

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

BIBLIOTECA

D.G.F.N. - BRASILIA

## RESUMO

### EDITORIAL

Classificação de Cargos, e suas inovações ..... 111

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

Um esboço de estabilidade aos chefes — Venero Caetano da Fonseca ..... 113

O Estado em face da organização racional de trabalho — Alberto Saltiel ..... 129

### INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Participação da América Latina no Instituto Internacional de Ciências Administrativas ..... 134

### ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Desenvolvimento planejado de Terezina (Projeto de lei nº 66/59) — Deputado  
Federal Clidenor Freitas ..... 137

### DOCUMENTARIO

Cursos Básicos de Administração Municipal (Projeto de lei nº 2.111/60 do Deputado  
Vasconcelos Tórrès) ..... 156

# 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

Estela de Souza Peçanha

CONSULTOR JURÍDICO

Clenício da Silva Duarte

---

CHEFE 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. 1.370, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXIII

AGOSTO - 1960

VOL. 88 - N.º 2

## SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Classificação de Cargos e suas inovações.....	111
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Um esboço de estabilidade aos chefes — Venero Caetano da Fonseca.	113
O Estado em face da organização racional de trabalho — Alberto Saltiel .	129
INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	
Participação da América Latina no Instituto Internacional de Ciências Administrativas .	134
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
Desenvolvimento planejado de Terezina (Projeto de lei n.º 66/59) — Deputado Federal Clidenor Freitas.....	137
DOCUMENTÁRIO	
Cursos Básicos de Administração Municipal (Projeto de Lei n.º 2.111/60 do Deputado Vasconcelos Tórres) .	156
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOUTRINA	
“Jus Imperii” e a Democracia — Alfredo Balthasar da Silveira.....	170

## PARECERES

## Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Criação de Parques Nacionais. Competência do Presidente da República, através do decreto .....	177
Acumulação remunerada. Ainda que decorrente do disposto no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é restrita a dois cargos públicos. Necessidade de opção .....	178
Conselho Nacional de Pesquisas. Aplicação ao seu pessoal do disposto na Lei n.º 3.483, de 1958. Revogação tácita do art. 24, alínea "c", da Lei n.º 1.310, de 1951 .....	179
Servidor público condenado a pena privativa de liberdade, superior a dois anos, como incurso no art. 229, § 1.º, do Código Penal Militar (peculato doloso). Imposição automática da pena acessória de perda da função pública, nos termos do art. 53, n.º II, do mesmo Código .....	180
Isenção de impostos e taxas aduaneiras sobre materiais e equipamentos importados pelo Ponto IV. Idem, sobre as mercadorias, de uso pessoal ou doméstico, trazidas ao país para uso próprio e de suas famílias, pelos funcionários do governo americano, a que se referem acordos celebrados entre o Brasil e os Estados Unidos da América .....	181
Aplicação da Lei n.º 1.741, de 1952, a servidores autárquicos. Incidência, à espécie, do disposto no art. 6.º do Decreto n.º 40.746, de 1957 .....	184

## ACORDAOS

## Supremo Tribunal Federal

Aposentadoria dupla de ferroviários. Caso em que não se aplica a Lei n.º 2.752, de 10 de abril de 1956 .....	186
Interpretação da Lei n.º 2.188. Cargo de chefia. Critério administrativo .....	187
Inexistência de bitributação; interpretação de lei; falta de direito líquido e certo .....	188
Não se concede mandado de segurança contra ato disciplinar, salvo os casos de incompetência da autoridade e preterição de formalidade essencial à defesa (que na hipótese não se verifica) .....	190

## Tribunal Regional do Trabalho

O Juiz substituto da Comarca somente sofre as restrições peculiares à Magistratura quanto à advocacia, quando em atividade judicante. Recurso a que se dá provimento .....	191
Os feriados religiosos somente podem ser considerados, para os efeitos da Lei n.º 605 (lei do repouso remunerado) quando fixados em lei federal .....	191

## NOTAS

A Administração Pública e os problemas da automação. Condições e perspectiva do emprego da automação no serviço público .....	193
Transição da Administração Pública nos Estados Unidos — Aula inaugural dos Cursos de Administração Pública, proferida pelo Professor A. G. Obern, na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Rio Grande do Sul, em 10 de março de 1960 .....	195
Olavo Bilac — Educador — Renato Travassos .....	200
Publicações recebidas .....	209
Colaboram neste número .....	212



## *Classificação de Cargos, e suas Inovações*

A LEI N.º 3.780, DE 1960

O Governo Federal vem, de há muito, tentando estruturar, com o propósito de atender aos interesses da Administração e estimular os servidores, os cargos e funções do serviço público civil brasileiro. A mais recente e bem elaborada dessas tentativas é a Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, que dispõe sobre a classificação de cargos.

Ainda não muito bem compreendida pelo funcionalismo porque, desprezando o tempo de serviço, determinou, em seu artigo 20, § 1.º, que o enquadramento fôsse feito "passando os ocupantes dos cargos e funções, considerados em conjunto, por ordem decrescente de padrão e referência, a ocupar, de cima para baixo, as classes indicadas", tem despertado polêmica e até mesmo ensejado diversos recursos — ainda que sem amparo legal — ao Poder Judiciário.

Inovou a Lei n.º 3.780-60 o critério estabelecido para a criação, classificação e provimento das funções gratificadas, estipulando que estas deverão obedecer aos princípios de hierarquia funcional, analogia das funções, importância, vulto e complexidade das respectivas atribuições, e, ainda, estabelecendo uma correlação fundamental entre as atribuições do cargo efetivo do funcionário e a função gratificada para que fôr designado.

Também o valor dessas funções sofreu fundamental alteração porque, além de ser uma resultante da avaliação dos fatores acima aludidos, é igual à diferença entre o valor estabelecido para o símbolo respectivo e o vencimento do cargo efetivo exercido pelo funcionário.

Por outro lado, a par da clássica promoção por antiguidade ou por merecimento, estabeleceu um aumento fixo, variável de nível para nível, por triênio de efetivo exercício — visando a compensar a dificuldade, nas repartições cujos quadros de pessoal são pequenos e sem movimentação, de obterem os servidores aumento de vencimentos.

Alterou, fundamentalmente, o instituto da readaptação, dispondo que o funcionário que vinha exercendo, ininterruptamente e por prazo superior a dois anos, atribuições diversas das pertinentes à classe em que foi enquadrado, ou que houvesse exercido essas atribuições até 21 de agosto de 1959, por mais de cinco anos, fôsse readaptado — sem prejuízo do direito de opção pela situação decorrente do enquadramento, e a ser exercido dentro de 180 dias da readaptação.

*Estabeleceu, para os servidores ocupantes de cargos para cujo ingresso ou desempenho seja exigida apresentação de diploma de curso superior, gratificação calculada percentualmente, conforme o tempo de duração desses cursos.*

*Implantou definitivamente o sistema do mérito, estabelecendo que serão preenchidas por concurso de provas e títulos as vagas da classe inicial ou única para cujo provimento não se tenha estabelecido o regime de acesso, e a metade das vagas das classes compreendidas nesse regime.*

*Moralizou o provimento das vagas em caráter interino, estabelecendo o prazo máximo de um ano para essa forma de ocupação de cargo.*

*Estabeleceu o sistema de provas práticas que compreendam tarefas típicas relativas ao exercício do novo cargo, para o acesso, o qual, no sistema anterior, nada mais era do que uma promoção por antiguidade.*

*Criou uma Comissão de Classificação de Cargos, funcionando junto ao D. A. S. P., composta de cinco membros, nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre funcionários com mais de dez anos de serviço público federal e reconhecida experiência em assuntos administrativos ou jurídicos — à qual compete regulamentar a Lei n.º 3.780-60, examinar as reclamações e recursos que se suscitarem e velar pela observância e pela aplicação dos preceitos nela estatuídos.*

*Previu, ainda, para os servidores que exerçam atividades técnico-científicas, de magistério ou pesquisas, a opção pelo regime de tempo integral, estabelecendo uma gratificação calculada percentualmente, para esse grupo.*

*Sendo uma lei que estabeleceu um sistema de classificação de cargos, alterou fundamentalmente o tradicional escalonamento das carreiras e séries funcionais existentes, elevando os níveis de algumas enquanto que outras eram conservadas quase que na situação salarial anterior — o que nem sempre tem sido entendido por velhos servidores, que se julgam prejudicados pelo novo sistema, que considerou apenas, deveres e atribuições para o estabelecimento da retribuição de cada cargo, e o vencimento para a colocação do funcionário no nível correspondente do cargo em que fôr enquadrado.*

*Não é, de fato, perfeita, a Lei n. 3.780, de 1960, mas representa um grande passo — um passo de gigante, aliás — no caminho da perfeição de nosso sistema estrutural de cargos e carreiras.*

*Resta, agora, à Comissão de Classificação de Cargos terminada a tarefa hercúlea de enquadrar os cargos e funções do serviço público civil brasileiro e estabelecer toda a regulamentação necessária ao cumprimento das demais disposições nela estabelecidas, aperfeiçoá-la e escoimá-la dos senões naturais a qualquer trabalho dêsse vulto.*

*Não será demais recordar que nos Estados Unidos — padrão em questões de administração de pessoal — a classificação dos cargos de ser serviço civil foi objeto de diversas alterações, por leis sucessivas, até atingir o atual estágio.*



### *Um Esboço de Estabilidade aos Chefes*

VENERO CAETANO DA FONSECA

SÃO comuns, em todos os ramos da atividade humana, as divergências entre os que elaboraram as formulações teóricas, doutrinárias ou legais e aqueles incumbidos de experimentá-las na vivência dinâmica da realidade prática.

Como não poderia deixar de ser, tais divergências ocorrem, também, na Administração Pública. Teoricamente, por exemplo, não deveriam circular nas Repartições listas de adesões a homenagens e donativos, por quebrarem o ritmo de normalidade dos trabalhos e possibilitarem pressões a subordinados, restringindo a liberdade individual. Essa interpretação, construída a distância dos acontecimentos, influenciou o legislador que lhe deu vestes de proibição legal — art. 195, item III, do Estatuto dos Funcionários Civis da União. Entretanto,

“Sempre se fizeram e se fazem, nas repartições, listas de donativos e manifestações de aprêço. Se alguém procurando fugir a um convite para qualquer delas, invoca a proibição estatutária, fica mal visto.

O legislador estatutário sabia disso; todos o sabem; a lei positiva não erradica o costume sólidamente estabelecido; a função da lei é reconhecer o costume e dar-lhe forma jurídica, não contrariá-lo.

Assim, não há autoridade que puna alguém por promover manifestações de aprêço ou lista de donativo. E ainda mais com pena de suspensão. (*A Sistemática Penal do Estatuto* — CELSO DE MAGALHÃES — “Revista do Serviço Público” — vol. 76 nº 3 — Setembro de 1957 — p.p. 409/608).

A propósito da necessidade imperativa de adaptação da lei às exigências da realidade, observa Roscoe Martin, em “A Ambiência da Administração Pública — Cadernos de Administração, n. 3, p. 24:

“A lei ordena que se proceda desta ou daquela maneira; os regulamentos modificam a lei a fim de torná-la exequível, e a prática administrativa, por sua vez, “modifica” êsses regulamentos, a fim de harmonizá-los com a realidade tal como é vista pela alta direção executiva”.

Os reflexos da experiência modificando a própria lei, teriam também que modificar, como modificam, as diretrizes de doutrinas administrativas, em conflito com as necessidades de ordem prática.

Foi, exatamente, o que ocorreu com o fator "pessoal" na problemática da administração. De início, os racionalizadores dos fluxos de trabalho não davam maior valia às condições psicológicas individuais ou coletivas do elemento humano, incumbido de acelerar a produtividade dentro de um esquema preconcebido pelos ensinamentos de mestres como Taylor ou Fayol.

Posteriormente, os chefes imediatos começaram a surpreender e a apontar dissonâncias nos moldes de trabalho, idealizados pelos teóricos da administração, alertando-os quanto a estrangulamentos inevitáveis na dinamização dos fluxonogramas, determinados pela despreparação do homem. E, então, como resultado dessas advertências, iniciou-se a formação doutrinária de uma nova mentalidade administrativa, dando realce ao fator "pessoal".

"Não bastam os estudos tayloristas de aumento de produção, de racionalização do trabalho em suas mínimas operações, como se se tratasse de uma máquina. Entre a máquina e o produto, coloca-se o homem que não é um cronômetro, nem um autômato". (*Relações Humanas na Indústria* — EVARISTO DE MORAIS FILHO — Publicação avulsa do Dasp n. 544 — p. 79).

"Podemos dispor de uma perfeita estrutura para a organização, de recursos fartos para levar adiante o empreendimento a que nos propuzemos, de instalações adequadas, mas, se o elemento humano não fôr de boa qualidade e não estiver imbuído do espírito de cooperação, jamais atingiremos satisfatoriamente o fim visado". (EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — p. 13).

"Os métodos de racionalização do trabalho devem adaptar-se à qualidade do elemento humano. Os princípios taylorianos de análise do trabalho e de imposição de tarefas devem ser encarados de modo especial quando se trata da organização de serviços burocráticos, que exigem a coordenação dos esforços de indivíduos de personalidade mais acentuada. Em muito mais elevada conta devem ser tidas as condições morais, espirituais e psicológicas desses agentes, a cuja estrutura intelectual deve ser adaptado o processo de racionalização." (FREDERICO HERRMANN JR. — *Elementos de Administração* — p. 158).

O fator humano é dos três fatores clássicos da produção — natureza, capital e trabalho — o mais importante, pois representa o agente ativo da produção. Cabe-lhe papel preponderante na obtenção do produto final, resultado da aplicação do esforço humano para a conquista de utilidades ou de riquezas econômicas. Como consequência das conquistas sociais do indivíduo no campo do exercício de sua atividade profissional, ou seja, no trabalho, é o problema do pessoal de crucial importância para qualquer organização." (CESAR CANTANHEDE — *Curso de Organização do Trabalho* — P. 121).



"A qualidade de uma administração resulta da qualidade de seus homens. Sabe o verdadeiro administrador que pouco ou quase nada fará, a menos que comece o seu programa de ação pela escolha dos homens que com ele hão de trabalhar. Nenhum plano efetivar-se-á, nenhum programa será cumprido se fizer abstração do fator humano que se encarregará de executá-lo." (CAUBY DE SOUZA — *Treinamento de Pessoal no Serviço Civil Federal Brasileiro* — p. 7).

"Assim, na magnífica obra *The Mangement of Personnel and Labor Relations*, Watkins, Naughton e Prasow escrevem, a este respeito: "O controle justo e inteligente dos fatores humanos revela-se tão indispensável à economia e à eficiência como o da organização e direção dos fatores mecânicos" (1). Ainda mais incisivamente, W. Parker e R. Kleemeler escrevem: "Em todos os nossos trabalhos e empreendimentos, o fator humano sobrepõe-se aos de ordem técnica" (2). (EMILIO MIRA Y LOPEZ — *A Profisiografia do Administrador* — p. 12).

"No problema do êxito administrativo o primeiro requisito necessário é *Pessoal*. *Pessoal* é quase tudo na administração." — (LUIZ A.C. PERRERAZ — *Eficiência e Administração* — página 27).

"Inicialmente, na administração pública, quase todo o interesse se concentrava em criar instituições, reorganizar, implantar novos sistemas de trabalho, ao passo que, hoje, se dá maior importância ao fator humano e se dedica mais atenção aos aspectos de educação e de liderança. O conceito mecanicista vai, pouco a pouco, cedendo terreno ao de relações humanas." — PEDRO NUÑEZ AMATO — *Introdução à Teoria Geral de Administração Pública* — pp 33 e 34).

"O elemento mais importante de qualquer organização, pública ou particular, é o elemento humano que a compõe. A eficiência com que trabalham em conjunto, o modo como são dirigidos os funcionários e a habilidade de cada um na realização de seus trabalhos são fatores que influem grandemente na eficiência e produtividade." — (BENEDITO SILVA — *A Moderna Administração do Pessoal* — pag. 19).

Por tais motivos, iniciaram-se reformulações de respeitáveis preceitos como o *Podscorb* de Luther Gulick, que não mais representa a síntese ideal, capaz de melhor orientar o administrador, por faltar-lhe

"determinados e importantes aspectos da evolução da matéria o que diz respeito. Nada contém ele que evoque, por exemplo, as facetas psicológicas da administração, ou a importância do meio ambiente" (ROSCOE MARTIN — *Sobre a Natureza da Administração Pública* — "Revista do Serviço Público" — Vol. IV n. 3 — dezembro de 1951 — p. 65).

Modernamente, pois, a teoria e a prática estão de acordo em que o importante na administração é a importância que deve dar ao material humano.

Superada já a fase de supervalorização dos processos técnicos imaginados por Taylor, Fayol ou Stakhanov, aguilhoando a produção com a frieza mecânica dos ponteiros de um relógio.

«Fué preciso que, en su afán por acrecentar incessantemente el rendimiento y la producción, los ingenieros descubrieran que el hombre tiene en ello una participación considerable, que es uno de los factores del rendimiento, y que la «productividad», es un complejo en el que el estado de ánimo del obrero, el ambiente psicológico del grupo de trabajo y las relaciones con la clientela tienen tanta importancia como la organización técnica». (FRANCIS BAUD — *Las Relaciones Humanas* — p. 8).

Constatou-se em seguida que a fórmula de tratar o homem adequadamente às regras psicológicas que o conservam na sua eminente dignidade de pessoa humana, propicia mais rendimento do que outras fórmulas tradicionais de racionalização do trabalho.

Daí, em consequência, o justificado destaque com que se projeta no panorama da Administração Pública, a Administração de Pessoal, que

«Consiste na obtenção de elemento humano qualificado, ajustado à organização pública e na procura de meios capazes de manter o pessoal dentro de um ambiente de relações harmônicas e satisfatórias para a organização e os servidores». (ADALMO DE ARAÚJO DE ANDRADE — *Prof. da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais* — P. 34). (Introdução a Adm. do Pessoal).

«Toda la administración — pública y privada — es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se pueden y se deben reducir siempre a sus elementos humanos». (PEDRO MUNÓZ AMATO — *Introducción a La Administración Pública* — Pg. 11).

«Una de las funciones más importantes de la gerencia es la administración del personal que, por definición, «es una recopilación de los medios de organizar el trabajo de los individuos, de manera que cada uno saque el máximo partido de sus habilidades intrínsecas, alcanzando así una eficiencia máxima para sí mismos y para su grupo; y dando, consecuentemente, a la empresa de la que forman parte, una ventaja competitiva y óptimos resultados». (WILLIAM A. NIELANDER Y. RAYMOND W. WILLER — *Relaciones Públicas* — P. 64).

«Está assim traçado o fio de uma teoria progressista sobre a orientação de uma ação administrativa que reconhece o escopo crescente dos deveres de um departamento de pessoal. Eis um conjunto de diretrizes e práticas indispensáveis, dando a devida



importância ao aspecto humano da questão, com sentido pesquisador, *amplo e primordial* para uma administração eficiente». (ORDWAY TEAD — *A Arte da Administração* — p. 189).

“Como atividade administrativa autônoma, a administração de pessoal é ainda pouco conhecida no Brasil fora das esferas do poder público federal. Constitui, entretanto uma das atividades institucionais mais importantes das grandes empresas, públicas e particulares.

Em verdade, não há caminho mais seguro para robustecer e elevar os padrões de eficiência, probidade e honestidade dos serviços, sejam públicos, sejam particulares, do que a moderna administração de pessoal». (BENEDITO SILVA — *A Moderna Administração do Pessoal* — P. 217).

Assim como a Administração de Pessoal se situa no centro decisivo da moderna Administração, assim também localiza-se o problema de chefia, básica e nuclearmente, na sistemática da administração de pessoal, como sua verdadeira pedra mestra.

Assim como uma boa administração de pessoal pode transformar, radicalmente, em muito melhor, uma organização de baixo rendimento, pode, também, uma equipe de bons chefes, comandando habilmente, aumentar a produção do pessoal, proporcionando-lhe intrínseca e extrínseca, condições ideais para o trabalho.

«Organização racional, bom equipamento material, estabelecimento de métodos de trabalho corretos, tudo isso não basta se o problema da chefia, em determinado organismo, não estiver resolvido. Muito expressiva a frase de Napoleão: «não existe bom ou mau regimento, mas bom ou mau coronel». (WAGNER ESTELITA CAMPOS — *Problemas de Chefia e Administração* — P. 75).

«A direção é o fator que governa a conduta de toda a organização, é a fonte de todas as decisões, a origem de todos os julgamentos. É a força que combate a inércia inerente à organização e assegura seu constante progresso rumo à meta desejada». (WEBSTER ROBINSON, PH. D — *Princípios fundamentais da Organização de Negócios*. — P. 130).

«A sorte de um exército depende, em grande parte, dos comandantes que lhe forem designados. Foi isso que levou o Marechal Foch a afirmar perante os alunos da Escola de Estado Maior do exército francês: «Lembraí-vos, senhores, de que as batalhas nunca são perdidas por soldados; sempre por generais» (9). Da mesma forma pode-se afirmar que o destino de uma organização civil depende, *maxima pars*, dos dirigentes a que fôr confiada». (HENRI FAYOL e a *Ciência da Administração* — Pág| 37). ANIBAL MAIA — Publicação Dasp nº 222-1945).

São sempre evidentes as melhorias que um chefe inteligente, operoso e experimentado introduz, fatalmente, no setor que passa a dirigir. Mesmo



os órgãos administrativos de maior envergadura e com grandes e complexas áreas de jurisdição apresentam, comumente, reflexos notórios de eficiência geral, motivando referências elogiosas do público, quando comandados por chefes competentes, adestrados, responsáveis e imbuídos da vontade de bem servir.

Feitas estas verificações, constatáveis facilmente com exemplos que nos dispensamos de mencionar — mas que o leitor já estará mentalmente localizando — ganha dimensões de importância e expressão o problema de recrutamento, preparação e escolha de chefes.

É questão vital para a sobrevivência e aperfeiçoamento da realização estatal, e o Brasil precisa de equacioná-la e resolvê-la em termos de verdadeira campanha patriótica, com o mesmo ímpeto cívico de que decorreu, por exemplo, a honrosa edificação da Petrobrás. É a meta mais urgente para a pretendida reforma de bases de que carecemos, porque sem equipes dirigentes, preparadas e estabilizadas, não haverá material humano eficaz para executar a reforma que se idealizar.

«No Brasil necessitamos urgentemente de preparar supervisores, pessoas que atuem como verdadeiros líderes, que impulsionem os trabalhadores na via do progresso, que aumentem o rendimento do trabalho nas oficinas e nos escritórios em qualidade e em quantidade. É alarmante a deficiência de chefes em todos os setores da atividade. A rotina continua a ser a regra suprema. A praxe é a norma geral de conduta». (BYRON TORRES DE FREITAS — *Administração de Pessoal* — P. 214).

«O governo deve esforçar-se por atrair, recrutar e selecionar para as atividades de carreira as pessoas mais aptas para o desempenho dos serviços públicos, encorajando-as a fazer carreira nessas atividades. Isto porque o sucesso e a eficiência da administração dependem, em grau apreciável, da capacidade e da integridade dos servidores públicos, que são os executores dos programas.» (BENEDITO SILVA — *A Moderna Administração de Pessoal* — P. 14).

«Há de chegar o dia em que não será mais tolerado entregar-se a chefia de um importante departamento de administração a uma pessoa leiga, que não tenha feito uma aprendizagem formal num centro superior de ensino administrativo e por isso mesmo capaz de inspirar confiança à opinião pública, desde que aquela competência tenha sido fortalecida pela experiência e comprovada praticamente, por intermédio de sucessivos estágios no exercício de funções de direção de crescente responsabilidade». (ALEXANDRE MORGADO MATTOS — *A Escola de Administração Pública* — P. 15).

«El reclutamento y la capacitación de los elementos directivos constituye uno de los problemas esenciales de la sociedad actual; ningún otro tan apremiante como éste. El progreso de la técnica por una parte, y la evolución de los espíritus y de las costumbres, por otra, confieren a la misión del dirigente una importancia que



exige, en cuantos la desempeñan, cualidades no garantizadas por título universitario alguno. (FRANCIS BAUD — *Las relaciones Humanas* — P. 101).

O primeiro lance da operação será o recrutamento, visando mobilizar, em direção dos lugares de chefia, pessoal presuntivamente qualificado e com as necessárias tendências vocacionais.

Mas o recrutamento, só funcionará com resultados apreciáveis se as posições de chefia constituírem atrações quanto aos seus níveis de retribuição financeira.

«É fácil decidir que o homem adequado deve ser pôsto no lugar certo, mas é difícil pô-lo nesse lugar. Teóricamente, quase todo indivíduo é livre de escolher sua própria vocação na vida. Praticamente, existem inúmeros obstáculos à liberdade de escolha. Frequentemente a necessidade econômica obriga-o a aceitar qualquer cargo, disponível no momento, sem tomar em consideração sua adaptabilidade a êsse trabalho». (WEBSTER ROBINSON, PH D — Tradução de OLÍMPIO CARR RIBEIRO — *Princípios Fundamentais da Organização de Negócios* — Pág. 114).

Atualmente, nem argumentos equivalentes aos utilizados nas campanhas em prol das vocações sacerdotais, seriam capazes de organizar um movimento eficiente pelo recrutamento do melhor material humano endereçado às chefias do serviço público brasileiro.

A maioria dêsses postos corresponde a funções gratificadas, cujas reduzidas gratificações, oneradas com o encargo de 8 horas de trabalho diário, não poderiam mesmo significar atrativos que justificassem uma grande afluência de ótimos candidatos às funções de direção. Sabemos que, presentemente, muitos chefes integram uma administração mais por amizade ou aprêço pessoal ao diretor da Repartição do que, propriamente, pelas vantagens que a função gratificada lhes proporciona, aliás, em alguns casos, insuficientes até para as refeições que são obrigados a fazer fora de casa por força do horário legal de trabalho pela manhã e à tarde.

Sabemos também que elementos categorizados que poderiam valorizar uma administração, deixam de aceitar chefias, exatamente por isso, isto é, o exercício da Função Gratificada prejudicaria suas atividades particulares, sempre consideravelmente mais lucrativas do que o pequeno recebimento traduzido pela gratificação.

Entretanto vai o Plano de Classificação do Funcionalismo, em termos, corrigir a situação. Assim é, que o respectivo projeto de lei n.º 1.853-C, de 1956, prevê retribuições para as Funções Gratificadas numa escala ascendente de Cr\$ 10.000,00 (21-F) a Cr\$ 32.000,00 (1-F), esclarecendo o artigo 12 do citado projeto de lei, conforme parecer do Senador Jarbas Maranhão:

«Art. 12. A gratificação de função será calculada na base dos símbolos e valores constantes do item C do Anexo III.

Parágrafo único. A importância da gratificação de função será igual à diferença entre o valor estabelecido para o símbolo respectivo e o vencimento do cargo efetivo exercido pelo funcionário».



Por outro lado, o regime de tempo integral e a conseqüente gratificação no valor de 100 a 150%, sôbre o vencimento do servidor, poderá, de conformidade com o artigo 52 do aludido projeto ser estendido, a critério do Poder Executivo, "aos ocupantes de cargos ou funções de direção, chefia ou assessoramento em gabinete."

«Art. 52. O regime de tempo integral será regulado pelo Poder Executivo que poderá estender a sua aplicação aos ocupantes de cargos ou funções de direção, chefia ou assessoramento em gabinete, ouvidos, no que couber, o Conselho Nacional de Pesquisas e o Conselho Universitário da Universidade do Brasil».

Esse dispositivo se, afinal, fôr aprovado como está redigido, não terá, lamentavelmente, a penetração e a irradiação que seria desejável, visto como, o Poder Executivo, não "deverá", imperativamente, mas "poderá", facultativamente, estender o regime de tempo integral aos ocupantes de cargos ou funções de direção, chefia ou assessoramento em gabinete.

Quando em vigor, pois, o Plano de Classificação, e em conseqüência das vantagens que oferece, será viável o início de uma sistematização para o recrutamento de chefes.

Professam os doutores da matéria que as qualidades a serem apresentadas pelo bom chefe são de duas naturezas: congênitais e adquiridas:

«La capacidad del lider supone ciertas cualidades de inteligencia, sensibilidad, equilibrio e iniciativa que en parte son innatas y en parte se crean en los procesos básicos de formación de la personalidad». (PEDRO MUNÓZ AMATO — *Introducción a la Administración Pública* — vol. II pag. 39).

Diversos autores, entre êles, Ordway Tead, Fayol, Cooper Wolf, Pigors, Celso Magalhães, Wagner Estelita Campos e Maria de Lourdes de Lima Modiano, catalogaram as qualidades positivas que o bom Chefe deve ostentar. Todavia, como bem disse Wagner Estelita Campos «a respeito de qualidades de Chefia qualquer lista é sempre arbitraria» («Revista do Serviço Público», volume I n.º 2 de 1944, pg. 129).

Por outro lado, notem-se que as particularidades típicas que cada setor da administração apresenta — quanto ao seu material humano, à natureza de seus encargos, ritmo de trabalho, ambiente, etc. — não permitem a padronização única de um administrador ideal. Um Chefe que administre um arquivo, a contento, poderá não satisfazer, chefiando uma Seção caracteristicamente dinamizada, de movimentação intensa relacionando-se direta e freqüentemente com o público.

Entretanto, há qualidades, como inteligência, energia física e nervosa, capacidade de comando e liderança e cultura geral, que se evidenciam como atributos indispensáveis ao eficiente e exercício da chefia. Por conseguinte, é preciso a verificação prévia, no futuro Chefe, de tais condições essenciais.

«Eis aqui apresentado em toda a sua extensão o angustiante problema da filtragem, anterior ao preparo e da escolha dos mais aptos para os postos de máxima responsabilidade, na direção dos



órgãos estatais" (EMILIO MIRA Y LOPES — *A Profissiografia do Administrador* — Pág. 22).

«Não é justo que se selecionem, com cuidados extremos, os modestos guarda-civis e nada se procure saber sobre as aptidões e qualidades dos homens responsáveis pela gerência ou superintendência das empresas públicas ou particulares ou pela legislação de medidas que atingem fundamentalmente toda uma nação». (ARLINDO VIEIRA RAMO — *Seleção e Orientação Profissionais como Base de Aumento da Produção* — Pág. 14).

Trabalhosa embora, é indispensável essa filtragem no recrutamento de candidatos a chefias, aproveitando-se, inclusive, por descentralização «a experiência já obtida pelo I.S.O.P., da Fundação Getúlio Vargas, nos diversos exames de seleção psicotécnica que vem realizando desde 1946», conforme recomenda Mira y Lopes, obra citada, pág. 24.

«Nem todos os indivíduos dentro dos respectivos grupos de trabalho, são suscetíveis de adquirir qualidades de chefia. O treinamento deve ser proporcionado àqueles que, por seus dotes de inteligência, por seus conhecimentos técnicos e por suas qualidades morais, oferecerem perspectivas de êxito no desempenho de funções dessa natureza. (MARIA DE LOURDES DE LIMA MODIANO — *O Critério da Escolha de Chefes* — pág. 50)

Recrutado que seja esse pessoal, teoricamente considerado um bom material humano a ser trabalhado em treinamento racional, restará delinear-se a programação do curso a ser ministrado e que poderá variar de acordo com as possíveis chefias o que se destinar o recrutamento.

Entretanto, dê-se curso deverá constar invariavelmente, imprescindivelmente, ensinamentos intensivos de relações humanas.

«Os princípios de administração pública de que hoje dispomos nada mais são do que hipóteses, guias, que se devem adaptar cuidadosamente as condições culturais e psicológicas das relações humanas e aos propósitos da atividade administrativa».

«Toda situação administrativa es fundamentalmente uma constelacion de relaciones humanas». (PEDRO MUNÓZ AMATO — *Introdução a Teoria Geral de Administração Pública* — págs. 45 e 84). Obra antes citada.

«Segundo um inquérito de Carnegie Institute of Technology, deve-se o êxito de um chefe de empresa a 87% de sua habilidade em matéria de relações humanas, ficando os restantes 13% para os seus conhecimentos técnicos especializados». (EVARISTO DE MORAES FILHO — *Relações Humanas na Indústria* — Pág. 78).

Isto porque, se ninguém dirigirá uma máquina sem conhecê-la, também ninguém dirigirá homens produtivamente, sem conhecê-los, sobretudo quanto às suas reações e capacidade biotipológica.



Só o estudo das relações humanas possibilitará ao administrador a habilidade exigida para um comando consentido e harmonioso, preparando equipes sintonizadas com a direção em ambiente favorável à marcha do trabalho organizado.

Segundo Pedro Muñoz Amato, obra citada, pg. 54, na «síntesis de la tarea que corresponde a los administradores públicos», «los requisitos principales son comprender las manifestaciones de la personalidad humana, los problemas de sus relaciones».

Paralelamente ao recrutamento ideal que se preconiza, é mister o aperfeiçoamento dos chefes atuais — que precisarem de aperfeiçoamento, é claro — ministrando-lhes, especialmente, cursos intensivos de relações humanas e que funcionariam descentralizadamente pelo menos nas capitais dos Estados e Territórios. Urge a formação de um elenco de monitores radicados às diversas Unidades da Federação, capacitando-os a transmitir ensinamentos alusivos a arte — como disse Tweed — de manejar grupos humanos.

Se querem mesmo sacudir, pregressivamente, a administração brasileira, que se cuide, já, em regime de urgência, também do aperfeiçoamento quanto aos chefes ora em exercício, através de professores vinculados às nossas Capitais, os quais seriam, antes, no Rio, preparados pelo D.A.S.P. ou Fundação Getúlio Vargas.

Pelo menos êsse movimento, se adotado um dia, que seja desfechado em forma de leque, beneficiando a maior área possível do território brasileiro não se repetindo, mais uma vez, o êrro histórico e costumeiro de inserir, apenas no Distrito Federal, uma campanha que só se justifica, originariamente, como campanha, por se destinar a todo o Brasil.

Cumprido que fôsse o roteiro esquematizado, recrutamento à base de seleção psicotécnica e treinamento dirigido, ainda não estaria resolvido mas estaria facilitado o problema da escolha de dirigentes.

Facilitada estaria a questão, porque haveria um corpo de dirigentes preparados e, presuntivamente, capazes de bem exercer uma Chefia, propiciando, assim, maior área qualificada para a escolha de chefes.

Mas, o pôsto de chefia deve ser estável ou instável?

Complexa indagação a provocar sempre divergências doutrinárias.

Os argumentos de ambas as correntes são já por demais conhecidos, dispensando-nos, por isso, de maiores considerações a êsse propósito, lembrando, tão somente, em síntese, que a chefia estável, pura e simples, desestimula a dedicação e o aperfeiçoamento, enquanto que a instabilidade, singela, também, sem outros matizes possibilita o predomínio de partidarismos políticos, quase sempre divorciados do mérito administrativo que o chefe deve possuir.

A doutrina no momento, talvez, entre nós, de um modo geral, apesar de suas variações formais, inclina-se pela estabilidade dos dirigentes:

«entendemos que os funcionários que ascendem a postos de chefia deve gozar da mesma estabilidade conferida aos seus colegas que não ocupam lugares de supervisão, e baseamos nossa opinião não



somente na concepção de carreira exposta em vários trechos deste livro, como também em atenção ao aspecto econômico, tanto do ponto de vista da administração como dos empregados».

«O que entendemos ser aconselhável é a instituição do administrador de carreira.

Defendemos, sem dúvida, a estabilidade nos postos de Chefia mas uma estabilidade ativa e responsável.»

(Obra, EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO — JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS. — *Princípios de Administração de Pessoal* — páginas 252 a 254).

«A livre escolha dos chefes acarreta males profundos a administração. Setores há completamente anarquizados pela crise dos chefes. Ademais, a livre escolha pressupõe também a livre dispensa. Ora, um chefe que já acomodou seu padrão de vida àquilo que percebe como chefe apavora-se ao supor que, de uma hora para outra, poderá perder o cargo e ficar reduzido a um rendimento muito menor, desajustando sua vida. E, então, para não sofrer esse prejuízo econômico, fará tudo para manter-se no cargo, deixando, assim, de ser deveras um auxiliar da autoridade superior, pois não terá coragem de formular-lhe as críticas, as restrições necessárias a uma boa colaboração e para não perder o cargo, presta-se a tudo, procura aumentar o número de padrinhos políticos com o crescimento da subserviência e sabujice; cuida mais das relações sociais de que vai depender, que de suas atribuições junto à equipe de trabalho. Esse sistema é, sem dúvida, o pior de todos. (CELSE DE MAGALHÃES — *Técnica da Chefia e do Comando* — pag. 13).

«No tocante aos cargos de supervisão, isto é, Chefes de Seção, é fora de dúvida que o critério antigo deveria ser mantido.

«Em resumo, o que preconizamos é a dignificação da função pública, é a sua organização em verdadeira «Carreira» suscetível de atrair os mais capazes e estimular o aprimoramento técnico e cultural dos seus ocupantes.» (MARIA DE LOURDES DE LIMA MODIANO — *O Critério da escolha de Chefes* — — pag. 45).

Também a legislação em vigor, já aponta dispositivos, traduzindo, em termos, essa tendência, embora focalizando, apenas, a estabilidade de vencimentos:

«Aos ocupantes do cargo de caráter permanente e de provimento em comissão, quando afastado dêle, depois de mais de dez anos de exercício ininterrupto, é assegurado o direito de continuar a perceber o vencimento do mesmo cargo, até ser aproveitado em outro equivalente» (Art. 1º da Lei 1.741 de 1952).

No mesmo sentido, dispõe o projeto de Classificação de Cargos, na forma do parecer do Senador Jarbas Maranhão:

«Art. 61. — Os funcionários que, por força da Lei nº 1.741, de 22 de novembro de 1952, tiverem assegurados vencimentos de



cargos em comissão, ficarão enquadrados nos novos símbolos correspondentes a denominação desses cargos e agregados aos respectivos quadros, considerando-se vagos automaticamente, para efeito de provimento, os cargos efetivos de que são titulares.»

«Art. 68. — Ao ocupante de função gratificada, cujas atribuições correspondam às de Cargo em Comissão, fica assegurado o direito de continuar a perceber a respectiva gratificação quando dela seja afastado após 10 (dez) anos de exercício ininterrupto e enquanto não for aproveitado em outra função gratificada equi valente.»

Já com referência ao servidor aposentado, paradoxalmente — considerando-se a inconveniência de maiores benefícios ao inativo do que ao seu correspondente em atividade — poderá o tempo de exercício no cargo em comissão ser reduzido para cinco anos:

«Art. 180 — O funcionário que contar mais de 35 anos de serviço público será aposentado:

a) com as vantagens da comissão ou função gratificada em cujo exercício se achar, desde que o exercício abranja, sem interrupção, os cinco anos anteriores». (E.F.P.C. da União — Lei 1.711-52).

E, excepcionalmente, ainda para o que quiser (e puder, é claro), pela aposentadoria, fazer cessar a sua colaboração ao Estado, poderá ser, apenas, de um ano, o exercício no cargo em comissão:

«Art. 179 do E.F. — O funcionário com 40 ou mais anos de serviço que, no último decênio da carreira, tenha exercido de maneira relevante, oficialmente consignada, cargo isolado, interinamente, como substituto, durante um ano ou mais, sem interrupção, poderá aposentar-se com os vencimentos desse cargo, com as alterações, proventos e vantagens pertinentes ao mesmo cargo, na data da aposentadoria.»

Também o citado projeto de classificação de cargos (estamos sempre nos referindo ao parecer do ilustre Senador Jarbas Maranhão, por ser, a esse respeito, a última publicação, conhecida ao redigirmos este trabalho), continua dando mais ao aposentado do que ao servidor em atividade.

Assim é, que o chefe contemplado com a gratificação por tempo integral, depois de permanecer nesse regime por cinco anos, continuará a perceber a respectiva gratificação se aposentar-se em seguida. Mas se após esses cinco anos, prosseguir em atividade, fora do tempo integral, não fará jus à gratificação que perceberia se estivesse aposentado, conforme se depreende do art. 51 e item XII, penúltimo parágrafo, do parecer Senador Jarbas Maranhão.

A doutrina e a legislação — aquela, logicamente, mais que essa — vão, pois, caminhando para a estabilidade das Chefias norteando-se, cuidadosamente, pelo que se espera, no sentido de evitar os erros do passado e do presente.



O chefe completamente estável, como antes acontecia, integrando uma carreira, talvez por excesso de segurança, não era, comumente, um entusiasta do seu próprio aperfeiçoamento ou do progresso organizado do setor a seu cargo, em razão da falta de motivos que justificassem seu interesse, uma vez que continuaria chefe, de qualquer maneira, ainda que estagnasse ou retrocedesse intelectualmente, apresentando os serviços deficiência geral,

O Chefe, instável como é hoje, talvez aqui por insegurança, não dispõe da necessária perspectiva de tranqüilidade, que lhe dê condições para estudar e aperfeiçoar a sua administração.

No sistema antigo, a acomodação do Chefe, provocada pelo ambiente morno e desestimulante, vestindo pijama na imaginação e no progresso; no sistema atual, a acomodação também, provocada pelo medo de desagradar o superior, dono do lugar, armado de poderes para desfechar, quando bem quiser, o ato de dispensa do chefe seu subordinado. Antes, os servidores que pudessem e quisessem colaborar com destaque só encontrariam, na displicência do dirigente, o desânimo como incentivo; agora, servidores presumivelmente capazes, se insinuam, algumas vezes, como cooperadores de cúpula, visando, apenas, injetar diretrizes que desajudem a administração daquele chefe, cujo posto, então cobiçando. E esse posto pode, facilmente, mudar de detentor, dependendo, unicamente, da vontade daquele a quem incumbe o preenchimento do lugar.

Impossível ignorar esse panorama humano, constante na sua presença desintegradora em tôdas as repartições.

Esses candidatos permanentes a qualquer posto de chefia, são uma realidade nociva, estimulada pela insegurança característica dos cargos em comissão e das funções gratificadas. Identificam-se esses pretendentes pelas suas críticas capciosas, pelo pessimismo que irradiam e pela fertilidade na divulgação de boatos tendenciosos. São velhos conhecidos das partes e dos funcionários. Esse imponderável da administração, essa nuvem movediça é, talvez, pela contaminação do espírito de equipe, o mal maior da instabilidade das chefias, secundado, de perto, pela intranqüilidade econômica do dirigente.

Na ilustração dos respectivos inconvenientes, focalizamos menos, a fórmula antiga do que a fórmula em vigor, porque o nosso modesto objetivo não é fixar comparações acadêmicas, mas, sobretudo, suscitar, objetivamente, a questão tal como se nos apresenta, no momento, para que outros, mais abalizados, procurem melhor solucioná-la, em sintonia com as exigências da realidade.

A título pois, de desprezioso subsídio, baseado em alguma experiência administrativa, aqui trazemos a nossa opinião, que talvez sirva como um dado informativo para os doutores da matéria.

Se, como se viu, não convém a chefia permanente, nem a instável, concluímos, quase apenas por eliminação, que a conveniente seria a chefia estável, temporariamente.

E nos inclinamos, exatamente, por essa fórmula: mandato de cinco anos, período para o qual seria o chefe designado ou nomeado.



Antes de salientarmos as justificativas da indicação que apresentamos, embora de passagem e apenas para realçar, na hipótese, o sentido do vocábulo, lembramos que o “mandato” aqui não traz a expressão técnica do direito civil:

“Opera-se o mandato, quando, alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos, ou administrar interesses”.

(Art. 1.288 do Código Civil).

O vocábulo aqui “Tem justamente o significado com que a etimologia o revestiu: — é o poder dado a alguém para fazer alguma coisa». «E o mandato, por essa forma compreendido, por vezes, se confunde com o próprio poder, na sua acepção de governo, embora deva ser entendido como uma delegação». «Sua ação é ampla e se desenvolve, segundo as próprias circunstâncias inerentes à delegação concretizada». (De PLÁCIDO e SILVA — *Do Mandato em Geral* — pag. 14).

Salientado, pois, que o mandato, no caso, semelhantemente ao mandato político, não se nos apresenta na sua conceituação jurídico-civilista, passamos a alinhar argumentos a favor da tese que procuramos defender: postos de chefias, temporariamente estáveis, através de mandatos com a duração de 5 anos.

Preferimos o mandato de cinco anos para fazê-lo coincidir com o do Presidente da República que, imediatamente depois de sua posse, aciona a série de atos dos quais decorre cercar-se do Pessoal de sua confiança direta ou indireta.

Desde logo, convém assinalar que, legalmente, nada deverá impedir que o dirigente — transcorrido regularmente o seu período — reinicie outro, no mesmo, ou em pôsto diferente, e, assim, sucessivamente, se assim quiser a autoridade a que incumbir a respectiva escolha. O funcionário poderá, pois, prosseguir chefiando, em mandatos subseqüentes, o mesmo que antes dirigia ou outro setor porventura julgado conveniente. Essa circunstância permitirá, inclusive, o aproveitamento mais adequado do interesse vocacional administrativo que, durante os cinco anos, de forma mais categórica, necessariamente, terá o chefe revelado. O dirigente, por exemplo, que na sua administração tenha manifestado maior entusiasmo e devotamento para os assuntos pertinentes a material, poderá, no mandato seguinte, chefiar serviços ligados principalmente a material.

Ressalvando-se as hipóteses de falecimento ou falta grave quando, excepcionalmente, os respectivos substitutos, apenas, integralizarão o quinquênio, deixando o governo seguinte à vontade para confirmá-los ou não — deverá o chefe cumprir a sua gestão, por cinco anos.

Ciente de que administrará tranqüilamente e sem pressões, durante esse período, fará, então, elaborar o seu programa de trabalho, consciente de que terá condições para concretizá-lo.

A experiência nos mostra que um administrador entusiasmado e dinâmico, supera, muitas vezes, com o instrumental dessas qualidades, as deficiências gerais de uma organização. E nada melhor para incentivar esse entusiasmo



e êsse dinamismo, do que a certeza de que não será bruscamente interrompida a marcha de seus empreendimentos.

Evidencia-se, desde logo, que o esquema proposto erradicará o chefe displicente, ainda que seja pela sua simples vaidade pessoal de promover realizações, marcando, assim, o transcurso de sua gestão.

Portanto, talvez desaparecesse aquela figura do dirigente que não tem ânimo para construir inovações, com o receio de incomodar a autoridade superior — que tem competência para dispensá-lo sumariamente a qualquer momento — com pedidos de verba ou reivindicações que beneficiassem a sua área de ação. Não mais veríamos o chefe acomodado, fazendo de sua administração um mero compasso de espera que lhe garantisse o tempo de exercício necessário à sua aposentadoria, com as vantagens do cargo em comissão ou da função gratificada.

Cessariam, ou melhor, só ocorreriam quinquenalmente, as infalíveis movimentações políticas, em busca de cargos de direção e que tanto intranquilizam a administração, impossibilitada de executar, planejadamente, um roteiro de trabalhos, em virtude das freqüentes substituições de chefes — motivadas sobretudo pelas flutuações políticas — determinarem modificações nas diretrizes e condução dos serviços.

Também os servidores candidatos a chefias e, por qualquer motivo, preteridos, passariam de um plano negativo ou omissivo — onde geralmente se estabelecem — para um campo de atuante cooperação, visando, naturalmente, inclusive, alguma projeção que os credenciasse a reivindicar, oportunamente, o desejado pôsto, já que o retraimento, por cinco anos, sem realçar-lhes as possíveis qualidades, não auxiliaria, mas, ao contrário, prejudicaria as suas futuras pretensões.

Finalmente, se o chefe não poderá ser mudado a qualquer momento e, sim, só depois de um decurso de cinco anos, parece lógico que a sua escolha será, por isso mesmo, feita com critério e equilíbrio. E, além disso, presuntivamente, ocorrerá sempre uma boa escolha porque o Plano de Classificação de Cargos a ser aprovado, consoante parecer do Senador Jarbas Maranhão, faz, visando qualificar as chefias, justas exigências para o preenchimento dos cargos de direção superior e intermediária, conforme o seu art. 7º, abaixo transcrito:

«Os cargos de provimento em comissão, na forma do Anexo II, compreendem:

I — Cargos de direção superior e intermediária;

II — Cargos de outra natureza.

§ 1º Os cargos de direção superior e de direção intermediária serão providos, em comissão, mediante livre escolha do Presidente da República, os primeiros dentre pessoas que satisfaçam os requisitos gerais para investidura no Serviço Público, e especiais em determinados casos, bem como possuam experiência administrativa e competência notória, e os segundos, dentre funcionários ocupantes das classes mais elevadas dos grupos ocupacionais correlatos ou afins

e que, no desempenho das respectivas atribuições, tenham dado prova de sua eficiência e capacidade.

§ 2º Os demais cargos em comissão serão providos por livre escolha do Presidente da República, dentre pessoas qualificadas, que satisfaçam os requisitos gerais, para investidura no Serviço Público e especiais para determinados cargos.»

Pena que exigências semelhantes também não tenham sido feitas com referência às funções gratificadas que atenderão «a encargos de chefia, de assessoramento e de secretariado», de acôrdo com o art. 9º, item I, do referido projeto de lei. Mas, certamente, que a futura Divisão de Classificação de Cargos, cuja criação o projeto prevê, cuidará atentamente da matéria, quando da correspondente regulamentação.



## *O Estado em face da Organização Racional de Trabalho*

ALBERTO SALTIEL

O conceito de trabalho sofreu grandes transformações através dos séculos.

No começo da História humana, era o trabalho considerado como castigo que os deuses impunham ao homem, em punição aos seus pecados. "Ganharás o teu pão com o suor do teu rosto" é a terrível sentença com que Jeová condenou Adão e Eva pela sua desobediência.

Em tôdas as religiões, o "paraíso" simboliza o eterno gôzo dos prazeres e a completa ausência de qualquer atividade penosa ou trabalho. O contrário se dá com os infernos, que resumem a idéia de esforços contínuos e sofrimentos eternos.

O trabalho como onus do vencido na guerra, já apresenta um progresso do sentimento de humanidade. É o trabalho escravo, que surge como uma evolução do costume de exterminar o inimigo vencido. Este passa a ser utilizado como animal de trabalho.

Em tôdas as civilizações, o progresso social se baseou no trabalho escravo.

Embora no Ocidente a escravidão fôsse mais amena que no Oriente, essa forma de trabalho é considerada como a solução única para os problemas sociais, segundo afirmavam as maiores inteligências da Grécia e de Roma.

ARISTÓTELES, na sua "Política" e Platão na República", aprovam e justificam a existência da escravidão, que na verdade, não poderia deixar de existir, se considerarmos o ciclo histórico em que viviam.

De Roma nos veio o termo *trabalho*, cujo significado era "corrêa de três pontas", usada para punir os escravos (*tribilium*).

Aos poucos, foi-se verificando um progresso nesse sistema de escravidão, que se transforma, lentamente, em trabalhos servil e finalmente livre.

Na Idade Média o trabalho foi representado pela servidão, até a grande crise social e econômica, motivada pelas "Cruzadas."

Elas enfraqueceram o poder dos nobres, acarretando a decadência do feudalismo. Os suzeranos ou senhores feudais viam-se obrigados pelas novas circunstâncias a conceder aos seus vassalos, inclusive aos *servos da gleba*, cartas de liberação, que lhes davam independência para executar trabalho livre.

Esses novos liberados reuniam-se em instituições que denominavam corporações, guildas, confrarias, etc. O mercado de produtos das mais diversas cidades enriquece-se. Organizam-se as famosas feiras medievais e o intercâmbio econômico, há tanto reprimido, consegue frutificar.

Os estatutos dessas corporações e confrarias lançam, por sua vez, as bases do trabalho profissional e da sua decorrente especialização.

Já nos tempos modernos, porém, é que o trabalho consegue adquirir tôdas as suas prerrogativas de função social.

A Revolução Francesa, a Revolução Industrial, o surto do Capitalismo, a primeira Grande Guerra, são as grandes alavancas suficientemente poderosas para deslocar os obstáculos, criados pelos preconceitos contra o trabalho.

Este pode, finalmente, adquirir um aspecto racional e organizado. As novas legislações vêm abolir o trabalho escravo e o trabalho servil obrigatório, para torná-los uma função respeitável, digna de qualquer ser humano, seja qual fôr a sua condição social.

Não há dúvida de que, com o desaparecimento do trabalho servil, surgiu, logo depois da Revolução Industrial, o trabalho proletário, que, embora constituindo um progresso, estava longe de constituir uma atividade digna de seres humanos.

Mais tarde, porém, a constitucionalização dos direitos fundamentais do homem; a sistematização científica dos métodos de trabalho e da seleção e adaptação do homem ao trabalho; a organização sindicalista; o emprêgo mais difundido das máquinas; a regimentação das condições de trabalho, codificadas em tôdas as legislações das nações civilizadas — todos êsses fatores concederam ao trabalho um grau elevado de organização e racionalismo.

Foi, enfim, reconhecido com função social imprescindível ao progresso humano e à própria felicidade do indivíduo que a executa.

#### A EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO RACIONAL

A História da Organização Racional começou, sem dúvida com a *sistematização das idéias*, depois da sua liberação dos princípios religiosos que, nas filosofias orientais, principalmente na Índia, China e no Oriente Próximo, ainda estavam intimamente ligados aos conhecimentos gerais de tôdas as ciências.

Nos livros sagrados das religiões orientais estavam resumidos também os conhecimentos históricos, artísticos e filosóficos de cada povo. A "Bíblia" dos hebreus, o "Corão" dos maometanos, e o "Zend-Avesta" de ZOROASTRO, o "Tao-te-King" de Lao-Tsé, os quatro "Vedas" dos indus, são os melhores exemplos.

Foi na Grécia, como tanto se tem repetido, que a ciência realmente se originou livre do dogma e do preconceito, e em que a filosofia conseguiu separar-se da religião.

Sócrates define a *idéia em si*. Aristóteles fornece o método de orientação científica do pensamento, no "Organon" ou "Lógica."



Não restam dúvidas de que, com a lógica aristotélica, começa a história da Organização Racional, que vai culminar no século XVII com o Criticismo de Kant. No século XIX, atinge as suas conseqüências práticas, com a organização político-social.

A segunda etapa da Organização Racional é a da *sistematização das ciências*, distinguindo-se, entre os precursores, ROGÉRIO e FRANCIS BACON, que adotaram o método experimental do trabalho. O "Novum Organum" de FRANCIS BACON assinala um marco no desenvolvimento da inteligência humana.

A ocidentalização dos conhecimentos matemáticos, físicos e químicos dos árabes e a sua grande difusão, muito contribuíram para que se encarassem as ciências através de um prisma bastante positivo.

Chegamos então à Idade Moderna.

No campo das ciências astronômicas e matemática surge René Descartes. Seu "Discurso sobre o método" deu à organização das ciências um enorme impulso, pelos fundamentos de análise e da síntese, por êle preconizadas como métodos de raciocínio.

EMANUEL KANT, um dos maiores expoentes da Inteligência humana, foi o verdadeiro criador do racionalismo científico, baseado no criticismo. Seus maiores livros são a "Crítica da Razão Pura" e a "Crítica da Razão Prática."

Com o criticismo, KANT racionaliza a filosofia e abre novas perspectiva para a ciência.

Finalmente, em plena fase da organização racional das ciências, surgem ADAM SMITH, HERBERT SPENCER e AUGUSTO COMTE, que em verdade, foram os sistematizadores das ciências econômicas e sociais.

ADAM SMITH, com o seu livro "Das riquezas das Nações", assentou as bases científicas, da Economia Política, cuja origem porém, é atribuída a Xinofonte, autor de um trabalho sobre economia doméstica, donde se originou a denominação dessa ciência.

Embora os mercantilistas já tivessem feito estudos sobre a Economia social e política, suas observações estavam demasiadamente eivadas de preconceitos nacionalistas, e só depois que A. SMITH criou a Escola Econômica Liberal foi que a Economia Política tomou os seus fundamentos científicos.

Como ciência que é dos fenômenos que regem a produção, a distribuição e o consumo das riquezas, natural que a mesma tivesse importância decisiva sobre a ciência da Organização do Trabalho.

O Evolucionismo de HERBERT SPENCER abriu novas possibilidades ao mundo científico. AUGUSTO COMTE, com o seu positivismo, representa outro passo para a frente. As ciências sociais adquirem seus foros de autonomia e sistematização.

A Sociologia, principalmente, veio dar à ciência do trabalho organizado o fundamento das relações humanas no grupo, para melhor estudo e compreensão do trabalho coletivo.



Cabe, sem dúvida alguma, o maior destaque, no setor do trabalho, aos estudos realizados pelos sociólogos EMIL DURKCHEIM (no seu livro "Divisão do Trabalho) e GABRIEL TARDE, que se notabilizou pelos seus estudos psico-sociológicos.

Justamente nessa fase, o trabalho foi estudado através dos novos ramos das ciências sociais recém-criadas, como a Riologia, a Fisiologia, a Psicologia, a Estatística etc.

Na terceira fase da História da Organização Racional, em que se deu a *sistematização dos fenômenos políticos sociais*, é que vemos desenrolarem-se os grandes acontecimentos históricos que vão dar ao trabalho uma nova feição e uma maior importância na história humana.

Com o desenvolvimento dos ciclos da Economia Doméstica para a da Cidade, desta para a Economia Nacional e finalmente para a Economia Internacional, é que, como afirmam KARL BLUSCHER e ERNESTO WAGNERMANN (citados por Mendonça Junior), o trabalho atinge o seu pleno apogeu, considerado como fato social.

Grandes acontecimentos históricos se produzem, alargando o âmbito das idéias, destruindo preconceitos que haviam, durante séculos, separado os homens, pela interposição de barreiras raciais, nacionais, religiosas, culturais e de castas.

A Reforma religiosa, após as guerras que provocou, trouxe uma nova aspiração de tolerância para com as crenças alheias. O Parlamentarismo inglês dá uma representação popular ao Governo. O movimento do Enciclopedismo atravessa as fronteiras da França, lançando sobre os espíritos, na Europa e na jovem América, as sementes de um ideal de igualdade humana, que só fora antes encarado através do prisma religioso, nas palavras de Cristo. ROUSSEAU, VOLTAIRE, DIDEROT, D'ALEMBERT, difundem as idéias liberais que vão originar a Revolução Francesa de 1789, com tôdas as suas conseqüências para as classes menos favorecidas, as únicas a quem cabia o onus do trabalho.

A Constituição francesa de 1791 preconiza, de forma categórica, a liberdade profissional, tendo sido, aliás, precedida pela Declaração dos Direitos do Homem.

Com o surto da máquina a vapor e a difusão do seu emprêgo em quase tôdas as indústrias, opera-se a grande Revolução Industrial. Modificam-se os processos da produção, e o homem é libertado do trabalho fôrça, para se ocupar do trabalho de raciocínio, que é o governo da máquina.

A Constituição de Weimar, o Tratado de Versalhes e a Carta do Atlântico, trazem a sua contribuição para a regulamentação do trabalho, atribuindo nova dignidade ao trabalhador.

Estamos já na fase em que as leis do trabalho são confiadas a organismos internacionais: o Departamento do Trabalho da Liga das Nações e o da Organização das Nações Unidas. E nêles muito se tem feito para a racionalização e o desenvolvimento científico do trabalho em todo o mundo.



Como vimos, a Organização Político-Social afetou profundamente o conceito do trabalho, atribuindo-lhe nova importância e nova dignidade. Deixou de ser uma atividade humilhante relegada a uma simples classe social, como nos tempos do trabalho escravo, servil e proletário.

Tornou-se uma função social, realizada por tôdas as classes. É uma atividade que honra o seu agente, e, de acôrdo com as cartas constitucionais de algumas nações, o seu exercício importa na obtenção dos próprios direitos políticos.

Pelo art. 145, parágrafo único, em fase da nossa Carta Magna, trabalho é uma obrigação social.

# **INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS**

## **ADMINISTRATIVAS**

### *Participação da América Latina no Instituto de Ciências Administrativas*

A participação dos vários países no Instituto Internacional de Ciências Administrativas se faz através dos respectivos Governos, ou de Seções Nacionais, ou, ainda, de membros individuais ou coletivos. As duas primeiras formas de participação não se excluem, ao contrário, se completam: um país pode, simultaneamente, ser Estado Membro e possuir Seção Nacional. Ser Estado Membro significa uma participação direta do Governo respectivo no Instituto, ter Seção Nacional quer dizer possuir um organismo permanente que, por delegação do IICA, o represente para todos os fins, no país, efetuando pesquisas, elaborando publicações, organizando documentação, promovendo conferências e cursos, prestando assistência técnica e exercendo outras atividades correlatas, tudo no campo das ciências administrativas. Quanto aos membros individuais ou coletivos, existem em países onde não há Seção Nacional.

Atualmente, o IICA mantém contatos com 64 países, na sua maioria Estados Membros. As Seções Nacionais eram em número de 28 no ano próximo findo.

A América Latina tem uma representação diminuta no IICA. Apenas o México, o Chile e Honduras — além do Brasil — são Estados Membros ou possuem Seção Nacional (o Brasil é Estado Membro e possui Seção Nacional). Dos demais países latino-americanos, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai possuíam, em 1959, um membro individual, cada um, e a Colômbia, dois.

Essa situação preocupa a Seção Nacional Brasileira — o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas — desde a sua instalação, tendo em vista a especial relevância das teorias, técnicas e práticas administrativas para os povos que, como os deste continente, estão em processo de aceleração de seu desenvolvimento econômico.

Assim, vinha o Instituto estudando os meios pelos quais lhe fôsse possível contribuir para despertar em nossos irmãos do continente maior interesse por uma associação efetiva as nações que, no IICA, batalham pelo aperfeiçoamento das teorias, técnicas e práticas administrativas.

Com esse objetivo, ofereceu a Diretoria do IBCA, em dezembro último, seus préstimos ao IICA para tomar mais conhecidos na América Latina os objetivos e as atividades do Instituto de obter a adesão dos respectivos Governos ao IICA e, ainda, a criação de Seções Nacionais em países do continente que não a possuem.



A proposta do IBCA foi prontamente aceita pelo IICA, que nos enviou um completo dossier sobre o estágio atual das relações que mantém na América Latina.

A oportunidade para o início de gestões efetivas no sentido de concretização da proposta brasileira surgiu por iniciativa do IICA, que convidou o D. Luiz Simões Lopes, Presidente do IBCA, para representá-lo na "Exposição Internacional de Livros e Periódicos", a realizar-se em La Plata, Argentina, sob os auspícios do Instituto Superior de Ciências Administrativas da Faculdade de Ciências Econômicas de La Plata, no mês de maio do corrente ano.

Tendo sido também convidado pelo Instituto promotor da exposição para pronunciar uma conferência sobre Administração Pública, como parte do programa da referida Exposição, o Presidente do IBCA, aceitando ambas as incumbências, iniciou um programa de visitas às repúblicas da Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai.

Graças, em parte, ao decisivo apoio do Governo Brasileiro, através de suas missões diplomáticas, desempenhou-se o Dr. Luiz Simões Lopes com inegável êxito de sua missão no sentido de ampliar a participação dos países latino-americanos no IICA.

Na Argentina, em companhia do Embaixador Fragoso, foi recebido pelo Ministro das Relações Exteriores e demais autoridades que deveriam opinar sobre a adesão da Argentina ao IICA. Expostos os motivos que levaram o IICA, por intermédio de um de seus Vice-Presidentes e Presidente do IBCA, a fazer tal sugestão, e as vantagens que adviriam para o país ao ingressar como Estado Membro do Instituto, foi excelente a acolhida à idéia.

Igual êxito foi obtido no tocante à criação da Seção Nacional Argentina do IICA. Os contatos com o eminente mestre Rafael Bielsa, o Professor Linares Quintana e outros professores e autoridades possibilitavam aguardar-se, para breve, a fundação da Seção Nacional do IICA naquele país.

Mais cedo ainda do que esperava, teve o IBCA a grata notícia da fundação solene do Instituto Argentino de Ciências Administrativas, sob a presidência do professor Rafael Bielsa, conforme comunicação de 20 de julho. O novo Instituto pleiteou imediatamente seu reconhecimento como Seção Nacional Argentina do IICA.

Ainda na Argentina, compareceu o Presidente do IBCA à inauguração da Exposição acima mencionada e pronunciou uma conferência sobre «Reforma Administrativa no Brasil», em que focalizou as principais medidas tomadas pelo Governo da República desde 1936 para racionalizar o mecanismo administrativo federal.

No Chile, para onde seguiu o Dr. Simões Lopes, apesar dos imensos problemas decorrentes do cataclisma que tão duramente atingia o país, foi igualmente calorosa a recepção proporcionada ao Presidente do IBCA.

Com a ajuda do Embaixador do Brasil, Dr. Rubens de Melo, entrou o Presidente do IBCA em contato com o Diretor da Escola de Administração, Dr. Jorge Gusman Dinator, e outros entusiastas da idéia de maior colaboração com o IICA.

Ficou esclarecido que a Seção Nacional Chilena já estava em organização, desde 1959, faltando algumas providências finais.

Testemunhando seu aprêço pela visita do delegado do IICA, resolveram os chilenos instalar imediatamente a referida Seção, para o que foi convocada uma assembléia dos interessados, que se realizou na sede da Escola de Ciências Políticas e Administrativas. Instalou-se, assim, a Seção Nacional Chilena do IICA, sob a presidência do mais alto funcionário do país, o «Contralor General». Fazem parte da nova organização vários ex-alunos da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas.

Seguiu o Dr. Simões Lopes para o Paraguai, onde, em companhia do Embaixador Marechal Zenóbio da Costa, foi recebido pelo Ministro das Relações Exteriores e outras autoridades. Focalizada a adesão do Paraguai ao IICA, foi a proposta recebida com simpatia, havendo o Ministro salientado seu especial agrado pelo fato de vir a mesma apoiada pelo Brasil. As perspectivas de integração do Paraguai com Estado Membro do IICA são bastante favoráveis.

Quanto à criação da Seção Nacional Paraguai, também, foi, em princípio decidida, com a colaboração do Diretor da Escola Paraguaia de Administração Pública, Dr. Fernando José Ayala, e do sócio do IICA naquele país, Dr. Peña Villamil.

Relativamente ao Uruguai, não se realizou, conforme planejado, o entendimento direto entre o Presidente do IBCA e o Ministro das Relações Exteriores, pois que este viajara para a Argentina a fim de assistir aos festejos comemorativos do sesquicentenário da Revolução de Maio. Mas o Dr. Simões Lopes preparou documentação referente ao ingresso do Governo do Uruguai como Estado Membro do IICA e também destinada a provocar interesse pela fundação da Seção Nacional Uruguaia, documentação essa a ser entregue pelo Embaixador do Brasil em Montevideu, Dr. Walder Sarmanho, ao Governo Uruguaio.

Tudo indica, pois, que brevemente estará o Brasil acompanhado, nas reuniões do IICA, desses países irmãos latino-americanos.



### *Desenvolvimento Planificado de Terezina*

(PROJETO DE LEI Nº 66/59)

Deputado Federal CLIDENOR FREITAS

NOTA DA REDAÇÃO *Políticos, sociólogos, administradores e técnicos estão de acôrdo sôbre a necessidade de ser integralmente transformada a Administração Pública, no sentido de uma Reforma radical, capaz de acelerar o funcionamento dos órgãos e mecanismos do Estado, compelindo-os a operar com maior rapidez e eficiência e a obter melhores coeficientes de produtividade. Essa Reforma substancial é, sobretudo, mais urgente e imperativa, no âmbito dos Estados e Municípios — muito mais, ainda, do que no plano federal. Exceção feita do Estado de São Paulo e de mais algumas raras Unidades da Federação-que, desde alguns anos têm efetuado grandes esforços no sentido de incorporar aos seus hábitos de Govêrno, os progressos técnicos e conquistas mais recentes das ciências administrativas — a verdade é que predominam, na maioria dos Estados e Municípios, o empirismo, as rotinas superadas e práticas obsoletas, a mediocridade dos processos e métodos de trabalho. Essa observação é válida, principalmente, no tocante á implantação das modernas doutrinas e técnicas do planejamento econômico-social, da racionalização orçamentária e nos complexos domínios da administração de pessoal, de documentação e das relações humanas. No campo das obras, empreendimentos e serviços públicos afirma-se, então, em tôda a sua plenitude, a necessidade de providências de envergadura. A descoordenação generalizada, a par dos desperdícios observados nos vários setores administrativos estão exigindo um esforço cada vez maior de modernização e aperfeiçoamento. Por todos êstes motivos, deliberou a Revista do Serviço Público divulgar o presente trabalho do illustre Deputado Federal CLIDENOR FREITAS, no qual o Autor formula sugestões de alto valor, consubstanciadas no Projeto de Lei nº 66/59, tendo em vista a reorganização administrativa e o desenvolvimento planificado de Terezina — a bela capital de*

uma das Unidades Federativas mais urgentemente necessitadas de semelhantes providências. Exímio conhecedor dos problemas do Piauí — e muito especialmente de Terezina — o Deputado Federal Clidenor Freitas propõe diversas medidas concretas, no quadro geral de um bem elaborado planejamento econômico, administrativo e social, com a finalidade primordial de estimular a prosperidade, o bem-estar do Município de Terezina. O Projeto de Lei 66/59, uma vez pôsto em execução, transformará, integralmente, a fisionomia da Capital piauiense, contribuindo, ao mesmo tempo, para acelerar o ritmo do desenvolvimento geral de todo o Estado. Trata-se de uma valiosa contribuição técnica, ao exato equacionamento e solução prática dos problemas do Governo e Administração de Terezina e do Piauí. O Deputado Clidenor Freitas dá prioridade, no seu trabalho, ao fator econômico-financeiro. De fato, enquanto não vem a projetada Reforma Constitucional trazendo, no seu bôjo, uma nova Discriminação de Rendas, urge canalizar para as áreas ou regiões subdesenvolvidas e retardadas da União, recursos financeiros adicionais, na proporção dos encargos e projeto de desenvolvimento que forem elaborados — como é o caso dessa magnífica Operação Terezina. Cumpre, efetivamente, executar uma arrojada política de investimentos adequados aos empreendimentos, obras, serviços que a constituem. De resto, já agora são animadoras as perspectivas de pleno êxito relativamente ao Projeto do incansável Deputado piauiense, em face do início das atividades e realizações da SUDENE — recém-instalada, no Nordeste, sob o comando do Economista Celso Furtado. Além de uma radical modificação nos hábitos e estilos da atuação governamental — nos termos do Projeto 66/59 — ter-se-á, no Piauí, a utilização em larga escala, da assistência técnica do Governo Federal. Aspecto importante da Operação Terezina é o estabelecimento, no Município, daquelas condições mínimas de funcionamento que permitirão ao Governo Local acelerar, com os recursos previstos, o processo autônomo e cumulativo de desenvolvimento plantificado da Comuna. Municípios prósperos, bem organizados e atuantes, estimularão, em todo o Estado, iniciativas geradoras de riqueza e bem-estar, através de obras, empreendimentos e serviços cujos resultados, a médio prazo, terão os efeitos de uma verdadeira reação em cadeia, fortalecendo e expandindo o potencial econômico, financeiro, administrativo, demográfico e social do Estado. Não será fácil, evidentemente, atingir essas Metas. Cumpre, no entanto, dar início, com a maior urgência, à Operação Terezina, mobilizando tôdas as energias e recursos disponíveis na solução prioritária dos problemas da infra-estrutura. A verdade é que não poderá haver Estado bem organizado e próspero — com vida equilibrada — sobre a base frágilima de Municípios atrasados.



## A «OPERAÇÃO TEREZINA»

## PROJETO DE LEI 66/59

(*Emancipação Global e Desenvolvimento Planificado*)

*A Operação Terezina, ponto de partido e modelo de uma experiência revolucionária.*

RIO DE JANEIRO — Dando expressão técnica e conteúdo objetivo às novas tendências do Movimento Municipalista Brasileiro o deputado federal Clidenor Freitas, Líder da Bancada, apresentou, em nome do Piauí, o Projeto de Lei nº 66/59 que dispõe sobre "*Operação Terezina*" e dá outras providências.

A iniciativa do dinâmico parlamentar nordestino tem como finalidade primordial a implantação de um Municipalismo de novo estilo, em torno da emancipação global e do desenvolvimento planificado dos Municípios.

Pretende o Piauí realizar, com a «*Operação Terezina*», uma experiência revolucionária de administração municipal planificada, em condições de servir como ponto de partida e modelo às Comunas progressistas do nosso País. Essa iniciativa visa, por outro lado, ao fortalecimento de um verdadeiro Municipalismo eminentemente prático. É a seguinte a Justificação do Projeto de Lei 66/59 — tal como resumida pelo deputado Clidenor Freitas:

1 — RAZÕES DE SER. CONTEÚDO E FINALIDADES DA OPERAÇÃO TEREZINA

A necessidade do planejamento em quase todos, senão todos os setores da vida moderna, é verdade que se demonstra por si mesma. No campo legislativo e administrativo, num país civilizado, é uma imposição lógica decorrente da complexidade do panorama social, a que se não pode fugir. Nada se há de fazer, se quisermos construir para o futuro, que não se fundamente nas sólidas bases de um cuidadoso planejamento. A improvisação, neste terreno, não casa com o espírito e as exigências do século.

Dêsse espírito e dessas exigências nasceu, no Brasil, o movimento denominado *Operação Município*, memorável conquista consolidada no III Congresso Nacional de Municípios realizado em São Lourenço, de 15 a 22 de maio de 1954, e que o Projeto de Lei nº 4.614, do mesmo ano visa a consubstanciar em lei.

São finalidades principais dêsse sistema revolucionário de administração planificada, a *Operação Município*, de que é projeção a *Operação Terezina*, objeto desta proposição:

— Incremento e defesa da produção agropecuária; reflorestamento; conservação dos solos e aproveitamento das áreas improdutivas; reorganização agrária; saneamento; edificação de hospitais e casas populares; melhoria das condições de vida e do nível cultural da população; transporte e comunicação; urbanismo; industrialização etc.



Tais, entre muitas outras, as metas colinados, só atingíveis por via do planejamento. É o que se pretende, por meio dêste projeto, para o Município de Teresina, capital do Estado do Piauí.

É conveniente lembrar o abandono em que se encontram, até hoje, as Regiões Norte e Nordeste do País. Graves e múltiplos problemas ali permanecem sem solução; as verbas, quando as há, são mal aplicadas; os aspectos fundamentais desses problemas ou não são abordados ou são superficialmente, timidamente. Aqui, o flagelo crônico das secas, que se eterniza, para vergonha nossa; em toda parte, a estagnação e a miséria, em cujo bôjo pode florescer a revolta. O meio mais viável de lutarmos séria e proficuamente contra êste estado de coisas é a descentralização proporcionada pela *Operação Município*, com a conseqüente concentração de forças sobre áreas menos extensas.

No caso específico do Piauí, há a considerar-se a insuficiência da arrecadação e o subdesenvolvimento da enorme extensão de suas vastas terras, aquela não podendo ensejar a recuperação destas regiões estacionárias. Far-se mister uma providência governamental, de que será primeiro passo a aprovação e execução do presente projeto.

O Brasil precisa urgentemente conquistar-se a si mesmo, povoar e explorar a totalidade de suas grandes extensões territoriais, suavizar primeiro, e enfim eliminar, o chocante desnível entre o Sul e o Norte. Todo e qualquer investimento bem orientado neste sentido reverterá em benefícios econômicos para toda ação, que assim ampliará as possibilidades de seu mercado interno: isto se não quisermos falar dos benefícios morais e do fortalecimento da unidade nacional, que daí advirão.

A administração do Município de Terezina traçou os planos da *Operação Terezina*, conforme documentação que acompanha êste projeto, convencida de que no planejamento técnico está a única solução para seus problemas. Trata-se de uma conquista das mais legítimas de nossa época, e o Brasil não está em condições de desprezar o caminho mais eficaz de concretizar os ideais do progresso e felicidade de seu povo.

Sala das Sessões, em 31 de março, de 1959. — Clidenor Freitas. *Diário do Congresso Nacional* (Seção I) 8 de Abril de 1959.

## 2 — PROJETO Nº 66, DE 1959

*Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o crédito especial de Cr\$ 25.000.000,00, como contribuição do Govêrno Federal à realização da Operação Terzina.*

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o crédito especial de Cr\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros) para, em colaboração com o Govêrno do Estado d Piauí, participar do esquema de financiamento misto da Operação Terezina.

Art. 2º O crédito de que trata esta lei será automaticamente registrado no Tribunal de Contas, distribuído ao Tesouro Nacional e pôsto à



disposição da Prefeitura Municipal de Terezina em conta especial vinculada à execução dos projetos integrantes da Operação Terezina.

§ 1º A aplicação do referido crédito será efetuada progressivamente nas obras, empreendimentos e serviços prioritários que forem objeto de acordos ou convênios firmados entre a Prefeitura Municipal de Terezina e os Ministérios ou quaisquer órgãos do Governo Federal, devendo a beneficiária prestar contas das quantias aplicadas, na forma da lei.

§ 2º A Prefeitura Municipal de Terezina divulgará relatório trimestral do andamento dos trabalhos realizados, independentemente das inspeções locais que venham a ser efetuadas pelo Ministério da Viação e Obras Públicas e pelo Governo do Estado do Piauí.

Art. 3º O Ministério da Viação e Obras Públicas, mediante convênio especial com o Governo do Estado do Piauí e a Prefeitura Municipal de Terezina, acompanhará a execução das obras. Empreendimentos e demais projetos integrantes da *Operação Terezina*, participando do planejamento e fiscalizando o andamento dos respectivos trabalhos.

Parágrafo único. O Ministro da Viação e Obras Públicas, dentro em 30 (trinta) dias contados da data da publicação desta lei designará um engenheiro especializado em assuntos de planejamento econômico ou urbanismo, para, nos termos do convênio especial referido no art. 3º, representar o Governo Federal e colaborar na execução da Operação Terezina.

Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 31 de março de 1959 — Deputado *Clidenor Freitas*.

## “OPERAÇÃO TEREZINA”

(Desenvolvimento Econômico e Social do Município)

*Dispõe sobre o Desenvolvimento Planificado de Terezina, seu Enquadramento no Sistema Geral da Operação Município, e dá outras providências.*

### