro em vendas por catálogo nos Estados Unidos da América: a "Montgomery Ward", Chicago, Illinois. Também tive ocasião de visitar estabelecimento afim, a "Sears, Roebuck & Co.", em Filadélfia, Pennsylvania. Enquanto o primeiro utilizava métodos antiquados de supervisão, com uma fiscalização e medida do trabalho realizada por fiscais impassíveis e mudos, o segundo imprimia ao ambiente um ar de grande família trabalhando para objetivo comum e empregando métodos modernos para motivação do trabalho, que sempre está evoluindo, e isso permite à companhia alcançar resultados verdadeiramente astronômicos. A organização eficiente de trabalho da Sears, como nos foi dado observar em Filadélfia, assombra e ao mesmo tempo entusiasma pela sua simplicidade. Tudo lá concorre para a maior eficiência. A direção da Sears tem sempre presente a necessidade de atualizar o sistema de trabalho, que surge, como acentuou o Sr. T. Friedrichs, com a necessidade da tarefa e a capacidade dos funcionários. Empenham-se por isso, em analisar os métodos em uso para reajustá-los constantemente ao momento presente. Uma das maiores preocupações da equipe técnica da Sears é reduzir o custo de operações e aumentar a produção dos empregados. A loja de Filadélfia distribui cerca de seis milhões de catálogos por ano e as doze organizações nos Estados Unidos da América distribuem quarenta milhões por ano. Os catálogos, impressos em Chicago, custam US\$ 2.50 por unidade, o que representa despesa anual de US\$ 100.000.000.00. Essa tremenda quantia promoveu a venda de três bilhões de dólares em 1955. A Sears atendia, em 1956, a 15.000 pedidos diários, que elevam a 75.000

nas épocas de Natal. Tudo isso é despachado no mesmo dia, dentro do horário normal, sem a necessidade de trabalho extraordinário.

Este milagre de realização da Sears sòmente se realiza pela motivação inteligente do empregado que se torna um amigo da casa, sócio na luta e nos benefícios. Cada setor tem o seu quadro de honra para premiar não apenas os mais capazes mas também quantos impediram que um engano de um dos companheiros pudesse prejudicar o trabalho. *O delator não é aceito mas o elemento que ajuda, que impede ocorra o êrro, é premiado com louvores.*

3. CHEFIA

Nosso próprio corpo encerra exemplo de magnífica "administração", "gerência" ou "chefia". A motivação de movimentos coordenados para alcançar um objetivo escolhido, sem quebrar os princípios de respeito e de autoridade própria a cada órgão, que no todo se equilibra e compensa deficiências, numa complementação imediata e perfeitamente autônoma, dentro dos limites de zona de responsabilidade própria, tudo isso sob supervisão que verifica efeitos, analisa causas e determina os objetivos a alcançar, constitui magnífico exemplo de organização e chefia.

Quem chefia tem que ter *objetivo a alcançar e a alcançar através de outras pessoas.*

Chefiar é arte complexa e, como vimos, começa em nós mesmos. Quem chefia deve ter sempre presente que está trabalhando com seres humanos como êle próprio, não com máquinas. Deverá lembrar-se de que o ser humano vem ao trabalho com seus problemas, com suas esperanças e frustrações; precisa ser compreendido, ajustado ao trabalho. Não deve jamais esquecer que, dentro de nós mesmos, trazemos alguma coisa como amor próprio, orgulho, lealdade potencial, desejo de reconhecimento e, também, algum bom senso. Tais são os fatores positivos, que poderão se transformar em negativos caso não mereçam a devida atenção. Isto nos leva a não acreditar na ineficiência do trabalhador, mas a acreditar na incapacidade da chefia.

A chefia, de fato, não se consegue em virtude de nascimento, diploma, categoria, título ou posição, mas sim em consequência de uma conquista por capacidade, conquista e reconhecimento que deverá saber conservar graças a procedimento correto e honesto para consigo mesmo e para com seus subordinados. Franqueza, paciência, compreensão e bom senso não fazem mal a ninguém.

Neste terreno de chefiar, é importante notar que a filosofia de fazer "porque quero", da imposição da vontade sem o devido entendimento, é atitude a empregar-se apenas como recurso extremo, pois o indivíduo nunca deve ser tratado como simples objeto, simples máquina. Quando se lidam com seres pensantes, capazes de raciocinar, deve-se explorar também essa qualidade no trabalho a ser executado.

Um dos defeitos comuns aos chefes é falar muito e ouvir pouco. Outro é não se proporcionar tempo *no serviço para pensar sobre êsse.* Êle deve

se conter para *não continuar realizando* aquilo que já fez como subordinado pois agora é pago para consegui-lo *através* dos auxiliares. O chefe sempre lembrará que as pessoas são complicadas e respondem a diferentes estímulos. Por outro lado, é preciso não assumir importância inexistente. Chefiar é função paralela, cuja dignidade e mérito são iguais a qualquer outra dentro da organização e quanto mais importante mais *dependente* ela se torna da cooperação de maior número de pessoas. Chefia é também uma especialização no trabalho.

As queixas dos empregados muitas vezes não resultam do fato de quererem ser chefes mas sim por não estarem êsses a altura da função. Não é usando a "autoridade da posição" mas através da "autoridade do conhecimento", que o sucesso é alcançado. Para isso, o chefe deve ser responsável pelo próprio aperfeiçoamento e possibilitar que isso ocorra com seus subordinados.

Os empregados bons e eficientes — que não erram, nem criam problemas — são muitas vezes esquecidos pelos chefes. O barulho, a azáfama, quase sempre procuram encobrir a incompetência. Para evitar essa omissão, deve o chefe procurar um contato mais direto com seus auxiliares, a fim de avaliar a possibilidade de dar-lhes melhores oportunidades e mais autoridade. Na análise dos indivíduos poderão ser tentadas, entre outras, as seguintes investigações, quanto ao auxiliar:

- Estaria êle disposto a pagar o preço do sucesso?
- Estaria fazendo mais do que sua obrigação?
- Estaria disposto a assumir mais responsabilidade e possíveis riscos?
- Tem aprendido com seus erros no trabalho?
- Distribui seu tempo, de forma a tirar o máximo proveito no serviço?
- Tem método no que faz?
- Tem personalidade?
- Tem paciência para ouvir?
- Consegue inspirar confiança aos companheiros?
- Sabe comunicar idéias?
- Teria ocupado posição de maior destaque anteriormente?
- Em que outro lugar poderia ser aproveitado?

O empregado que satisfazer considerações como essas deve ser preparado para cargos de mais destaque e de chefia: jamais desapontará. O chefe deve procurar auxiliar seus funcionários como anteriormente já foi ajudado. Em pergunta feita a trezentos chefes numa companhia norte-americana: "Como você alcançou esta situação de responsabilidade e autoridade?", a resposta foi simplesmente: "Fui ajudado".

Nos Estados Unidos, para a troca de idéias sobre problemas de chefia, são promovidas reuniões periódicamente. Assisti a um desses conclaves, realizado pela "Eastern Administrators Conference", em Pittsburgh. Verifiquei, entretanto, que consistem mais na apresentação do que na solução de problemas. Todos querem falar e falam mas não informam o que realmente pensam, pois são competidores no mesmo campo de trabalho e idéias, representam dinheiro e posição. Descubrem, isso sim (foi ao meu ver o único mérito alcançado) que todos estão defrontando com dificuldades semelhantes.

Eis algumas, entre outras: como manter o empregado; como e até que ponto é possível motivar o trabalho; como descentralizar a supervisão e continuar sendo "importante", porém, ao mesmo tempo, manter controle e autoridade; como evitar que os Sindicatos dificultem a mecanização do trabalho; como balancear o uso da máquina e o desemprego; como incentivar novas profissões decorrentes do progresso e, principalmente, *em que ocupar o homem quando o trabalho praticamente estiver sendo feito por máquinas?* Essa a maior preocupação dos sociólogos.

4. A MOTIVAÇÃO

O medo, a insegurança como fator para motivar o serviço já é coisa do passado e deve ser substituído pela utilização da psicologia, a fim de alcançar resultados duradouros e maiores. Requer, sem dúvida, paciência e perseverança para que se consiga fazer com que o auxiliar sinta com os sentidos do chefe, com que veja com os mesmos olhos, com que tenha os mesmos objetivos e com que tenha confiança e fé na direção e aceite, portanto, sem restrições, as instruções recebidas. É fundamental, na motivação do indivíduo, que ele se sinta importante no que esteja fazendo e, para isso, é indispensável ao chefe reconhecer o esforço feito pelo empregado, mesmo quando erre. Não deve esquecer também de elogiar o trabalho realizado, pois a vaidade é grande predicado humano e uma das alavancas para incentivar e aprimorar a qualidade do trabalho executado.

A respeito de erro ou engano que possa ocorrer durante o exercício das respectivas atividades convém levar em conta sempre que *somente está sujeito a erro quem trabalha* e que todo *empregado representa capital investido mensalmente* pelo órgão empregador através dos salário e instrução. Convém analisar a causa do erro, antes de qualquer providência punitiva. Teria sido proposital? É costumeiro? Decorrente, talvez, da estafa, do desinteresse pelo tipo de trabalho? Por falta de capacidade ou habilidade para a tarefa? Em consequência de desarmonia e mau entrosamento entre os companheiros, quem sabe?

A N.C.R., Dayton, Ohio, manda a exame médico, a entrevista com assistente social e a testes de capacidade, habilidade e tendências, os operários de produção considerada insatisfatória. Com tais providências, as falhas são corrigidas e raramente o empregado é dispensado, naquela magnífica organização.

Por sua vez, a "Sears, Roebuck & Co.", Filadélfia, insiste junto aos empregados que a Companhia não encoraja nem premia aos denunciadores de erros, mas sim a quantos impedem sua ocorrência.

Certa ocasião deparei com um servidor que não prestava a devida atenção ao serviço executado. Impontual, estava para ser dispensado por ineficiente e criador de casos com os companheiros de trabalho. Procurei analisar a causa de tudo isso e apurei:

1º) Responsável por família numerosa, necessitava ocupar-se fora do serviço para equilibrar o orçamento. Por esse motivo rebelava-se contra o

horário fixo e, quando não conseguia escapular mais cedo ou chegar mais tarde, faltava ao trabalho.

2º) Tinha regular instrução, gostava de cálculos, de investigar e analisar problemas. Indivíduo esperto, dinâmico, estava encarregado de serviço rotineiro e monótono, impróprio ao seu temperamento.

Conseguí me fosse dada oportunidade de procurar recuperar esse elemento em um mês. Chamei-o e, particularmente, confessei-lhe que me deparava com sério problema para o qual desejava o auxílio dele. Em compensação, passaria ele a ser o responsável pelo serviço onde trabalharia sozinho e que poderia ser feito como e no horário que melhor lhe conviesse. Apenas fazia questão de que o trabalho ficasse pronto diariamente e me fosse apresentada a análise do que era meu objetivo. Tratava-se de um serviço de controle, investigação e análise mas estava eu certo de que lhe seria possível executar. Tal como esperava esse funcionário tornou-se dos mais eficientes elementos na organização. Seu trabalho era impecável e executado no horário que preferia; o importante para mim, o trabalho executado a tempo e a hora, isso era religiosamente alcançado.

Nesse caso consegui despertár o interesse do indivíduo, além de espiçar-lhe a vaidade e atender ao seu dinamismo, que lhe permitia ocupar o tempo disponível para melhorar seu orçamento. E isso, precisamente, não tinha meios de fazer antes.

Para motivar alguém é necessário levar em conta as características básicas do indivíduo, que são:

- físico
- sentidos
- habilidades
- inteligência
- educação
- personalidade

Isto ajuda a determinar as aptidões do homem para o serviço sendo necessário aprender e treinar para executar. Muito embora tenha conhecimento, habilidade e personalidade, se o homem não conseguir que as tarefas sejam executadas, não será bom chefe.

Nem sempre somos felizes em conseguir motivar os indivíduos para fazerem como desejamos: todos nós temos fracassos. À propósito, contarei o seguinte episódio: Fui encarregado de modernizar os métodos de trabalho em certa organização. Vaidoso com os resultados de tese, que pouco antes havia apresentado sobre racionalização de serviços de arquivo e protocolo, procurei usar a oportunidade para introduzir livros e fichas conseqüentes ao funcionamento do meu sistema. O encarregado do serviço era um funcionário moreninho, de complexão franzina, olhos febris e bigode ralo. Sentei-me ao seu lado e durante uma hora expliquei-lhe detalhadamente tudo como deveria ser feito e, ao mesmo, mostrava-lhe as fichas que deveria utilizar e os livros a preencher. Terminada a exposição, perguntei-lhe se havia sido claro, se ele havia aprendido a manejar tudo. Cândidamente respondeu-me que não e pediu-me para repetir. Após outra explicação, ainda mais rica em detalhes, disse-me: "Não pense o Senhor que é má vontade minha mas

o processo que deseja instituir é muito difícil e complicado; sinceramente, por maior atenção minha vai levar tempo para que eu possa fazer isso. Por que não me deixa continuar da maneira como venho fazendo? Tudo corre tão bem." Embora soubesse como o serviço era feito pedi-lhe que me explicasse o funcionamento dêle. "Olhe, é muito simples. Só uso um livro. À medida que os documentos vão chegando nêlo coloco o número e deixo o o resto da linha para anotar o destino do documento." Tratava-se de um protocolo complementar, secundário, de um registro central. Perguntei-lhe então quando o espaço da linha em continuação ao número lançado se esgotava, como procedia. A resposta foi angélica. "Ora, lanço novamente o número do processo e fico outra vez com local para anotar a respectiva movimentação. Isso faço quantas vezes fôr preciso". Quis dar-lhe um xeque-mate: solicitei ao funcionário que me informasse com quem estava determinado papel. Contestou-me da forma mais inesperada possível. Perguntou-me se não era um processo com a capa um pouco rasgada no canto superior direito e escrito com letra verde na parte inferior. Esse documento achava-se com o Dr. Fulano, concluiu triunfante. Fui verificar e estava mesmo. Resolvi então deixar que aquêlê homem continuasse com o processo dêle pois jamais vi pessoa com tão prodigiosa memória. Não falhava e quase nunca necessitava daquele horroroso livro, entendido somente por êle. Disse-lhe, entretanto, que estava proibido de entrar em férias, de adoecer ou faltar ao serviço enquanto eu estivesse lá. Falhei, reconhêço, pois deveria ter modernizado o referido protocolo mas, tinha tanta coisa a fazer na ocasião e muito mais importante, que resolvi deixar as coisas como estavam. Acabei sem outra oportunidade de tornar aquêlê protocolo eficiente para qualquer um e não apenas para o referido moço.

A motivação das pessoas é arte a que se dá grande atenção. É empregada em todos os setores e não apenas na técnica de produção ou na execução de tarefas pelos empregados. Ninguém compra aquilo que imagina pois o fabricante e o vendedor pensam por êle, com antecedência, e lhe motivam a preferência, a preferência quanto ao produto que possuem, que podem manufaturar e que é mais conveniente a êles e não a nós. Prova disso encontramos na publicidade hoje em dia.

Procurou-me, certa ocasião, uma pessoa a fim de me expor um problema. Grande número de fregueses, que lhe tinham comprado artigos para pagamento em prestações, estava em débito havia muito tempo. Sugerí a meu amigo que expedisse um telegrama lacônico avisando que se as prestações vencidas não fossem satisfeitas até o fim do mês, o assunto seria entregue ao advogado da firma para as providências legais. O homem não acreditou no conselho mas o seguiu e ficou admirado ao recuperar 80% de tais débitos insolváveis, que embora de pequena monta cada um, reunidos, somavam a importância significativa.

5. CAUSAS E EFEITOS

Em programa de televisão foi abordada a questão do menor abandonado. A solução encontrada para o problema foi a de prover com viaturas ao órgão público para capturar os menores que enfejavam o panorama turístico de Copacabana; ao mesmo tempo, criadas maior número de vagas para

internação deles, tudo a expensas do Governo mas, evidentemente, pagas com dinheiro do povo. Ninguém procurou, naquele programa, nem de leve, pesquisar a "causa" da existência do menor abandonado. Cuidou-se de remover os "efeitos" mas, evitar a ocorrência desses "efeitos", procurando analisar a causa, a razão da existência do menor abandonado para, não digo impedir totalmente a possibilidade mas, pelo menos, evitar que isso acontecesse no crescendo que se verifica — isso não se cogitou por falta de capacidade ou por comodismo dos "chefes", que preferem medidas aleatórias ou então a desculpa da falta de meios, do que "trabalhar" realmente o problema estabelecendo um programa realístico, objetivo, para ser executado. A fabricação do menor abandonado continuará cada vez maior e, cada vez maiores, serão os recursos necessários para dar sumiço ao infeliz ser humano jogado às vicissitudes da vida por uma sociedade desajustada em decorrência de "chefes", de "administradores", que talvez procurassem remover os inconvenientes do vasamento de um cano d'água ou colocando panos para absorver a água que corre ou mudando-se de lugar. Vedar o vasamento, remover a "causa" é, realmente, o que comporta fazer no caso. De fato, em tudo na vida, devemos nos lembrar que *ninguém dá o que não tem*.

Quem dirige deve preocupar-se com *fatos*, não com opiniões. Essas, quando pessoais, dificilmente levam a conclusões e a resultados. Fato concreto não se esvai quando se pergunta: Por que? Assim, é preciso trabalhar com *causas*, não com efeitos. Convém sempre procurar a causa do problema. Finalmente, deve-se trabalhar com as razões, não com desculpas, pesquisando-se aquelas por menores que sejam. Detendo-nos um pouco mais neste tópico, poderemos dizer que reunir duas placas de madeira com a utilização de pregos e martelo será mais rapidamente conseguido do que se efetuarmos a operação com verruma, parafusos e chave de fenda. Seguindo os princípios expostos, procuraríamos conhecer as razões que nos levariam a escolher um dos processos enumerados. Neste particular, as condições existentes na ocasião influem decididamente no trabalho e justificam modificações nos métodos em uso, para satisfazer a novas exigências.

Concluimos então: antes que se dê início a um programa de trabalho é preciso analisar a tarefa e as diversas maneiras de executá-las; só então será escolhida a forma de resolvê-la, em face aos recursos disponíveis.

6. ORÇAMENTO

Nenhum planejamento é bem conduzido quando não se levam em consideração as disponibilidades orçamentárias. Poderemos definir o processo orçamentário como a formulação e adoção de um plano de atividades no qual se relacionam custo e recursos para realização de certo trabalho (objeto) em período de tempo pré-determinado. O orçamento é, assim, e tão somente, plano financeiro de atividades para determinado período ou propósito.

O orçamento público procura devolver e inverter em benefício do povo tudo quanto tenha sido arrecadado, propiciando o aumento da riqueza do país. O orçamento privado tem por objetivo aumentar os bens individuais ou de grupos pessoais. Enquanto os objetivos daqueles são destinados à receita indireta, os deste são imediatistas.

O povo, em sua maioria, não tem dado muita atenção ao orçamento público, esquecendo-se que, produto do seu trabalho, do seu suor, representa uma vitalidade do progresso. O orçamento público é (ou deveria ser) o contrapêso da balança que influirá no equilíbrio econômico do povo, incentivando ou contendo atividades, para que o país não cresça desordenadamente, com evidentes transtornos para o bem-estar social.

A elaboração orçamentária governamental é difícil num país que atravessa crise inflacionária, devido à dificuldade de previsão da despesa. Para corrigir essa situação seria necessário maior maleabilidade na utilização dos recursos, muito embora haja os perigos das dotações globais. A rigidez na aplicação de verbas, amplamente especificada em detalhe, permite análise melhor e particularizada da despesa; traz, entretanto, por outro lado, inconvenientes resultantes das dificuldades, que aparecem no caso de planejamento realístico de programa, estabelecido com muitos meses de antecedência. Para fugir a essa rigidez, parece-me, criou o Governo autarquias e órgãos paraestatais, *não removendo a causa* mas procurando solucionar os efeitos. — Outros "efeitos" continuam existindo clamando por providências e outros surgirão. Incrível como os responsáveis fogem ao uso tão simples do "por que?". — Com isso aumentou consideravelmente o custo dos investimentos e criou estado dentro de estado, poder dentro de poder e dificultou, sobretudo, o equilíbrio de esforços necessários ao crescimento harmônico da riqueza pública.

Precisamos ter coragem para evoluir, para atualizarmos nossos conceitos, para vivermos a época presente e abandonarmos tudo que não se coaduna com a mentalidade moderna, que represente uma experiência do passado, escoimada porém, de seus erros. São necessários propósito, coragem e confiança para levar avante uma idéia.

7. PLANEJAMENTO

O bom senso nos indica que tarefa fácil é aquela simples de ser executada e não fatiga, nem física nem mentalmente.

Com essas diretrizes em vista, poderemos estabelecer alguns ensaios básicos, gerais, para simplificação do trabalho, cuja meta principal é reduzir os movimentos e, conseqüentemente, a estafa. O resultado será, evidentemente, economia de tempo.

A programação do trabalho, destinado a alcançar êsses resultados, deverá prover arrumação em seqüência, que permita alcance permanente de objetos, evitando-se, tanto quanto possível, a necessidade de andar para atingi-los ou a necessidade de movimentos descontínuos. O corpo todo deverá ser empregado com o mesmo propósito para um equilíbrio de movimentos ritmados.

A posição do indivíduo na mesa de trabalho é assaz importante. Convém ter em vista sempre que a zona de alcance para a tarefa deverá ficar circunscrita aos semi-círculos alcançado pelos braços, sem necessidade de inclinação

do corpo. Por outro lado, a distribuição do material de trabalho ficará em boa ordem e tão próxima quanto possível do interessados.

O método usado para execução de uma tarefa é muito importante. Influí, mais que qualquer outro fator, no tempo gasto para sua execução; o planejamento antecipado é medida indispensável à realização de trabalho racional, sem práticas empíricas, empregadas à medida que as dificuldades surgem. Assim, hoje em dia, podemos aconselhar, antes de qualquer programa, que se indague:

- como
- quando
- por que
- e de que forma

Isso é necessário para estudar a tarefa, analisar as diversas maneiras de executá-la e escolher a mais conveniente. Devemos nos perguntar então: Qual o objetivo? Existe algum problema? Quanto tempo levaremos para resolvê-lo? Com que elementos contamos para o trabalho? Quais os resultados a que desejamos alcançar primeiro? E depois? Quem nos poderá ajudar? É o fator tempo muito importante na conclusão das tarefas? Será econômico usar a máquina ou o homem? Em outras palavras, precisamos reunir *todos* os elementos pertinentes ao serviço antes que seja escolhido o caminho a seguir.

O importante no planejamento de um trabalho não é escolher o melhor caminho, mas aquele incluído nas possibilidades materiais e que também nos leve aos mesmos resultados. Dentro dêsse princípio, por mais completo, por melhor que seja qualquer sistema, devemos ter em mente que *nenhum trabalho poderá ser executado de uma só maneira*. Pensar-se assim é ficar amarrado ao passado sem vislumbre de aperfeiçoamento e progresso.

Quem planeja, quem dirige deve usar e abusar das palavras *por que*? Essa interrogação permitirá ajuizar se há ou não necessidade da providência, da vantagem da modificação. Não deve porém aceitar resposta que envolva opinião pessoal mas, ao contrário, fatos concretos.

Estamos numa época de luta feroz contra o tempo, na qual todos procuram dilatar os minutos para conclusão de metas em período cada vez menor. Isso já se tornou mesmo psicose e não nos podemos livrar dela. A propósito, contarei o que se passou comigo nos Estados Unidos da América. Estava eu em companhia de um oriental em visita a Nova York. Tínhamos pouco tempo e muito o que ver. Na estação do "subway" que fica próxima ao "Times Square" corria eu para apanhar uma das composições quando meu amigo segurou-me pelo braço. "Espere, por que você faz questão de apanhar aquele trem? É o último?" Respondi-lhe: "Claro que não. Mas o outro só passa daqui a 10 minutos". "E o que vamos fazer com êsse punhado de 10 minutos, que ganharmos?" Colocá-los no bolso?" Meu companheiro tinha razão. Comprei um saco de pipocas e pacientemente esperei pela próxima condução.

Este episódio serve para ilustrar como somos contaminados pelo meio. Assim é que, na era do jato, ninguém mais tem calma e, àquele com a tarefa de organizar ou de planejar, cabe não se deixar envolver pela pressa, que faz, amiúde, omitir detalhes importantes.

Não estamos com isso querendo advogar os métodos e processos antigos mas, tão somente, aconselhando calma e um pouco de meditação antes das decisões.

A simplificação do papelório, a objetividade da escrita e sua clareza, isenta de expressões supérfluas, é uma das mais procuradas metas na terra do Tio Sam. Ao analisar isoladamente uma carta, por exemplo, não chegamos a imaginar o desperdício de tempo e dinheiro que vai tanto por parte de quem escreve, de quem a datilografa, como de quem a lê. Isso não levando em conta o material consumido e as despesas de circulação com a referida carta até sua destruição. Em grande escala, o tempo desperdiçado e as despesas montam a cifras muito significativas e, no referido país, constitui preocupação a simplificação não só dos papéis, mais ainda de tudo quanto resulta em economia de tempo e de material.

A linguagem escrita, pouco e pouco, é escoimada dos floreios literários para entrar no terreno objetivo, claro, sem possibilidades de interpretações diferentes daquela que se quis alcançar. Evita-se, com isso, principalmente, que se pulem parágrafos por vezes julgados enfadonhos ou desnecessários e que, talvez, escondam alguma coisa importante. Tempo houve em que o conhecimento do idioma era mostrado pela extensão das sentenças: longos períodos onde a maestria estava em não se repetir palavras. Ninguém poderá negar a beleza de tudo isso, mas a época moderna não comporta tais dissertações, que ficam bem nos recintos literários ou no fraseado dos pareceres jurídicos. A linguagem hoje é telegráfica, no sentido de economia de palavras e, conseqüentemente, de custo.

Planejar é a função básica do administrador, chefe ou gerente. O sucesso ou fracasso em qualquer negócio depende muito do cuidado com que fôr construído o arcabouço da organização, estabelecidas as rotinas de serviço e de autoridade, mas também os requisitos necessários a cada pessoa.

Um dos grandes entraves ao trabalho é a falta de autoridade de quem dirige, decorrente da centralização total dessa. Isso cerceia o espírito de iniciativa e retarda decisões. Cabe, ao se planejar algum órgão, levar em conta que a descentralização da chefia imprime maior impulso ao trabalho e até mesmo maior fiscalização no "ponto de causa", o que não ocorre com a autoridade centralizada, que "se apercebe dos efeitos", algumas vezes tardiamente.

Descentralizar, no caso, é como que uma especialização da autoridade da chefia. O Chefe, qualquer que seja, não pode ser considerado um boneco sem alma e, por isso, a respectiva escolha é tarefa árdua. Orientar-se-á, inicialmente, pelas qualidades espontâneas de líder natural, mas considerará também os conhecimentos do serviço que vai dirigir para que tenha confiança em si mesmo e consiga inspirá-la nos que dirigir.

8. A ESPECIALIZAÇÃO E A MÁQUINA

Muito embora pareça o contrário, é nos Estados Unidos da América que tem ocorrido maior resistência ao emprêgo da máquina. Esta reação natural tem raízes profundas na formação do povo. Esse foi constituído por grupos rebelados contra a tutela do corpo e do espírito, que correram para tal país no anseio de pensarem e agirem livremente, sem a sujeição vexatória do Estado, que agrida as liberdades de crença, que não reconhecia o mérito nem a igualdade de direito do homem humilde e ferrenhamente impedia a evolução das massas em benefício de grupos de castas sociais. Com esses princípios de formação e na impossibilidade de proporcionar-se a todos uma instrução de alto nível, foi decidido que todos teriam uma base mínima, ficando o alto nível para o futuro, quando todos estivessem de certa forma em pé de igualdade, com as mesmas oportunidades e possibilidades. Era necessário porém, homens mais instruídos que a massa dos cidadãos norte-americanos, em quantidade impossível de obter a curto prazo no país. Foi usado então o expediente mais simples e objetivo: importar valores. O recebimento de técnicos, cientistas, sábios mesmo, foi bem acolhido e assimilado pelo país onde não existia o elemento nativo concorrente.

A especialização que imperava de modo absoluto e agora se atenua foi consequência natural da rudimentar instrução que desde cedo impelia os jovens a se apegarem aquilo, para que tivessem mais pendor. As idéias religiosas dos colonizadores, que seguiam à risca o lema de "trabalha que te ajudarei", criou a mentalidade americana, pouco compreendida aliás, segundo a qual é pecado ajudar ao vagabundo, que não admite fique alguém sem exercer atividades, que aos próprios filhos conduz ao trabalho como virtude e nem sempre como necessidade e que, somente ajuda ao semelhante nos infortúnios mas quando o faz impõe a condição de trabalho.

A máquina aparecia como o elemento capaz de proporcionar os mesmos recursos e as mesmas oportunidades a cada qual, num nivelamento de capacidade que não fôra possibilitado a todos. Surgiu, entretanto, certo conflito íntimo, muito sério, na mentalidade nacional. Seria justo que a máquina viesse substituir o trabalho humano? E o que iria acontecer com ele? Não seria isso infringir os próprios princípios básicos de liberdade do indivíduo?

A justificativa para que essas conjeturas fossem esquecidas veio com a Primeira e com a Segunda Grande Guerra. Durante aquela, por exemplo, foi possível a introdução da máquina de escrever nas repartições públicas e noutros lugares, pois o tremendo impulso nas atividades veio exigir meio rápido de escrita até então feita por calígrafos. As máquinas de escritório, inclusive as contábeis e todas as outras, foram surgindo como condição imprescindível para atender à massa de serviço. O respeito à dignidade do trabalhador, entretanto, não foi esquecido: ficaram nos seus lugares até que naturalmente desapareceram.

Mas o povo despertou um dia alarmado. Lembrou-se de que a máquina incidia mais duramente na atividade especializada, naquela que nem todos podiam executar e que passavam a ser possíveis a uma grande maioria. O pavor do desemprego, o medo de ter que aprender outra profissão fez com

que o homem se arregimentasse e fincasse o pé no terreno, em busca de segurança para si. A mecanização passou a ser surdamente combatida e moviôu, de parte das empresas, a política de criar outras condições de trabalho para seus empregados que viessem a ser dispensados com a utilização da máquina.

Essa possibilita a uma maioria executar tarefas especializadas de uma minoria. A máquina multiplica a capacidade do homem e dignifica o seu trabalho. Com tudo isso, a reação é grande por parte dos Sindicatos, tão grande que um estabelecimento militar teve que dar satisfações a um dêsses, a fim de esclarecer que a instalação de um computador eletrônico não motivaria a dispensa de empregados e sua utilização era destinada, exclusivamente, a experimentos e ensino.

Com tôdas as reações, entretanto, a máquina cada vez mais se impõe, como necessidade, para atender a novas condições de vida e progresso. A "Ciba Pharmaceutical Products", em New Jersey, mantém um dos melhores e mais completo serviço de escritório e fabril mecanizados, que vimos nos Estados Unidos da América. Com surpresa fomos informados e verificamos mesmo que nenhum empregado fôra despedido. A firma teve mesmo que admitir mais funcionários especializados e hoje seus técnicos vigiam as máquinas em trabalho e ganham muito mais devido ao barateamento da produção.

Banco Nacional da Previdência Social ()*

OSCAR VITORINO MOREIRA

OBJETIVO E PLANO DO TRABALHO

DESDE a Encíclica de Leão XIII, «Rerum Novarum», que existe a preocupação geral de ser estudada e equacionada a questão social, sendo de notar os estudos feitos em diversos países. Infelizmente não tem predominado um espírito humano, econômico e cristão nesses estudos, prevalecendo o sentido político. Poucos são os exemplos de estudos visando aturadamente aqueles aspetos; muitos vestem as roupagens caracterizantes daquelas condições mas, em realidade, visam exclusivamente o lado político.

A questão social é essencialmente de fundo humano e econômico, devendo ser tratada por um espírito cristão. Já houve tempo em que era dito que essa questão nada mais seria que um caso de polícia. Como poderia ser um caso de polícia, em seu todo, se observamos que ela resulta de fatores independentes do indivíduo? A seca do Nordeste, a geada, a superprodução, a recessão, a superpopulação, a escassez de alimentos, e tantas outras causas poderão ser desconhecidas para classificarmos a questão social como um caso de polícia? Aquelas causas, aliadas a diversas outras, são as determinantes da chamada questão social.

O Brasil, a partir de 1930, procurou equacionar o problema e o enfrentou, pois não poderia progredir sem dar condições de tranqüilidade a seu povo e principalmente à grande parcela que mais sente os efeitos das deficiências econômicas. Inegavelmente foram dados passos agigantados no sentido da solução do problema e muito tem sido alardeado a êsse respeito. A certeza das medidas só o tempo dirá. Vivemos a época e ainda é cedo para concluirmos; será necessária distância para o julgamento. Embora não possamos conscientemente afirmar os bons resultados, pelo menos será possível provarmos que temos o desejo de encontrar uma solução. É merecedor de elogio aquele que, ao menos, tenta encontrar a solução, em vez de cruzar os braços.

Na solução do problema nacional, evidentemente um dos mais importantes, já que diz respeito a enorme parcela do povo, a previdência social sobressai naturalmente. A instituição do seguro, como meio hábil de amparo na velhice, na enfermidade, e noutras formas que ali se enquadram, é reconhecida com uma das soluções convenientes. Não se trata da única, mas de uma

(*) Monografia com Menção Honrosa.

delas. O ideal seria o indivíduo conseguir os meios para não carecer do amparo externo, que não houvessem fatores independentes de sua vontade para o prejudicar, mas isso não passa de quimera e nosso trabalho não ingressará no campo da utopia onde o devaneio representa os vãos do espírito e serve à demagogia, às finalidades políticas, a que somos infensos. De que vale pairar nas alturas, voar alto, sentir a vastidão do espaço se é na terra, no chão, que existem os problemas, que o povo vive, que os elementos para as soluções só aí são encontrados? Valeria lembrar o velho ditado sueco — «por mais alto que o pássaro voe, terá de baixar à terra para beber água»!

A providência social foi instituída no Brasil em forma ampla a partir de 1930, pois não podemos ver em minúsculas instituições antigas, como montepios, caixas, mútuas e outras formas, um regime securitário como o atual. Embora o Estado haja criado o regime securitário e se tornado o responsável, não completou sua obra e não lhe deu os meios de subsistência previstos; assim é que, embora compelido por lei, não cumpre a obrigação financeira que tem para com as instituições previdenciárias. O certo, o inevitável é que, daqui há algum tempo, os cofres públicos terão de fornecer diariamente os quantitativos para atender às responsabilidades assumidas pelas instituições, pois elas não mais terão recursos para tanto. Se analisássemos a atual situação, iríamos concluir da mesma forma por que diversos estudiosos já têm feito e diríamos que o regime previdenciário se encontra tecnicamente falido. Os motivos são, em primeiro lugar o não cumprimento, por parte do Estado, com sua obrigação financeira, isto é, concorrer com a terça parte para a formação dos recursos das instituições, já que o regime é de triplice contribuição. Lembremô-nos de que a obrigação estatal decorre do mandamento constitucional, o que é mais grave. Vejamos o que se contém na atual Constituição.

«Art. 157. A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria das condições dos trabalhadores:

XVI — previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequência da velhice, da invalidez e da morte.”

A contribuição estatal é obrigatória e nos cálculos atuariais para a instituição do seguro social, isto é, da previdência social, foi aquela computada. Assim, sem qualquer outro exame, podemos concluir que, não ingressando a parte do Estado, o regime instituído não poderá ter êxito, falirá inexoravelmente. Por outro lado, tratando-se de instituições de previdência, de formas securatórias em bases atuariais, para seu êxito, têm estas de ser obedecidas rigorosamente. Isto é comestível, mas temos de nos referir a este ponto pelo seguinte: — A despeito das bases de cálculo, as instituições de previdência, não raro, por força de legislação posterior, são obrigadas a pagar aposentadorias e pensões em bases superiores àquelas para as quais foram recebidas as contribuições! Não será preciso percorrermos todas as instituições para verificarmos que um indivíduo terá contribuído, durante todo tempo em que era associado da instituição, digamos, com Cr\$ 4.000,00 e, aposentado, falecendo tempos depois, ainda deixou pensão para os herdeiros legais, somando até agora o dispêndio da instituição em mais de Cr\$ 300.000,00! Haverá insti-

tução que suporte tal procedimento? Pagar 75 vezes o que recebeu? Podem haver razões humanas, razões do coração que indiquem uma melhoria das aposentadorias e das pensões, não contestamos, mas ao apreciarmos o fato do ponto de vista econômico ou atuarial, verificamos a total impossibilidade do atendimento daquelas razões, por mais ponderáveis que sejam. As leis que isso determinam não se fundam em motivos de ordem econômica, não atentam para a consequência inevitável que é a falência irremediável de uma instituição necessária; a finalidade de tais leis é evidentemente política. Infelizmente estamos vivendo um momento em que o homem é um desavisado e não se sente responsabilizado pelo que ocorrer no futuro. O político de hoje é um homem que só vê o dia que vivemos, o seu interesse; não pratica atos que convenham ao futuro e possam impopularizá-lo. Que carga pesada irão receber nossos filhos e nossos netos! Chegamos a ter a impressão de que o homem da atualidade está crente de que uma hecatombe fará sucumbir a espécie humana ou um engenho nuclear extinguirá a vida na face da Terra, pois ele não se preocupa com o dia de amanhã.

Não comungamos com tais pensamentos e por isso apresentamos um trabalho que visa minorar os efeitos dos males que vêm sendo praticados desatinadamente.

A criação do Banco Nacional da Previdência Social é, por nós, considerada como um meio de diminuir os males do regime em que vivem as instituições previdenciárias. Não pensamos, por esse meio, salvá-las, mas reduzir o vulto dos fatores negativos.

Nosso trabalho não pode ser de maior profundidade, não que fôsse esse nosso intuito, mas em razão do que dispõe o nº I, item 3 das Instruções reguladoras do Concurso que limitam ao máximo de 30 (trinta) páginas a monografia. Teremos de aceitar a limitação do número de páginas como uma homenagem à inteligência, ao espírito de síntese e de concisão do autor, pois as Instruções ao determinarem tal limite, tiveram o condão de pressupor que só participariam do Concurso aqueles que tratasse dos "assuntos de administração federal de interesse nacional" apresentando "trabalhos técnicos-administrativos" sintéticos e valiosos. Assim, aproveitamos o ensejo para agradecer o elogio, talvez involuntário, que se contém nas «Instruções» e justificamos o limite de nosso trabalho. Compreenderá o leitor os motivos por que não podemos efetuar uma análise profunda do problema, mas devemos, ainda, reconhecer que na era dinâmica que vivemos, quando não há tempo para leituras, mister se faz que evitemos os prolixos...

PLANO

O plano deste trabalho se resume em mostrar a situação atual do aspecto financeiro das instituições previdenciárias, assim como ligeiramente o que tange ao lado econômico e, em seguida, a sugerir a criação do Banco que deverá dar solidez à economia do regime previdenciário, embora não lhe seja possível salvar infalivelmente da verdadeira ruína em que as instituições se encontram já que os fatores determinantes ainda não foram removidos. O Banco é necessário agora como o será no futuro, mesmo que removidos os atuais fatores negativos, como teremos ocasião de verificar.

Este é um trabalho simples, um estudo que mais se preocupa em alertar, em apontar uma solução, do que em se qualificar como um marco, um ponto de partida para a solução ou salvação final de um regime.

DESENVOLVIMENTO

Feita esta apresentação, passaremos à verdadeira finalidade deste trabalho, ou seja, a propositura da criação do Banco Nacional da Previdência Social. Desejamos lembrar, de início, que o nome dado ao estabelecimento não se restringe, não limita a uma finalidade. É comum sabermos através do rótulo o que se contém no bôjo, mas achamos que devemos conhecer o conteúdo sem nos iludirmos com o continente. Para os que se deixam levar pelo rótulo, sem analisarem o conteúdo, poderíamos perguntar se — parati em garrafa de «champagne» é esse vinho espumante? Esta observação sobre o nome que damos ao banco provém do fato de que seu nome deveria ser Banco Nacional do Trabalho, mas sentimos que isso iria ser aberrante e inconveniente, como, também, suscitaria críticas, dentre as quais a de que, amanhã, seria proposta a criação dos bancos da educação (seriam os escolares...), da justiça (com nossos perdões...), da viação, etc.. Assim, atribuímos o nome que melhor nos pareceu atender às finalidades que temos em vista.

Para justificarmos a necessidade de uma instituição bancária, entedemos conveniente revelar o vulto financeiro e por isso, começaremos mostrando a quanto atingem os orçamentos da receita das instituições de previdência e outros do âmbito.

De acôrdo com os orçamentos aprovados pelo Departamento Nacional da Previdência Social, são as seguintes as receitas previstas para o ano de 1959, das instituições abaixo:

	Cr\$	Cr\$
I. A. P. B.	3.687.350.345,20	
I. A. P. C.	13.602.350.170,00	
I. A. P. I.	28.861.618.430,90	
I. A. P. M.	2.050.553.800,00	
I. A. P. E. T. C.	6.841.621.562,00	
C. A. P. F. E. S. P. ...	8.148.272.000,00	
S. A. M. D. U.	854.459.440,00	
S. A. P. S.	3.345.750.950,00	
Total		67.391.976.698,10

A fim de darmos uma idéia do comportamento orçamentário, da sua evolução e outros fatos, apresentamos uma comparação entre a despesa prevista para 1958 e a efetuada realmente, assim como a percentagens desta última sobre aquela, o que nos orienta para melhor fazermos idéia sobre o ano em

curso, com base nas receitas previstas, sabendo-se que nos orçamentos das entidades as receitas e as despesas são apresentadas em forma equilibrada.

<i>Entidade</i>	<i>Despesa prevista</i>	<i>Despesa efetuada</i>	<i>%</i>
	Cr\$	Cr\$	
I. A. P. B.	1.394.447.432,80	1.278.627.281,50	92
I. A. P. C.	6.835.616.000,00	7.484.332.639,00	110
I. A. P. I.	16.314.046.121,80	15.059.002.186,40	92
I. A. P. M.	1.620.442.476,00	2.083.522.575,90	128
I. A. P. E. T. C.	5.658.090.954,00	4.272.757.609,40	75
C. A. P. F. E. S. P.	5.000.235.200,00	5.717.981.371,60	114
S. A. M. D. U.	797.912.900,00	628.634.591,00	79
S. A. P. S.	1.849.144.381,60	(a)	—
Total	39.469.935.466,20	36.524.858.254,80	—

Nota: (a) — O S.A.P.S. ainda não enviou seu balanço ao Tribunal de Contas, e por isso não é conhecida a despesa efetuada.

Com base nos orçamentos para o corrente ano e dos cumpridos no ano que findou, podemos verificar pelo crescimento que a tendência será a seguinte: (Considerado o volume total dos orçamentos).

1958 — Cr\$ 39.500 Milhões, aproximadamente;
 1959 — Cr\$ 67.500 Milhões, aproximadamente, e
 1960 — Cr\$ 100.000 Milhões, provavelmente.

Somente no que tange às instituições citadas, o vulto orçamentário deverá atingir no próximo exercício à elevada cifra de Cem Bilhões de cruzeiros, o que sugere medidas especiais. Há, ainda, outros pontos a serem observados. As instituições de previdência realizam operações imobiliárias para auferirem rendas e para servir socialmente a seus segurados. Além disso, elas possuem bens imóveis que representam altos valores e formam seu patrimônio. Vamos dar, abaixo, um quadro onde a primeira coluna representa os valores dos imóveis da instituição e a segunda, os valores de financiamentos, promessas de compra e venda, e hipotecas, pelos saldos devedores:

	Cr\$	Cr\$
I. A. P. B.	2.260.153.286,90	695.311.882,00
I. A. P. C.	3.755.528.823,50	2.629.938.340,80
I. A. P. I.	2.994.716.290,40	1.616.553.926,20
I. A. P. M.	381.920.418,70	225.975.114,50
I. A. P. E. T. C.	1.724.830.150,00	582.885.202,60
C. A. P. F. E. S. P. ...	771.333.452,60	1.457.649.999,20
Total	11.888.482.422,10	7.208.314.465,30

Assim, entre imóveis de propriedade das instituições e o montante dos saldos dos diversos empréstimos, temos Cr\$ 19.096.796.887,40.

Não figura no quadro acima e haveria parcela a computar na primeira coluna o que se refere ao S.A.P.S., isto porque, não foi mandado ao Tribunal de Contas seu balanço. Se computado, o montante deveria ultrapassar a casa dos vinte bilhões de cruzeiros.

Temos, agora, em exame outra fonte de ingressos, ou seja o Fundo Único da Previdência Social que arrecada a «Quota de Previdência» e representou em 1958 um total de Cr\$ 2.470.594.850,90, sendo estimada a arrecadação em 1959 em mais de três bilhões de cruzeiros.

Entremos, agora, no capítulo — Dívidas para com as instituições de Previdência. Primeiramente verifiquemos as da União; ei-las:

	Cr\$
I. A. P. B.	2.432.734.006,50
I. A. P. C.	12.385.366.669,60
I. A. P. I.	33.975.638.372,90
I. A. P. M.	363.151.054,80
I. A. P. E. T. C.	3.852.079.087,60
C. A. P. F. E. S. P.	5.216.977.026,90
Total	58.498.946.218,30

Esta é a dívida registrada, embora na imprensa se diga que atinge a mais de 80 bilhões («Correio da Manhã» de 25-7-1959). Por outro lado, o crescimento dessa dívida não nos faz acreditar nas estimativas feitas de que em 1960 será acrescida de mais 30 bilhões de cruzeiros, mas deverá ser de, aproximadamente, vinte bilhões.

Em resumo, computando-se os valores orçamentários, os patrimoniais de movimento e outras fontes de ingressos, podemos fazer uma estimativa aproximada do vulto das operações, como segue, abaixo:

	Cr\$
a) Montante dos orçamentos	67 bilhões
b) Empréstimos e imóveis vendáveis	13 bilhões
c) Dívida da União	58 bilhões
d) Dívidas de empregadores, de acordo com quadro abaixo	21 bilhões
Total	159 bilhões

Êstes elementos são os referidos nos balanços, contas e orçamentos das entidades. Devemos estimar para 1960 um acréscimo, assim decomposto:

	Cr\$
a) Orçamento, mais	32,5 bilhões
b) Empréstimos, etc., mais	2,5 bilhões
c) Dívida da União, mais	20,0 bilhões
d) Dívidas de empregadores, novas, mais	5,0 bilhões
Soma	60,0 bilhões

Torna-se indispensável, ainda, prestar certos esclarecimentos que dizem respeito a este trabalho. O SASSE, nável instituição previdenciária, acha-se subordinado ao Ministério da Fazenda, embora por sua natureza devesse estar na órbita do Ministério do Trabalho, pois é um instituto de previdência. Em 1958 arrecadou Cr\$ 51.533.743,40 e no que tange a valores imobiliários, suas contas atingem a Cr\$ 25.293.852,30. Assim, poderíamos incluir em nossos cálculos mais uma parcela de Cr\$ 76.827.595,70.

A Fundação da Casa Popular, em 1958, previa uma receita de Cr\$ 82.400.000,00 e arrecadou 55.378.009,10 e os bens imóveis que figuram em seu balanço atingem a Cr\$ 1.442.200.418,60. Temos, assim, mais a apreciável parcela de Cr\$ 1.497.578.427,70.

Não podemos oferecer dados sobre o I.P.A.S.E., Instituto do Mate e do Pinho, porque não enviaram, ainda, suas contas ao Tribunal de Contas. O Instituto de Resseguros não presta contas àquele Tribunal.

Como vemos, as parcelas se adicionaram e nos permitem avaliar o vulto a que este setor atinge e por isso exige a maior atenção e cuidado pelo seu significado para com a economia nacional.

Dívidas dos empregadores. — Essas dívidas dos empregadores incluem a parte de sua contribuição, a contribuição do empregado descontada do ordenado pelo empregador e não recolhida ao Instituto (crime de apropriação indébita) e consignações em folha não recolhidas, também e criminosamente, além de juros de mora e multas devidas. É curioso notar que a legislação não estabeleça meio para uma ação rápida contra os que, afrontando a lei, deixam de recolher as contribuições, cometem crimes de apropriação indébita e conseguem se manter na impunidade acintosamente e, o que é de lastimar, contando com amparos políticos para tanto.

O quadro abaixo especifica, por entidade, o volume dessas dívidas, não incluindo o I.A.P. dos Comerciantes que não faz constar de seus balanços o montante dessas dívidas, o que dá que pensar.

	Cr\$
I. A. P. B.	25.529.418,20
I. A. P. I.	8.830.481.511,80
I. A. P. M.	7.175.043.524,20
I. A. P. E. T. C.	189.121.162,50
C. A. P. F. E. S. P.	5.430.581.995,50
Total	21.650.757.612,20

Em relação à «quota de previdência» deve ser lembrado que as empresas estatais, autárquicas ou de economia mista, que exploram serviços sobre os quais incide aquela quota, em sua maioria, não a recolhem ao Fundo Único, embora tenham cobrado e recebido o dinheiro, apropriando-se, também, indêbitamente do que não lhes pertence.

Além do que vimos acima, estarão na órbita do Banco outras entidades, como os Institutos de Resseguros do Brasil, do Pinho, do Mate, a Fundação da Casa Popular, a Equitativa dos Estados Unidos do Brasil e o Imposto

Sindical que deve atingir aproximadamente, em 1960, a Um Bilhão de cruzeiros, sendo que dessa soma só a parcela de vinte por cento se destina ao Fundo Social Sindical e, às entidades sindicais são entregue os outros oitenta por cento.

Assim, adicionadas tôdas as parcelas poderíamos supor que o Banco teria, em 1960, já um movimento de, aproximadamente, 170 *bilhões de cruzeiros*, importância essa que autoriza indiscutivelmente a criação de um estabelecimento bancário especializado, ao qual deveriam ser deferidos encargos que estão com as instituições, indevidamente.

Apresentado o lado financeiro da questão, mister se faz examinarmos as razões para a criação desse banco. O volume de dinheiro a ser movimentado, por si só, aconselha a sua criação, mas há outros fatores, como iremos apontar.

As entidades previdenciárias são essencialmente securitárias e parcialmente assistenciais, pois são destinadas ao atendimento das aposentadorias e das pensões — não tendo sido previsto nos cálculos atuariais para sua organização, o encargo assistencial. Este encargo é outro fator de falência da organização, pois a receita não o comporta e quando as taxas dos institutos foram majoradas para atenderem a esse encargo, por decisão judicial, tiveram de ser reduzidas. É curioso que se queira a prestação de um serviço caro mas se negam os meios para sua perfeita execução.

Sendo essas entidades previdenciárias, a aplicação de suas reservas, de seus fundos é uma necessidade, pois têm de auferir benefícios para, mais tarde, suportar os encargos a que estão obrigadas. Para tanto, criaram essas entidades setores para a aplicação de seus haveres, setores de empréstimos, de hipotecas, imobiliários, de engenharia, de patrimônio, etc. que não se comportam nas suas finalidades mas constituem necessidade no momento verificando-se as maiores disparidades nos serviços, procedimentos, bases e meios, entre as diversas entidades, como não existe um plano geral previdenciário. A falta de unidade é altamente prejudicial, quer ao regime previdenciário, quer aos contribuintes e, pelo vulto, ao próprio interesse nacional. A unificação, seguida da uniformização de métodos e de procedimentos é uma providência que se impõe naturalmente e dispensa argumentação.

Como estamos limitados ao tema da criação do Banco, não nos é dado falar sobre a necessidade da unificação dos serviços assistenciais, o que já foi tentado, através do paralizado Serviço de Assistência Médica da Previdência Social (S.A.M.P.S.), aliás um caso de paralisia infantil, já que aos seis meses de idade, foi acometido daquele mal, não mais funcionando, sem ter sido extinto...

A falta de uma unificação dos serviços assistenciais os encarece e concorre para o estado de insolvência hoje notado. Este problema comporta uma monografia em separado, razão por que não o estudamos neste trabalho.

A legislação vigente impede o depósito, por parte dos órgãos governamentais de qualquer natureza, em bancos particulares, obrigando a que sejam feitos somente no Banco do Brasil S.A. Esse organismo paraestatal não auxilia as entidades previdenciárias, pois é moroso, cobrar percentagens sobre as remessas feitas, o que bancos particulares não fazem, retém importâncias a tal ponto que os institutos se vêm na contingência de ter caixa alta para

poderem atender nas épocas próprias seus compromissos. Não raro, sabemos da vinda de servidores a esta Capital para buscar dinheiro, a fim de evitar a remessa através do Banco do Brasil, pois além da demora, haverá o pagamento de taxas tão grandes que se torna mais barata a vinda de um servidor ao Rio de Janeiro, computando-se as passagens, diárias, e outras despesas, embora a instituição corra o risco natural com êsse procedimento. Poderá o estabelecimento oficial negar, mas quem conhece a realidade bem sabe que isto é a pura verdade.

Os critérios do Banco do Brasil são até curiosos. De acôrdo com o disposto no Decreto nº 40.401, cabe ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, movimentar as contas do Fundo Social Sindical naquele Banco. Pois bem, êsse Ministro, a quem o Decreto conferiu a capacidade, baixou portaria disciplinando a forma de realização de despesas nos Estados e nessa regulamentação, exigia que os encarregados dos setores só efetuassem pagamentos por meio de cheques nominais e mensalmente teriam de prestar suas contas, anexando o extrato da conta na agência do banco. É de ser notado, que, primeiramente o Ministro movimentava no Banco a Conta, mediante cheque e, depois, em vez de entregar em mãos o dinheiro, mandava creditá-lo na agência do banco, como uma medida de defesa dêsse dinheiro. O Banco do Brasil como interpretador das leis, declarou que a Portaria do Ministro era inválida e não abria contas nas suas agências para serem movimentadas pelos chefes dos setores regionais! Resultado: — O Ministro saca da Matriz a importância e remete nominalmente ao chefe do setor a importância, pagando taxa de remessa, e êste último recebe o dinheiro, não podendo depositá-lo no Banco como chefe do setor e então, ou fica com êle no bôlso, ou deposita em sua conta particular em banco particular ou Caixa Econômica, auferindo os juros! Isto por que o Banco do Brasil interpreta leis. Haverá quem defenda a justeza do ato do Banco e aceite como boas as conseqüências?

Por outro lado, sabemos que a arrecadação das instituições se faz em todo o território nacional, mas se uma instituição tem seus recursos depositados no Banco do Brasil, êstes o são na sede, para efeitos de escrituração, e se tiver de determinar o pagamento em outro ponto do território nacional, terá de pagar taxas de transferência, selos, telegrama, etc., embora o dinheiro vá de pagar taxas de transferência, selos, telegrama, etc., embora o dinheiro vá ser entregue pelo Banco no local onde foi arrecadado! Com um banco da previdência, para servir à previdência, tal não ocorrerá, pois a própria organização determinará a retenção nos locais convenientes, evitando-se as remessas e assim será mais expedito e mais barato o trabalho.

A movimentação dos recursos previdenciários através de uma entidade sua, é muito mais simples e mais facilmente controlável, mesmo porque as próprias instituições serão as fiscais dêsse banco. O Banco do Brasil já possui um tão grande acervo de compromissos, são tantas as suas atividades, que não pode ter maior interêsse em atender à previdência social e, por outro lado, estando o Banco do Brasil na órbita do Ministério da Fazenda, conseqüentemente obedece às ordens do titular daquela pasta o qual, por êsse meio, gere a pasta do Trabalho.

Em qualquer organização o caixa da empresa cumpre ordens e jamais a dirige, mas no Estado, o caixa, isto é, o Ministério da Fazenda é o supremo

dirigente, de vêz que tem em suas mãos o Banco do Brasil e a lei obriga a que todos os depósitos de entidades públicas aí sejam feitos. Esta é outra razão para a criação do Banco.

O BANCO. (B.N.P.S.)

Falemos, já agora, sobre a organização do Banco pois as razões que ditam sua criação já foram apresentadas.

Capital — Poderá ser de um bilhão de cruzeiros, subscrito pelas entidades previdenciárias. Para isso o Tesouro fornecerá os recursos à conta da dívida da União. As ações serão distribuídas pela instituições na proporção de seus créditos na Dívida da União.

Natureza — Autarquia federal, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, gozando de todos os privilégios deferidos à administração pública federal.

Âmbito — Nacional, com sede na Capital da República e agências e filiais nas capitais dos Estados e Territórios e nas cidades onde o movimento o justifique.

Subordinação — Ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, já que se destina às operações da Previdência Social e outras atividades da área desse Ministério.

Finalidade — Receber os depósitos das entidades previdenciárias, da Equitativa, do I.P.A.S.E., de Resseguros do Mate e do Pinho; efetuar o recebimento das contribuições aos institutos e Caixa; movimentar os recursos nêle depositados, atendendo aos pagamentos solicitados pelos depositantes; receber as contribuições da «Quota de Previdência» e atender aos respectivos pagamentos às entidades; manter serviços imobiliários, realizando as operações, inclusive as aplicações das reservas das instituições; praticando as operações bancárias que lhe forem permitidas na lei; incorporar os órgãos imobiliários e patrimoniais das instituições de previdência; cobrar e receber em depósito o Imposto Sindical e efetuar a distribuição, nos termos da legislação vigente e segundo as determinações do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, e praticar os demais atos que a lei lhe permitir.

Estrutura do Banco — Será dirigido por um Presidente, de livre nomeação pelo Presidente da República, demissível «ad-nutum». Terá um Diretor-Superintendente, com atribuições iguais ao do B.N.D.E., subordinada àquela a Superintendência, à qual serão afetos diversos serviços internos do Banco; terá um *Diretor* para dirigir cada uma das seguintes carteiras: Imobiliária, Patrimonial, Arrecadação e Cobrança, Hipotecária e de Financiamento, Sindical, Comercial, e de Crédito Geral; haverá um *Conselho Fiscal* integrado por dez membros, sendo um Presidente, de livre nomeação pelo Presidente da República, três representantes dos empregadores (indústria, comércio e comunicação), três representantes dos empregados (indústria, comércio e comunicações), e três representantes do Estado, sendo um indicado pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, um pelo Ministro da Fazenda, e um pelo

Conselho Nacional da Economia; haverá uma *Junta de Contrôlo*, com poderes especiais, integrada por um representante do Tribunal de Contas, um da Contadoria Geral da República e um do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, indicado pelo Serviço Atuarial. Sobre as atribuições do Conselho Fiscal e da Junta de Contrôlo, falaremos adiante.

Funcionalismo — O quadro será organizado de modo a atender às necessidades do Banco. Dado o reconhecido excesso de pessoal no serviço público, em geral, serão transferidos das diversas entidades e da administração direta os servidores para integrarem o quadro, mediante seleção, extinguindo-se as vagas resultantes do aproveitamento dos servidores, não havendo, assim, aumento de funcionalismo no serviço público. As formas de transferências serão reguladas na lei institucional do Banco, a fim que a nova entidade possa contar com um grupo apto e selecionado para a execução de seus serviços.

Recursos e meios de ação do Banco — Além do Capital, o Banco passará a fazer girar os recursos provenientes dos depósitos de modo a atender às instituições segundo suas necessidades administrativas e previdenciária. O Banco estará permanentemente entrosado com as entidades, a fim de programar o atendimento das necessidades habituais em data certa, não ocorrendo, dessa forma, o retardamento no pagamento de benefícios aos segurados ou seus dependentes.

Dívida da União — A União deverá contratar com o Banco a forma de liquidação de sua dívida, podendo entregar, como parte de pagamento, imóveis de sua propriedade, como, por exemplo, os localizados na Cidade do Rio de Janeiro, desnecessários a partir da mudança da Capital Federal para Brasília. Além disso, a União poderá, também, transferir para o Banco suas ações na Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco, Companhia Vale do Rio Doce, Fábrica Nacional de Motores e outras, para que o Banco, se fôr conveniente, as venda e dêse modo possa ir sendo resgatada a dívida da União. Por outro lado, a União poderá transferir, também para pagamento, parte de suas ações nos bancos do Brasil e do Desenvolvimento Econômico. De futuro, o Orçamento federal deverá e consignar uma rubrica especial para amortização da dívida da União e a parcela correspondente aos encargos desta relativos ao ano anterior, importâncias essas que serão consideradas automaticamente registradas pelo Tribunal de Contas e distribuídas ao Tesouro, cabendo a este, sob a responsabilidade pessoal do Ministro da Fazenda o pagamento ao Banco Nacional da Previdência Social, até o dia 31 de março de cada ano, importando em crime de responsabilidade a não execução desta medida. A ação neste caso poderá ser iniciada por qualquer representante no Conselho Fiscal ou na Junta de Contrôlo, e ao Tribunal de Contas cabe não aprovar as Contas do Presidente da República se não verificar o cumprimento desta medida.

Dívidas dos empregadores — As entidades credoras deverão providenciar sua cobrança, inclusive por meio de ações judiciais, se necessário, principalmente nos casos de apropriação indébita. A lei deverá impedir que os devedores transacionem com o Estado, com o Banco do Brasil e Nacional do Desenvolvimento Econômico, assim como, através da SUMOC, deverão ser tomadas

medidas para que os diversos estabelecimentos bancários sejam impedidos de transigir com os que não apresentem comprovação de estarem quites com as instituições de previdência. Êste é um meio para evitarmos a ruína das instituições securitárias, forçadas por essas e outras causas. Ante o mal, devemos usar remédios eficazes, sem atendermos a interesses mesquinhos de uns poucos, principalmente quando estão em jogo os grandes interesses da coletividade. Os remédios são conforme as doenças.

Aliás êste assunto vem sendo ventilado no Congresso Nacional, na imprensa e nas organizações sindicais, tendo sido apresentados diversos projetos a respeito. Ê indispensável que providenciemos legislação coercitiva, a fim de por cõbro a uma situação inexplicável. Para darmos uma idéia neste particular, basta lembrarmos o ocorrido com o chamado «Grupo Carreteiro» que explorava o serviço de transporte entre as cidades do Rio de Janeiro e Niterói. São devedores de mais de sessenta milhões de cruzeiros só ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e, no entanto, nessa situação recebiam auxílios financeiros do Governo Federal! Ê de ser notado que o auxílio só pode ser entregue se o devedor estiver quites com os cofres públicos, mas havia meios para aquêle «Grupo» recebesse subvenções sem provar sua quitação com o I. A. P. M. . . . Foi necessária uma ação popular violenta para que a administração pública sentisse a gravidade da situação. Não será necessário falar sôbre o ocorrido, pois os fatos se tornaram públicos pela imprensa e pela divulgação feita pela Interventoria, o fato é que êste caso bem mostra a necessidade de legislação que possa compelir ao pagamento do devido às instituições previdenciárias.

No débito para com a previdência social encontramos o relativo à “quota de previdência” das entidades oficiais, autárquicas, e de economia mista que exploram serviços de utilidade pública, as quais arrecadam aquela quota e não a recolhem ao Fundo Único da Previdência Social. Ê fato gravíssimo, pois a entidade, no caso, funciona como mera cobradora, é uma depositária por lei e por pequeno período, e, no entanto, apropria-se indêbitamente do que não lhe pertence, gere o dinheiro e não o entrega a quem de direito. Trata-se de crime. Quando um individuo se apropria de um pão, sente os rigores da lei, tem de se haver com a polícia e tãda a máquina judicial se movimenta, mas quando se trata de organismos potentes, quando estão em jogo interesses políticos, praticam-se crimes impunemente. Que moral terá o Estado para punir os pequenos, os fracos, os desprotegidos se êle dá o exemplo, se é relapso, se pauta suas ações pela ilegalidade?

Atribuições do Conselho Fiscal e da Junta de Contrôlo — O Conselho Fiscal, dada sua forma de constituição, deverá ser um órgão de orientação, conselheiro, executando um controle que, por uma ação de acompanhamento dos atos da direção executiva, não deve ser simplesmente fiscal, tomador de contas, apontador de erros ou falhas, deve integrar-se na administração para indicar, no momento preciso, a melhor forma de procedimento. Não se deve constituir em etapa burocrática, em delonga, mas num auxiliar constante e consultivo, já que as atribuições de fiscalização são afetas a outro órgão. Os conselhos fiscais têm sido inexpressivos, complacentes ou intolerantes. Não são essas as atitudes que êle deve assumir; sua função deverá ser antes de tudo, orientadora, assim como deverá ter poderes para sustar qualquer ato,

caso a direção executiva entenda de o praticar, mesmo depois de advertida dos males que possa causar, assumindo integral responsabilidade pelo seu ato. Em tal hipótese, a direção poderá tomar a atitude que se faça necessária, recorrendo ao Ministro de Estado e, conforme o caso, o dirigente poderá ser responsabilizado ou afastado, ou os próprios membros do Conselho Fiscal, se provada ficar a improcedência de sua acusação ou dos males decorrentes da sustação do ato da direção. É necessário atribuir-se competência ao Conselho Fiscal para agir, responsabilizando-o por seus atos, bem como obrigando-o a opinar, se solicitado, em prazo curto, e se o não fizer, implicitamente revelará incompetência, podendo ser causa para a substituição de seus membros.

A Junta de Contrôre, como proposta, será a fiscal efetiva e tomadora constante de contas e por isso mesmo é integrada por representantes do Tribunal de Contas, da Contadoria Geral da República e do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Sua função será efetivamente de fiscal, de preparadora do julgamento futuro e definitivo pelo Tribunal de Contas, segundo o preceituado na Constituição.

Aos que estão habituados com a forma atual, pode parecer que haja uma duplicação de órgãos, mas tal não ocorre. O Conselho deve ser orientador e a Junta, controladora. Nas sociedades anônimas vemos o Conselho Fiscal com poderes de controle e obrigado a emitir parecer sobre as contas para ser apreciado pela Assembléia-Geral, mas aí se trata de organização particular e os acionistas têm competência para escolher aqueles que devem fiscalizar. Já em relação aos órgãos públicos, a atitude deve ser outra. Entretanto, mesmo nas empresas privadas, não raro, vemos o Conselho Fiscal se valer do exame que manda executar na escrita, por peritos. Porque? Questão de competência, de conhecimento. Assim, a fiscalização contábil a parte que interessa ao Tribunal de Contas e às contas públicas, deve ficar afeta à Junta de Contrôre, capacitada para isso, mas ao Conselho Fiscal deve ser reservada a tarefa de outra natureza, isto é, no que concerne aos fatos administrativos, à orientação geral, aos destinos do empreendimento, não se tratando de controle contábil.

Para melhor elucidarmos nosso ponto de vista, formularemos uma hipótese. Suponhamos que uma operação de financiamento vá ser feita. Sua conveniência, oportunidade e volume, devem ser objeto de apreciação pelo órgão orientador. Se a ação fôsse apenas do tipo de controle contábil ou mesmo legal, essa operação, guardando conformidade com a lei, respeitando as regras e normas vigentes, não poderia ser recusada por um órgão simplesmente fiscal. Entretanto, a um orientador e conselheiro, poderá evidenciar-se inconveniente e recusável. Pela distinção de atribuições, compreendemos a necessidade dos dois órgãos, *maximé* em se tratando de um organismo do vulto que sugerimos seja criado. O enfeixamento de atribuições nas mãos de um simples Conselho Fiscal, dar-lhe-á força política e capacidade para influir nefastamente na direção, justificando-se, assim, a existência de dois órgãos distintos, o que dará maior perfeição ao controle e facilitará a administração, inclusive evitando intromissões prejudiciais à mesma.

Funcionalismo do Banco — Quando é ventilada a criação de um novo organismo, imediatamente surge o problema do "empreguismo". Linhas acima, já demos rápida notícia sobre o modo de provimento dos cargos no Ban-

co; mister se faz lembrar que, pela natureza ou qualidade das funções, poderá inexistir pessoal habilitado no serviço público ou que não queira ingressar no Banco. Nêsse caso, o provimento obedecerá a formas de seleção, como, de futuro, deverão ingressar novos elementos, também, mediante formas seletivas. E' necessário que fique bem claro na lei que não poderão ser admitidos funcionários interinos em cargos de carreira, já que essa forma é flagrantemente inconstitucional, embora prevista até na Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários). O interino é o protegido, o afilhado e não prova competência ou capacidade para ingressar no serviço público, o que constitui um terrível mal e uma negação do sistema do mérito, além de se revestir de condição antidemocrática pois que não assegura a todos igualdade de tratamento e de oportunidade. Não estamos defendendo tese nova, apenas chamando a atenção para uma situação que já deveria ter merecido de parte dos poderes competentes o necessário exame, mas as forças políticas impedem uma ação moralizadora e respeitadora da lei fundamental. Para comprovarmos nossa assertiva sôbre a inconstitucionalidade do provimento dos cargos públicos na condição de interino, transcrevemos o disposto na Constituição, eis:

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

Art. 186. A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde.»

A Constituição é taxativa, não abre exceção, e diz que a primeira investidura em cargo de carreira efetuar-se-á mediante concurso, assim pois, sem esta formalidade, o provimento do cargo é inconstitucional, já que o interino não é aprovado previamente em concurso para o ingresso no serviço público. O que hoje verificamos é surpreendente; além do Estado violar a Constituição constantemente, ainda pratica outros delitinhos... O artigo 186 exige o exame de saúde antes do provimento do cargo, entretanto os interinos são admitidos sem esta formalidade — “porque não houve o concurso e só são obrigados ao exame de saúde os providos de concurso!...” Como resultado, verificamos o ingresso de enfermos, portadores de moléstias especificadas no Estatuto dos Funcionários, (art. 178, n.º III), que asseguram aposentadoria integral, e, pouco tempo após do provimento do cargo, vêm as licenças e a aposentadoria com todos os direitos.

O êrro da violação constitucional ainda resulta em sangria para os cofres públicos e nada acontece aos administradores pois a administração pública vive a mercê das influências políticas, daqueles que fazem do erário público seara própria.

Chamamos a atenção para êste ponto porque na própria previdência social há instituições onde encontramos interinos em cargos de carreira há mais de cinco anos e, depois de marcado concurso no último momento, o mesmo é suspenso porque as forças políticas assim o exigem. Não raro há a apresentação de projetos visando efetivar interinos em cargos de carreira, embora inconstitucionalmente, mas o protecionismo continua atuante.

Na criação do Banco deve ser tomada precaução para evitar os males do nepotismo, para que haja respeito à Constituição a par de exigências sobre o exame da vida pregressa do pessoal, sua formação moral, suas idéias e tendências, a exemplo do que é feito nos países democráticos, como a Inglaterra, os Estados Unidos, a França, etc., a fim de evitar que se forme nesse banco um núcleo adverso aos interesses nacionais, dada a projeção natural que esse organismo terá.

Como uma primeira idéia da estrutura do Banco, apresentamos, em anexo, o provável organograma. Neste trabalho não há espaço para apresentarmos os projetos de lei, de regime e de regulamento, dada a limitação do número de páginas impôsto, mas já tivemos ocasião de mencionar a semelhança, até certo ponto, com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, salvo, certamente, as peculiaridades desta organização que irão estabelecer profunda diferença com aquela outra autarquia bancária.

No organograma anexo vemos a indicação das Agências nos Estados da União, assim como um órgão indispensável que é o Contencioso, onde a contabilidade do Banco e as operações aí realizadas serão anotadas e analisadas.

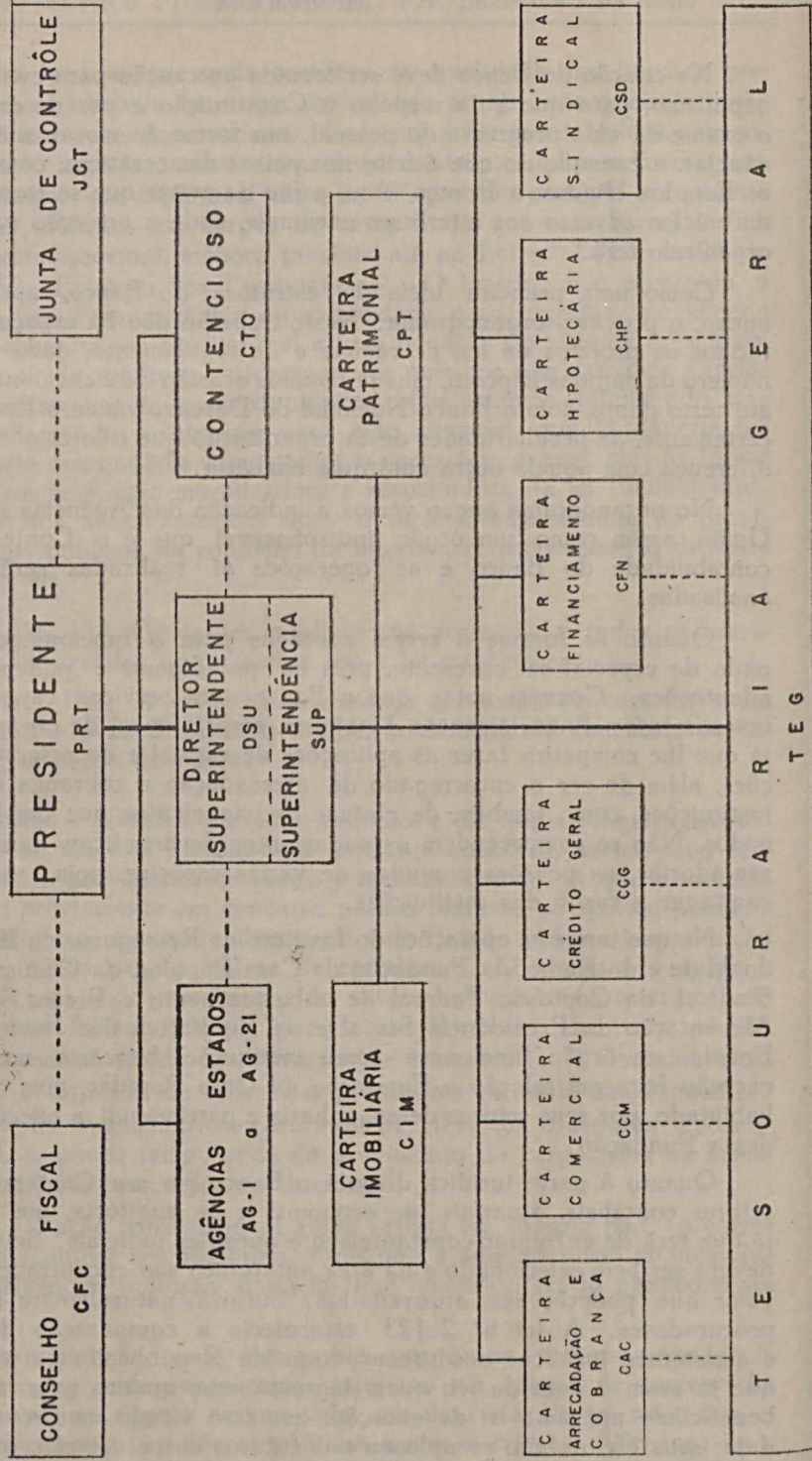
Quanto às formas a serem adotadas para o funcionamento do órgão, nada de especial se apresenta, pois há paradigmas e podem ser feitas as adaptações. Convém notar que o Banco terá serviços especializados para investimentos, financiamentos, hipotecas, empréstimos, de obras e engenharia, já que lhe competirá fazer as aplicações de capital e de reservas das instituições, além de ser o encarregado da arrecadação e cobrança da receita das instituições, como também de efetuar os pagamentos que lhe forem determinados. Não se compreendem os pagamentos de benefícios, tais como as aposentadorias, as pensões e ajudas de várias espécies, pois essa parte deverá continuar a cargo das instituições.

No que tange às operações do Instituto de Resseguros do Brasil, Institutos do Mate e do Pinho, da Fundação da Casa Popular, da Comissão do Imposto Sindical, da Comissão Federal de Abastecimento e Preços, do Serviço de Alimentação da Previdência Social e da Equitativa dos Estados Unidos do Brasil, esse órgão funcionará como instituição bancária normal, pequena exceção feita em relação à Fundação da Casa Popular, pois o Banco estará habilitado, por seus setores de engenharia e patrimonial, a executar os serviços dessa Fundação.

Quanto à parte jurídica disporá o Banco em seu Contencioso, além dos setores contábeis, atuariais, de economia e de auditoria, um corpo jurídico, já que terá de enfrentar constantemente questões judiciais. Seu corpo jurídico deverá ser bem selecionado e na área autárquica são encontrados elementos de valor que poderão ser aproveitados. Surgirá naturalmente a questão dos procuradores. A lei nº 2.123 estabelecia a equiparação dos advogados e assistentes jurídicos aos procuradores da República, mas somente àqueles que já eram à data da lei; quem ingressa num quadro novo não poderá ser beneficiado por uma lei de exceção, que terá visado uma situação até certa data; seus efeitos não se aplicam aos futuros casos. Assim, o Banco poderá ter advogados em seu corpo jurídico, mas a lei deverá ser suficientemente clara para evitar que os novos, como primeiro trabalho no cargo, seja o

ORGANOGRAMA DO BANCO NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

B. N. P. S.



ingresso em juízo para pleitearem contra o Banco e obterem sua equiparação aos procuradores. Deverá ficar consignada a condição de que os novos cargos não serão equiparáveis aos de procurador. Infelizmente hoje temos de tomar precauções, a cada instante, porque existe uma vontade generalizada do aumento de ganhos a qualquer título, merecida ou imerecidamente.

Cremos haver exposto o problema e mostrado a necessidade do órgão; os detalhes constarão de lei, regimento e regulamento.

CONCLUSÃO

Embora tècnicamente esteja o sistema previdenciário falido, ainda é tempo de serem tomadas medidas para evitarmos sua ruína total, de conseqüências inconcebíveis. Tal é a gravidade do assunto que poderemos antever uma revolução social, incontrollável, se não fôr evitada a falência e a paralisação do sistema. Prosseguir no caminho que vem trilhando o Estado será, a nosso ver, o melhor meio para levar o Brasil à revolução social, a qual será aproveitada certamente pelos inimigos da Pátria. Quanto mais fôr feito pelo enfraquecimento do sistema previdenciário mais rapidamente será nosso povo entregue nas mãos dos dirigentes de ideologias nefastas. É através do rebai-xamento moral, das falcatuas, da entrega de instituições a indivíduos de baixa categoria, incapazes, inescrupulosos, como do malbarateamento dos dinheiros públicos e da politização administrativa que melhor se abre o caminho ao domínio de um povo por um grupo ávido de mando e atuante, que só almeja sua escravização, como temos diversos elementos de prova, na atualidade. Se somos patriotas, se desejamos realmente o bem de nosso povo, é mister trabalharmos para a salvação de nossas instituições.

Pelos cálculos aproximados que fizemos, se pudesse êsse Banco já funcionar em 1960, iria girar uma soma superior a 200 (duzentos) bilhões de cruzeiros, quase duas vezes o Orçamento Federal. O vulto bem mostra a necessidade de encararmos com seriedade o assunto, pois êsses valores são geridos e de que forma? Há muito dinheiro confiado a mãos que nem sempre serão as mais limpas e a falta de orientação, a falta de método, de uniformidade, como o descontrôle permitem um desregramento e o malbarateamento dos dinheiros públicos. Poderemos ficar impassíveis ante tal estado de coisas?

Estamos certos de que será afirmado que êsse Banco constituir-se-á numa potência e sua força política poderá ser prejudicial. Isso será, apenas, argumento daqueles que não desejam a correção de erros e mais se interessam pela subversão do regime, mas improcede. De fato, êsse Banco será uma potência, mas existe o Banco do Brasil e alguém proporia sua extinção por aquêle motivo? Ademais, o Banco situar-se-ia como uma entidade séria e o próprio Banco do Brasil veria enfraquecida sua atual posição de domínio. Certamente o Ministério da Fazenda não iria ver com bons olhos o novo Banco, porque perderia a arma política que possui, isto é, o dinheiro; deixaria de administrar, pelo menos o Ministério do Trabalho e as entidades de sua órbita, como hoje soe acontecer. Para um equilíbrio na administração pública seria melhor que o Ministério da Fazenda não possuísse tanta força a qual resulta do dinheiro público que maneja. Qual o Ministério que possui funcionários e em enorme quantidade, ganhando mensalmente quantias que ultrapas-

sam a casa dos 50 (cinquenta) mil cruzeiros, indo até a 400 (quatrocentos) mil cruzeiros? Só na Fazenda e daí uma das razões de sua força. Fiscais de Consumo, de Renda, pessoal das Alfândegas, etc. estabelecem um desnível comprometedor para o equilíbrio social. Assim, se há meios para diminuir o desequilíbrio, é preciso tentá-lo, em benefício da coletividade e da própria segurança das instituições.

A questão previdenciária é, apenas, securatória e assim deve ser tratada. Os intitutos devem ser limitados às suas finalidades, ou seja, aposentadoria e pensões. Já quanto à parte assistencial, é necessário reexame da matéria por não se comportar nos cálculos atuariais para a instituição do sistema. Chegou o momento de serem tomadas as medidas acauteladoras dêsse sistema, evitando-se que sua «debacle» ofereça as condições para a subversão do regime.

O seguro social não pode ser tratado senão em consonância com as regras de economia, com os ensinamentos técnicos e por isso, é necessário evitar-se que a lei posterior aumente encargos sem a indispensável cobertura, sendo esta plenamente examinada do ponto de vista atuarial. Os desejam a revolução social têm em suas mãos um meio fácil para que aquela ocorra rapidamente, isto é, através da paralização da previdência. Como conseguir? Basta realizar campanhas supostamente humanitárias, baseadas no aumento do custo da vida, e visando à duplicação dos valores dos atuais benefícios concedidos. Muito poderá ser alegado em favor de tais campanhas, inclusive o que diz respeito às modificações do valor aquisitivo da moeda, e, por outro lado, bater-se-ão contra o aumento de contribuições. Assim, de um lado aumentam a despesa e de outro impedem a melhoria da receita, dando em resultado o que desejam, ou a total falência das instituições, com a suspensão dos benefícios, o que criaria o clima propício aos fins colimados. Será possível verificarmos que isto já vem sendo feito cuidadosamente e continuarmos de braços cruzados? O organismo social está minado por moléstia grave, mas como sua fisionomia ainda não apresenta manifestações, fingimos ignorar a realidade. O câncer é uma moléstia que pode ser usada para exemplificar. De início, segundo dizem os médicos, é curável; entretanto, êle leva muito tempo minando o organismo para, no momento final, aparecer e quando isto acontece já é tarde. Estamos como o indivíduo canceroso que já nota sinais, mas tem medo de pensar na moléstia e espera o milagre, em vez de recorrer ao médico para se tratar enquanto é tempo. Livremô-nos do câncer social, antes que seja tarde; tomemos as medidas que se façam necessárias e com urgência, se não desejamos legar a nossos filhos uma Pátria empobrecida, apodrecida, subvertida em seus fundamentos e dominada por algozes.

Não queremos ser pessimistas nem desejamos pintar o quadro com tintas negras e vermelhas, mas sentimô-nos obrigados a revelar nossas impressões e fazer esta advertência, quando o medo impede a muitos de se manifestarem claramente. Será necessário trabalharmos e muito para salvarmos o patrimônio que recebemos de nossos maiores, assim como para deixarmos condições de vida aproximadas das que temos tido.

Estamos tão convencidos das realidades a que nos referimos que poderíamos lançar um repto aos que são contrários a nossa idéias para que apresentem provas e argumentos convincentes contra nossas observações, propo-

sições ou conclusões. Não há de nossa parte o desejo de debate, mas o de alerta, o de contribuir para a melhoria de nossas condições de vida. Antevemos um futuro sombrio em face da trilha que vimos seguido e por isso apresentamos êste trabalho que mais significa um brado de alerta que a revelação de conhecimentos a serem exibidos num concurso de monografias.

Julgando haveremos cumprido nosso dever, submetemos êste trabalho aos de espírito bem formado, aos que almejam uma vida melhor para nosso povo, aos que tenham uma consciência cristã e a coragem de enfrentar um problema que deve ser resolvido, a despeito do medo de lutar contra situações difíceis, embora o comodismo e outras atitudes sejam as dominantes dos tristes dias que vivemos.

Deixamos, muito propositadamente, de incluir citações de autores, a fim de evitarmos o alongamento dêste trabalho e mesmo porque a idéia que defendemos é comprovada pelos dados que colhemos.

Não podemos, todavia, deixar de revelar que, no momento, a Câmara dos Deputados está procedendo ao estudo para o julgamento das contas do Presidente da República e a imprensa vem noticiando as apreciações feitas. A rigor, poderíamos transcrevê-las, na íntegra, pois o que ali se contém, justifica nossas observações e nossas preocupações. Assim, o leitor que se interessar pelo assunto, poderá inteirar-se do que, no momento, constitui pensamento dominante na Câmara.

Possuidos de uma fé sincera de que haja a coragem bastante para ser resolvida a questão social dentro dos ideais de humanidade e cristãos que têm sido o apanágio do nosso povo, acordes com a formação que herdamos, finalizamos êste trabalho com certa satisfação pelo dever cumprido.

A Criação do Crédito Fiscal e suas Condições ()*

ADELMAR FERREIRA

I — ELEMENTOS DA CRIAÇÃO DO CRÉDITO FISCAL

A CRIAÇÃO do crédito fiscal ou seja a constituição do direito do Estado à percepção do tributo, depende de quatro elementos:

1.º *lei ordinária* que determine e qualifique o tributo, a que JÈZE dá o nome de “lei orgânica do impôsto” (1);

2.º *lei orçamentária* em que seja previsto e orçado anualmente o tributo criado por aquela lei ordinária;

3.º *ocorrência e exteriorização do fato gerador do tributo*;

4.º *lançamento*, baseado ou não em declaração do contribuinte.

Devemos considerar, ainda, outro elemento formalizador do direito do Estado, embora não essencial, pois que dispensável, se o contribuinte, em vista do lançamento, satisfaz o seu débito; é a *inscrição da dívida fiscal*.

II — LEI ORDINÁRIA

Elemento essencial da criação do débito fiscal é a lei que estabeleça e defina o tributo, determinando o respectivo fato gerador e a pessoa obrigada ao seu pagamento.

A Constituição Federal de 1946 erige em princípio básico do direito tributário o seguinte: “Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça” (art. 141, § 34). A exemplo do direito criminal, onde pontifica o princípio — *nullum crimen sine lege* — o direito tributário também proclama princípio idêntico: *nullum census sine lege*. Assim, pois, a imposição do tributo pelo Estado só pode decorrer de lei permanente. A obrigação tributária é, virtualmente, *ex lege*: só pode nascer ou criar-se em virtude de uma lei ordinária.

III — LEI ORÇAMENTÁRIA

Lei orçamentária é o diploma legislativo que, anualmente, orça a receita e fixa a despesa do Estado, autorizando a cobrança dos tributos. Outra

(*) Monografia com Menção Honrosa.

(1) GASTON JÈZE — O fato gerador do impôsto — tradução de P. MATA MACHADO, “Rev. Dir. Adm.”, vol. II, fasc. I, página 52.

condição essencial para que se constitua o crédito fiscal é que o tributo, criado pela lei ordinária, seja inscrito e orçado anualmente pela lei orçamentária, que autoriza a sua arrecadação.

E' princípio inscrito na Constituição Federal brasileira: "Nenhum tributo será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto por motivo de guerra" (art. 141, § 34).

Segundo OTTO MAYER, o orçamento constitui uma condição necessária para que o Governo possa efetuar despesas e arrecadar impostos. ⁽²⁾ Kelsen adverte: "Sem o consentimento do Parlamento, o Governo não está autorizado a realizar despesas e arrecadar receitas, nem a executar as leis em que elas se fundam". ⁽³⁾ De GASTON JÈZE são estas palavras: "O orçamento é um ato condição, isto é, não podem ser exigidos senão os impostos mencionados no orçamento como elemento de receita nêle autorizado". ⁽⁴⁾ FRANCISCO CAMPOS ensina: "Do ponto de vista constitucional, o orçamento, seja qual fôr a categoria, a classe ou a definição jurídica que se lhe atribua, contém, ao contrário do que sustenta LABAND, ordem, autorização, proibição e preceito jurídico". ⁽⁵⁾ "A Constituição exige, com efeito, que se englobe obrigatoriamente na receita tôdas as rendas e suprimentos de fundos. O que aí se exige, portanto, em relação aos impostos, é que êstes sejam computados na receita não somente pela sua denominação técnica ou usual, mas também pela sua taxa ou tais como se acham definidos, qualitativa e quantitativamente, na lei especial da sua criação". ⁽⁶⁾

Dai se vê quão relevante é o princípio inscrito no art. 141, § 34, da nossa Lei Magna, exatamente no capítulo epigraçado — *Dos Direitos e Garantias Individuais* — alinhado entre numerosos outros direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, cuja inviolabilidade a Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros. Trata-se de uma garantia de ordem financeira, de uma arma ou escudo que a Constituição põe nas mãos de cada cidadão, para protegê-lo, no dizer de ALIOMAR BALEEIRO contra surpresas insidiosas do Fisco. ⁽⁷⁾ A lei ordinária estabelece e define o tributo, indicando o sujeito passivo da obrigação tributária. Não basta. E' mister que a Lei Orçamentária, a lei máxima das finanças públicas, anualmente votada, consigne, registre e estime o tributo, autorizando a sua arrecadação no exercício financeiro a que se refere, a fim de que os contribuintes tenham conhecimento prévio do que vão pagar ao Fisco.

(2) Citação de FRANCISCO CAMPOS, em parecer na "Rev. Dir. Adm.", v. 14, página 455.

(3) Idem, idem, idem, pág. 455.

(4) Idem, idem, idem, pág. 464.

(5) FRANCISCO CAMPOS, "Rev. Dir. Adm.", v. 14, pág. 460.

(6) FRANCISCO CAMPOS, "Rev. Dir. Adm.", v. 14, pág. 460.

(7) ALIOMAR BALEEIRO — *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, vol. I, páginas 248/249.

co, para que possam organizar o seu próprio orçamento particular, prever as suas próprias despesas, programar a sua atividade, pré-avaliar os seus ganhos, tabelar os preços dos seus produtos, sempre a coberto de qualquer agravamento tributário posterior. Não se concebe, pois, que, ante o texto claro e rígido da Constituição, possa o Fisco criar ou majorar tributos, no decorrer do exercício, sem que a lei orçamentária haja consignado a lei criadora ou agravadora e estimado a arrecadação. Opina o Prof. RUBENS GOMES DE SOUSA no sentido de que a lei tributária material que crie ou majore tributo inscrito e autorizado antecipadamente na Lei Orçamentária, não seria, em si mesma, inconstitucional; seria inconstitucional, entretanto, por falta de autorização orçamentária *prêvia* (o grifo é nosso). Condena o ilustre cultor do direito fiscal a inversão da ordem legislativa. Embora válidamente *instituído* o tributo pela Lei Orçamentária, não poderá este ser válidamente cobrado. (8) Assim, também, sustenta FRANCISCO CAMPOS: "o aumento da taxa de quaisquer impostos, se consentido pela Assembléia Legislativa de São Paulo posteriormente à publicação do Orçamento para 1949, não poderá ser arrecadado no ano vindouro". (9) Do mesmo sentir é o Prof. ALIOMAR BALEEIRO, (10) assim como acatados outros juristas.

Não obstante, o Egrégio Supremo Tribunal Federal vem decidindo ultimamente de modo diverso, a saber: "O aumento do imposto no início do exercício e previsto aquêle já em orçamento, pela forma normal, não constitui infringência do § 34 do art. 141 da Constituição". (11) "Estando *prêviamente* autorizada no Orçamento, a lei tributária de aplicação imediata pode surgir no próprio exercício financeiro em curso". (12) "E' lícita a cobrança de majoração de tributo dentro do próprio exercício, a partir da vigência da lei que o estabelecer, desde que a arrecadação do tributo esteja genericamente consignada na Lei de Meios" (Recurso extraordinário número 35.319 e Mandado de Segurança n.º 5.742).

IV — O FATO GERADOR DO TRIBUTO

O *fato gerador do tributo e sua importância* — A obrigação tributária nasce da lei. A sua fomalização, todavia, depende da ocorrência de um fato: é o que se chama de "fato gerador do tributo". "E' o acontecimento, o ato ou a situação jurídica que dá nascimento à dívida fiscal" (LOUIS FORMERY "Les Impôts en France, pág. 78). "E' a fixação do acontecimento material ou do fato jurídico que torna o contribuinte devedor" (CAMILLE ROSIER, "L'Impôt", p. 116). E' o "fato tributável", no dizer de JARACH ou a "situação-base fiscal", na expressão de ALLORIO.

(8) RUBENS GOMES DE SOUSA — *Estudos de Direito Tributário*, p. 274.

(9) F. CAMPOS, parecer, "Rev. D. Adm.", v. 14, p. 467.

(10) ALIOMAR BALEEIRO, obra citada, v. I, p. 248/249.

(11) "R. Dir. Adm", v. 273, p. 832; v. 51, p. 104.

(12) "Rev. Dir. Adm.", v. 52, pág. 331.

A conceituação do "fato gerador" do tributo é de importância capital na criação da obrigação fiscal, porque dela depende a verificação do direito do Fisco de proceder ao lançamento e exigir o tributo. Pela definição legal do "fato gerador" é que se pode determinar se a incidência ou imposição de tal ou qual tributo é cabível ou não. Da conceituação do "fato gerador" é que resulta a conceituação da natureza jurídica do tributo.

O fato gerador do imposto de consumo — Traço característico do imposto de consumo é a sua incidência sobre a circulação das riquezas, atingindo a renda do contribuinte no momento de ocorrência do fato econômico da aquisição dos bens para serem consumidos. E', portanto, na fase do *consumo* ou seja na fase final da circulação das riquezas que deve, teoricamente, assentar o imposto de que tratamos, porisso mesmo chamado "imposto de consumo". A lei, entretanto, pode, para maior facilidade da arrecadação do tributo, recuar ou antecipar o momento da incidência, escolhendo e definindo outro momento. E' o que acontece na lei brasileira: o "fato gerador" do imposto de consumo é, regra geral, a *saída* do produto da respectiva fábrica ou da repartição aduaneira, conforme os preceitos dos artigos 3.º, 124, 124 § 1.º, 145, 148, 155, 175, 207, 208, 423 e 423 § único do Regulamento do Imposto de Consumo aprovado pelo Decreto n.º 45.422, de 12 de fevereiro de 1959.

O fato gerador do imposto do selo — Disse o eminente SÁ FILHO que "a vida civil e econômica, na sua complexidade, é constituída de atos numerosos, que o direito disciplina. Sobre grande variedade desses atos, que se concretizam em documentos, incide o chamado imposto do selo". (13) Existe, pois, da tributação do selo, um elemento indispensável: a concretização do ato tributável em um documento, em um papel. O imposto do selo não incide sobre o ato ou negócio. Temos aqui um princípio especial que domina a legislação do imposto do selo na Itália, França, Argentina e demais países civilizados, segundo o qual o referido tributo está na dependência de um documento escrito que configure formalmente o ato ou contrato visado pela lei fiscal, configuração essa que, do ponto de vista econômico e jurídico, já vem delineada do direito privado. O "fato gerador" do imposto do selo é, portanto, um instrumento ou documento formal que identifique um ato ou negócio jurídico e sobre o valor deste ato ou negócio é que será calculado o imposto.

Exceções ao princípio da documentação escrita — Em casos especiais, para evitar ou prevenir evasão de renda ou por outro motivo relevante, a lei brasileira que rege o imposto do selo federal estabelece, de modo expresso, algumas exceções, determinando a incidência do tributo ainda mesmo na ausência de documento escrito formalizador do ato ou contrato. Citam-se as seguintes:

a) — retiradas feitas em estabelecimentos bancários, independentes de contrato, além dos limites contratuais e além dos saldos depositados em con-

(13) "Rev. Estudos Fiscais", 1950, pág. 469.

ta-corrente (art. 1.º, Nota 1ª, da Tabela anexa à Consolidação das Leis do Imposto do Sêlo, aprovada pelo Decreto n.º 45.421, de 12 de fevereiro de 1959);

b) — contratos verbais de arrendamento e locação, cujo sêlo deverá ser pago nas quitações (art. 3.º, Nota 2ª, da mesma Tabela);

c) — vendas, sem contrato escrito, de mercadorias a prestações, hipótese em que o sêlo deverá ser pago na segunda via dos recibos, a qual ficará arquivada em poder do vendedor, ou na ficha de lançamento ou no fôlio do "Diário" da escrita do vendedor, se não houver recibo ou quando a quitação fôr passada em duplicata de fatura ou outro papel representativo da venda (art. 16, Nota 2ª, da referida Tabela);

d) — contratos verbais de construção, caso em que o sêlo será exigido na segunda via das quitações (que ficará arquivada em poder do construtor) ou, não havendo quitação, na ficha do lançamento ou no fôlio do "Diário" da escrita do construtor (art. 18, Nota 2ª, da mesma Tabela);

e) — empréstimos em geral, quando não haja emissão de contrato ou título representativo da dívida, mas apenas lançamento de contabilidade, caso em que o sêlo será pago na respectiva ficha ou no fôlio do "Diário" (art. 25, Nota 1ª da Tabela);

f) — empréstimo por meio de obrigações ou debêntures, sem contrato, caso em que o sêlo por verba será pago por meio de guia em duplicata antes de começar a emissão pela entrega dos títulos ou cautelas que representem o seu valor (art. 26, Nota 1ª, da Tabela);

g) — pagamento, recebimento, transferência e crédito de qualquer natureza em moeda nacional, efetuados no país a débito ou a crédito de entidades do exterior, quando constante de lançamento da contabilidade, caso em que o sêlo proporcional será pago pelo creditor ou devedor, em ficha do respectivo lançamento (art. 35, Nota 2ª, da Tabela);

h) — recebimentos superiores a Cr\$ 100,00, feitos por estabelecimentos bancários, caso em que o sêlo será inutilizado na ficha de caixa ou na ficha de lançamento (art. 39, Nota 3ª, da Tabela);

i) — quitação de despesa de hospedagem, hipótese em que será cobrado o sêlo de Cr\$ 3,00 de cada saída de hóspede, quando a despesa exceder de Cr\$ 100,00, a ser pago mensalmente em livro próprio (art. 40, Nota 10ª, da Tabela).

Temos para nós, entretanto, que apenas no último caso — quitação de despesas de hospedagem — é que, realmente, foge a incidência ao princípio da documentação escrita, visto que, nesta hipótese, o fato gerador do imposto deixou de ser o documento formal (o recibo ou a quitação escrita) e passou a *saída do hóspede* cuja hospedagem ultrapassar de Cr\$ 100,00. A "saída do hóspede" é que determina a obrigação fiscal.

O *fato gerador do imposto de renda* é, no sistema fiscal brasileiro, a disponibilidade econômica de quantia em dinheiro ou suscetível de avaliação em dinheiro, proveniente do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, e compreendida na definição legal da incidência dos impostos cedulares ou

do imposto complementar progressivo, em se tratando de pessoas físicas, ou na definição legal de lucro tributável, em se tratando de pessoa jurídica. (14)

Examinemos o "fato gerador" do imposto de renda nas diversas modalidades de incidência:

a) No imposto de renda geral, de pessoa física (cedular e global), sujeito à declaração anual do contribuinte, nasce o "fato gerador", em tese, com a disponibilidade do rendimento enquadrável no âmbito de incidência de uma ou mais cédulas previstas na lei; completa-se e exterioriza-se definitivamente com a declaração do contribuinte, apresentada obrigatoriamente no prazo marcado, desde que a renda global, resultante de uma ou de diversas cédulas somadas, feitos os abatimentos autorizados pela mesma lei, ultrapasse o mínimo de isenção legal. (15).

b) No imposto de renda de pessoas jurídicas surge o fato gerador, em tese, com o balanço anual em que fica determinado o lucro decorrente das operações realizadas no ano-base; exterioriza-se com a declaração de rendimentos apresentada obrigatoriamente no prazo fixado.

c) Nos casos de imposto de renda arrecadado na fonte, o "Fato gerador" surge e exterioriza-se no instante em que o rendimento é pôsto à disposição do respectivo titular. Daí porque os órgãos competentes do Ministério da Fazenda têm decidido que: — "tratando-se de arrecadação na fonte, o fato gerador verifica-se na data da deliberação tomada pela Assembléia-Geral da sociedade anônima, do aumento do capital, mediante utilização das reservas" (decisões da Divisão do Imposto de Renda publicada na Revista Fiscal de 1952/16; 1952/19; 1952/104 I; 1952/405; acórdãos do 1.º Conselho de Contribuintes: 37.903, 37.905; 39.485, 41.500, 42.246 e outros); ou no momento do pagamento, crédito, etc., nos casos dos arts. 97 e 98 do Regulamento (decisão da D.I.R. na Rev. Fiscal de 1952/945; acórdãos 37.442, 37.978 e 38.018, do 1.º C.C.); ou, ainda, no ato de ser lavrado o instrumento de compra e venda, no caso de imposto de renda sobre lucro imobiliário.

d) No imposto de renda cobrado como adicional chamado de "proteção às famílias numerosas" (decreto-lei n.º 3.200, de 1941), em que não se adota o sistema de ano-base, o fato gerador é a existência de renda tributável, percebida por contribuinte (pessoa física), constante de sua declaração, contribuinte êsse que, até 30 de abril de cada ano, seja maior de 25 anos, solteiro, casado ou viúvo sem filhos, ou maior do 45 anos com um só filho (decisões da D.I.R. na Rev. Fiscal de 1942/81 A; de 1944/250; de 1944/91; de 1954/575; acórdão n.º 16.061 do 1.º C.C. e ac. n.º 50 da novel 2ª Câmara do 1.º Conselho de Contribuintes).

O fato gerador dos tributos aduaneiros é a passagem dos produtos pela linha de fronteira do país. Desta definição decorre que o sujeito passivo da

(14) Prof. GOMES DE SOUSA, obra citada, p. 174.

(15) Idem, p. 176.

obrigação tributária aduaneira é a pessoa que se encontre em relação de causa e efeito com o respectivo fato gerador, isto é, a pessoa que ocasiona a passagem da mercadoria pela fronteira ou linha aduaneira. (16)

O *problema da bi-tributação* — Para compreender-se bem a relevância da conceituação do “fato gerador”, basta lembrar que dela decorre, muitas vezes, a solução definitiva de sérios problemas de bi-tributação, partindo-se do pressuposto de que a incidência tributária não acarreta bi-tributação quando os atos atingidos têm fatos geradores diferentes ou distintos. Vejamos alguns exemplos:

a) Dos produtos vindos do estrangeiro cobram-se dois impostos simultaneamente: o aduaneiro e o de consumo. Não há, contudo, bi-tributação, porque o fato gerador do primeiro é a passagem da mercadoria pela linha de fronteira e o do segundo é o “consumo”, certamente antecipado pela lei o momento da incidência;

b) O imposto de consumo difere do imposto estadual de produção, porque este incide sobre “o complexo das operações tendentes a transformar e aperfeiçoar economicamente um determinado produto” (definição do Sup. Tribunal Federal) e aquele sobre o “consumo”;

c) Entre o imposto de consumo e o de vendas mercantis não há bi-tributação: o fato gerador deste último é a operação de venda do produto;

d) O imposto do selo federal não se confunde com o imposto estadual de vendas e consignações: este assenta sobre a operação de venda, tantas vezes quantas vendas se realizarem: aquele sobre o documento escrito que encerra “atos ou contratos”;

e) Das fotocópias fornecidas por Estado-membro da Federação, este pode cobrar imposto pela sua expedição, imposto esse que não colide com o selo de autenticação exigido pela União (art. 4.º da Tabela anexa à vigente Consolidação das Leis do Imposto do Selo), porque diferentes e distintos são os fatos geradores de um e outro tributo “Revista dos Tribunais”, vol. 272 p. 797);

f) Não é inconstitucional o imposto do selo criado pelo Estado de São Paulo, para a expedição do certificado de propriedade de automóvel, eis que não ocorre bi-tributação, face ao selo federal, uma vez que diferentes são os fatos geradores respectivos, segundo proclamou o Supremo Tribunal Federal (jornal “O Estado de São Paulo”, de 29-7-1958).

V — EXTERIORIZAÇÃO DO FATO GERADOR

A verificação do “fato gerador” dos tributos é feita em face da sua exteriorização, isto é, da ocorrência de atos ou fatos que o tornem realizado. Diz o Prof. Rubens Gomes de Sousa que “o nascimento da obrigação tri-

(16) Prof. GOMES DE SOUSA, obra citada, p. 64.

butária individual se processa em três fases, que, normalmente, são sucessivas (podendo, entretanto, tôdas ou algumas delas ser simultâneas):

- a) nascimento da obrigação tributária em tese (fato gerador);
 - b) *exteriorização* do fato gerador (declaração);
 - c) nascimento da obrigação tributária em espécie (lançamento). ⁽¹⁷⁾
- JÈZE, por sua vez, esclarece que "muitas vêzes acontece consistir o fato gerador em um *conjunto de fatos*. E' a reunião de todos êsses fatos que constitui o fato gerador do impôsto". ⁽¹⁸⁾

Realmente, acontece que, em certos tributos, a exteriorização do "fato gerador" é determinada pela ocorrência de dois ou mais fatos ou atos. Vejamos :

1.º *Impôsto sôbre a renda* — O "fato gerador" é, como vimos, a disponibilidade econômica de uma importância em dinheiro. Contudo, nas hipóteses de impôsto de renda de pessoa física (cedular e global) e de pessoa jurídica (sôbre o lucro líquido apurado em balanço), a exteriorização do "fato gerador" ocorre, por imperativo legal, com a declaração de rendimentos que o contribuinte é obrigado a apresentar ao Fisco em prazo determinado, à vista da qual será feito o lançamento.

2.º *Impôsto do sêlo*:

a) nos termos do art. 40, § 1.º, das Normas Gerais, da vigente Consolidação das Leis do Impôsto do Sêlo, se o valor dos papéis não puder ser determinado inicialmente, por depender de apuração posterior, a cobrança do sêlo se fará por estimativa de contribuinte; registrado o documento na repartição arrecadadora depois de pago o impôsto com base na estimativa (art. 40, § 2.º), será o restante do tributo, calculado sôbre o valor das operações de cada dois anos, pago bienalmente mediante a reapresentação obrigatória do referido documento (§ 2.º, b, e § 3.º);

b) nos papéis em que houver obrigações de prestações cujo total não se declare, o sêlo incidirá inicialmente sôbre a importância relativa a dois anos e, expirado êste prazo, se repetirá anualmente, dentro dos oito primeiros dias de cada ano, até que terminem as prestações (art. 46, N.G.G., e Nota 1ª ao art. 3.º da Tabela anexa);

c) nos papéis em que se estipularem juros e comissões a prazo indeterminado, o sêlo será pago inicialmente sôbre o valor do principal e, ao fim de cada semestre de vigência, sôbre a importância de juros e comissões (artigo 17 das N.G.G.);

d) nas retiradas feitas em estabelecimentos bancários (abertura de crédito), sem contrato, além dos limites contratuais ou além dos saldos em conta-corrente, o sêlo será devido em cada semestre do ano, sôbre o maior saldo devedor, acrescido dos juros e comissões, e pago nos oito primeiros dias do semestre seguinte (Nota 2ª ao art. 1.º da Tabela)). Vemos, assim, nesses

(17) Prof. RUBENS GOMES DE SOUSA, obra citada, págs. 172/173.

(18) GASTON JÈZE, obra citada, págs. 50/51.

casos, que a exigência do sêlo se processa em duas ou mais fases: 1ª a da estimativa ou a da fixação das prestações de dois anos ou do valor do principal; e 2ª a da reapresentação do papel ou a da expiração do prazo de dois anos ou do semestre. O fato gerador do tributo é a criação do papel que encerre ato ou contrato visado pela lei fiscal. A sua exteriorização, porém, é que se verifica em fases distintas: no momento da criação, emissão ou assinatura do papel, e nos momentos de cada reapresentação do mesmo documento para pagamento do restante do tributo devido ou após cada expiração dos prazos de dois anos e de seis meses fixados pelos artigos 47 e 48 citados.

3.º *Impôsto de consumo:*

a) produtos transformados, montados, beneficiados ou reacondicionados (art. 5.º das N.G.G. do Reg. aprovado pelo Decreto n.º 45.422, de 1959) ficarão sujeitos a novo impôsto (integral ou com dedução do que fôra pago inicialmente), correspondente à nova classificação, ao saírem do estabelecimento transformador, beneficiador, montador ou reacondicionador (artigos 148, 223, 225, 226 e outros do citado Regulamento);

b) produtos vendidos por filiais e outros estabelecimentos comerciais, por preços superiores aos cobrados inicialmente pela fábrica, ficarão sujeitos ao pagamento das diferenças de impôsto que se verificarem (arts. 146, 207 e outros das N.G.G. do mesmo Reg.);

c) Jóias e outros produtos previstos pela alínea XXVI, Tab. "B", do citado Regulamento: pago o impôsto inicialmente com base no preço de importação ou do fabricante, serão as diferenças sucessivas entre os preços de aquisição e revenda ao consumidor pagos pelo importador, beneficiador, reformador, transformador ou comerciante (art. 175 das N.G.G.);

d) produtos de procedência estrangeira:

I — *inicialmente*, será pago o impôsto com base no preço de importação, acrescido das despesas de frete, etc.;

II — *posteriormente*, os importadores ou arrematantes pagarão o impôsto com base nas vendas que efetuarem, realizadas em cada quinzena, deduzido o impôsto pago inicialmente (art. 154 das N.G.G.). Atendamos bem para que, nas hipóteses supra referidas, o "fato gerador" do impôsto de consumo surge no momento da saída dos produtos das respectivas fábricas ou das estações aduaneiras, mas exterioriza-se em fases diferentes: por ocasião daquela saída e por ocasião das saídas dos mesmos produtos dos estabelecimentos transformadores, beneficiadores, importadores, revendedores ou comerciantes.

Assim, pois, devemos repetir, para melhor compreensão dêste assunto:

1.º o fato gerador da obrigação tributária pode ocorrer e exteriorizar-se imediatamente ou seja em atos simultâneos (nascimento em tese e declaração); mas,

2.º pode ocorrer e revelar-se exteriormente, ou, melhor dizendo, completar-se, integrar-se em fases ou períodos sucessivos e diferentes, fixados

pela lei para pagamento do tributo. O "fato gerador" será completo e exteriorizado em cada fase ou período de pagamento do tributo, apto a produzir os seus efeitos jurídicos, quando ocorrido cada um dos atos determinantes das fases ou períodos de satisfação do tributo. Tenhamos em consideração que o aperfeiçoamento e a execução do direito do Fisco, que constituem o lançamento, somente se verifica com a ocorrência de todos os elementos da obrigação fiscal inclusive a valorização da matéria tributável; e que essa valorização — uma das condições legais da imposição fiscal — pode ser feita, por força da própria lei, periodicamente, posteriormente ao nascimento do fato gerador em tese, resultando daí a dilatação da fase de exteriorização do fato gerador, ou seja o desdobramento dessa exteriorização em duas ou mais fases. Convenhamos em que o "fato gerador" do imposto de consumo, na sistemática da lei brasileira, é um só: — a saída do produto da fábrica ou da repartição aduaneira. Este evento é que determina, em tese, o direito do Fisco ao tributo. Mas, tal "fato gerador" pode ficar na dependência, total ou parcial, de novos atos ou fatos que completem ou concretizem definitivamente, com a valorização do ato econômico, aquele primitivo ou inicial fato gerador. A nosso ver, o legislador nos casos citados, não quis criar "fato gerador" novo, independente ou autônomo, que seria, então, a "venda" do produto pelo importador, beneficiador ou outros contribuintes visados pela lei. Não se trata, nos mesmos casos, de segundo e novo "fato gerador", mas de exteriorização ou concretização parcial do verdadeiro e único "fato gerador", já então na sua segunda fase de arrecadação do tributo, quando se verifica a determinação final do preço de venda do produto no mercado interno do país, que é a verdadeira base da incidência.

VI — EFEITOS DA OCORRÊNCIA E EXTERIORIZAÇÃO DO FATO GERADOR DO TRIBUTO

O principal efeito da ocorrência e exteriorização do fato gerador do tributo é a constituição de um direito adquirido pelo Fisco e outro pelo contribuinte:

1.º pelo *Fisco*, o direito de praticar os atos administrativos tendentes a fazer nascer o crédito fiscal, ou seja o *lançamento*:

2.º pelo *contribuinte*, o direito a que o crédito fiscal seja criado (ou não seja criado) somente conforme todas as condições ou todos os elementos existentes na data do fato gerador (matéria tributável e tarifa do tributo. (19)

Esse direito do contribuinte manifesta sua influência nas seguintes questões:

1ª) A avaliação da matéria tributável deve ser feita na base do seu valor à data do fato gerador. Exemplo: a valorização ou desvalorização do

(19) Prof. RUBENS GOMES DE SOUSA: *Estudos de Direito Tributário*, p. 169; GASTON JÈZE: *O fato gerador do imposto* — "Rev. Dir. Adm", v. II, fasc. I, p. 54.

imóvel posterior ao fato gerador do imposto de transmissão, não tem efeito quanto ao cálculo do tributo. ⁽²⁰⁾ Esclarece JÈZE: "Para liquidar o montante da dívida de *tal* pessoa, a título de *tal* imposto, para fixar o valor da matéria tributável, é preciso transportar-se ao dia do fato gerador do imposto. Se, ulteriormente, esse valor aumenta ou diminui, isso não tem importância para a liquidação da dívida do imposto". ⁽²¹⁾.

2ª) As condições pessoais do contribuinte, que possam afetar o montante da tributação (ou o próprio nascimento do crédito, nos casos de isenções pessoais) são as existentes à data do fato gerador: as modificações posteriores (nascimento ou falecimento de filhos, diferenças de idade, etc.) não influirão na fixação dos elementos do débito fiscal. ⁽²²⁾.

3ª) O tributo será devido de acordo com a alíquota ou tarifa vigente à data do fato gerador: as posteriores elevações ou reduções não terão efeito após a ocorrência e exteriorização daquele fato gerador. ⁽²³⁾ Ensina GASTON JÈZE: "Para liquidar o montante da dívida fiscal de *tal* indivíduo a título de *tal* imposto, será aplicada a tarifa de imposto fixada pela lei vigente no dia do fato gerador. Se ulteriormente veio a ser a tarifa aumentada ou diminuída, pouco importa. Esse acréscimo ou essa diminuição da tarifa não atinge os fatos geradores precedentes". ⁽²⁴⁾

4.ª) A revogação do tributo ocorrida posteriormente à exteriorização do fato gerador, não acarreta exoneração do mesmo tributo. ⁽²⁵⁾ No mesmo sentido diz GASTON JÈZE: "Se uma lei *suprime* um imposto, essa supressão não produz efeito sobre os fatos geradores anteriores". ⁽²⁶⁾

5.ª) O fato gerador marca o início do prazo de prescrição do direito de o Fisco criar o débito fiscal ou seja efetuar o lançamento. ⁽²⁷⁾ Convém, neste passo, distinguir:

a) a prescrição do direito de lançamento; e

b) a prescrição do direito de cobrar a dívida já lançada. No caso "a", a prescrição começa na data do fato gerador do tributo; no caso "b", na data do lançamento efetuado. ⁽²⁸⁾

VII — O FATO GERADOR DO TRIBUTO EM FACE DA TEORIA DO DIREITO ADQUIRIDO

A Constituição Federal Brasileira de 1946 proclama o respeito ao direito adquirido, nêstes têrmos: "Art. 141, § 3.º — A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". Justifica Lassale,

(20) R. GOMES DE SOUSA — obra citada, p. 168.

(21) GASTON JÈZE, ob. citada, p. 54/55.

(22) GOMES DE SOUSA, idem, p. 169.

(23) Idem, idem, p. 169.

(24) G. JÈZE, ob. cit., p. 55.

(25) G. SOUSA, idem, p. 169.

(26) G. JÈZE, p. 55.

(27) GOMES DE SOUSA, ob. citada, p. 169; G. JÈZE, idem, p. 55.

(28) Prof. RUBENS GOMES DE SOUSA, obra citada, p. 169; e G. JÈZE, obra citada, página 55.

com precisão: "Aquêle que agiu livremente, conhecendo a lei vigente, e de conformidade com ela adquiriu um direito, sujeitando-se a tôdas as consequências do seu ato nos têrmos da mesma lei, por confiar na ordem jurídica existente, não pode, sem violência, ser, por disposição de uma lei nova, privado dêsse direito adquirido". E conclui: "O efeito retroativo da lei, neste caso, seria uma afronta à personalidade do indivíduo, desrespeitando a vontade por êle manifestada, de acôrdo com a lei que conhecia". (29)

O princípio constitucional do respeito ao direito adquirido estende-se, também, ao direito fiscal: revelada e concretizada a obrigação tributária, pelo nascimento e exteriorização do fato gerador do tributo, surge, para o Fisco, o direito de proceder ao lançamento e cobrar o mesmo tributo; e, para o contribuinte, o direito de pagar ou não pagar certo tributo que o atinja, na forma, no tempo, nas condições e conforme todos os elementos existentes na data do fato gerador, porque nesta data é que êle, contribuinte, contrai com o Fisco a obrigação tributária.

Alguns juristas negam a existência de direito adquirido em matéria tributária. TROTABAS, por exemplo, afirma que o contribuinte não tem direito adquirido em matéria de impôsto, porque, sendo êste u'a manifestação de soberania do poder estatal, êsse poder compreende a possibilidade de alterar a situação objetiva legal, a cada passo. (30) DE RUGGIERO, por sua vez, sustenta que, nas matérias em que predominam o interêsse do Estado e a ordem pública, o fato já verificado deve ser governado pela lei nova, de aplicação imediata. (31) Tal doutrina, entretanto, não prevalece em nossa Pátria. O Prof. RUBENS GOMES DE SOUSA *ensina*: "Na aplicação do tributo em cada caso particular, as relações que surgem entre o Estado e o contribuinte não são mais relações de soberania, mas relações de direito, relações jurídicas, isto é, regidas pela lei, que se aplica igualmente a ambas as partes, uma vez que o Estado não é superior ao seu próprio direito". (32) E o Prof. ULHÔA CANTO declara: "Essa concepção não se reajusta à realidade do Estado de Direito, que é a base filosófica das organizações contemporâneas, porque o próprio Fisco, embora seja êle o Estado, não pode fugir à regra que, pelo seu ramo legislativo, notadamente o constituinte, estabeleceu". (33)

O fato gerador do tributo determina, por conseguinte, um direito adquirido, quer para o Fisco, quer para o contribuinte, porque é um fato jurídico capaz, na expressão de GABBA, de produzir aquêle direito em virtude da lei vigente ao tempo em que se verificou, e que entrou imediatamente no patrimônio do seu titular. (34)

(29) LASSALE, *Théorie Syst des Droits Acquis*, trad. francesa, v. I, cap. 2, páginas 65 e seguintes.

(30) Citação do Prof. GILBERTO DE ULHÔA CANTO, "Temas de Direito Tributário", pág. 424.

(31) ROBERTO DE RUGGIERO, *Instituições de Direito Civil*, vol. I, p. 443/444.

(32) GOMES DE SOUSA, *Curso de Int. ao Dir. Trib.*, Rev. de Estudos Fiscais. 1948, n.º 12, pág. 497/498.

(33) ULHÔA CANTO, *ob. cit.*, p. 424.

(34) GABBA, *citado* pelo Prof. REINALDO PORCHAT, *Dir. Romano*, p. 454.

Tempus Regit Actum — Põe-se de manifesto, assim, que, no direito fiscal, domina o princípio *Tempus Regit Actum*. E' a lei substantiva vigente ao tempo em que surgiu e se exteriorizou o fato gerador do tributo que deve ser aplicada na criação do débito fiscal. Para que seja fixada a matéria tributável, individuado o contribuinte, determinada a alíquota do tributo e verificadas tôdas as condições e elementos da obrigação fiscal, deve ser aplicada a lei tributária material em vigor na data em que ocorreu aquêle fato gerador.

Os efeitos, em geral, que derivam das obrigações, ensina RUGGIERO, são governados pela lei vigente ao tempo em que o vínculo se constituiu. (35) Ora, a obrigação tributária é uma obrigação e não difere substancialmente da obrigação de direito privado, embora pertença ao Direito Público, sob cujo ângulo é encarada e estudada. Daí decorrem, no terreno do direito fiscal, as seguintes conseqüências:

a) a lei nova, que aumenta, reduz ou extingue tributos, não se aplica a obrigações fiscais contraídas e reveladas pelo "fato gerador" no domínio da lei antiga;

b) a alíquota do tributo é aquela em vigor no momento em que se realizou o "fato gerador".

É neste passo, indagamos: como se deve considerar o "fato gerador"? Simplesmente no seu surgimento em tese? Ou na sua integração efetiva, resultante da ocorrência de atos ou fatos posteriores que a lei exige para criação do crédito fiscal?

Temos sustentado neste trabalho que o "fato gerador" do tributo produz os seus efeitos quando exteriorizado por forma, atos ou fatos que a lei prescreve. Não haverá problema se a exteriorização do "fato gerador" se operar imediatamente ou simultaneamente ao seu nascimento. Por exemplo: a criação de um papel ou documento sujeito ao imposto do sêlo; a saída de produto alcançado pelo imposto de consumo, da fábrica ou da repartição aduaneira; a disponibilidade imediata de rendimento tributável na fonte. Nesses casos, aplicável é a lei material vigente ao tempo em que ocorrer a criação do documento, a saída do produto ou a disponibilidade do rendimento na fonte. No imposto de renda de pessoa física ou jurídica, dependente de declaração, também não ocorrerá dúvida: aplicável é a lei ou a alíquota vigente no prazo marcado pela lei para apresentação de declaração. Esse regime de tributação tem como base de incidência os rendimentos brutos, deduções e abatimentos relativos ao ano anterior ao exercício financeiro em que o imposto fôr devido (artigo 22 do Regulamento) ou o lucro real verificado em balanço e demonstração da conta de lucros e perdas, referentes ao ano anterior (artigo 32 do mesmo Regulamento). A tributação, porém, obedece às alíquotas vigentes ao tempo da liquidação do imposto, ou seja no prazo fixado pela lei para que o contribuinte apresente declaração de rendimentos. Por isso é que o 1.º Conselho de Contribuintes firmou jurisprudência no sentido de que "a

(35) DE RUGGIERO, obra citada, p. 191.

lei vigente para cobrança do imposto de renda é determinada pelo exercício financeiro em que fôr devido e não a relativa ao ano de base" (Acórdãos 28.011, 28.570, 33.602 e outros).

Entretanto, dúvidas poderão aparecer nos diversos casos que focalizarmos atrás, em que o "fato gerador" se exterioriza em duas ou mais fases, tornando-se o imposto devido em partes, em épocas diferentes. Qual a lei ou a alíquota tributária aplicável? A que vigorava ao tempo do nascimento em tese do "fato gerador" ou da arrecadação do tributo na primeira fase? Ou a que vigorar ao tempo em que ocorrer a 2ª ou outra fase posterior da arrecadação do tributo?

Ora, já vimos que, por imperativo da lei fiscal, nos casos ventilados, nascido em tese o "fato gerador", cada realização parcial dêsse "fato gerador" determina uma obrigação fiscal. E' a própria lei fiscal, nos casos citados, que prescreve a realização do "fato gerador" em partes ou fases e determina o direito do Fisco em cada realização parcial. Concluimos, assim, que é aplicável a lei fiscal ou a alíquota do tributo vigente ao tempo em que se realizar cada exteriorização parcial do "fato gerador". Assim,

No *impôsto do sêlo* — aplica-se a lei ou a alíquota vigente ao tempo em que se der a criação do instrumento sujeito ao referido tributo, na primeira fase de arrecadação (a relativa à estimativa do valor futuro das operações ou à fixação inicial das prestações de dois anos ou do valor principal); e, aplica-se a lei a alíquota vigente em cada fase posterior da arrecadação do imposto, a saber:

a) nas reapresentações do papel por força e para os efeitos do artigo 40 e seus §§ das Normas Gerais da Consolidação das Leis do imposto do Sêlo;

b) anualmente, após expiração do prazo de dois anos, nos papéis em que houver obrigação de prestações cujo total não se declare (art. 56 das N.P.G., e nota 1ª ao art. 3.º da Tabela);

c) após cada semestre, nos papéis em que se estipulam juros e comissões a prazo indeterminado e nas retiradas feitas em estabelecimentos bancários, quando ocorrerem as hipóteses previstas no art. 1.º, Nota 1ª, da mesma Tabela.

O 1.º Conselho de Contribuintes decidiu, segundo os Acórdãos 16.430 e 17.171, que, em matéria de tributação, domina o princípio da aplicabilidade da lei vigente ao tempo em que se praticou o ato tributável ou em que se tornou exigível o imposto ("Revista Fiscal" de 1943, decisão 792; e de 1944, dec. 114); e, pelo Acórdão 26.512 manifestou entendimento diverso, aliás aplaudido por Tito Rezende e Jaime Péricles, mas que, a nosso ver, não se ajusta à natureza jurídica do imposto do sêlo e do seu fato gerador: o de que, "havendo transações sob vigência de duas leis, aquelas deverão estar sujeitas às taxas de cada qual" ("Revista Fiscal" de 1949, dec. 445, e *Manual do Sêlo*, 6ª edição, t. 1.º, p. 18).

Posteriormente, porém, decidiu de modo contrário o referido 1.º Conselho, no Acórdão n.º 40.574: "O momento da fixação da taxa é o da assi-

natura do papel" ("Rev. Fiscal" de 1955, dec. 252). Dêste acórdão houve recurso e o Sr. Ministro da Fazenda a êle deu provimento, para restabelecer a verdadeira doutrina sobre o assunto ("Rev. Fiscal" de 1955, doc. 252). Aliás, a mesma exegese já havia sido adotada pelo Ministro da Fazenda, quando resolveu que "desde que o regulamento prescreve que o sêlo será pago à proporção que as contas forem apresentadas, o sêlo proporcional devido é o da época da apresentação das contas, e não o do tempo em que o contrato foi celebrado" (Manual do Sêlo, de Tito Rezende e Jaime Péricles, 5ª edição, pág. 130).

No *impôsto de consumo* — aplica-se, inicialmente, a lei fiscal ou a alíquota vigente ao tempo em que se realizar a primeira fase do "fato gerador" (a saída do produto da fábrica ou da repartição aduaneira), e, posteriormente, aplica-se a lei ou a alíquota vigente ao tempo em que se verificar cada fase de arrecadação tributária, a saber:

- a) na saída do produto do estabelecimento importador;
- b) na saída do produto do estabelecimento beneficiador, reformador, transformador ou revendedor, nos casos em que figuramos linhas atrás.

VIII — A PRESCRIÇÃO NO DIREITO FISCAL

O "fato gerador" do tributo, já o vimos, também produz o relevante efeito de marcar o início do prazo de prescrição do direito do Fisco de criar o débito fiscal ou seja proceder ao lançamento do contribuinte. Da mesma forma, entendemos que o "fato gerador" produz tal efeito em cada fase da sua exteriorização. O prazo prescricional do direito do Fisco começa a fluir, em cada fase da arrecadação do tributo, desde a data em que se realizar parcialmente o fato gerador.

A propósito dêste assunto, vamos recordar um exemplo concreto da aplicação na prática do princípio ora focalizado, mas com relação à penalidade que caberia na hipótese, ante a exteriorização parcial do "fato gerador" do impôsto do sêlo, na primeira fase da sua arrecadação. No Acórdão número 45.435, de 22-8-55, publicado no "Diário Oficial" (seção IV) de 29-1-56 e na Rev. Fiscal de 1956, dec. 377, o 1.º Conselho de Contribuintes apreciou um caso de contrato de valor não conhecido ao ser assinado, que as partes deixaram de registrar na repartição competente. Não havia sido pago o impôsto do sêlo devido pelo valor da estimativa, nem o que se tornara devido após dois biênios de vigência. O Conselho ponderou:

- a) que a estimativa deveria abranger as operações realizadas antes da assinatura do contrato, uma vez que êste tivera efeito retroativo;
- b) que, no tocante à primeira parte (a da estimativa), caberia a multa do art. 72 ("caput") das Normas Gerais da Lei do Sêlo em vigor, e, quanto à segunda parte (a dos biênios) teria aplicação a multa do art. 72, § 1.º das mesmas Normas Gerais, porque esta infração era específica, independente da que ocorrera com a falta de apresentação do papel para registro prévio:

c) que, entretanto, em relação à primeira parte (a da estimativa), prescrito se achava o direito do Fisco de impor penalidade (art. 6) das Normas Gerais), uma vez que haviam decorrido mais de cinco anos da data em que se tornou devida a primeira parcela do impôsto (a relativa à estimativa). Concluiu o Conselho exigindo o impôsto total e a multa do art. 72 § 1.º das Normas Gerais, calculada sôbre o tributo devido após os biênios.

IX — DO LANÇAMENTO FISCAL

Lançamento, no sentido puramente gramatical, é o ato de lançar ou registrar em papel ou livro, algum fato. Do ponto de vista do direito fiscal, *lançamento* é o ato do Fisco consistente em inscrever uma pessoa física ou jurídica no rol dos contribuintes. E' o ato pelo qual a Administração Pública constata e apura uma obrigação tributária, revelada pelo "fato gerador" do tributo, determinando o sujeito passivo dessa obrigação e fixando o "quantum" do seu débito.

Devemos considerar que o *lançamento* não é ato jurisdicional, porque, sendo de caráter unilateral, ou seja praticado unilateralmente pela Administração Pública não há como falar em jurisdição. ⁽³⁶⁾ Como ato administrativo, está sujeito a exame, revisão ou contrôlo do Poder Judiciário.

O *lançamento* tem por finalidade declarar o efeito constitutivo do "fato gerador" do tributo, que é a criação de um débito fiscal do contribuinte. ⁽³⁷⁾

O Fisco procede ao *lançamento* com ou sem o auxílio do contribuinte: à vista de declaração apresentada espontânea ou obrigatoriamente pelo contribuinte, ou mesmo sem a cooperação d'este, através de pesquisas ou sindicância dos elementos constitutivos do "fato gerador", a Administração Pública determina e fixa o seu crédito fiscal. Casos há de *auto-lançamento*, em que o contribuinte, por si mesmo, sem intervenção do Fisco, faz o seu próprio *lançamento*, com o caráter condicional "si et in quantum", sujeito à revisão a aceitação do poder fiscal. (Exemplos: a selagem de um documento, a emissão de uma nota fiscal, etc.).

O *lançamento*, por conseguinte, não é, rigorosamente, um ato, mas, sim, um processo, ⁽³⁸⁾ ou seja uma série ou conjunto de atos interligados, que tem por fim precisar, em termos de responsabilidade e valorização, o crédito fiscal, criando o respectivo título a ser inscrito para cobrança da dívida.

O *lançamento fiscal* pode, também, revestir-se da forma de *auto de infração*, *representação* ou *notificação*, lavrado por funcionário público competente, tendo por finalidade apurar contravenção fiscal punível pela lei.

Fases do lançamento — O processo de lançamento fiscal desenvolve-se em duas fases: a *oficiosa* e a *contenciosa*. Na fase *oficiosa*, que começa, em regra, pela exteriorização do fato gerador (a declaração do contribuinte),

(36) GOMES DE SOUSA, *Estudos de Dir. Trib.*, pág. 41.

(37) Idem, p. 187.

(38) GOMES DE SOUSA, *Estudos de Dir. Trib.*, pág. 184.

o Fisco procede à verificação oficial da ocorrência daquele fato gerador, valoriza quantitativa e qualitativamente o mesmo fato, aplica a sanção prevista na lei, fixa, assim, o "quantum" do débito fiscal do contribuinte, expede o aviso de lançamento, criando, destarte, o título formal da dívida. ⁽³⁹⁾

Na fase *contenciosa* que começa com a contestação do contribuinte, por meio de defesa apresentada no prazo legal, o Fisco aprecia as razões invocadas pelo contribuinte e as provas colhidas, e, por sentença de caráter administrativo, altera ou ratifica os resultados ou seja o lançamento feito na fase *oficiosa*, para, nestas condições, extrair e inscrever o título definitivo do seu crédito, com o qual poderá ingressar em juízo, caso o contribuinte não satisfaça antes o seu débito. Nesta fase, dita *contenciosa*, mas sem o caráter de *contencioso administrativo*, porque a decisão do Fisco é suscetível de exame, revisão e controle pelo Poder Judiciário, a Administração Pública exerce, no dizer do Prof. RUBENS GOMES DE SOUSA, uma função jurisdicional. A atividade jurisdicional ensina o emérito professor, é exercida sucessivamente por diversos órgãos, de naturezas diferentes; o sistema difere segundo as legislações positivas, mas, em síntese, ocorre o exercício da atividade jurisdicional pelos seguintes órgãos:

- 1.º) pela própria autoridade fiscal (reclamação);
- 2.º) por uma autoridade administrativa separada e autônoma da autoridade fiscal (recurso aos Conselhos de Contribuintes, Tribunal de Impostos e Taxas, etc.);
- 3.º) novamente pela autoridade administrativa, agindo, porém, desta vez, em caráter de autoridade hierárquica e não de autoridade fiscal (recurso ao Ministro);
- 4.º) finalmente, pela autoridade judiciária (ação de anulação de lançamento ou executivo fiscal) em seus diversos graus ou instâncias. ⁽⁴⁰⁾

Efetivamente, a decisão administrativa não deixa de ser uma sentença, porque, embora de caráter puramente administrativa, tem o seu aspecto deliberativo ou declaratório de direito do Fisco ou do contribuinte e projeta sua eficácia e seus efeitos fora ou além do processo, se o contribuinte com ela se conforme e extingue, pelo pagamento, a sua obrigação tributária, ou se, por força dela, o Fisco cancela o lançamento.

X — DA INSCRIÇÃO DA DÍVIDA FISCAL

A lei confere a determinados documentos força de sentença, para que possam os respectivos titulares com eles entrar em juízo e pedir a sua execução imediata, a começar pela penhora de bens do devedor. É o que se chama de "ação executiva" ou simplesmente "executivo". E assim o faz a lei fundada em presunção de liquidez do título.

(39) GOMES DE SOUSA, Curso de Int. ao D. Trib., Rev. de Estudos Fiscais, 1949, página 213.

(40) Prof. RUBENS GOMES DE SOUSA, *Curso de Introdução ao Direito Tributário*, "Rev. de Estudos Fiscais", ano de 1949, pág. 214.

Entre tais títulos figura também a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública, extraída de assentamentos dos seus livros, com a qual pode a mesma Fazenda ingressar em juízo pela via executiva, privilégio que lhe é assegurado pela imperiosa necessidade que há de ser facilitado, por meio de uma ação abreviada e rápida, a cobrança das rendas ou dos créditos das entidades de Direito Público, cujas exigências financeiras precisam ser resguardadas por medidas que impeçam a demora na arrecadação dos seus meios de subsistência. Mas, para que se justifique o procedimento executivo da Fazenda, já o disse um tribunal, baseado em RIBAS e leis de 1761 e 1850, é necessário que a petição seja instruída com certidões ou documentos incontesteáveis, que tornem as mesmas dívidas líquidas e certas, pois só assim entre a Fazenda com a sua intenção fundada de fato em escritura pública. Dizia o velho LOBÃO que, "sempre, e de tempos antigos, foi constante no estilo de julgar, que nem ainda pela Real Fazenda tem procedimento executivo as dívidas que, logo no ingresso da execução, se não mostram certas e líquidas em si mesmas".

Dívida líquida e certa — Ensina POTHIER, citado por JOÃO MONTEIRO: "Uma dívida é líquida quando é certo o que se deve e quanto se deve (*cum certo certum est an et quantum debeatur*)". Na opinião de LAURENT, "a dívida não basta ser certa, porque precisa ser líquida; não basta ser líquida, porque precisa ser certa; como condições da exigibilidade, dependem-se reciprocamente". E um dos característicos da liquidez, declara o saudoso magistrado Dr. CARDOSO RIBEIRO, é a exclusão de qualquer polêmica sobre o fato, admitida apenas a discussão de direito. ("Revista dos Tribunais", vol. 33. pág. 468).

Já dispunha o Decreto n.º 9.885, de 29 de fevereiro de 1888, art. 1.º, que "a via executiva, para cobrança das dívidas ativas do Estado, só tem lugar quando estas dívidas são líquidas e certas". E o art. 2.º do mesmo decreto definia: "por dívida líquida e certa, entende-se a que consiste em soma fixa e determinada".

Este assunto é regulado atualmente pelo decreto-lei n.º 960, de 17 de dezembro de 1938, que dispõe sobre a cobrança, por ação executiva, da dívida ativa da Fazenda Pública, proveniente de impostos, taxas, contribuições e multas de qualquer natureza; foros, laudêmios e aluguéis; alcances dos responsáveis e reposições (art. 1.º). Assim define o art. 2.º do aludido decreto-lei: "Considera-se líquida e certa quando consistir em quantia fixa e determinada, a dívida regularmente inscrita em livro próprio, na repartição fiscal".

Nestas condições, à Fazenda Pública cabe o direito de cobrar executivamente as suas dívidas ativas, inclusive as provenientes de tributos, quando previamente fixadas e determinadas segundo o processo preconizado pela lei, e regularmente inscritas em livro especial, do qual é extraída a competente certidão, que servirá de base à ação executiva.

XI — RESUMO E CONCLUSÃO

Em resumo, podemos dizer que o *crédito fiscal*, oriundo de tributos, que GIANNINI considera a parte fundamental da relação jurídica tributária, ⁽⁴¹⁾ se formaliza de acôrdo com os seguintes elementos essenciais:

- 1.º) lei ordinária, permanente, criadora ou agravadora do tributo;
- 2.º) lei anual orçamentária em que seja registrada aquela lei ordinária;
- 3.º) ocorrência e exteriorização do "fato gerador" do tributo; e
- 4.º) lançamento procedido pelo Fisco. Verificados todos êsses elementos do crédito fiscal, surge o direito que tem a Fazenda Pública de cobrar a referida dívida ativa, quer amigavelmente, uma vez que o contribuinte se conforme com o lançamento, quer judicialmente, por meio de ação executiva ou executivo fiscal, fundado em certidão de dívida regularmente inscrita em livro próprio da repartição, gozando tal título da presunção legal de certeza e liquidez.

(41) A. D. GIANNINI, *Il rapporto giuridico d'imposta*, Milão, 1937, p. 26.

Da Autonomia da Instância Administrativa e da Competência do Judiciário para Absorvê-la, sempre que o Ilícito deva ser Julgado na Instância Penal. Comentários à Margem do Tema ()*

ARACATY DOS REIS CHOUZAL

A legislação brasileira sempre consagrou a autonomia da instância administrativa, em relação à penal e à civil.

Nesse sentido, dispõe o atual Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n.º 1.711, de 28/10/952) em seu art. 200, *verbis*:

“As cominações civis, penais e disciplinares, poderão acumular-se, sendo uma e outras independentes entre si, bem assim, as instâncias civil, penal e administrativa” (grifei)

No entender dos hermeneutas, a punição de ilícito administrativo constitui direito subjetivo da Administração. Subtrair-lhe essa competência seria ferir o preceito Constitucional de separação dos Podêres.

Sem embargo, todavia, dessa separação sempre defendida e mantida, às vezes, penas aplicadas a funcionários públicos, pelo Judiciário, decorrentes de ilícitos não sujeitos ao crivo da Administração, importam a perda do cargo público (penas acessória), parecendo, aos menos avisados, haver ocorrido exorbitação de poderes, o que, todavia, não ocorre. Eis que, nessa hipótese, o juiz pune o *ilícito penal* e, não, o *administrativo*.

O tratamento dêsses casos comuns, no entanto, só poderia suscitar dúvidas, aos intérpretes menos avisados. A Administração Pública, porém, sempre os julgou de clareza meridiana, solucionando-os logo nas primeiras instâncias.

Persistia, não obstante, um aspecto que, por vezes, ensejava dúvidas, mesmo aos mais lúcidos agentes administrativos e que, não raro, oferecia recursos ao Judiciário, compelindo a Administração a rever seus atos, reintegrando servidores e arcando com todos os ônus decorrentes da ação.

Isso ocorria quando, configurado ilícito administrativo, concomitantemente capitulado como ilícito penal, vinha o acusado a ser absolvido das imputações, pelo Judiciário. É que a Administração, arrimada na *indepen-*

(*) Monografia com Menção Honrosa.

dência das instâncias, não se julgava na obrigação de reintegrá-lo, em virtude de absolvição da instância criminal.

O Diário da Justiça, de 20 de julho de 1959, dá-nos notícia de julgamento de Recurso Extraordinário (nº 39.505-DF), cuja ementa, desde logo, inunda de luz o dilema, arejando até mesmo os mais recônditos de seus aspectos:

“Desde que o inquérito administrativo conclui pela demissão do funcionário, com apoio em crime que por êsse teria sido praticado; *desde que em ação criminal foi o mesmo absolvido pela inexistência do crime, sem qualquer valor resulta o processo administrativo e a demissão imposta*” (Acórdão de 26/9/58, do S.T.F.).

Já o Egrégio Tribunal de Justiça se pronunciara sobre a questão e a ementa de seu Acórdão, não discrepara da orientação final S.T.F.:

“Corrupção passiva qualificada. Prova acusatória inidônea. Prova de defesa indicativa da 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. Inverossimilhança da urdidura acusatória, que teria tido por cenário uma sala de delegacia de polícia, repleta de partes, com intervenção ostensiva de pessoas desclassificadas moralmente. Provimento do recurso, para absolvição do apelante”.

Acolhendo a decisão do Tribunal de Justiça, o Sr. Ministro AFRANIO COSTA, Relator da matéria, no Excelso Pretório, assim se pronunciou:

“Diversas vezes tem o Supremo Tribunal agitado a tese da autonomia da instância administrativa, em suas decisões. *E sempre tem êste 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* (o grifo não é do original);

Termina, assim, a redação de seu voto o Sr. Ministro Afranio da Costa.

“*Uma vez reconhecida a inocência do recorrente, não há como negar-lhe a reparação, a pretexto de autonomia da decisão administrativa*” (grifei).

A luz da jurisprudência mansa e pacífica de nossas Côrtes Judiciárias, parece-nos que o assunto não comporta mais dúvidas e que a tão proclamada e defendida *independência de poderes*, não mais prevalece, nesses casos especiais, nem pode ilidir o direito daqueles que, alcançando a justa reparação moral, no Judiciário, devem merecer da administração idêntico tratamento e o conseqüente reparo material.

Outro também não foi o entender de nossos Constituintes que, ampliando o conceito genérico de que

“a lei não poderá excluir da apreciação do Judiciário qualquer lesão de direito individual” (§ 4º, do art. 141 — Constituição Federal)

consubstanciaram, no art. 190, preceito mais específico, visando proteger funcionários públicos do arbítrio da Administração, verbis:

"Invalidada por sentença a demissão de qualquer funcionário, será êle reintegrado; e quem lhe houver ocupado o lugar ficará destituído de plano ou será reconduzido ao cargo anterior, mas sem direito a indenização (o grifo não é do original)."

É muito frágil, ainda, todavia, o amparo dado ao servidor público, sob êsse aspecto. E' que, submetido ao regimem Estatutário e, enfeixando a Administração grande soma de poderes para puni-los, só quando praticam crime, como tal capitulado em lei, caem sob a sistemática do Direito Penal, escapando ao arbítrio administrativo.

Não queremos negar à Administração o direito de punir a indisciplina e a falta do cumprimento do dever de seus auxiliares. Não seríamos nós que nos aporíamos a insignes mestres, como Marcel Waline, Manzini, de Valles e outros. O que defendemos é que se deva restringir a competência da Administração, à aplicação das penas de menor vulto, quais sejam:

- I — repreensão;
- II — multa;
- III — suspensão; e
- IV — destituição de função.

atribuindo-se ao Judiciário as de maior alcance, como de *demissão* e de *cassação de aposentadoria* ou *disponibilidade*, pelo menos até que seja instituído no Brasil um "Tribunal Administrativo", nos moldes dos já existentes noutros países.

Nesse sentido, muito mais justa é a legislação militar que, embora sujeitando os componentes das forças armadas a um regimem *disciplinar reconhecida*mente rigoroso, não exclui da competência de Tribunal, a apreciação de fato, de que resulte a perda do pôsto e da patente.

Assim é que, submetido o militar a "Inquérito Policial Militar" ou a "Conselho de Justificação", êsses dois institutos funcionam, meramente, como órgãos coletores de dados para a formação de culpa. O julgamento e aplicação da pena, não obstante, será sempre da competência de Tribunal, nos termos do § 2º, do art. 182, da Constituição:

"O oficial das forças armadas só perderá o pôsto e a patente por sentença condenatória passada ou julgado, cuja pena restritiva da liberdade individual ultrapasse dois anos; ou nos casos previstos em lei, se fôr declarado indigno do oficialato ou com êle incompatível, conforme decisão de tribunal militar de caráter permanente em tempo de paz, ou de tribunal especial em tempo de guerra externa ou civil" (grifei).

Em ambos os sistemas, como se vê, à punição, precede sempre inquérito (Administrativo, Policial Militar ou Conselho de Justificação) em que se garante a mais ampla defesa do acusado. Num dêles, porém, justamente no setor civil, que, por suas características deveria ser menos rigoroso,

concede-se poderes ilimitados à Administração para punir, independentemente de graduação da pena, da personalidade do faltoso, de seu passado funcional. Verificado o ilícito administrativo, há que puni-lo. Por vezes, veda-se até mesmo a possibilidade de reabilitação do faltoso, agravando-se a demissão com a cláusula "a bem do serviço público". Enquanto isso, no setor militar, julgados que são por tribunais de caráter permanente, sopesam-se atenuantes e agravantes, leva-se em consideração a condição de primário do acusado; graduam-se as penas e apreciam-se tôdas as circunstâncias, o que não ocorre na esfera Administrativa.

Vai muito mais longe ainda a legislação militar, em contraste com a civil. É que, demitido o funcionário, dificilmente poderá prover a subsistência da família, quer pela avançada idade à época da demissão, quer pelas dificuldades de adaptação ao novo ambiente. quer, *muita vez, pelo próprio fato de haver sido demitido do serviço público o que, por si só, constitui motivo de desconfiança e de antipatia contra ele.* Sob êsse aspecto, triunfa a legislação militar sobre a civil. Expulso das forças armadas, é o militar reputado morto e, à família, é concedida pensão, que lhe garante a subsistência e a educação dos filhos, corresponde a quinze vezes a contribuição para o montepio, (parágrafo único do art. 111, do Estatuto dos Militares, Dec. Leis nº 6.698, de 2/9/46). Ainda aí, não foge a legislação militar aos preceitos da Constituição de amparo à família.

Em contraposição, a legislação civil, encara o servidor, como mera abstração e a pena, que no dizer de nossa Constituição (§ 3º, art. 141), "não passará da pessoa do delinqüente", atinge, indiretamente, à família que expia com seu chefe, a falta que não cometeu.

Como se verifica, muito há para se rever, inovar e ampliar no Direito Administrativo e aqui ficam consignados modestos reparos que, por certo hão de merecer dos legisladores e dos cultores do Direito, estudo mais profundo e mais abalizado, e isto não só no âmbito da penalogia, abordado no presente estudo. Muito mais há por se fazer ainda noutros campos, como no da Assistência Social (Montepio, Inatividade, etc.) e no de vencimentos e vantagens, em favor dos servidores civis e de suas famílias.

O Aluquel das Coletorias Federais ()*

CAIO AURÉLIO AZAMBUJA DE ANDRADE

INTRODUÇÃO

A PROVEITANDO a oportunidade que, em tão boa hora, houve por bem o Departamento Administrativo do Serviço Público colocar à disposição dos servidores públicos a possibilidade em expor suas idéias a respeito de certos problemas de Administração, abordaremos aqui uma faceta por nós julgada de incontestável importância e que reclama um pronto atendimento.

O presente trabalho não é um relatório. Por isso carecerá, é lógico, de minuciosidade e dados outros que fugiriam à objetividade que teremos em mira.

Nos propomos a alertar a Administração de que: *O aluguel das Coletorias Federais*, de um modo geral, transformou-se em um problema em perspectiva de tornar-se crônico.

TESE

Procuraremos provar que a situação atual deve ser modificada, sob pena de acarretar sérios embaraços às Administrações atual e futura.

Acreditando ser o fato aqui encarado um mal de que sofrem, em maior ou menor escala, todos os Estados da Federação, faremos a explanação considerando apenas o Estado do Rio Grande do Sul cuja situação, sob o aspecto forçado, encontrará paralelo pelo nosso País afora.

O problema dos aluguéis de Coletorias Federais tem se agravado em função de dois fatores que para isso têm contribuído de maneira preponderante: exigüidade das verbas concedidas e acontecimentos imprevistos.

Remontemos à uma síntese histórica no que toca à responsabilidade de tais aluguéis.

O Decreto 24.502, de 29 de junho de 1934, deu aos funcionários das Coletorias Federais (CC.F.) um enquadramento mais condigno com as funções que, de fato, exerciam. Conseqüentemente integrou, ainda mais, as CC.F. no consêrto geral da Administração.

Vigorava, àquela época, um auxílio para o pagamento do aluguel, proporcional à classe das CC.F., variando, aquêlê, de cem a trezentos mil réis.

(*) Monografia com menção Honrosa.

A princípio, tal medida atendia às necessidades locais. Posteriormente, aquele auxílio já nada representava; já não mais existiam instalações decentes com aluguéis tão baixos, o que obrigou os Coletores, na sua maior parte, transferirem a sede das CC.F. para a sua residência, cedendo de sua moradia apenas uma peça, quase sempre acanhadíssima, que não oferecia o menor conforto para funcionários e público e sem as mínimas instalações necessárias.

Em 1950 surgiu, a 27 de dezembro, a Lei n. 1.293 que em seu conteúdo trazia:

“Artigo 42. A despesa com a instalação e o funcionamento das Coletorias Federais e Agências de Arrecadação correrá à conta de verba própria, consignada no Orçamento da União, à disposição da Diretoria das Rendas Internas”.

“Artigo 45. O aluguel do prédio destinado às Coletorias Federais e Agências de Arrecadação será ajustado mediante proposta do seu proprietário encaminhada à Delegacia Fiscal pela Coletoria Federal, que informará sobre a conveniência da locação.

Parágrafo único. A aprovação da proposta cabe ao Delegado Fiscal, que determinará o empenho imediato da importância necessária ao pagamento do aluguel proposto”.

“Artigo 46. O aluguel a que se refere o artigo anterior será pago por intermédio das respectivas Coletorias Federais mediante ordem anual das Delegacias Fiscais e registro a posteriori.

Parágrafo único. Nas localidades em que houver prédio nacional adequado será no mesmo feita a instalação da Coletoria Federal”.

“Artigo 47. Quando se construir, em cidades sedes de Coletorias Federais, prédio para repartição pública federal ou autarquia, será incluída no respectivo plano a construção de um salão e dependências para a instalação dessas repartições, desde que seja localizado em lugar acessível ao público”.

Muito bem; à primeira vista parecia estar o caso solucionado e tudo muito bem previsto.

Na prática, aqueles dispositivos legais apresentaram os seguintes resultados que passaremos a analisar e comentar:

A *verba* própria, consignada no Orçamento, não tem atendido à altura as necessidades decorrentes dos aluguéis. Em 1957 conseguiu a Secção Regional de Coletorias, junto à Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional, no Estado do R.G. do Sul, órgão controlador do assunto em pauta, equilibrar a despesa dos aluguéis com a verba votada; isso, após ter vindo de exercícios anteriores onde os “Restos a Pagar” se acumulavam.

O equilíbrio foi conseguido à base da não aceitação de novas propostas de aluguel e a máxima economia na distribuição dos mesmos. Mas a situação, previa-se, não se sustentaria no exercício próximo vindouro, ou seja, o de 1958.

Naquele exercício de 1957, já o problema se apresentava difícil. A verba concedida fôra de Cr\$ 1.620.000,00. Possuindo o R.G. do Sul 84 CC.F. tocou em média, per capita, Cr\$ 19.285,70 anuais, ou Cr\$ 1.607,20 mensais para o pagamento do aluguel de cada C.F.!!

Considerando que para o funcionamento normal de uma C.F. geralmente com, no mínimo, três funcionários: um Coletor, um Escrivão e um Auxiliar, são exigidos, por dispositivos regulamentares, as seguintes dependências: um salão, que não poderá ser pequeno, pôsto que ali deverão ser acomodados os móveis, demais material permanente e de consumo e o espaço destinado ao público; um gabinete para o Coletor; uma peça para o arquivo da Coletoria; caixa forte e instalações sanitárias. Isso é o mínimo exigido. Levem em conta a área necessária e calculem a possibilidade em serem tais dependências alugadas por apenas Cr\$ 1.607,20 mensais!!

A fim de enfrentar a despesa do exercício de 1958, que fatalmente seria maior, pôsto que os imprevistos sempre se fazem presentes e existiam CC.F. que necessitavam de novas instalações, o que acarretaria acréscimo nos aluguéis, foi solicitado na elaboração da previsão orçamentária um aumento de 30% sobre a verba de 1957, ou sejam Cr\$ 2.106.000,00.

Qual não foi a surpresa, quando a Delegacia Fiscal recebeu a comunicação da verba votada: Cr\$ 1.360.000,00!! Diminuída, portanto, de 16% em relação ao exercício anterior e que acrescentados aos 40% necessários dava, já, de início, um deficit de 56%.

Os imprevistos não se fizeram esperar: majoração permitida em lei. incêndio. arrombamento etc. Portanto, novos aluguéis e, conseqüentemente, mais elevados.

A situação era insustentável. As CC.F. instaladas em verdadeiros pardieiros ali não mais poderiam ficar.

A verba votada estendeu, apenas, Cr\$ 1.349,20 mensais para cada C.F. Não permitia nem que fôssem atendidos os aluguéis ao nível do exercício anterior.

Aparentemente, naquele exercício, o deficit foi reduzido de 56% para 48,9%. Ainda assim, 44% das CC.F., ou seja, quase a metade delas, não tiveram empenhado o 2º semestre do seu aluguel anual, o que quer dizer que a União ficou devendo Cr\$ 665.800,00, que foi o saldo devedor apresentado!

Embora providenciado em tempo hábil, o crédito suplementar ainda não foi distribuído.

Para o exercício de 1959 foi solicitada a verba de Cr\$ 2.800.000,00 aproximadamente; motivado, também, pela previsão e pelo interesse em instalar as CC.F. em ambientes condignos. No entanto, novo corte se verificou: foram votados Cr\$ 2.239.200,00, ou seja, um pouco mais do que o previsto para o exercício anterior que apresentara um deficit de mais de meio milhão de cruzeiros.

Muito embora, em confronto com a verba votada no exercício de 1958, o de 1959 acusasse um aumento de 72%, ou sejam, Cr\$ 979.200,00, o seu aumento real foi, de fato, a diferença entre si e o déficit daquele primeiro exercício citado: Cr\$ 313.400,00 apenas.

Apesar de não se pagar aluguel de 1958 com verba de 1959, o déficit do exercício anterior sempre tem profundos reflexos no exercício seguinte. Daí que, a rigor, contava-se com uma verba que não satisfaria as necessidades, levando-se em conta a exigüidade da quota a ser distribuída per capita: Cr\$ 2.221,40 mensais!

Não há boa vontade possível capaz de admitir a solução de 84 Coletorias Federais, sediadas em cidades de todos os níveis de progresso, dispondo de apenas Cr\$ 2.221,40 mensais para o pagamento de seus aluguéis no ano de 1959, em pleno surto inflacionário.

Os acontecimentos imprevistos se repetiram. Inúmeras Coletorias, pelos motivos os mais diversos, tiveram nova instalação (ocorrências sobejamente explanadas e comentadas nos Relatórios de Inspeção respectivos) e, naturalmente, enfrentaram novos aluguéis bastante mais elevados. Daí que até a data em que escrevemos, nove Coletorias ainda não tiveram seu aluguel empenhado e o déficit acusado já monta a Cr\$ 420.000,00, ou sejam, 18,7% da verba votada.

Que não se vislumbre nestes dados má orientação ou desorganização nos serviços. Basta atentar para os números. Se aqui coubesse, poderíamos trazer à luz fatos contidos em Relatórios, Representações, etc., onde, de há muito, é pedida pronta solução para o caso.

O desequilíbrio surgido dificilmente será compensado; salvo si a Administração mudar de orientação.

Empenho — A Delegação do Tribunal de Contas não registra, salvo sob reserva, despesas de aluguel desacompanhadas do contrato locativo e da página do órgão de imprensa que o reproduziu.

Quanto à feitura do contrato, não há problema maior, embora muitas vezes aos proprietários não interesse aquela providência. Mas quanto à publicação, nem se fala; quando o proprietário do imóvel está de acôrdo em arcar com a despesa da publicação do contrato, está resolvido. Mas, em caso contrário, não há solução, uma vez que a Delegacia Fiscal não possui verba para pagar aquela publicação. E começam as demarches e a catequese sôbre o proprietário até que êste concorda em que a publicação corra sob sua responsabilidade financeira, ficando o caso em suspenso, até lá.

Daí se deduz que aos proprietários, em geral, não agrada muito alugarem seus imóveis à União. A maior parte das CC.F. estão alugadas com base mais no conceito pessoal do Coletor, do que na possibilidade de um aluguel vantajoso, ou de pronto atendimento.

Prédio nacional — De todos os municípios do Estado que possuem prédio nacional, quer dizer, de propriedade da União, quantos dêles têm nêles instalada a sua C.F.?

Nenhum.

Dos inúmeros e majestosos prédios construídos posteriormente à vigência da Lei n.º 1293/50, já acima referida, para sede da Agência Postal e Telegráfica em quase a totalidade dos nossos municípios (diga-se de passagem que o afluxo de pessoas e arrecadação dessas estão muito aquém das CC.F.), quantos dêles possuem C.F. ali instaladas?

Nenhum.

D'onde, nem a própria Lei se consegue cumprir. E ao que tudo indica, em 1960 o problema estará bem vivo e nos exercícios subseqüentes, também, uma vez que o número de CC.F. mal instaladas ainda é bastante elevado.

Dizer da situação incômoda entre Coletor e proprietário do imóvel criada pelo não pagamento de aluguéis passados, presentes e, possivelmente, futuros, nas inúmeras CC.F. em que isto ocorre, seria abordar um assunto bastante desagradável.

CONCLUSÃO

Torna-se obrigatória e imediata a construção de prédios próprios para a instalação das CC.F.

Ao que sabemos, já houve uma tentativa para êsse fim. Pela Circular nº 6, de 11 de fevereiro de 1959, da Delegacia Fiscal, foi comunicado às CC.F. de 1ª classe a determinação da Diretoria das Rendas Internas no sentido em que os responsáveis por aquelas repartições entrassem em contato com a Prefeitura de seu município no sentido em obterem, por doação, um terreno bem situado onde, futuramente, fôsse construído o prédio para a Coletoria.

Houve manifestação favorável por parte das Prefeituras consultadas; condicionada, porém, a doação à imediata construção do prédio, a fim de evitar que o terreno continuasse baldio por anos afora.

A seguir, procuraremos dar uma idéia de como seria possível satisfazer a exigência das Prefeituras e resolver a situação.

Através de cálculos feitos a grosso modo, necessitaríamos para o perfeito funcionamento de uma C.F., de instalações com uma área coberta mínima de 100 m².

A muitos poderá parecer excessiva tal área. Mas não o é. Para uma Coletoria de grande índice de trabalho, é o mínimo exigido. Para uma de menor índice, já ficaria prevista a possibilidade de seu desenvolvimento.

Considerando-se, para argumentar, ser o custo do metro quadrado de uma construção de nível médio, cerca de Cr\$ 5.000,00, o prédio de uma C.F. custaria Cr\$ 500.000,00; e o total dos prédios no Rio Grande do Sul, Cr\$ 42.000.000,00, ou sejam cerca de, *apenas, 1,7% da sua arrecadação das Rendas Tributárias da União em 1958, naquele mesmo Estado.*

Como vemos, os cálculos são modestíssimos. Poderíamos dobrar o custo dos imóveis que teríamos uma despesa de 3,4%; ainda assim, com apenas um pouco mais de três por cento de sua arrecadação das Rendas

Tributárias a União resolveria o angustiante problema no Rio Grande do Sul e, conseqüentemente, nos outros Estados, com maior ou menor percentagem.

A possibilidade da doação dos terrenos por parte das Prefeituras Municipais é bastante viável, desde que, como já dissemos, seja, de fato, construído o imóvel que deverá ocupá-lo. Assim, a despesa com sua aquisição não deverá ser levada em consideração.

Todavia, é quase impraticável ser o plano efetuado em um exercício. Pelo que nos inclinamos a que fôsse êle executado em cinco anos.

O início das construções caberia aos prédios destinados às CC.F. de 1ª classe; no exercício seguinte, seriam atacadas as obras destinadas às de 2ª classe e assim por diante, até ultimar os prédios das CC.F. de 5ª classe.

Anualmente seria fixado o "quantum" destinado a cobrir as despesas, tomando-se por base a previsão orçamentária.

O ideal seria que a importância devida a cada Estado fôsse classificada em tantos por cento de sua arrecadação das Rendas Tributárias e à medida que fôsse dando entrada na Tesouraria da Delegacia Fiscal respectiva a arrecadação mensal daquele tributo, os serviços contabilizadores creditariam àquela despesa a percentagem atribuída, podendo o Delegado Fiscal movimentar aquele crédito dentro das normas a respeito.

Desnecessário se torna comentar as vantagens dêsse aplainamento das dificuldades burocráticas que existem em casos congêneres.

Os prédios seriam todos iguais, independentemente da classe de cada C.F. No princípio, sobraria espaço em alguma delas; com o decorrer do tempo isso se normalizaria e evitaria o inconveniente do prédio já não mais atender às exigências da repartição, futuramente.

O órgão técnico competente elaboraria a planta padrão, baseada no parecer prático do Ministério da Fazenda e as demais exigências determinadas pelo R.G.C.P.U. teriam sua decorrência normal.

Parece-nos não ser difícil a solução do problema.

JUSTIFICAÇÃO

A despesa efetuada com aluguéis não é pequena e, mesmo assim, não atende às necessidades, o que é lamentável.

A elaboração dêsse plano traria à União uma despesa inicial muito grande, não resta dúvida; mas só a despreocupação que traria à Administração, compensaria o gasto efetuado.

Quanto à conservação dos prédios, é um problema futuro que poderia ficar a cargo do Serviço de Material e Orçamento, das Delegacias Fiscais, votando-lhe a verba necessária, que não seria vultosa.

Os números, geralmente, expressam melhor as coisas, que palavras mal arrumadas. Passemos, pois, a dados concretos.

Não nos foi possível conseguir informes mais recentes. No entanto, para efeito de argumentação, os que abaixo se seguem atendem ao exigido.

De conformidade com o Boletim do Serviço de Estatística Econômica e Financeira, referente à análise da arrecadação dos exercícios de 1956/57, verificamos os seguintes dados que nos proporcionaram o estabelecimento desse quadro comparativo:

ESTADO	Número de Coletorias	Arrecadação em 1957	Despesa com a construção dos prédios
		Cr\$	Cr\$
Amazonas	31	35.337.722,90	15.500.000,00
Pará	62	54.608.980,20	31.000.000,00
Maranhão	70	35.888.025,30	35.000.000,00
Piauí	49	34.216.339,00	24.000.000,00
Ceará	79	96.022.418,90	39.500.000,00
Rio Grande do Norte	46	61.864.808,30	23.000.000,00
Paraíba	41	194.537.404,80	20.500.000,00
Pernambuco	103	544.516.604,50	51.500.000,00
Alagoas	39	128.312.654,40	19.500.000,00
Sergipe	41	70.450.134,90	20.500.000,00
Bahia	54	253.807.096,80	27.000.000,00
Minas Gerais	387	3.581.879.299,20	193.500.000,00
Espírito Santo	35	121.200.751,30	17.500.000,00
Rio de Janeiro	57	1.709.483.602,00	28.500.000,00
São Paulo	373	7.891.643.230,80	186.500.000,00
Paraná	117	1.610.210.477,70	58.500.000,00
Santa Catarina	54	943.305.675,90	27.000.000,00
Rio G. do Sul	84	2.356.091.800,90	42.000.000,00
Goiás	73	160.057.891,30	36.500.000,00
Mato Grosso	31	86.358.247,40	15.500.000,00
Soma	1.826	19.969.783.919,10	913.000.000,00

Como vemos, apenas em um Estado da Federação a despesa com a construção dos prédios para as CC.F. atinge a arrecadação anual daquelas repartições. Das importâncias citadas verificamos ter sido de Cr\$. 19.969.783.919,10 a arrecadação das CC.F., no exercício de 1957. Se, em 1958, desejássemos construir todos os prédios, dispensaríamos de Cr\$ 913.000.000,00; ou sejam, apenas, 4,5% da arrecadação total do exercício anterior.

Porém, como o plano será concluído em cinco anos, poderemos: ou multiplicar a arrecadação por 5, ou dividir a despesa por aquela mesma quantidade, a fim de tenhamos uma imagem mais perfeita da situação.

Tomemos para exemplo o Estado do Rio Grande do Sul.

Vejamos o quadro abaixo:

Ano — Classe	Número	Despesas com construção	Rendas Tributárias (Arrecadação prevista)	Coefficiente aprox. da despesa
		Cr\$	Cr\$	
Em 1959 — 1ª ..	11	5.500.000,00	2.899.066.607,30	0,19 %
Em 1960 — 2ª ..	45	22.500.000,00	3.478.879.928,70	0,64 %
Em 1961 — 3ª ..	20	10.000.000,00	4.174.655.914,30	0,23 %
Em 1962 — 4ª ..	8	4.000.000,00	5.009.587.077,10	0,07 %

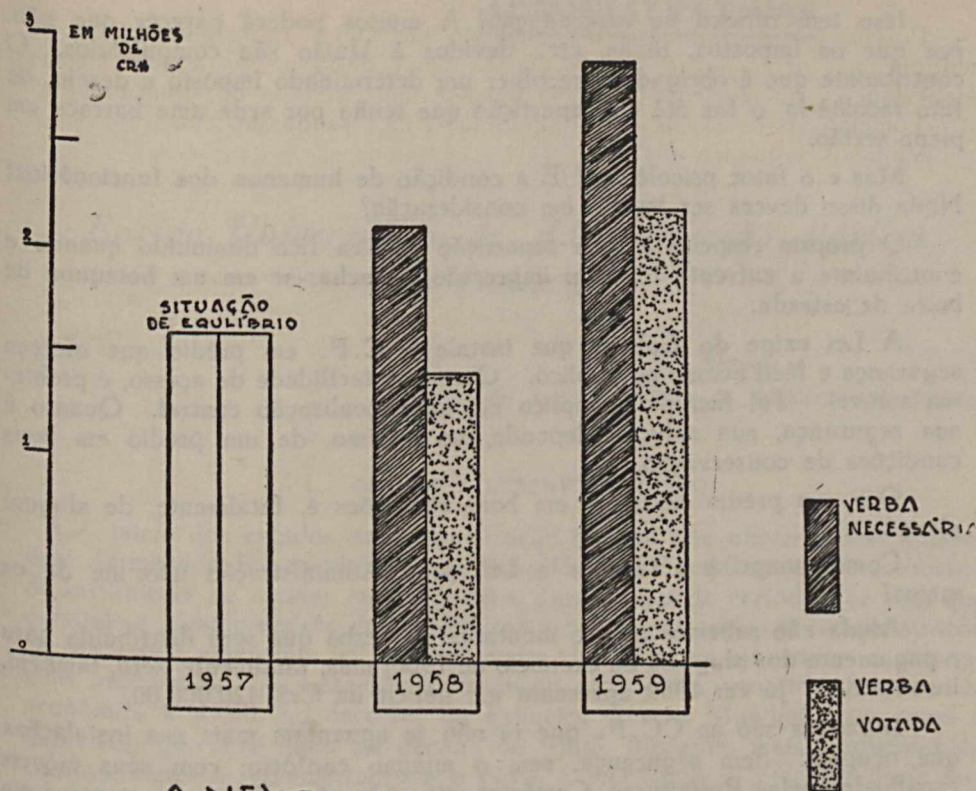
(Não existem CC.F. de 5ª classe)

O quadro supra adapta-se, perfeitamente, ao cálculo para os demais Estados da Federação, pois embora varie a receita e a despesa, ficará evidenciado o pequeno índice percentual necessário ao atendimento da solução do problema; mesmo que, com a desvalorização da moeda, venha a dobrar o custo de cada imóvel.

CONCLUSÕES FINAIS

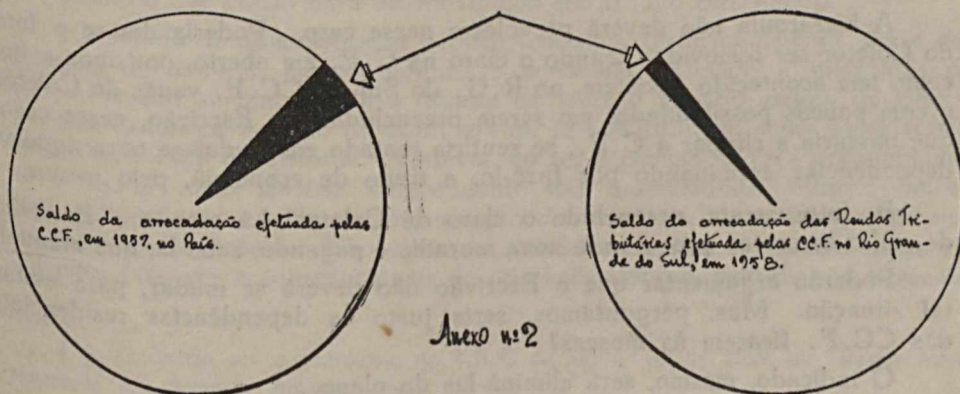
É fora de dúvida, e a simples leitura dêsse trabalho o indica, que tudo o que aqui ficou dito poderá carecer, e muito, de qualidades técnicas não só em relação ao custo dos imóveis, área dos mesmos etc. (muito embora tenhamos nos preocupado em obter informes corretos a respeito) como, também, quanto à possibilidade de execução imediata do plano.

Devemos concordar, no entanto, que a União dispendendo uns poucos por cento da arrecadação canalizada pelas CC.F. resolveria o angustiante problema não só dos aluguéis, como das péssimas condições de instalação da quase totalidade daquelas estações arrecadadoras. Em 99% (não é exagero) dos municípios do Brasil, a Coletoria Federal é, em confronto com tôdas as outras repartições públicas, quer estaduais, quer municipais, a pior instalada!



ANEXO Nº1

Proporcionalidade da despesa com a constituição de todos os prelos, em um só círculo.



Isso tem reflexo na arrecadação? A muitos poderá parecer que não, por que os impostos, taxas, etc., devidos à União são compulsórios. O contribuinte que é obrigado a recolher um determinado impôsto e deseja, de fato recolhê-lo, o faz até em repartição que tenha por sede uma barraca em pino sertão.

Mas e o fator psicológico? E a condição de humanos dos funcionários? Nada disso deverá ser levado em consideração?

O próprio respeito à uma repartição pública fica diminuído quando o contribuinte a enfrenta tendo a impressão de achar-se em um botequim de beira de estrada.

A Lei exige do Coletor que instale a C.F. em prédio que ofereça segurança e fácil acesso ao público. Quanto à facilidade de acesso, é problema solúvel. Tal facilidade implica em uma localização central. Quanto à sua segurança, sua solução depende, no mínimo, de um prédio em boas condições de conservação.

Ora, um prédio central e em boas condições é, fatalmente, de aluguel elevado.

Como cumprirá o Coletor a Lei, se a Administração não lhe dá os meios?

Ainda não sabemos qual o montante da verba que será distribuída para o pagamento dos aluguéis no exercício de 1960; mas, fatalmente, será, também, insuficiente. Já em 1959 apresenta um déficit de Cr\$ 420.000,00.

Inúmeras são as CC.F. que já não se aguentam mais nas instalações que ocupam. Sem segurança, sem o mínimo conforto; com seus móveis espalhados pelas Prefeituras, Cartórios, etc., por não caberem os mesmos em suas dependências!!

Tomamos a liberdade em sugerir que na construção dos prédios não sejam incorporadas dependências para a moradia do Coletor. Criaria, em caso contrário, uma desigualdade antipática; seria uma exceção nada recomendável. O Coletor, quase sempre, é o funcionário melhor aquinhoado com respeito aos vencimentos. Todos nós sabemos que a taxa de ocupação de imóveis é insignificante; o Coletor estaria numa situação privilegiada, pagando um aluguel irrisório, enquanto que os demais, menos afortunados, arcariam com despesa cinco ou seis vezes maior.

A hierarquia não deverá prevalecer nesse caso. Poderia dar-se o fato do Coletor ser removido, ficando o claro na C.F. em aberto, por anos a fio, como tem acontecido (existem, no R.G. do Sul, 30 CC.F. vagas de Coletor e com poucas possibilidades em serem preenchidas); o Escrivão, nesse caso, que passaria a chefiar a C.F., se sentiria tentado em mudar-se para aquelas dependências, terminando por fazê-lo, a título de economia, pelo menos.

E, futuramente, preenchido o claro de Coletor? Lá estaria o Escrivão de malas às costas, procurando nova moradia e pagando, sabe lá, que aluguel.

Poderão argumentar que o Escrivão não deverá se mudar, para evitar tal situação. Mas, perguntamos, seria justo as dependências residenciais das CC.F. ficarem às moscas?

O indicado, mesmo, será eliminá-las do plano.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Ensino Universitário de Administração Pública na Índia ()*

V.K.N. MENON

Diretor do Instituto Hindu de Administração Pública

1. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO

O início dos estudos de administração pública nas universidades hindus data de meados do período entre as duas Guerras Mundiais. O crescimento de instituições de caráter representativo, durante aquele período, fez com que o estudo e a compreensão dos complexos processos e tarefas da administração se tornassem essenciais ao funcionamento de governos municipais e provinciais autônomos. A crescente intervenção estatal em assuntos de natureza econômica e social, no decorrer da Primeira Guerra Mundial, bem como a depressão que teve lugar na década de trinta, tornaram mais freqüentes os contatos entre a administração e o povo, aumentando o interesse deste nas atividades do sistema administrativo. À medida que crescia o número de hindus recrutados para o serviço público, as universidades cada vez mais tinham sua atenção voltada para a necessidade do ensino de administração pública.

Entretanto, somente após a Segunda Guerra Mundial e depois de ter o país obtido sua independência, quando do surgimento de uma grande expansão das atividades do Estado nos setores de assistência e previdência social e do desenvolvimento, é que encenou-se um estudo sério e organizado de administração pública, começando então a desaparecer, gradualmente, o medo e o mistério que cercavam a administração sob o jugo estrangeiro.

O estudo de administração pública tem sido, tradicionalmente, parte dos estudos de história, ciência política e economia. Devido à influência da administração alienígena, até a década de vinte o próprio estudo de ciência política enquadrava-se no de economia ou se subordinava, como ramo subalterno, ao estudo da história. Todavia, ao ser a ciência política gradualmente reconhecida como matéria independente nas universidades hindus, deu-se maior atenção ao estudo da organização do Governo, tanto sob perspectiva histórica quanto atual. Não obstante, concentravam-se os estudos mais em aspectos jurídicos e constitucionais do que propriamente práticos e funcionais.

(*) Traduzido sob o patrocínio do I.B.C.A. do n.º 4. de 1959, da "Revue Internationale des Sciences Administratives".

Uma vez, porém, obtida a independência política e ampliadas as atividades do Estado nos setores de assistência e previdência social e do desenvolvimento, assumiu nova importância o estudo da administração pública. As novas tarefas com que se defronta o administrador exigem amplo conhecimento e compreensão das complexidades da vida moderna. Atualmente, a ênfase dada ao estudo de administração vai gradualmente sendo dirigida para o estudo do processo administrativo, como síntese de muitos e diversos campos do conhecimento.

Com a obtenção da autonomia, o estudo de administração pública, cujo ensino era anteriormente muito limitado, recebeu duplo estímulo. Em primeiro lugar, a retirada do poder estrangeiro determinou a ocupação de altos postos por pessoal hindu, que, por necessidade, teve que se interessar mais pela teoria e prática administrativas. Em segundo, a crescente participação do Estado em atividades de assistência e previdência social e desenvolvimento passou a exigir dos administradores novos talentos e aptidões. Esses dois fatores deram novo alento ao estudo da administração pública, preparando-se muitas instituições novas para proporcioná-lo.

2. ORGANIZAÇÃO DO ENSINO

(a) *Matérias*

De vez que o estudo da administração pública, conforme já mencionado, é geralmente considerado como fazendo parte do estudo mais amplo da ciência política, o atual objetivo do ensino é o de desenvolver no estudante o gosto pelo papel desempenhado pela administração na sociedade contemporânea, facilitando assim maior cooperação e compreensão entre a administração e os futuros cidadãos. O ensino de administração pública como cultura geral e como preparação do aluno para que ocupe seu lugar de cidadãos na comunidade, apenas indiretamente auxilia os futuros funcionários públicos. O campo de pesquisas dos estudos de administração está, ainda, em parte, para ser esboçado. O limitado volume de pesquisas que tem sido empreendido têm-se confinado, via de regra, a material histórico e documentos.

Não há treinamento direto ou indireto para o serviço público, antes da admissão do funcionário. Há, porém, escolas de treinamento em serviço para uma variedade de setores, onde se administra treinamento adequado à função específica para a qual existe o serviço ou departamento, e destinado aos funcionários admitidos.

Ainda não se processa, na Índia, o estudo avançado de administração pública, para treinamento de professores na matéria. O currículo da Escola de Administração Pública, a ser brevemente criada pelo Instituto de Administração Pública da Índia, destinar-se-á a esse tipo de ensino avançado. Será útil na preparação dos cidadãos para participação ativa nos negócios públicos, no treinamento daqueles que desejarem dedicar-se ao ensino de administração pública como carreira, bem como na preparação profissional dos que desejarem entrar para o serviço permanente, mediante concursos públicos de alto nível.

Conforme acima mencionado, o estudo da administração pública não é geralmente reconhecido como disciplina independente pelas universidades hindus, sendo que apenas poucas universidades mantêm cursos especiais e independentes da matéria para concessão de grau superior. Cerca de seis universidades concedem diploma para o curso de administração pública, sendo que a maioria das outras exige apenas um ou dois trabalhos sobre administração pública, assim mesmo facultativamente, de um modo geral, como parte do currículo para obtenção de grau em Ciência Política. Apenas duas universidades, as de Patna e Lucknow, possuem Institutos de Administração Pública.

Entre os cursos de administração pública existentes, encontramos os seguintes: Diploma superior ("Master degree") de Administração Pública nas universidades de Nagpur e Lucknow, cursos de administração pública nas universidades de Patna, Lucknow e Madras, e curso de administração econômica na universidade de Delhi.

O currículo abrange apenas tópicos diretamente relacionados com administração pública ou matérias correlatas, tais como economia e ciência política. A base dos cursos é o estudo de natureza geral, havendo muito pouco treinamento especializado em qualquer dos setores deste ramo. O estudo comparado de sistemas e práticas administrativas enquadra-se no currículo apenas como parte do estudo geral de administração pública, limitando-se geralmente a apenas três países, Índia, Reino Unido e Estados Unidos da América.

O setor em que se verifica maior interpenetração entre os currículos de administração pública e os de outros ramos é o dos cursos para concessão de diplomas e graus em administração pública e os de ciência política e economia. Os cursos de Direito incluem alguns estudos de direito constitucional e administrativo e do processo administrativo e judiciário. De igual maneira, alguns cursos de História incluem um trabalho sobre administração pública ou evolução constitucional.

b) Instituições

Na maioria das universidades, o estudo de administração pública constitui parte do Departamento de Ciência Política e, às vezes, do Departamento de Economia. Apenas a Universidade de Nagpur criou um Departamento de Administração Pública e Governo Local Autônomo. Há, entretanto, uma tendência para serem criados Institutos de Administração Pública semelhantes aos das universidades de Patna e Lucknow. Nesta última o curso será destinado aos membros do corpo docente. No caso de cursos especiais, admitir-se-ão tanto funcionários públicos como estudantes universitários.

Ensina-se ainda administração pública em escolas de treinamento direto para o serviço público, dirigidas pelos governos central e estaduais. O ensino é ministrado somente a funcionários estagiários dos níveis superiores. O ensino extra-universitário limita-se, atualmente, às escolas de treinamento em serviço. Pretende-se, no entanto, criar brevemente em Haiderabad uma faculdade para funcionários administrativos, nos mesmos moldes da que

existe em Henley-on-Thames. A instrução será ministrada predominantemente pelo "syndicate method", estando aberta a pessoal que já possua experiência e proveniente de empresas públicas e privadas, do funcionalismo público e de instituições educacionais.

As universidades têm sido criadas por lei do governo central ou estadual, conforme o caso. Os diplomas por elas concedidos são válidos para admissão em empregos públicos ou privados. As escolas de treinamento em serviço foram criadas pelos governos central e estaduais, sendo dirigidas como repartições.

A lei que cria uma universidade, estabelece seus poderes, funções e organização, determina sua condição como autarquia, permitindo-lhe processar e ser processada. Consoante as disposições da lei, a universidade pode estabelecer regulamentos, instruções e estatutos para o desempenho de suas funções. O órgão de administração superior de uma universidade é o Conselho Executivo, eleito parcialmente por uma Corte do Senado e parcialmente pelo Conselho Acadêmico, com algumas vagas de nomeação *ex-officio*. Este órgão controla as finanças e o patrimônio da universidade, cabendo-lhe ainda tomar quaisquer decisões de ordem administrativa. A organização dos estudos e outros assuntos de natureza acadêmica estão a cargo da Junta de Estudos e do Conselho Acadêmico. As escolas de treinamento em serviço encontram-se sujeitas ao respectivo governo central ou estadual.

A principal fonte de renda das universidades indianas provém das taxas de inscrição, instrução e exame, pagas pelos estudantes, recebendo ainda subvenções dos governos central e estaduais. As subvenções concedidas pelo Governo central são distribuídas de acordo com as recomendações da Comissão de Subvenções Universitárias, órgão semi-autônomo, criado por lei. Algumas universidades, também dispõem de fundos provenientes de dotações particulares, estabelecidas para fins específicos, as quais não são, porém, em grande número.

O Instituto de Administração Pública da Índia foi criado em março de 1954 sob a presidência do Primeiro Ministro da Índia, Jawaharlal Nehru, sendo subvencionado pelo governo central e dispondo de considerável auxílio proveniente da Fundação Ford. O Instituto não administra, atualmente, ensino de administração pública, havendo, entretanto, planos para a criação de uma Escola de Administração Pública.

Com exceção das instituições para treinamento em serviço, o ensino é ministrado sobretudo por professores do Departamento de Ciência Política. São eles recrutados à base de qualificações acadêmicas e trabalhos de pesquisa, consoante as exigências das autoridades universitárias para as diversas categorias de professores. Aquêles que têm a seu cargo o ensino de administração pública geralmente possuem um amplo conhecimento de ciências sociais. A maioria do corpo docente trabalha em regime de tempo integral, embora se utilize também a experiência de certos funcionários públicos através de preleções. Os professores universitários de tempo integral são geralmente professores por profissão, não se considerando a experiência como habilitação essencial para o ensino da matéria. As qualificações exigidas são diploma de nível superior, experiência de ensino por um determinado período de tempo e prova de capacidade em trabalhos de

pesquisa. Como o ensino de administração pública geralmente faz parte do programa de ciência política, o professor geralmente não possui qualquer especialização na matéria.

Há uma série de vantagens no emprêgo de professores de carreira no ensino de administração pública. Via de regra possuem eles um sólido conhecimento teórico, enfrentando a análise de problemas administrativos de forma independente e sem prevenções. Falta-lhes, entretanto, o contato com a realidade administrativa. Embora possam os professores basear algumas de suas aulas em experiência prática, nem sempre possuem uma visão ampla da matéria. O indicado seria uma combinação adequada dos dois tipos.

c) *Estudantes*

Para a admissão em curso de Ciência Política que confere grau de "Master", com exigência de um trabalho em administração pública, ou para obtenção do grau de "Master" em administração pública, os estudantes devem possuir o diploma de "Bachelor of Arts", de preferência em ciências políticas. Para inscrição em curso que confere diploma específico em administração econômica ou técnicas de governo local autônomo, basta possuir o grau de "Bachelor", ou mesmo outra qualificação inferior. Nos casos destes últimos cursos, dá preferência aos funcionários públicos, especialmente da administração municipal, não havendo, porém, qualquer discriminação quanto a religião, raça ou sexo. A fim de que se mantenha dentro do razoável o número de alunos de cada classe, as universidades, às vezes, limitam o número de vagas. A seleção de candidatos a admissão é feita predominantemente pelo mérito, determinado pelas notas ou graus obtidos em exames acadêmicos por que já tenham passado. A seleção é feita pelo Chefe do Departamento de Ciências Políticas ou de Administração Pública, conforme o caso, auxiliado por outros professores do mesmo departamento ou de outros departamentos de ciências sociais. O estudante que busca um grau universitário em ciências políticas ou administração pública nem sempre é funcionário. As classes dos cursos que conferem diploma específico em administração pública são geralmente noturnas. Os funcionários públicos locais freqüentam as aulas mediante permissão especial, e os que provêm de outras regiões geralmente obtêm licença para treinamento, continuando a pertencer ao serviço público. Os estudantes das escolas de treinamento em serviço são considerados como funcionários públicos em estágio probatório, ficando obrigados a servir ao governo, a menos que peçam demissão do serviço para o qual foram selecionados. Caso não concluem o treinamento, ficam obrigados a restituir todos os salários e ajuda de custos recebidos.

O período de estudo é considerado como estágio probatório da carreira administrativa, sendo, por conseguinte, contado como tempo de serviço, antiguidade, etc. Os funcionários nesse tipo de estágio probatório ficam, não obstante, para fins disciplinares, sujeitos às Regras de Conduta aplicáveis a todo o funcionalismo público.

Para obtenção do grau de "Master" em ciências políticas ou administração pública, efetuam-se exames universitários após dois anos de estudos, havendo também um exame parcial (que pode ser eliminatório) no final do

primeiro ano. Para os cursos que concedem diploma específico de administração pública, assim como, às vezes, no caso de funcionários em estágio probatório, exames são realizados ao fim do período de estudos.

O exame consiste, invariavelmente, de uma prova escrita, regida por um regulamento que determina a percentagem mínima de pontos exigida para cada trabalho e para a nota global. Por vezes, para cada trabalho constante do exame para obtenção do grau de "Master" há dois examinadores, um pertencente aos quadros da universidade e outro vindo de outra universidade. Nesse caso, ou a média das duas notas é aceita como nota final, ou os dois examinadores discutem o caso entre si, dando uma nota que seja aceita por ambos. É mais comum, entretanto, haver apenas um examinador por trabalho, com cerca de metade dos trabalhos corrigidos por examinadores de outra universidade.

Para aqueles que concluem satisfatoriamente o período de estudos, concedem-se os seguintes graus e diplomas: Grau de "Master" em administração pública, Diploma de administração pública, "Master" em ciências políticas (com um ou dois trabalhos sobre administração pública), doutorado ou "Master" em direito envolvendo pesquisa em ciência política.

Na Índia, a obtenção de um grau ou diploma em qualquer matéria é considerada como prova de conhecimento na matéria em causa. Assim, constitui requisito para admissão aos níveis médio e superior do serviço público a posse um grau universitário, mas não necessariamente em administração pública ou matéria correlata. Em alguns casos, para empregos em órgãos municipais, dá-se preferência aos portadores de diploma em administração local. Até o presente, o diploma ou o grau de "Master" em Administração pública não torna mais fácil a admissão a cargos da administração superior dos governos central e estaduais, os quais são preenchidos mediante concurso público, aberto a todos os que possuírem grau de nível superior, dentro dos limites de idade estabelecidos.

3. MÉTODOS DE ENSINO

O ensino é ministrado sobretudo mediante preleções. Até o presente têm sido relativamente raros os seminários e grupos sob supervisão de um professor, mas importância cada vez maior vem sendo dada aos mesmos, bem como aos estudos e observações de natureza prática, em vista da crescente complexidade da administração. O Instituto Hindu de Administração Pública organizou um seminário, de âmbito nacional, sobre "O Estudo e Ensino de Administração Pública". As discussões que então tiveram lugar abrangeram, entre outros aspectos, os meios e modos de melhorar os métodos de ensino. Acredita-se, geralmente, na Índia, que o método de preleções, empregado com exclusividade, não cria no estudante um interesse profundo pelo assunto, tendo como resultado apenas uma aquisição temporária de conhecimento mal assimilado. Ademais, as preleções não transmitem aos alunos uma compreensão segura da realidade. Os métodos de ensino seriam muito mais eficazes caso as preleções fossem suplementadas por seminários e estudos práticos.

Quando se efetua um seminário, o assunto de discussão é geralmente um relatório elaborado por um dos estudantes. Como ainda não existe material padrão que possa servir para o estudo de casos na administração hindu, este método tem seu emprego bastante limitado. Em algumas universidades, pode-se apresentar uma tese escrita em lugar de um ou dois relatórios exigidos para a obtenção do grau de "Master" em ciências políticas. Essas teses são elaboradas na base de observações e estudos diretos, sob a orientação de professores universitários. Continua-se, porém, a dar maior importância aos relatórios escritos do que à tese.

Outros métodos de ensino utilizados na Índia são as visitas a locais de serviço ou observações supervisionadas de órgãos governamentais, sendo que estas são limitadas. As vezes os estudantes universitários estagiam em um órgão administrativo, a fim de estudar o seu mecanismo para a elaboração de sua tese. No caso de instituições de treinamento em serviço, os funcionários públicos em estágio probatório ficam obrigados, após conclusão do treinamento institucional, a continuar em treinamento no cargo, por períodos variáveis. Vez por outra os funcionários administrativos de classes superiores são convidados a pronunciar conferências, que todavia não constituem parte do currículo regular de estudos.

Algumas críticas podem ser feitas ao ensino de administração pública. O método de preleções e o uso limitado de trabalhos práticos têm sido considerados inadequados para um ensino eficaz. A qualidade e o conteúdo das preleções poderiam ser melhorados se as mesmas se revestissem de um aspecto mais prático, e os seminários e grupos de debate deveriam ser utilizados mais freqüentemente. O estudo de casos, selecionados em conjunto por administradores e professores universitários, muito contribuiria para dar maior realismo e profundidade ao ensino de administração pública.

a) *Equipamento*

Atualmente, o equipamento de ensino limita-se a livros, relatórios e gráficos. A maioria dos livros didáticos são de origem americana ou inglesa, não contendo portanto material sobre administração hindu. Geralmente contêm eles um estudo geral da administração pública, não se limitando a um setor específico da matéria.

Difícilmente pode o material de estudo existente satisfazer tanto em quantidade quanto ao conteúdo abrangido. A deficiência é ainda mais pronunciada no que diz respeito a informações sobre o funcionamento interno do mecanismo governamental. O Instituto Hindu de Administração Pública, em colaboração com as universidades do país, elaborou um plano amplo para a seleção e publicação de material de estudo, estando alguns professores empenhados na elaboração de livros didáticos, mas essas tentativas ainda não obtiveram grande êxito.

Não existem na Índia leituras "clássicas" ou básicas de administração pública, a menos que se volte para os antigos clássicos como o *Artha Shastra*, de Kautily. Há, porém, vários relatórios de comissões que, por vezes, são

designadas pelos governos central e estaduais como, por exemplo, as Comissões de Investigação Administrativa de Bengal e Bombaim, os relatórios dos Srs. Gopalaswamy Ayyngar, Gorwala e Appleby. O Instituto Hindu de Administração Pública edita uma revista trimestral, "Revista Hindu de Administração Pública" que contém artigos de administradores, professores e homens públicos, baseados em idéias originais, observações e experiência, dando ainda um noticiário sobre novas aplicações no campo da administração pública. Espera-se que essa revista possa brevemente proporcionar material básico capaz de estimular novas idéias e debates sobre administração na Índia. É de se lamentar que ainda não se tenham publicado livros didáticos com estudos de casos, porquanto esse valioso método de ensino é ainda pouco empregado. Não obstante, deve-se mencionar que o Instituto Hindu propõe-se a publicar algum material de estudo incluindo descrição de casos. O auxílio e a cooperação de órgãos administrativos é indispensável para a preparação de material de estudo num país como a Índia, onde há muito pouca literatura sobre o funcionamento interno do complexo administrativo. Recentes experiências sobre o assunto indicam que, mediante contatos adequados com as autoridades administrativas, não haverá impedimentos no que se refere a sigilo administrativo.

Não há, na Índia, bibliografias especializadas sobre ciências administrativas. O Instituto Hindu de Administração Pública já iniciou trabalho para a elaboração, primeiramente, de bibliografias especializadas sobre aspectos selecionados de administração pública, devendo, posteriormente, ser compilada uma bibliografia nacional sobre administração indiana. As bibliografias elaboradas pelas Nações Unidas e pela Sra. Seckler-Hudson, sobre teoria e prática de administração pública em outros países que não a Índia, podem ser encontradas em algumas universidades que ministram ensino sobre essa matéria e no Instituto Hindu de Administração Pública. Todavia, a carência de bibliografias sobre administração hindu constitui, atualmente, empecilho às pesquisas administrativas de qualquer natureza. Há grande necessidade de bibliografias pormenorizadas sobre vários aspectos da administração hindu, bem como sobre as práticas correspondentes em países estrangeiros.

Não há, atualmente, centros de informação sobre administração pública, embora o Instituto Hindu de Administração Pública já tenha tomado as primeiras medidas nesse sentido. Os institutos de administração pública de diversas universidades indianas também já se estão empenhando em trabalho semelhante.

Considera-se, na Índia, que a cooperação internacional muito auxiliaria o desenvolvimento mais rápido dos estudos administrativos. É essencial, porém, que o material que for preparado internacionalmente não se apresente sem atrativos e muito generalizado, como decorrência de esforços feitos para fazer face a muitas e variadas necessidades.

Em vista da limitação de recursos, o pessoal a serviço de estabelecimentos de ensino é insuficiente e inadequadamente habilitado. Há uma grande necessidade de se proporcionar um quadro de professores de todos os tipos para estimular o interesse verdadeiro dos alunos.

b) Relações entre o ensino de administração pública e administração de empresas

Nas condições atuais, há uma ausência acentuada de mobilidade social, embora, ultimamente, tenha havido certa migração de funcionários públicos aposentados para cargos de direção de empresas privadas. Essa falta de mobilidade é principalmente devida às diferenças acentuadas de vencimentos e outras vantagens disponíveis nos setores público e privado.

Da mesma maneira, o ensino de administração pública e o de administração de empresas são ministrados em estabelecimentos separados. Não há muito treinamento especializado, no país, para qualquer um dos dois setores, pois mesmo o estudo de administração de empresas se encontra ainda no início. Apenas recentemente quatro universidades hindus, as de Delhi, Bombaim, Madras e Calcutá, iniciaram cursos que concedem diploma de empresas.

Em vista dos ambiciosos planos de desenvolvimento econômico e social do país e do papel crescente a ser desempenhado por empresas públicas, há cada vez maior interesse em uma unidade conceitual básica entre administração pública e de empresas. Ao mesmo tempo, reconhecem-se as diferenças básicas entre os dois estudos, como, por exemplo, objetivo do lucro em contraposição ao interesse público, exigência de prestação de contas ao público no caso de administração governamental, etc. Os estabelecimentos de ensino para administração pública e de empresas, no entanto, provavelmente continuarão separados, embora certas instituições, como o "Administrative Staff College", especialmente destinadas a tornar mais íntimos os contatos entre pessoal dos setores públicos e privado, continuem a desempenhar um papel cada vez mais importante. O Instituto Hindu de Administração Pública também está estudando um plano para o intercâmbio periódico de pessoal entre órgãos governamentais e empresas privadas, a fim de facilitar a cada um a possibilidade prática de conhecer os problemas e as dificuldades do outro.

É premente a necessidade de treinamento de pessoal para as atividades de natureza econômica e social. A amplitude e a complexidade das novas tarefas econômicas e sociais vêm exigindo, além de reforço dos serviços públicos de administração geral, a criação de um Serviço de Administração Industrial para operar e administrar empresas públicas. O serviço ainda não foi criado. Também encontram-se em exame planos para o estabelecimento de serviços especializados nos setores de ciência e engenharia. O ensino de ciências administrativas em escolas de treinamento em serviço exigiria, igualmente, não apenas concentração de estudos em setores especializados, mas também uma síntese do conhecimento especializado com outras matérias.

4. PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não há dúvida de que a existência de níveis superiores de ensino no setor de administração pública deu origem ao desenvolvimento de pesquisas, as quais, entretanto, ainda não atingiram uma fase muito adiantada, sendo efetuadas principalmente nos departamentos de ciência política ou de administração pública, ou em Institutos de Administração Pública.

Não há muitos centros de pesquisa que se ocupam de administração pública. Não obstante, a Escola de Economia e Política de Gokhale, Poona, tem levado a cabo alguns estudos nesse setor. O Instituto de Administração Pública da Universidade de Patna iniciou, há pouco tempo, alguns projetos de pesquisa, e o Instituto Hindu de Administração Pública elaborou um plano geral de pesquisas administrativas, de natureza histórica, descritiva e funcional. As várias escolas de serviço social, criadas em diversas regiões do país, estão, de certo modo, atuando como centros de pesquisa em administração de assistência social. A pesquisa é geralmente levada a efeito pelos alunos, como parte dos estudos para obtenção do grau de "Master" ou do Diploma em Serviço Social ou Administração Social.

As pesquisas acadêmicas geralmente se fazem sobre os seguintes temas: serviço público, governo municipal, organização departamental, administração da assistência social, administração pública no regime democrático, etc. Não há uma diferença muito acentuada entre pesquisa e ensino, havendo mesmo uma tendência para interpenetração de um com o outro.

Embora os dados obtidos no setor de administração pública sejam muito limitados, os estudantes geralmente preferem dedicar-se à pesquisa de documentos, limitando-se aos setores já estudados. São raros os estudos e observações originais das instituições e práticas administrativas. Elementos externos, tais como programas de reforma e planos políticos, não parecem ter grande influência, embora as exigências administrativas do país influam sobre a escolha de matérias devido aos novos programas de desenvolvimento e assistência e previdência social.

Não se procedeu ainda a um volume suficiente de pesquisas para que se possa verificar um efeito considerável sobre o ensino, embora muitas vezes os resultados das pesquisas sejam usados à guisa de exemplo.

Infelizmente, as pesquisas no setor de administração pública não estão progredindo na Índia com a rapidez necessária. Pôsto que, haja consciência de sua necessidade, ainda não há condições adequadas para que as mesmas se processem. Espera-se que o Instituto Hindu de Administração Pública desempenhe papel preponderante na promoção de pesquisas nesse setor.

Os resultados das pesquisas administrativas são publicados em vários periódicos, tais como boletins informativos de universidades, "Jornal Indiano de Ciência Política", "Jornal Indiano de Administração Pública", e o boletim do Instituto de Administração Pública da Universidade de Patna.

Olinda: Um Novo Estilo de Governo

(Integração dos Valores da Comunidade na Administração do Município)

BARRETO GUIMARÃES

Inúmeros trabalhos dignos de análise e meditação têm sido divulgados pela Revista do Serviço Público, no que se refere aos problemas do governo e administração municipal. Aliás, desde sua fundação que a Revista do Serviço Público dedica uma Seção especial aos Municípios, divulgando trabalhos rigorosamente selecionados a respeito das necessidades, reivindicações e assuntos vinculados às Comunas brasileiras. Prefeitos, Vereadores, Autoridades e Técnicos interessados na solução dos mencionados problemas acompanham, com justificada curiosidade, as iniciativas editoriais do Serviço de Documentação do D.A.S.P. — através da Revista do Serviço Público — tendo em vista a emancipação global e o desenvolvimento planejado das Unidades Elementares da Federação. Na presente edição, a Revista do Serviço Público chama a atenção dos seus leitores para a Tese do ilustre Prefeito BARRETO GUIMARÃES: “*Olinda — Um novo estilo de Governo*” (Integração dos Valores da Comunidade na Administração do Município). Trata-se de uma contribuição de mérito incontestável que o V Congresso Nacional dos Municípios recentemente encerrado na cidade do Recife, a 8 de dezembro de 1959 — aprovou, por unanimidade. Esse trabalho do Prefeito BARRETO GUIMARÃES, depois de exaustivamente debatido nas Comissões Técnicas e no Plenário do aludido Congresso, mereceu a honra de uma Recomendação Especial, no sentido de ser encaminhado a todas as Prefeituras e Câmaras Municipais do Brasil em virtude das sugestões que nele se consubstanciam relativamente à implantação, em todas as Comunas, dos “Conselhos Municipais de Desenvolvimento”. A Revista do Serviço Público, atendendo a essa Recomendação Especial do Congresso do Recife, publica a magnífica Tese do Prefeito BARRETO GUIMARÃES, conscia de que está prestando mais um valioso serviço aos Municípios Brasileiros. — (Nota da Redação).

TESE APRESENTADA PELO SR. BARRETO GUIMARÃES, PREFEITO DE OLINDA, AO V CONGRESSO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

REPASSANDO os anais da Assembléia Constituinte de Pernambuco, exatamente na resenha dos trabalhos de uma reunião realizada a 16 de maio de 1935, verificamos o entusiasmo com que sabia defender as teses municipalistas, o saudoso professor e homem público que foi Andrade Bezerra.

Chegara mesmo a afirmar que, em Sociologia Prática e em Direito Público não há problema mais interessante, a reclamar a atenção de juristas e sociólogos, do que o problema do municipalismo, ou para denominá-lo em termos mais simples, da restauração da vida local.

Um político espanhol — Maura — justificando um projeto de reforma municipal, salientava que “são motivos de coexistência geográfica, interesses comuns de vizinhança e inclinações de sociabilidade natural que vão formando os municípios. Na vida local está a iniciação da cidadania, por que o amor da adolescência é a pequena pátria”.

Poderíamos, até, recorrer à evocação de Tocqueville, no vibrante interesse pelas franquias locais dos anglo-saxônicos, quando declarava que “o município existe em todos os povos, quaisquer que sejam as suas leis e costumes. Organiza e forma tanto os reinos como as repúblicas. O município parece que saiu das mãos de Deus. É a primeira escola onde o cidadão deve aprender os seus deveres políticos e sociais.”

Vê-se com êsses poucos, mas expressivos, exemplos que é indiscutível a importância do município na formação das nacionalidades. O primeiro amor cívico, nasce realmente, nos municípios. E, se adotamos o conceito de Joaquim Nabuco que nos informa ser o *traço todo da vida o desenho da criança esquecido pelo homem, mas ao qual êle terá sempre que se cingir, sem o saber*, então, constataremos o quanto são poderosas as influências do Município, sobre cada um de nós e como são fortes os vínculos que nos ligam à vida dos municípios. Pois é no município que nós passamos a nossa infância, vivemos a adolescência e a juventude.

Araújo Cavalcanti, um dos municipalistas mais convictos e brilhantes que conhecemos, soube definir, muito bem, a posição do legislador constituinte com relação à importância do Municipalismo, quando, em seu trabalho intitulado “Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios”, afirmou que os dispositivos constitucionais configuram, embora sumariamente, os fatores que fazem das comunas os núcleos vitais da estrutura da Federação brasileira, integrada na hierarquia natural das três órbitas e indivisível na sincronia dos interesses federais, regionais ou locais.

Todos os pronunciamentos dos estudiosos do municipalismo, ressaltam a significação do Município na vida de uma Nação. Entendemos que algumas reformas precisam ser feitas no texto da nossa Carta Magna e também nas Constituições dos Estados, para que o municipalismo possa sair do plano da doutrina para a área da ação objetiva, prática e realizadora.

Alguns direitos do Município estão postergados pela União e pelo Estado e o caminho seguro que nos conduzirá à correção dessa anomalia é, realmente, a alteração dos textos constitucionais. Sempre definimos como

perigosas as reformas da Constituição. Mas a Carta Magna não é, nem poderia ser, imutável. Razões de ordem política, social ou econômica, justificam as alterações desses documentos legais.

O nosso modesto trabalho, entretanto, tem por objetivo oferecer uma diretriz aos governos municipais, para que possamos resolver alguns aspectos de determinados problemas e mesmo alguns problemas municipais, com os recursos próprios de cada comunidade.

No propósito de encaminhar o desenvolvimento desta tese pela senda do objetivismo, tornando a sua apresentação caracteristicamente prática, apresentaremos o exemplo das medidas que adotamos no Município de Olinda.

Logo as urnas do último pleito municipal anunciaram a nossa vitória, começamos a tomar providências indispensáveis à execução de um plano administrativo. Verificamos que precisávamos da participação do técnico no Governo Municipal. Pois, não seria possível realizar uma obra administrativa sem a participação dos técnicos. Mas, como fazê-lo, se os recursos financeiros da Prefeitura de Olinda não permitem que um técnico tenha remuneração superior aos vencimentos de um contínuo de repartição pública federal? Estava, assim, afastada a hipótese da participação do técnico na administração municipal, em termos de remuneração. Mas não podia prescindir da sua colaboração.

Tomamos, então, a iniciativa de organizar comissões de planejamento, integradas pelos técnicos locais. Nada menos de sete comissões, foram criadas, para o planejamento, em bases orgânicas, científicas, racionais e técnicas, de todos os setores de administração pública do Município de Olinda. Era o primeiro esforço no sentido de evitar um trabalho dispersivo, desordenado e empírico. Planejamento visa o melhor e o maior aproveitamento dos recursos aplicados e dos esforços dispendidos. Planejamento é a disciplina para a ação ordenada.

Criamos, assim, a Comissão de Planejamento Urbanístico, constituída de engenheiros e arquitetos e cujo objetivo principal é a elaboração de um Plano Diretor da cidade de Olinda, a fim de evitar o seu crescimento desordenado. Certo que essa Comissão terá de encarar uma gama de problemas com os seus múltiplos aspectos. Até por que o urbanismo tem como centro de gravitação o próprio homem. Assim, todas as indigências do homem, na sua vida em sociedade, são apreciadas pelo Urbanismo. Problemas de economia, transporte, escoamento, educação, saúde, abastecimento, água, esgotos, luz, enfim, todos os problemas da comunidade, incluindo, até, os logradouros públicos, os "play-grounds" para crianças, os jardins para velhos, as áreas comerciais e industriais, o fomento à produção de qualquer ordem, os desportos, os centros de recreação, são analisados por uma comissão que se destina a traçar um plano de urbanização para uma cidade.

A Comissão de Saúde formada por médicos, dentistas, enfermeiros, higienistas, sanitaristas e especialistas dos diversos ramos e setores da medicina.

A Comissão de Educação é outra que compõe o sistema das Comissões de Planejamento, como de resto, as de Turismo, Transportes, Abastecimentos e elaboradora do Código Tributário.

Duas razões nos levaram à criação dessas Comissões:

1ª) a necessidade de um planejamento técnico em todos os setores da administração; e

2ª) a necessidade de integração de todos os valores técnicos e de todas as camadas sociais no Governo do Município.

A constituição desses órgãos nos revelou a riqueza de valores humanos da comunidade olidense. Médicos, dentistas, advogados, economistas, estudiosos dos problemas sociais, professores, engenheiros, arquitetos, contabilistas, agrônomos, químicos, todos integrados, de agora em diante, no esforço comum de desenvolvimento do Município de Olinda.

Antes eles existiam como simples moradores da cidade. Eram forças latentes que não tinham, ainda, sido usadas em defesa da comunidade, através da colaboração direta com a administração pública. Hoje, são expressões dinâmicas, valores absolutamente integrados na luta tenaz e difícil, pelo progresso da sua comuna, fatores positivos do Governo Municipal. Melhor identificados com os problemas locais, contribuindo para a sua solução definitiva e, o que é mais importante, consolidando a sua consciência municipalista. Pois, o municipalismo é dinamismo, é esforço constante pela fixação do homem à sua gleba, é luta pelo progresso das comunas e pela sua independência de toda ordem. É um movimento da emancipação que exige a participação de todos. E só com uma tomada de consciência do problema, seria possível conduzir o povo para a batalha municipalista.

Distribuídos esses valores nas diversas comissões técnicas o que nos restava era tornar possível a integração das chamadas massas populares no Governo Municipal. Para isto, adotamos o chamado Gabinete de Campo do Prefeito de Olinda: uma barraca de lona, desmontável, com mesa rústica e bancos simples, instalada nas zonas pobres da cidade para que o Governo chegue até o povo. Foi a substituição da frase demagógica e já transformada em lugar comum — as portas do Palácio estão abertas para o povo — por uma realidade incontestável, consubstanciada na presença do governante junto às populações desajustadas e infelizes.

Nessa barraca — verdadeiro gabinete portátil — instalada periodicamente em cada zona pobre da cidade, fazemos reuniões com os nossos auxiliares imediatos, sob as vistas da população local que dela se aproxima, ouvindo, dessa forma, os debates que travamos sobre os problemas de interesse geral sobre os que digam respeito àquela determinada localidade.

Depois dessas reuniões com os diretores, saímos para verificar "in-loco" as necessidades do bairro ou distrito e, em seguida, realizamos uma audiência pública.

O Prefeito deixa de ser uma figura mitológica, inabordável, inacessível, para se transformar num homem comum, com quem se fala, de quem se discorda e com quem se debate as necessidades locais. O povo se integra, por esse processo, na administração do município.

Tôdas as camadas sociais estão, assim, ligadas ao Governo, participando dêle, sentindo-se também Governo, o que é altamente democrático.

Mas essas comissões de planejamento que funcionam sem ônus para a Prefeitura, deixarão de existir quando terminarem a sua tarefa específica, organizarem os seus planos. Têm vida curta, como se vê. Era preciso, então, que se criasse um órgão, sob inspiração dos mesmos propósitos e fundamentados nas mesmas causas e nos mesmos critérios que nos levaram à criação das comissões de planejamentos, mas de vida permanente, para substituir as referidas comissões. Órgão consultivo, formado, também, por engenheiros, urbanistas, arquitetos, professores, advogados, médicos, dentistas, economistas, sociólogos, contabilistas, farmacêuticos, agrônomos, químicos, funcionários públicos, operários, estudantes e representantes do Clero, das Forças Armadas, da indústria e do comércio, da oposição e do governo na Câmara Municipal. Esse órgão será o *Conselho de Desenvolvimento do Município de Olinda*, que funcionará, permanentemente, como órgão consultivo e sob a presidência do Vice-Prefeito do Município, o advogado Benjamim de Aguiar Machado.

Com essa base e sobre êsses alicerces, poderemos realizar um governo com as seguintes diretrizes:

- a) integração de todos os valores técnicos na administração;
- b) integração de tôdas as camadas sociais no Governo do Município;
- c) aplicação racional e com a maior rentabilidade possível dos poucos recursos financeiros da Prefeitura;
- d) dinamização de todos os valores da comunidade no sentido do bem comum;
- e) orientação democrática do governo com a participação de todos, sem a exclusão de nenhum; e
- f) formação de uma consciência municipalista.

CONCLUSÃO

O que sugerimos, então, é o seguinte:

1.) Criação em todos os municípios do Brasil, dessas Comissões de Planejamento, de acordo com as possibilidades de cada um dêles, para que o plano de governo seja apoiado em bases técnicas, orgânicas, racionais e científicas, fugindo ao empirismo e à dispersão decorrente da improvisação e para que se torne uma realidade a integração de todos os valores humanos da comunidade do Governo do Município.

2º) Criação, em todos os municípios do Brasil, de um órgão consultivo, formado na obediência ao mesmo critério e sob inspiração das mesmas causas que orientaram a formação das Comissões de Planejamento. Se as Comissões de Planejamento têm vida curta, êsse órgão tem caráter de permanência e deve chamar-se Conselho Municipal de Desenvolvimento.

Olinda, novembro de 1959. — Barreto Guimarães, Prefeito de Olinda.

DISCURSO DE POSSE

Sr. Presidente da Câmara de Vereadores de Olinda

Srs. Vereadores

Autoridades

Senhoras e senhores.

Participando dêste ato solene e sendo empossado no cargo de Prefeito do Município de Olinda perante esta Câmara Municipal, não o faço, apenas, com o entusiasmo de um democrata que cumpre um dispositivo da nossa Constituição. Nem interpreto esta solenidade pelo formalismo de que ela possa se revestir. Estou aqui, também, impelido pela vontade de prestar homenagem que considero das mais justas a todos os senhores vereadores que integram esta Câmara. Oposicionistas ou governistas, na realidade, eles são, minhas senhoras e meus senhores, os detentores de mandatos populares conquistados legítima e democraticamente, depois de uma campanha política, às vezes caracterizada pela aspereza das investidas e nem sempre à altura do melhor estilo pernambucano e da tradicional fidalguia dos olidenses, mas, em última análise, reveladora da maturidade política do nosso povo.

Preciso dizer aos vereadores olidenses, que tenho sido, em muitas oportunidades, um ardoroso defensor desta Casa, contra muitas acusações que lhe são feitas, por quem, naturalmente, desconhecendo a autenticidade dos vossos mandatos, procura anular o vosso espírito público e negar o idealismo das vossas deliberações. E esta minha atitude não exige retribuição. Pois é ditada pela observação que venho fazendo do vosso empenho em defesa do interesse coletivo e inspirada no mais alto sentimento de justiça. Estou certo, portanto, de que estamos orientados para o mesmo sentido. Temos uma tarefa comum a realizar: a grandiosa tarefa do soerguimento e do progresso de Olinda.

Conheceis, como eu, os problemas e as imensas dificuldades que nos esperam. Vamos governar uma cidade cuja população ultrapassou de 100 mil habitantes, com uma receita de 50 milhões de cruzeiros, quase toda ela comprometida com pagamento de pessoal. E nem por isto, os operários, as professoras e o funcionalismo têm recebido, em dia, os seus salários e vencimentos. Aqui, quando o obituário geral atinge a 82 pessoas, vamos encontrar 50 crianças entre 0 e 1 ano. Um índice de mortalidade infantil, portanto, somente comparável aos das regiões mais subdesenvolvidas do mundo. Vamos governar uma cidade em que, no capítulo da educação, um exemplo, apenas, seria bastante para traduzir a indigência em que vive o nosso povo. Além de um apavorante índice de analfabetismo, presenciamos, todos os anos, ao desolador espetáculo de milhares de crianças voltando para as suas casas, sob os olhares de frustração dos seus pais, porque não conseguem matriculas nas escolas públicas e nas obras sociais. O mínimo de conforto que deve ser possibilitado a uma população, por um bom serviço de abastecimento d'água, não chega às casas dos olidenses. A distribuição de energia elétrica é precária e êste serviço industrializado da Prefeitura, é dos mais deficitários. Situada tão próxima à capital pernambucana, Olinda ainda

não recebeu os benefícios do saneamento, com instalação de esgotos. Não temos mercado de trabalho em correspondência com o mínimo das necessidades da nossa população. Vamos governar uma cidade em que nos morros, córregos, alagados e praias distantes, constatamos a presença de uma população superior a 60.000 habitantes, quase toda ela atingida pelas mais diversas formas de servidão humana.

A minha primeira identificação com este povo pobre de Olinda, data de muitos anos, quando, sentindo a miséria da fome, do desemprego, da ignorância e da doença, presente à vida nos mocambos, parti para uma arrancada atrevida e cheia de ousadia — como toda ação estimulada pelo idealismo dos jovens — consubstanciada numa obra social — síntese de uma tentativa de educação popular — que ainda hoje, atenua o drama dessas populações desajustadas. Posso, assim, falar-vos com a autoridade que me é conferida pela experiência dessa atividade social, sobre, já não sei se poderia dizer a vida ou melhor diria, a sobrevivência dessa gente pobre da nossa terra.

Se a alguém não comover o sofrimento dêsses milhares de brasileiros, haverá, sem dúvida, de tocar à sua sensibilidade o estoicismo e sobretudo a resignação de todos êles. É tudo assim, grotesco e impressionante no seu aspecto, às vezes dramático. E' tudo, assim, reclamando dos administradores públicos firmeza, coragem e ânimo forte, para que alguma coisa seja feita diante do quase tudo que está por fazer. Mas, com a compreensão do povo e o nosso entendimento, haveremos de realizar um trabalho que possa ser a demonstração do nosso espírito público e a revelação do nosso inabalável propósito de servir à coletividade olidense.

O dever que me impõe a condição de chefe do Governo Municipal de Olinda, animado pelo sentimento de solidariedade humana e pelo patriotismo, fatores que terei de ter sempre presentes no exercício do meu mandato, reclamam de mim uma atenção especial para os problemas dessas inferiores camadas sociais. Essa minha decisão é irreversível. Dêsse roteiro ninguém me afastará.

Não posso, entretanto, esquecer ou desprezar aquelas providências administrativas que, ligadas aos fatores de progresso e desenvolvimento do município, serão as veredas por onde canalizaremos os recursos financeiros indispensáveis à execução de obras públicas que visem o bem-estar social.

Srs. Vereadores — Somos, na verdade, dois Podêres autônomos, independentes e harmoniosos entre si. Mas quase nada poderia fazer sem a vossa indispensável colaboração, sem o permanente apoio desta Casa. Confio em que este apoio não me faltará nunca. E, assim, poderemos juntos e com a solidariedade do povo, sair vitoriosos dessa luta que estamos iniciando agora. Luta árdua, tenaz e difícil, mas cujos fins, que não são outros senão o progresso de Olinda e a felicidade do povo, representarão o maior estímulo para que nela permaneçamos e a causa do otimismo que será a constante das nossas atividades.

Vamos traçar novos rumos para a nossa terra comum. Vamos planejar para a ação. Vamos trabalhar para que não sejam traídas ou negadas as tradições desta velha e histórica cidade de Olinda. Vamos lutar por um

povo que confia em nós e que muito espera da nossa capacidade de realização.

Quero, agora, declarar que não conheço e nem poderia conhecer o limite da minha vida pública. Mas, qualquer que ele venha a ser, não creio na existência de muitos títulos que possa conquistar e que se nivelem à posição honrosa e à importância histórica do título de Prefeito de Olinda e do galardão da confiança dos olidenses.

Berço da nacionalidade brasileira, através de embates os mais renhidos, em que os nossos antepassados revelaram o seu heroísmo e a sua inexcedível pugacidade. Teatro das lutas mais belas e dignificantes em defesa das liberdades, quando os antigos escreveram, aqui, nestas colinas seculares e nestes sítios históricos, as mais admiráveis páginas da nossa emancipação política e cultural. Sede de instalação dos Cursos Jurídicos e dos mais notáveis movimentos culturais do Brasil. Pioneira dos anseios republicanos dos brasileiros e até das cruzadas abolicionistas, Olinda ainda tem nas suas igrejas vetustas, nos conventos, nas ruínas dos fortes, no casario antigo, os símbolos da sua proeminência na formação da História do Brasil. Aqui estão as matrizes da nacionalidade brasileira. Podeis, então, aquilatar o meu entusiasmo ao ser empossado no cargo de Prefeito de todos os olidenses.

Srs. Vereadores — ao partirmos para esta peleja em defesa do nosso povo e desta querida cidade de Olinda, volvamos o pensamento para os destinos da nossa Pátria. A desarticulação dos partidos políticos que estão desacreditados perante a opinião pública, quando sabemos que eles são o sustentáculo da Democracia. A crise de liderança política dando origem aos comandos carismáticos. A crise moral que impede, aqui e ali, a honesta aplicação do dinheiro do povo. Todas essas fendas abertas na estrutura política, social e financeira do Brasil, estão a reclamar de todos nós um esforço de todas as horas e uma luta de todos os instantes, para, sob inspiração realmente patriótica, oferecermos, com exemplos de renúncia e desprendimento, a nossa contribuição para o fortalecimento da democracia brasileira.

Que Deus nos ajude a defender o Brasil e Pernambuco e a lutar, sem desfalecimentos pela grandeza de Olinda e pela felicidade do seu povo.

Planejamento, Construção e Aparelhamento da "Casa dos Municípios" em Brasília Mensagem do Presidente Juscelino Kubitschek sobre a sede própria da A.B.M.

ANIZ BADRA
Deputado Federal

A Revista do Serviço Público divulga, na presente edição, para conhecimento de seus leitores e assinantes notadamente as Prefeituras e Câmaras Municipais — a Mensagem de Sua Excelência, o Presidente da República, Doutor Juscelino Kubitschek de Oliveira, encaminhada ao Congresso Nacional em 9 de dezembro de 1959, acompanhada de Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Educação e Cultura, o crédito especial de Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros) para as despesas de planejamento, construção e aparelhamento da "Casa dos Municípios" — sede própria da A.B.M. em Brasília. O referido Projeto, que recebeu, na Câmara Federal o nº 1.375-59, tem como finalidade prestigiar e acelerar a iniciativa do eminente Deputado Aniz Badra, representante de São Paulo na Câmara dos Deputados, relativa à construção da "Casa dos Municípios" consubstanciada no Projeto de Lei nº 1.008-59, em andamento nas Comissões Técnicas do Congresso Nacional. A Revista do Serviço Público publica, simultaneamente com os mencionados Projetos 1.375 e 1.008, a Resolução conjunta dos Presidentes da A.B.M. e das Associações Regionais de Municípios de 30 de outubro de 1959 e informações relativas ao magno empreendimento. A campanha nacional pela construção da "Casa dos Municípios", em Brasília, já teve início, em todo o País, havendo o V Congresso Nacional dos Municípios, realizado em dezembro de 1959, na cidade do Recife, deliberado sobre essa reivindicação fundamental das Prefeituras e Câmaras de Vereadores manifestando-lhe, com os seus aplausos, a mais irrestrita solidariedade. (Nota da Redação)

I — PROJETO Nº 1.008 — 1959

Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Educação e Cultura, o crédito especial de Cr\$ 25.000.000,00 para planejamento, construção e aparelhamento da "Casa dos Municípios", em Brasília, e dá outras providências.

(Do Sr. Aniz Badra)

(Às Comissões de Educação e Cultura, de Orçamento e Fiscalização Financeira e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo Ministério da Educação e Cultura, o crédito especial de Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros) para ocorrer às despesas de planejamento, construção e aparelhamento da "Casa dos Municípios", em Brasília.

Art. 2º A "Casa dos Municípios" é o imóvel destinado, em Brasília, à sede permanente da Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.).

Art. 3º Além da finalidade primordial referida no artigo anterior a "Casa dos Municípios" servirá, também, como uma Instituição vinculada ao Movimento Municipalista no tocante as suas atividades educativas, culturais e sociais tais como consubstanciadas nos Programas de Trabalho da Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.).

Parágrafo único — A "Casa dos Municípios" disporá para êsse fim, de alojamentos, instalações adequadas e escritórios permanentes destinados a pesquisas, estudos, cursos, conferências, laboratórios, serviços de secretaria, assistência-técnica e assim sucessivamente.

Art. 4º A Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.) estabelecerá as condições de plena e eficiente utilização dos alojamentos, instalações, escritórios e serviços da "Casa dos Municípios" de tal forma que sejam atendidas, com prioridade absoluta, as Prefeituras, Câmaras Municipais Instituições ou quaisquer Autoridades — devidamente credenciadas — que se encontrarem em Brasília a serviço dos Municípios.

Art. 5º O crédito especial aberto nos termos do art. 1º será automaticamente registrado pelo Tribunal de Contas e distribuído ao Tesouro Nacional à disposição da Entidade beneficiária, a A.B.M., a qual deverá prestar contas da aplicação da importância recebida, na forma da Lei.

Art. 6º A Associação Brasileira de Municípios providenciará a imediata transferência do crédito ora autorizado, no montante de Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros), à Comissão Nacional Construtora da "Casa dos Municípios" especialmente eleita para êsse fim, ao ensejo do V Congresso dos Municípios Brasileiros, a ser realizado de 1º a 8 de dezembro do corrente ano, na cidade do Recife.

Art. 7º A Comissão Nacional Construtora da "Casa dos Municípios", organizará, de imediato, uma Secretaria Executiva para a qual somente

poderão ser designados técnicos de administração, e economistas, engenheiros de comprovada capacidade profissional, notória idoneidade moral e vinculação ao Movimento Municipalista devidamente comprovada por serviços prestados ao referido Movimento.

Art. 8º Na hipótese em que o mencionado crédito especial não seja aberto, o seu quantitativo global será incluído com a mesma destinação no primeiro Orçamento Federal que se elaborar.

Art 9º O Orçamento Geral da União consignará anualmente à Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.) durante três exercícios financeiros consecutivos, anexo do Ministério da Educação e Cultura, Divisão de Orçamento (Encargos Gerais), a dotação de Cr\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros) especificamente vinculada à "Casa dos Municípios", destinados à sua manutenção e adequado aparelhamento.

Art 10. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

A construção da Casa dos Municípios, em Brasília, é uma das reivindicações fundamentais das Prefeituras e Câmaras de Vereadores de todo o Brasil.

Empreendimento eminentemente objetivo, a Casa dos Municípios será, em breve, uma esplêndida realidade, acolhendo, no cenário magnífico da nova Capital, prefeitos, vereadores, parlamentares, técnicos, autoridades e estudiosos, de todas as Unidades da Federação que porventura se dirijam a Brasília, a serviço das respectivas Comunas.

A Sede própria da Associação Brasileira de Municípios será construída, em Brasília, como uma imperiosa exigência das Prefeituras e Câmaras dos Estados e Territórios, em sua totalidade. De fato, os interesses, problemas, necessidades e reivindicações permanentes dos Municípios junto aos Ministérios, Entidades, Autarquias, Órgãos e Instituições integrantes da Administração Federal estão reclamando, de forma categórica e inadiável, o início imediato das obras de construção da Casa dos Municípios.

O Brasil inteiro participará da realização desse empreendimento patrocinado pelas Associações, organismos e personalidades integrada no Movimento Municipalista Brasileiro. A sede própria da A.B.M., em Brasília proporcionará ao Movimento Municipalista condições eficientes de trabalho organizado e funcionamento satisfatórios, além de ser um fator decisivo para sua consolidação, fortalecimento e crescente prestígio — fatores condicionantes de êxito na luta pelo advento das nobres conquistas e realizações do Municipalismo.

Em Brasília, a *Casa dos Municípios* disporá de alojamentos, escritórios e instalações adequadas à prestação de serviços de toda ordem, notadamente no tocante à assistência técnica, jurídica e cultural, à realização de cursos, conferências, reuniões trabalhos de secretaria — em síntese, tudo que for necessário para que os prefeitos, vereadores e autoridades municipais de todo

o País possam trabalhar, com eficiência e segurança, em benefício das respectivas Comunas.

A Associação Paulista de Municípios já deu início à indispensável mobilização de todos os municipalistas brasileiros em torno do Projeto de Lei que estabelece a contribuição financeira do Governo Federal para acelerar os trabalhos de construção da *Casa dos Municípios* prestigiando, ao mesmo tempo, de todas as formas, o Congresso Nacional, cujo apoio tornará possível concretizar uma das mais decisivas reivindicações prioritária do Movimento Municipalista.

Os Nobres representantes do Povo Brasileiro, na Câmara Federal e no Senado terão, destarte, uma oportunidade excepcional de prestar às Prefeituras, às Câmaras de Vereadores, à A.B.M. e às Associações Regionais de Municípios. um serviço inapreciável, concreto e decisivo. São Paulo se congratula neste momento, muito especialmente, com o Território do Rio Branco e o Estado de Pernambuco, cujos representantes no Conselho Deliberativo da A.B.M., Dr. Araújo Cavalcanti — respectivamente Chefe da Assessoria Técnica do V Congresso Nacional de Municípios e Deputado Almany Sampaio, Presidente da Associação Pernambucana de Municípios — tomaram a iniciativa de sugerir, planejar e construir a Casa dos Municípios conjuntamente com a Associação Paulista de Municípios.

Já se encontra em pleno andamento, por outro lado, um movimento nacional de envergadura para convocar os nossos melhores engenheiros, arquitetos e técnicos. — simultaneamente com a mais ampla participação popular, a fim de que se levante, em Brasília, a Casa dos Municípios — ponto de partida para um Municipalismo de novo tipo, — mais prático e mais dinâmico, — base indispensável de conquistas mais amplas com o advento de uma nova e decisiva etapa.

Observação: A seguir, a *Mensagem do Presidente Juscelino Kubitschek ao Congresso Nacional* (Projeto nº 1.375/59) que dispõe sobre a “*Casa dos Municípios*”, em Brasília (Documento II) e o Relatório da Assessoria Técnica do V Congresso Nacional dos Municípios, realizado em dezembro de 1959, na cidade do Recife contendo informações sobre o empreendimento (Documento III).

II — PROJETO Nº 1.375 — 1959

Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Educação e Cultura, o crédito especial de Cr\$ 25.000.000,00, para as despesas de planejamento e construção da “Casa dos Municípios”, em Brasília, e dá outras providências.

(Do Poder Executivo)

(Às Comissões de Constituição e Justiça; de Finanças e de Orçamento e Fiscalização Financeira)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo Ministério da Educação e Cultura, o crédito especial de Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco

milhões de cruzeiros), para ocorrer às despesas de planejamento, construção e aparelhamento da "Casa dos Municípios", em Brasília.

Art. 2º A "Casa dos Municípios" é o imóvel destinado, em Brasília, à sede permanente da Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.).

Art. 3º A "Casa dos Municípios" deverá manter instalações adequadas, destinadas a pesquisas, estudos, cursos, conferências, e laboratórios, serviços de secretaria e assistência técnica.

Art. 4º A Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.) estabelecerá condições de plena e eficiente utilização das instalações, e serviços da "Casa dos Municípios", de tal forma que sejam atendidas, com prioridade absoluta, as Prefeituras, Câmaras Municipais, Instituições ou quaisquer autoridades — devidamente credenciadas — que se encontrarem em Brasília a serviço dos Municípios.

Art. 5º O crédito especial aberto nos termos do art. 1º será automaticamente registrado pelo Tribunal de Contas e distribuído ao Tesouro Nacional à disposição da Entidade beneficiária, a A.B.M., a qual deverá prestar contas da aplicação da importância recebida, na forma da Lei.

Art. 6º A Associação Brasileira de Municípios providenciará imediata transferência do crédito ora autorizado, no montante de Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros), a uma Comissão Nacional Construtora da "Casa dos Municípios", que deverá ser instituída para tal fim.

Art. 7º O Orçamento Geral da União consignará, anualmente, à Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.), durante três exercícios financeiros consecutivos, a dotação de Cr\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros), especificamente vinculada à "Casa dos Municípios", destinados à sua manutenção e adequado aparelhamento.

Art. 8º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

MENSAGEM Nº 555, DE 1959 DO PODER EXECUTIVO

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional:

De acordo com o artigo 67, da Constituição, tenho a honra de submeter à consideração de Vossas Excelências o incluso projeto de lei, que autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Educação e Cultura o crédito especial de Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros), destinado às despesas de planejamento e construção da "Casa dos Municípios", em Brasília, e dá outras providências.

A iniciativa é de alta relevância nacional, pois concretiza e enseja medidas indispensáveis de assistência integral a todos os Municípios Brasileiros, vinculados que se acham à obra mais importante do meu governo, que é a interiorização econômica, política, social e cultural do País, cristalizada na realização de Brasília, ideal acalentado e justamente preconizado por todos os nossos Constituintes Republicanos.

A "Casa dos Municípios" será precisamente o imóvel destinado, em Brasília, à sede permanente da Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.).

Esta benemérita instituição é uma decorrência do espírito municipalista, tão bem espelhado no texto da nossa Carta Magna e que o meu governo interpreta desde a primeira hora como uma constante a que não tem faltado o civismo e a compreensão dos mais diversos representantes da soberania popular em todo o nosso imenso território.

Indiscutível, pois, o alcance da providência que agora exponho ao exame do Congresso Nacional, visto que importa, em definitivo, consolidar atividades nobres e altruistas, consubstanciadas nos Programas de Trabalho da Associação Brasileira de Municípios.

Com as dotações constantes do projeto de lei que tenho a honra de encaminhar, presentemente à apreciação de Vossas Excelências, ficará a Associação Brasileira de Municípios em condições de atender às suas altas finalidades, elevando-se, em padrões de merecida grandeza, o conceito superior que já desfruta no seio da comunidade nacional.

Rio de Janeiro, em 9 de dezembro de 1959. — *Juscelino Kubitschek.*

III — CONSTRUÇÃO DA “CASA DOS MUNICÍPIOS”, EM BRASÍLIA

(Do Relatório da Assessoria Técnica)

A fim de proporcionar resultados concretos imediatos ao Congresso do Recife, sugeri ao eminente Presidente da Associação Paulista de Municípios, Deputado Aniz Badra, a apresentação, na Câmara Federal de um Projeto de Lei, devidamente justificado, dispondo sobre a abertura de crédito especial de Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros) para planejamento, construção e aparelhamento da “Casa dos Municípios”, em Brasília (Sede Própria da A.B.M.). O incansável representante paulista com sua proverbial capacidade, patriotismo e alto espírito de colaboração aperfeiçoou o Projeto de Lei 1.008/59 e promoveu, em tórno do mesmo, um movimento de proporções extraordinárias. O Deputado Aniz Badra desenvolveu uma atuação surpreendente, de tal forma que a “Casa dos Municípios” será, dentro em breve, uma esplêndida realidade. Da mesma forma cabe-me realçar a decisiva participação do Deputado Almany Sampaio, dinâmico Presidente da Associação Pernambucana dos Municípios, tanto na elaboração do Projeto da “Casa dos Municípios”, como no planejamento e organização da Campanha Nacional que deverá acelerar a realização desse magno empreendimento. As sugestões, o apoio concreto e a permanente colaboração do ilustre Líder pernambucano credenciam-no ao profundo reconhecimento da Assessoria Técnica e à gratidão de todos os Municipalistas do Brasil. A energia e rara combatividade dos Presidentes Almany Sampaio e Aniz Badra constituem uma garantia do êxito integral da Campanha Nacional de Construção da “Casa dos Municípios”. A Sede Própria da A.B.M. na nova Capital consubstancia, de resto, uma das reivindicações prioritárias das Prefeituras, Câmaras de Vereadores e Entidades Municipa- listas de todo o Brasil. O Projeto 1.008/59 estabelece medidas sumamente objetivas de interesse nacional. A “Casa dos Municípios” disporá de alojamentos, instalações adequadas, escritórios — em síntese, tudo que fôr neces- sário às autoridades municipais, prefeitos, vereadores ou seus representantes

autorizados quando, a serviço das Comunas, tenham de tratar dos respectivos problemas, em Brasília, junto aos Podêres Constituídos, notadamente no tocante ao desembaraço de processos nos Ministérios, liberação de verbas e assim por diante. *Basta um Projeto como êsse para demonstrar que a Assessoria Técnica cumpriu com o seu dever e assegurou ao Congresso do Recife excepcionais condições de objetividade e espírito prático.*

O Projeto 1.008/59 justifica — sòmente êle — o funcionamento da Assessoria Técnica e representa, talvez, a contribuição máxima que se poderia prestar ao Movimento Municipalista, à A.B.M. e às Entidades Regionais.

Início da Campanha Nacional de Construção da “Casa dos Municípios

Durante a Primeira Reunião dos Presidentes das Associações Regionais de Municípios convocada pelo Conselho Diretor da A.B.M., a 30 de outubro de 1959, teve início a Campanha Nacional de Construção da “Casa dos Municípios”, através do pronunciamento do Deputado Almany Sampaio, apresentando uma Resolução que foi aprovada por unanimidade. A importância dêsse pronunciamento justifica a sua transcrição. É o seguinte o teor do documento: ... “O Deputado ALMANY SAMPAIO: — A Associação Pernambucana de Municípios tem a satisfação de manifestar seu irrestrito apoio e integral solidariedade à Campanha Nacional de construção da sede própria da A.B.M., em Brasília e tem certeza de que será acompanhada pela totalidade das Prefeituras e Câmaras Municipais de todo o Brasil.

Os prefeitos, vereadores, técnicos, autoridades e estudiosos integrados no Movimento Municipalista Brasileiro, em sua esmagadora maioria, prestigiarão, no momento oportuno, a arrojada iniciativa consubstanciada na construção da “Casa dos Municípios”, na futura capital do País.

Pernambuco faz questão de acentuar sua profunda simpatia pelas atividades e esforços pioneiros que o Território do Rio Branco e São Paulo vêm desenvolvendo no sentido de transformar em esplêndida realidade a “Casa dos Municípios” que já se firma como uma necessidade imperiosa em face das perspectivas decorrentes da mudança da Capital para Brasília, programada para abril de 1960.

A Associação Pernambucana de Municípios, não sòmente aplaude, com veemência, as propostas eminentemente concretas dos prezados companheiros Araújo Cavalcanti e Aniz Badra — representantes daquelas Unidades da Federação no Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios — como vai promover, por todos os meios ao seu alcance, a realização concreta do magno empreendimento. Fiel às mais legítimas tradições de pioneirismo, objetividade e capacidade realizadora, a Associação Pernambucana de Municípios associa-se, desde já, com satisfação e confiança à ação conjunta promovida pelo Território do Rio Branco e São Paulo, cujo êxito integral se antecipa como um dos mais úteis e decisivos resultados práticos do V Congresso Nacional de Municípios a ser realizado na Cidade do Recife, — na primeira semana de dezembro vindoura. A colaboração maciça e positiva do Povo Brasileiro surpreenderá, certamente, a Nação, e servirá como um estímulo precioso.

A Associação Pernambucana de Municípios empregará todos os seus esforços, conjuntamente com Entidades congêneres, a fim de que na construção da "Casa dos Municípios", — além das Prefeituras, Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas, Órgãos governamentais, Instituições educativas e culturais, Sindicatos, Cooperativas, Associações de Classes e Empresas idôneas — participem todos os brasileiros, que assim o desejarem, numa demonstração da capacidade e pujança do Movimento Municipalista como uma força eminentemente popular.

Entende a Associação Pernambucana de Municípios que a construção da "Casa dos Municípios", em Brasília, é uma oportunidade ideal para renovar, fortalecer e dinamizar o Movimento Municipalista acelerando a conquista dos seus objetivos prioritários.

A Campanha Nacional destinada a construir, no mais breve prazo possível, a Sede Própria da A.B.M. tem, ao mesmo tempo, o sentido de um movimento de envergadura no roteiro da unidade, coesão e harmonia das Entidades e Líderes que integram o Movimento Municipalista.

Oportunamente a Associação Pernambucana de Municípios divulgará, com todos os seus pormenores, os objetivos específicos, composições, programas de trabalho e demais providências da Campanha Nacional cujas linhas de ação e características foram objeto de sugestão formulada a 27 de maio de 1957 ao Engenheiro Celso Mello de Azevedo, — então Prefeito de Belo Horizonte e atual Presidente da A.B.M. — pelo Conselheiro Araújo Cavalcanti, representante do Território do Rio Branco e Chefe da Assessoria Técnica do Congresso do Recife. A referida Campanha compreende em seus delineamentos gerais:

1º) Organização de um Movimento Nacional, tendo em vista a construção da Sede Própria da A.B.M., liderada por uma Comissão Especial da qual farão parte os Presidentes de tôdas as Associações de Municípios;

2º) Atuação descentralizada do referido Movimento;

3º) Planejamento e execução de um Concurso de âmbito nacional para elaboração dos projetos da "Casa dos Municípios". Neste sentido deverão ser convocados os melhores engenheiros e arquitetos do Brasil;

4º) Estabelecimento de prêmios especiais totalizando Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros) para os melhores Projetos que forem selecionados por uma Banca Examinadora constituída das figuras exponenciais da engenharia e da arquitetura brasileira;

5º) Entendimentos especiais com a NOVACAP;

6º) Providências relativas à abertura de créditos do montante de Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros) como contribuição do Governo Federal, no Orçamento Geral da União, destinados a ocorrer às despesas de início das obras de construção da "Casa dos Municípios", em Brasília;

7º) Campanha financeira de proporções nacionais, na base de um dia de trabalho de cada vereador, prefeito ou municipalista — contribuição voluntária, de maneira que todos os brasileiros integrados no Movimento Municipalista tenham uma oportunidade de participar diretamente, do esforço nacional para construção da "Casa dos Municípios".

I REUNIÃO CONJUNTA DOS PRESIDENTES DA A.B.M. E DAS ASSOCIAÇÕES REGIONAIS DE MUNICÍPIOS

Resolução

Resolução Conjunta dos Presidentes da Associação Brasileira e das Associações Regionais de Municípios.

1º) Fica o Conselheiro pelo Território Federal do Rio Branco. Professor Araújo Cavalcanti, autorizado a planejar, organizar e executar a Campanha Nacional de Construção da "Casa dos Municípios" (Sede Própria da A.B.M., em Brasília).

2º) A A.B.M. proporcionará ao Conselheiro Araújo Cavalcanti os recursos e meios materiais necessários à execução da referida Campanha.

— *Almany Sampaio*, Presidente da Associação Pernambucana de Municípios.

Aniz Badra, Presidente da Associação Paulista de Municípios

Messias de Souza Costa, Presidente da Associação Goiana de Municípios

Manoel Moreira Camargo, Presidente da Ass. Espírito Santense de Municípios

Deputado Osmar Cunha, Presidente da Associação Catarinense de Municípios

José Patrício Franco, Representante da Associação Piauiense de Municípios

José Fernandes Vieira, Secretário-Geral da Federação dos Municípios da Paraíba

José Bento Neves, Presidente da Associação Maranhense de Municípios

Luiz Inácio Ribeiro Coutinho, Presidente da Associação Paraibana de Municípios

Gervásio Bacelar, Representante da Associação dos Municípios da Bahia (Vice-Presidente).

Josino Alves da Rocha Loures, Presidente da Associação dos Municípios do Paraná

Raymundo Aluizio Chagas, Presidente da Associação do Ceará (*)

(Seguem-se várias outras assinaturas ilegíveis)

(*) Cap. III, do Relatório da Assessoria Técnica do V Congresso dos Municípios).

A Cômrua no Regime de Proibição de Acumular

CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA

Os Capelães-Militares não são militares nem funcionários públicos civis, para efeito de licença prêmio, e isso ficou convenientemente esclarecido no Parecer nº 438-Z, de 7 de julho de 1958, do Dr. A. Gonçalves de Oliveira, então Consultor-Geral da República. Percebem eles, tão só, uma cômrua correspondente aos vencimentos de Capitão, para fazer face à sua manutenção pessoal”.

É de indagar, partindo desse pressuposto, se se caracteriza a acumulação proibida na ocorrência do exercício simultâneo das funções de magistério público e de Capelão-Militar.

Pelo Decreto-lei nº 8.921, de 26 de janeiro de 1946, que criou o Serviço de Assistência Religiosa nas Forças Armadas, e Decreto-lei nº 9.505, de 23 de julho de 1946, que modificou dispositivos daquele diploma legal, o Capelão-Militar é nomeado por três anos, renováveis pelo mesmo prazo, e percebem, como se disse, uma cômrua correspondente aos vencimentos de Capitão, para fazer face à sua manutenção pessoal.

A expressão “cômrua” foi tomada de empréstimo, pelo legislador atual, à antiga denominação dada ao estipêndio conferido pelos soberanos a cômegos, párocos e curas. Ao entender nosso, a rigor, a denominação é imprópria, visto como a cômrua representava uma indenização aos sacerdotes do confisco feito pelo poder civil aos dízimos cobrados pela Igreja para sustentação do culto e do clero.

A margem da cômrua havia a *conhecença*, suspensa por uma Provisão de D. João V, datada de 28 de abril de 1730, e que era um donativo ou tributo feito a curas “pelo pasto espiritual, ou a algum senhorio, por qualquer bom ofício que faça” (Cf. Gustavo Barroso — “A demanda das cômruas e conhecenças” in “O Cruzeiro”, de 2-1-60).

Enquanto a ancestral *conocença* ou *conhecença* representava uma contraprestação pela assistência religiosa, assim como o *prestimônio*, uma pensão ou bens destinados à sustentação de um padre, a cômrua implicava numa indenização ou devolução dos dízimos confiscados pelo poder civil sob a forma de impostos.

Entre nós, desde os tempos coloniais, os sacerdotes sempre foram estipendiados pelos cofres públicos, já pelo exercício do magistério, já pela assistência espiritual, como aconteceu, por exemplo, com os jesuítas, em que se incluía o Padre Antônio Vieira, que, em 1655, se insurgiu, com cortante ironia, em famoso sermão, proferido em Lisboa, contra os acumuladores de

ofícios públicos, a quem elle chamava de "Ministros Universais". O Padre Manoel da Nóbrega, que, no dizer de Tito Lívio Ferreira, foi o Primeiro Secretário da Educação do Estado do Brasil e que aqui fundou as primeiras escolas por ordem de D. João III, percebia, com os seus companheiros, em 1550, para seu sustento, um cruzado, que equivale a cêrca de nove mil cruzeiros atuais. Em 1552, o Governador Tomé de Souza ordenou que se desse a dez jesuítas, que vieram de Portugal, um cruzado em ferro cada mês para manutenção de cada um e cinco mil réis para vestir, cada ano ("História da Civilização Brasileira" — São Paulo — 1959, p. 102).

A cônica sômente foi suspensa com o advento da República, quando se deu a separação entre a Igreja e o Estado, em face do mandamento expresso no Decreto nº 119A, de 7 de janeiro de 1890.

E a cônica, ainda assim com aquela peculiaridade de ser decorrência de uma "indenização", não estava imune às proibições de acumular. Não só não era possível percepção simultânea de um ordenado com a cônica, como o recebimento de duas cônicas, numa imposição autoritária do Estado, que remonta à era da administração filipina, dentro dos preceitos ditados pela Carta Régia de 6 de maio de 1623 e pelo Alvará de 8 de janeiro de 1627.

Tôdas as disposições referentes ao assunto foram, na sua quase unanimidade, no sentido de impedir o acúmulo. Haja vista o Aviso nº 102, de 28 de julho de 1828, expedido pelo Ministério do Império, em que ficou declarado que os empregados eclesiásticos, que fôsem deputados à Assembléia Geral Legislativa, não poderiam perceber as suas cônicas durante as sessões da Câmara, estabelecendo a Lei de 1º de outubro de 1828, em seu art. 19, como motivo de escusa para o exercício de cargo eletivo, o emprêgo eclesiástico ou militar, "cuas obrigações sejam incompatíveis de se exercerem conjuntamente", proibindo o Decreto de 18 de setembro de 1829 que os Párocos do Império pudessem acumular as funções de Juiz de Paz, e o Aviso de 26 de abril de 1849 as de Vereador. Reafirmou este Aviso o que predissera o Aviso de 3 dos mesmos mês e ano, expedido pelo Ministério da Justiça ao Presidente da então Província do Espírito Santo, em que se declarou que os Párocos, por serem eleitos membros de uma Assembléia Provincial, não ficavam inibidos de exercer suas funções espirituais, desde que, por esse exercício, não acumulassem a respectiva cônica, sendo defeso, inclusive, ao sacerdote que o substituir no ofício paroquial, a percepção da cônica, assim como das ofertas e benesses. Pelo Aviso nº 74, de 9 de julho de 1850, expedido pelo Ministério do Império, reafirmou-se a incompatibilidade do exercício simultâneo das funções de Pároco e Vereador, ainda que este fôsse suplente, o que foi confirmado pelo Aviso nº 473, de 10 de outubro de 1863, assinado pelo Marquês de Olinda, então Ministro dos Negócios do Império.

E dêsse modo acontecia porque a função de Pároco ou Cônego era considerada emprêgo público para todos os efeitos, em que pesasse à ressalva do citado Aviso Ministerial, de 3 de abril de 1849, de que "o exercício das funções puramente espirituais, inerentes ao ofício dos Párocos", não se enquadrava com propriedade dentro do conceito de "empregado público", inserto na Lei de 12 de agosto de 1834, mais conhecida como Ato Adicional de 1834, que inspirava as decisões sôbre a matéria.

Quanto à proibição do pagamento de mais de uma cônica pela acumulação de benefícios eclesiásticos, achava-se contida na Resolução de Consulta do Ministério do Império de nº 1 e datada de 5 de janeiro de 1889.

Hodiernamente, perdeu a cônica aquêle seu primitivo caráter de indenização, sofrendo a palavra uma evolução semântica, do mesmo modo como foi alterado o sentido da expressão *propina* que, ainda no século XVIII, era devida aos magistrados como emolumento, sendo até proibida sua acumulação, e que, hoje, constitui não só procedimento ilegal como imoral recebê-la. A cônica, agora, é uma retribuição em espécie para a manutenção pessoal do Capelão-Militar, correspondente aos vencimentos de Capitão, e que deflui da prestação de assistência religiosa nas Forças Armadas.

Em matéria de acumulação, sua proibição inclui, não só os "cargos públicos criados por lei", como as "funções de extranumerário de qualquer modalidade e tôdas as outras que hajam sido instituídas com denominação própria, número determinado e retribuição certa pelo Poder Público federal, estadual ou municipal, na administração centralizada ou na autárquica, em sociedade de economia mista e empresas incorporadas ao patrimônio público" (Art. 2º do Decreto nº 35.956, de 1954), salvo se se cogitar do exercício simultâneo de um cargo de natureza técnica ou científica com outro de magistério, e em que existia correlação de matérias entre as atribuições daquele e o programa lecionado neste, ou de prestação de serviços eventuais remunerados àqueles órgãos e entidades acima referidos, "por profissionais de nível universitário superior e por pessoal técnico especializado, desde que a prestação desses serviços de regime especial haja sido autorizada por lei, decreto, regulamento, por motivos de ordem econômica, técnica, ou administrativa que desaconselhem, para sua execução, a criação de quadros ou tabelas com cargos ou funções de natureza permanente" (Decreto nº 36.479, de 19 de novembro de 1954).

Assim, a função de Capelão-militar, para efeito da acumulação, inscreve-se no âmbito proibitivo, sem beneficiar-se de qualquer pressuposto do regime legal de exceção, visto não ser de natureza técnica ou científica, considerando o conceito adotado pelo referido Decreto nº 35.956, nem se trata de prestação de serviços eventuais, a despeito de sua temporaneidade, que se refere somente quanto ao mandato, quanto ao período de tempo de duração dos efeitos da nomeação, em que pode ocorrer a recondução.

A precariedade, a que aludiu o Sr. Consultor-Geral da República, em virtude de tratar-se de nomeação temporária, não lhe empresta à função o caráter de serviço eventual; o fato de não perceber vencimentos nem ter direito à licença especial, não a torna imune à proibição contida na Constituição Federal de 1946, em seu art. 185, reproduzida no art. 188 da Lei nº 1.711, de 1952 e regulamentada pelo Decreto nº 35.956, de 1954.

O entendimento nosso de que constitui acumulação proibida o exercício simultâneo das funções de Capelão-Militar e de Professor no Ministério da Marinha foi unanimemente aceito pela Comissão de Acumulação de Cargos e aprovado pelo Sr. Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Acumulação proibida, verificada em processo administrativo. Tendo ocorrido boa-fé, incide o disposto no art. 193 (caput) do Estatuto dos Funcionários, com a opção por um dos cargos.

A opção, na espécie, tendo determinado a renúncia à disponibilidade, passa a surtir efeito a partir da data de sua manifestação, cessando, desde logo, automaticamente, sem maiores formalidades, o vínculo que ligava o servidor ao Estado, em razão do cargo extinto, de vez que que não há, no caso, vacância.

PARECER

I

Em processo administrativo instaurado pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, apurou-se que determinado servidor do extinto Território Federal de Iguaçu, pôsto em disponibilidade, acumulava indevidamente os proventos dessa inatividade com os vencimentos de cargo público estadual.

2. Como se tenha entendido que houve, no caso, boa-fé, concluiu-se pela incidência à espécie do disposto no art. 193 (caput) do Estatuto dos Funcionários, cuja redação é a seguinte:

«Verificada em processo administrativo acumulação proibida, e provada a boa-fé, o funcionário optará por um dos cargos».

3. O que se discute agora, na fase atual do processo, é se essa opção, na hipótese de se manifestar pelo cargo da atividade, como no caso dos autos, não prescinde de ato baixado por quem haja concedido a disponibilidade, isto é, o Exmo. Sr. Presidente da República, ou se o desligamento é automático, decorrente dessa opção, e a partir de sua data.

4. A D.P. deste Departamento, examinando a matéria, opina pela incidência da última solução, vale dizer, o desligamento seria automático, com efeito a partir da data

da opção, não necessitando de ato expresso do Exmo. Sr. Presidente da República. Em face, todavia, da natureza do assunto, solicitou-se a audiência desta Consultoria Jurídica.

II

5. Pouco ou nada tenho a aditar às considerações da D.P. do D.A.S.P., com cujo judicioso pronunciamento estou de inteiro acôrdo.

6. A opção nos termos do art. 193 (caput) do Estatuto dos Funcionários, quando se manifesta pelo cargo exercido pelo servidor, em prejuízo de em que ocorrera a disponibilidade, determina, de imediato, a cessação do vínculo que prendia o funcionário ao Estado, em razão do cargo já extinto mas que obrigava este ao pagamento dos respectivos proventos, na forma da legislação em vigor.

7. Não ocorre, na espécie, vacância de cargo, ao contrário do que se verificaria se a opção determinasse a renúncia a cargo existente, quando, então, correspondendo dita opção a verdadeiro pedido de exoneração do cargo sacrificado, não seria de dispensar, para a vacância, ato expresso da autoridade competente, concessório de exoneração.

8. No caso, entretanto, a opção exercida pelo servidor que ilegalmente acumulava, mas de boa-fé, tendo determinado a renúncia à disponibilidade, não há como exigir decreto para a sua consumação, passando a produzir efeitos a partir da data em que tenha ocorrido aquela manifestação de vontade.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 31 de maio de 1960. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Exoneração a pedido, concomitantemente com posse em outro cargo público, de funcionário que responde a processo administrativo. Interpretação do artigo nº 231 do Estatuto dos Funcionários.

Não há impossibilidade de exoneração, com a posse em outro cargo, pois, se aplicável penalidade, esta alcançaria o servidor neste novo cargo, ainda que de órgão da administração indireta, desde que, como na espécie, sujeito ao mesmo regime disciplinar.

PARECER

I

Funcionário do Ministério da Guerra, respondendo a processo administrativo, foi nomeado, em virtude de concurso, para cargo do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (I.N.I.C.), autarquia federal, tomando posse do mesmo antes da conclusão do inquérito a que se acha submetido, a fim de se apurar a procedência ou não de irregularidade contra ele argüida. Na mesma data da posse, solicitou exoneração do cargo que ocupava naquela Secretaria de Estado.

2. Discute-se sobre a legalidade da posse, em face do preceituado no art. 231 do Estatuto dos Funcionários (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952), cuja redação é a seguinte:

«O funcionário só poderá ser exonerado a pedido após a conclusão do processo administrativo a que responder, desde que reconhecida sua inocência».

3. Também se objeta que o pedido de exoneração obrigaria o requerente a aguardar em exercício durante quarenta dias, na forma do art. 2º do Decreto nº 45.807, de 15 de abril de 1959.

4. A Divisão do Pessoal deste Departamento, atualmente Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, opinando a respeito, entende que, no caso, nada impedia a posse do acusado em outro cargo, ainda que da administração indireta, justificando-se o pedido de exoneração, não só porque os servidores do I.N.I.C., na conformidade do art. 19 do Decreto número 36.193, de 20 de setembro de 1954, estão sujeitos ao regime jurídico do Estatuto dos Funcionários, como pelo fato de a conclusão do inquérito vir sendo procrastinada, o que acarretaria prejuízo injustificável ao interessado. Dada, todavia, a natureza do assunto, pede-se a audiência desta Consultoria.

II

5. Estou de acôrdo com o pronunciamento da Divisão consultante, pois, se o resultado do inquérito levar à punição do acusado, este dela se não eximirá pelo fato de se achar

em outro órgão, dado que os servidores deste também estão sujeitos às normas disciplinares do Estatuto dos Funcionários.

6. O objetivo do art. 231 do Estatuto dos Funcionários, transcrito no item 2, é o de evitar a impunidade do funcionário faltoso, o que não aconteceria na hipótese em exame. A exoneração deste último cargo é que não poderia ocorrer antes da conclusão do inquérito.

7. Não seria justo que o funcionário acusado, respondendo a processo administrativo cuja conclusão vem sendo adiada, se privasse do direito de exercer outro cargo para o qual foi nomeado por força de concurso a que se submeteu, se, como na espécie, não se furtaria à pena que lhe fôsse cominada em consequência do que se viesse a apurar. Mesmo porque estaria arriscando a ultrapassar os prazos de posse, perdendo direito a esta, com grande prejuízo, mormente se a penalidade que lhe fôsse de aplicar não importasse em demissão, ou se do inquérito resultasse a sua inocência.

8. Por outro lado, o art. 2º do Decreto nº 45.807, de 15 de abril de 1959, há que ser entendido em termos, pois aquele prazo não é fatal, tanto que o art. 3º do mesmo decreto dispensa essa formalidade, a critério do chefe da repartição ou serviço. Vale dizer só há obrigatoriedade de permanência do exonerando quando o desligamento imediato possa acarretar prejuízo para o serviço. Este não foi, sequer, alegado, prendendo-se a indagação, tão somente, à legalidade da posse em outro cargo público antes da conclusão do processo administrativo.

9. Pelas razões expostas, subscrevo a solução preconizada pela Divisão consultante.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 23 de agosto de 1960. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Acumulação de cargo. Interpretação do art. 185 da Constituição Federal.

A expressão — «quaisquer cargos» tem conceito amplo, abrangendo não só os cargos e funções públicas propriamente ditos, na administração direta ou na autarquia, como os de sociedades de economia mista, empresas incorporadas ao patrimônio público, e até mesmo os de serventuários da Justiça.

Não há como distinguir entre cargos criados por lei, nas sociedades de economia mista, e os de criação decorrente de ato de sua diretoria.

PARECER

I

Indaga-se sobre se haveria acumulação proibida, nos termos da legislação em vigor, por quem exerce o cargo de Fiscal Geral do Instituto Brasileiro do Café, entidade autárquica, e o Desembarçador de Materiais da Fábrica Nacional de Motores S.A., sociedade de economia mista.

2. A Comissão instituída pelo Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, entendeu não existir, na espécie, acumulação proibida, pois a função ocupada na Fábrica Nacional de Motores S.A. não fora criada em lei, tratando-se, por conseguinte, de emprego privado. Faz o citado órgão distinção entre os cargos existentes naquela Fábrica, criados em lei, sobre os quais incidiriam as normas vedativas de acumulação, e os demais, que, não sendo criados pelo poder público, escapariam, destarte, à disciplina legal relativa ao cúmulo de cargos públicos. Em outras palavras, não seriam estes abrangidos pela expressão — «quaisquer cargos», inserta na Constituição Federal e no regulamento baixado com o Decreto nº 35.956, de 1954, alterado pelo Decreto nº 36.479, de 19 de novembro de 1954.

3. Por iniciativa, todavia, da própria Comissão de Acumulação de Cargos, pede-se o meu pronunciamento a respeito da matéria.

II

4. Constitui ponto pacífico em nosso Direito Constitucional, como no Administrativo, que a expressão — «quaisquer cargos», referida no art. 185 da Lei Magna, tem conceito amplo, abrangendo cargos e funções, qualquer que seja a forma de retribuição, até mesmo a indireta, como ocorre com os serventuários da Justiça.

5. A matéria se acha praticamente esgotada, com o erudito parecer do Professor HAROLDO VALLADÃO, quando no exercício do cargo de Consultor-Geral da República (*Pareceres do Consultor-Geral da República*, 1949,

vol. I, págs. 207 e segs). Assim se manifestou Sua Excelência:

«O art. 185 vedou a acumulação de «quaisquer cargos» e a Constituição atual

emprega a palavra «cargo» no sentido amplo, já indicado pelos intérpretes da Carta Magna de 1891» (ob. e vol. cit. pág. 219).

6. Também é esse o conceito de CARLOS MEDEIROS SILVA, quando adverte:

«Não é demais recordar, finalmente, que a regra da Constituição é a proibição de acumular; qualquer exceção deve decorrer, explicitamente, de seu próprio texto» (*Pareceres do Consultor-Geral da República*, 1952, vol. II, págs. 173 e 174).

7. Sobre o assunto opinei em várias oportunidades, de que é exemplo o parecer emitido no processo nº 13.452-54, publicado no *Diário Oficial* de 9 de outubro de 1956, pág. 19.230, e na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 47, págs. 352 e 353, onde esclareci que o conceito de cargo, para efeito de acumulação atingia até as funções desempenhadas nas empresas incorporadas ao patrimônio público, ainda que a admissão nelas houvesse ocorrido antes da incorporação.

8. O regulamento baixado com o Decreto nº 35.956, de 1954, alterado pelo Decreto nº 36.479, do mesmo ano, assim conceitua a expressão, no seu art. 2º (*caput*):

«A expressão «cargo» para os efeitos deste decreto, compreende os cargos públicos criados por lei, as funções de extranumerário de qualquer modalidade e todas as outras que hajam sido instituídas com denominação própria, número determinado e retribuição certa, pelo Poder Público federal, estadual ou municipal, na administração centralizada ou na autárquica, em sociedades de economia mista e empresas incorporadas ao patrimônio público» (grifei).

9. Não padece dúvida, pois, que o exercício de funções em sociedades de economia mista se disciplina, também, pelas normas restritivas de acumulação.

10. A distinção feita pela Comissão de Acumulação de Cargos, quanto a funções que tenham sido criadas por lei, nessas sociedades, às quais se aplicariam as proibições de acumular, e as criadas pela diretoria dessas entidades de direito privado, não alcançadas pelas normas vedativas de acumulação, não tem, *data venia*, qualquer apoio legal. É uma distinção cerebrina, não consignada em nosso direito, e que, praticamente, tornaria letra morta o preceito do art. 2º do regulamento de acumulações, transcrito no item 8.

11. Com efeito, os cargos criados em lei, quando da instituição dessas sociedades, quase sempre se limitam aos de diretoria, não atingindo os do seu corpo de empregados. Ora, a própria Comissão já tem examinado processos de interesse de empregados dessas sociedades, como, *verbi gratia*, os do Banco do Brasil S.A., sem que haja concluído pela não incidência a eles do supra-referido artigo 2º.

12. A criação de cargos ou funções, por lei ou por ato da diretoria de tais entidades, não altera a situação, para efeito de exame

da legalidade de acumulação porventura existente. A norma constitucional proibitiva de acumulação só sofre as restrições que a própria Constituição estabelece.

13. Em face do exposto, não vejo como furtar-se à sua incidência a situação descrita neste processo, onde ocorre acumulação proibida.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 19 de outubro de 1960. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Visita do Diretor-Geral do D.A.S.P. à Universidade do Rio Grande do Sul

EM visita à Universidade do Rio Grande do Sul, esteve, em Pôrto Alegre, a convite do Magnífico Reitor Elyseu Paglioli, o Diretor-Geral do D.A.S.P., sr. João Guilherme de Aragão.

S. Excia, durante a permanência na capital gaúcha, teve a oportunidade de percorrer detidamente as principais instalações do imponente conjunto arquitetônico da Universidade, graças a um extenso programa que lhe foi para êsse fim preparado.

As diversas unidades de ensino e os numerosos centros de pesquisa e institutos mantidos pela Universidade, mereceram os irrestritos elogios do sr. João Guilherme de Aragão na entrevista por êle concedida à Radiodifusão Universitária. Na ocasião, o Diretor-Geral do D.A.S.P. manifestou o seu mais sincero entusiasmo pela organização da Universidade, tendo aludido, inclusive, à assistência que o D.A.S.P., sob diferentes formas, tem prestado às Universidades brasileiras.

A visita do Diretor-Geral do D.A.S.P. à Universidade do Rio Grande do Sul marcou, sem dúvida, um momento de confraternização entre autoridades universitárias e administrativas do país. No almoço com que quiseram simbolizá-la, o corpo docente e discente da Universidade rendeu ao sr. João Guilherme de Aragão expressiva homenagem.

2. SEMINÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO

Promovido pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Rio Grande do Sul, teve lugar, em Pôrto Alegre, durante os dias 27 e 28 de outubro próximo findo, um Seminário de Administração, no qual tomaram parte professores, estudantes, autoridades e personalidades do mundo administrativo.

O Seminário, que inaugurou o ciclo de estudos de Ciência da Administração a ser, regularmente, empreendido no âmbito da Faculdade de Ciências Econômicas, contou com a presença de Representantes do Ponto IV no Brasil. O D.A.S.P., recebendo honroso convite, fêz-se representar pelos srs. Clénio da Silva Duarte, Consultor Jurídico, Waldyr dos Santos, Diretor da Divisão do Pessoal, José Medeiros, Diretor do Serviço de Administração e Luiz Serrano Pinto, Assistente-Técnico do Diretor-Geral.

Os debates subordinados aos temas *Administração Pública e Privada* decorreram num ambiente do mais vivo interesse e entusiasmo, tendo os parti-

cipantes do Seminário, bem como a seleta assistência que ocorreu aos salões da Faculdade, promovido calorosas discussões em torno de problemas básicos da administração geral e específica.

As intervenções e os esclarecimentos prestados, em diversas oportunidades, pelos srs. Clénio da Silva Duarte, Waldyr dos Santos e José Medeiros, na elucidação de aspectos ou detalhes da administração pública, foram alvo de aplausos e acolhimento.

Os relatórios referentes aos dois grupos de trabalho vieram demonstrar o alto grau de objetividade e aproveitamento com que se conduziram os trabalhos do Seminário de Administração.

A solene sessão de encerramento compareceu o Sr. Governador do Estado, Engenheiro Leonel Brizzola, tendo o professor norte-americano proferido, na ocasião, importante conferência sobre tema da administração. Ao final da sessão, o professor Pery Pinto Diniz da Silva, diretor da Faculdade de Ciências Econômicas, e o principal inspirador do Seminário, exaltou, sob demorados aplausos, o êxito obtido naquele encontro de estudiosos, tendo agradecido a colaboração dos visitantes e convidados ali presentes.



Flagrante colhido por ocasião da visita do Diretor-Geral do D. A. S. P., Dr. João Guilherme de Aragão, às dependências do Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade do Rio Grande do Sul. Aparecem ainda na foto os Drs. Clénio da Silva Duarte, Consultor Jurídico, Waldyr dos Santos, Diretor da Divisão de Pessoal e José Medeiros, Diretor do Serviço de Administração do D. A. S. P.



Visão geral dos edifícios que compõem o chamado "Polígono Universitário" da Universidade do Rio Grande do Sul

3. O QUE É A UNIVERSIDADE DO RIO GRANDE DO SUL

Universidade pioneira, conta atualmente com 13 faculdades e com 21 institutos e centros de pesquisa ou de divulgação. Nela estão matriculados cerca de 5.139 estudantes. Em 1958, a Universidade diplomou 660 alunos. Ao todo, ela ministra 33 cursos regulares. Esses dados dizem por si do valor e da extensão da obra cultural que a Universidade vem realizando em favor do progresso do Brasil.

No nosso editorial deste número, sob o título "*A Problemática Universitária*", resumimos, ainda que imperfeitamente, as impressões dos que tiveram o ensejo de visitar a Universidade do Rio Grande do Sul.

O Concurso de Monografia da Revista do Serviço Público

TODO concurso é uma seleção de valores, uma promoção democrática em que se visa premiar criteriosamente o esforço e a capacidade dos melhores competidores.

Com o objetivo de incentivar o interesse dos funcionários e dos estudiosos de administração pelos problemas administrativos do país, o D.A.S.P. acaba de realizar, pela *Revista do Serviço Público*, um concurso de monografias sobre problemas de Administração Pública Federal.

A cargo de uma comissão técnica, constituída pelos senhores Estevão Lyrio da Luz, José Eduardo Pizarro Drumond e Lucílio Briggs Brito, esteve o julgamento dos 17 trabalhos apresentados que, pela ordem de recebimento, aqui discriminamos com os respectivos pseudônimos, para fins de documentação :

1. "Conjuntura fiscal na exportação" — de Sarapião Catunda.
2. "O aluguel das coletorias federais" — de Canazan
3. "Simetria administrativa" — de Zé do Norte
4. "Da autonomia da instância administrativa e da competência do Judiciário para absorvê-la, sempre que o ilícito deve ser julgado na instância penal. Comentários à margem do tema". — de Akhenaton
5. "Como ganhar a Nação em um dia, três dias" — de Jodarca
6. "A criação do crédito fiscal e suas condições" — de Marquês de Távora
7. "Efeitos sociais da estabilidade e da indenização do Direito do Trabalho" — de O Trabalhador
8. "Métodos de financiamento do desenvolvimento econômico" — de Economista
9. "A promoção no serviço público" — de H-1363-C
10. "Matemática e Administração" — de Admat
11. "Problemas de administração pública federal" — de Deusdeth Viudes
12. "Um esboço de estabilidade aos chefes" — de Orfeu do Protocolo
13. "Aspectos administrativos da problemática da exportação" — de Spectador
14. "O recrutamento, sua técnica e seus problemas" — de Ícaro de Menezes



15. *"Abastecimento de material em face da mudança da capital federal para Brasília"* — de Materialófilo

16. *"Banco Nacional de Previdência Social"* — de Hervelius

17. *"Frágil gôta de orvalho ao oceano das propectas necessidades nacionais"* — de Inotok

Para o trabalho de julgamento dessas monografias, estabeleceu a comissão um critério de aferição tendo por base os seguintes pontos: a) o valor do trabalho do ponto de vista de sua aplicabilidade e adequação à Administração Pública Brasileira; b) a originalidade do conteúdo ideativo no desenvolvimento do tema escolhido; c) o lastro de conhecimentos implicitamente demonstrado no texto ou através da bibliografia ou da crítica; d) a propriedade de linguagem; e) o esquema ou plano geral da monografia, considerando o aspecto da conveniência de sua divisão em proposição, crítica, argumento e conclusão.

Resultou dêsse julgamento a seguinte classificação e distribuição de prêmios, realizada no dia 1º de junho último, no gabinete do Diretor desta Revista:

1º lugar — com o prêmio de Cr\$ 15.000,00 — para o trabalho do senhor Paulo Augusto Moreira: *"O abastecimento do material em face da mudança da capital federal para Brasília"* — Trabalho que a comissão julgou oportuno e excelentemente desenvolvido, constituindo ótima e útil contribuição à realidade prática da Administração.



2º lugar — com o prêmio de Cr\$ 10.000,00 — para o trabalho do senhor Venero Caetano da Fonseca: *“Um esboço de estabilidade aos chefes”* — Julgado tema de grande interesse para a Administração, ôtimamente desenvolvido pelo autor.

3º lugar — com o prêmio de Cr\$ 5.000,00 — para o trabalho do senhor Georges Daniel Landau: *“Aspectos administrativos da problemática da exportação”* — Assunto de grande oportunidade e de interesse prático para a Administração, apresentado com propriedade e firmeza.

Obtiveram ainda menção honrosa os seguintes trabalhos que oportunamente serão divulgados nesta Revista: *A criação do crédito fiscal e suas condições* — de autoria do senhor Ademar Ferreira; *Banco Nacional da Previdência Social* — de autoria do senhor Oscar Vitorino Moreira; *Da autonomia da instância administrativa* — de autoria do senhor Aracati dos Reis Chouzal e *O aluguel das coletorias federais* — de autoria do senhor Caio Aurélio Azambuja de Andrade.

Este proveitoso resultado do concurso instituído pela Portaria nº 281 de 1959, do Diretor-Geral do D.A.S.P., é mais uma demonstração de capacidade, dedicação e otimismo do funcionalismo brasileiro, sempre disposto a contribuir com seus estudos e experiência pessoal para o desenvolvimento de nossa cultura e justa solução dos problemas administrativos.

O Serviço de Documentação do D.A.S.P. e a *Revista do Serviço Público* sentem-se orgulhosos do êxito desta iniciativa, e esperam poder brevemente criar idênticas oportunidades, em que novos valores venham receber o prêmio a seu mérito na democrática competição do concurso público.

"O Centenário da Origem das Espécies"

CLAUDIONOR LUTTGARDES CARDOSO DE CASTRO

Acabamos de ler a obra "O Centenário da Origem das Espécies", do nosso confrade Bandeira de Mello (Manoel Caetano), editada como comemoração do D.A.S.P. ao transcurso dos cem anos da enunciação da célebre teoria de Charles Darwin.

A profundidade e a erudição com que foi essa teoria analisada e comentada falam, por si só, da envergadura do intelectual que é Manoel Caetano Bandeira de Mello. Classifica êle, ao final de seu alentado trabalho, a obra de Darwin como "o mais prodigioso "show" de conhecimentos objetivos que um homem sôzinho jamais montara". "Show" de conhecimentos objetivos, é, também, sem dúvida, o livro de Manoel Caetano Bandeira de Mello.

Desde o comêço, quando mostra a nova era surgida para a Ciência com o aparecimento do "On the Origin of Species by means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life", a 24 de novembro de 1859, pelo estabelecimento da doutrina da evolução orgânica em base inteiramente científica, tão confirmada pelos estudos paleotológicos, o Autor demonstra a cuidadosa e percuciente leitura e o acurado estudo que tem do assunto, que, ventilado da maneira pôr que o foi, evidencia não se tratar de matéria para êle nova ou dêle pouco conhecida, especialmente pelas ilações que tira das assertivas e conclusões darwinianas.

Em seguida, relatando o eclodir de uma tempestade de polêmicas, pelo autor classificada de "carnificina de idéias" e culminada com a que se feriu entre Herbert Spencer e August Weismann, na "Contemporary Review", podemos atingir um dos pontos altos do livro, que é do princípio ao fim, uma lição das teorias evolucionistas pelo menos para nós, das mesmas cientes quase que só pelas tinturas que receberamos na escola e pelos poucos livros ou opúsculos referentes à matéria e que porventura nos passaram pelas mãos.

Parte interessante (como tantas outras) dessa obra é a que se reporta ao histórico da questão. Sem tirar o mérito de Darwin, conta como a idéia do desenvolvimento progressivo das espécies já era acalentada na antiga Grécia, por Aristóteles e Empedocles, personagens que já acreditavam numa gradação perfeita na natureza, num desenvolvimento progressivo correspondente à existência progressiva da alma. Continua, depois, essa idéia a correr o mundo no tempo, ao passar por Bacon, ao se comprovar a existência da variação entre os animais: Descartes para quem Deus existe porque em sua mente cogitava da perfeição divina; Leibnitz, com a doutrina sôbre a continui-

dade das formas de vida; Spinoza, Pascal, para chegar nessa longa viagem, ao imortal Newton, sem deixar de passar por Buffon com a sua concepção pré-malthusiana da luta pela existência mediante a eliminação das espécies menos aperfeiçoadas e o confronto entre a fecundidade de certas espécies e sua constante destruição.

O que mais agrada ao se ler Manoel Caetano Bandeira de Mello é a maneira simples mas penetrante com que enuncia grandes (e corajosas) verdades. Quando faz um histórico ensina-nos; mas engolga-nos ao expressar seu ponto-de-vista a respeito de velhos e debatidos problemas (nem por isso menos palpitantes). Aí vão ao acaso algumas das verdades a que nos referimos: "na natureza não devemos buscar milagres"; devemos, sim, buscar leis"; "... mas acontece que as idéias podem mais do que os autores das idéias"; "... quando as idéias persistem assim sem combinação prévia no consenso das inteligências mais altas, é porque se tornou inegável a verdade de que se carregam"; "quanto sacrifício silencioso não terá havido, da parte de espíritos sinceros e profundamente religiosos, inibidos, no entanto, de contribuir para o progresso no desvendamento das leis naturais"; "não estão os nossos tempos limpos de obscurantismo". E aqui ficaríamos transcrevendo o livro todo, se prosseguíssemos na citação das passagens lapidares dessa obra maravilhosa e oportuna.

Mas os dados para conhecimento também vêm aos montes. E é aí que nos fala o autor do grande mérito de Darwin, que não foi o de enunciar sua teoria evolucionista, pois "longa e impressionante é a lista de seus antecessores", como ficou dito antes, mas o de tornar popularizada tal idéia, retirando-a do conhecimento de uma meia dúzia de pessoas, para lançá-la à grande massa humana até então da mesma desconhecidora, com o que logrou vencer a fanática resistência até então encontrada. A mesma e respeitosa admiração que nutre Manoel Caetano Bandeira de Mello por Darwin, ao falar de sua obra, nutrimos nós por ele, ao dizer, com aquele seu espírito livre, da necessidade de se remover "o entulho de preconceitos e as concepções retrógradas que encobrem determinados assuntos", como por exemplo, o do primeiro surgimento das espécies, até hoje explicado (?) por meio de histórias dogmáticas de carochinhas.

Fala-nos, depois, o autor do fenômeno da hereditariedade, através de Lamarck, Galton, Mendel, Scheinfeld, e, finalmente, o próprio Darwin, que afirmou "estar mais do que provado que o cruzamento de indivíduos ou raças ligeiramente diversos uns dos outros, geralmente produz uma prole mais vigorosa", sentença do máximo valor para nós, brasileiros, filhos de uma democracia racial, onde no momento se procura erigir uma grande nacionalidade através da valorização do nosso homem, elemento derivado, precisamente, dessa caldeamento de raças e valores humanos diversos, que outros estudiosos tanto apontaram como decrépita e degenerescente, teoria para gáudio nosso derrotada na última conflagração mundial e que, apesar disso, ainda sobrevive num Little Rock ou numa política de "apartheid" sul-africana.

Crente, como nós, das verdades darwinianas, o ilustrado diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P. mostra que são as mesmas "uma mensagem de otimismo e fé no aperfeiçoamento humano". Porque, se a

seleção natural atua unicamente em benefício de cada ser tôdas as qualidades corporais e mentais tenderão a progredir para a perfeição.

Essa é, podemos dizer, a parte final dessa obra admirável a que fazemos menção. Mas, para nós teve o sabor de "climax" o comentário acêrca do gènes. Expõe Manoel Caetano Bandeira de Mello que já obtiveram, a Ciência e a Técnica, a desintegração do átomo. Mas o genes permanece inexpugnável! O dia em que se quebrar sua indestrutibilidade, quebrar-se-á, igualmente para a Ciência, o segrêdo da origem da vida. Enquanto isso não acontecer — ou se nunca vier a ocorrer — o homem, "êsse bicho da terra tão pequeno poderá continuar se jatando de ter sido feito à imagem e semelhança do Criador".

COLABORAM NESTE NÚMERO

ANNIBAL JERONYMO VIEIRA — Agente Fiscal do Imposto de Renda, lotado na D.R. I.R., S.P., ingressou no Serviço Público Federal como extranumerário em 1-1-930. Em 1935, por concurso, foi nomeado 3º Escriurário da Seção de Expediente e Contabilidade da Diretoria Geral do Departamento Nacional da Produção Animal do Ministério da Agricultura. Em 1943 exerceu o cargo de Diretor do Serviço de Administração da Comissão Executiva da Pesca, onde permaneceu até 31-12-45. Em 1947 ficou à disposição do Hospital dos Servidores do Estado onde exerceu o cargo de Chefe do Gabinete do Diretor até 1951. Em maio desse ano foi designado para chefiar a Seção do Orçamento Geral do D.A.S.P. onde permaneceu até 1952 quando foi servir na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Nessa Comissão trabalhou no levantamento econômico dos Estados do Paraná e de Santa Catarina, percorrendo a quase totalidade dos municípios para escolha da localização de uma rede de armazéns e silos. Exerceu diversas funções de chefia e por várias ocasiões colaborou na reorganização de serviços. Em 1950 tomou parte, como aluno, no III Curso Internacional de Organização e Administração de Hospitais. Em 1956 tomou parte em Seminário Prático em Administração de Abastecimentos, promovido pelo I.C.A. nos Estados Unidos da América. Em 1959 fez um curso de Gerência Administrativa e de Orçamento Governamental na Universidade de George Washington, nos Estados Unidos. Encontra-se, presentemente, à disposição do Ministério da Agricultura para servir no Escritório Técnico de Agricultura, onde desempenha as funções de Chefe do Serviço de Administração.

OSCAR VITORINO MOREIRA — Técnico de Administração, por concurso do D.A. S.P. onde ocupou diversos cargos, entre os quais o de Diretor do Serviço de Administração. Professor dos Cursos do D.A.S.P., da Escola Brasileira de Ad-

ministração Pública e da Escola Técnica de Comércio da F.G.V. Autor de várias obras sobre problemas de Administração Pública, exerce atualmente, as funções de Diretor da Comissão do Imposto Sindical, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

ADELMAR FERREIRA — Agente Fiscal do Imposto de Consumo aposentado; prestava seus serviços à Recebedoria do Distrito Federal ao se aposentar.

ARACATY DOS REIS CHOUZAL — Oficial Administrativo do Q.O. do Ministério da Guerra, servindo atualmente à Diretoria de Finanças do Exército.

CAIO AURÉLIO AZAMBUJA DE ANDRADE — Escrivão de Coletoria Federal, lotado na Seção Regional de Coletorias da Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional, em Porto Alegre, R.G.S., acha-se matriculado nos Cursos Especiais de Administração Pública da Universidade do R.G.S. e faz, por correspondência o Curso de Legislação Fazendária do D.A.S.P.

BARATA GUIMARÃES — Prefeito da Cidade de Olinda.

CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA — Técnico de Administração do D.A.S.P.; Advogado; ex-magistrado; membro da Comissão de Acumulação de Cargos (CAC); Procurador-Geral da COFAP e Correspondente da Academia Matogrossense de Letras.

ANTÔNIO LUZ FURTADO — Ex-aluno da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, da Faculdade de Direito da Universidade de Paris e da Escola Brasileira de Administração Pública; Advogado no Fôro do Rio de Janeiro e Técnico de Organização da Rede Ferroviária Federal S.A. Os desenhos que ilustram seu trabalho são de

LEONARDO SITARZ — Ex-aluno da Escola de Administração Pública; Técnico de Organização da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima.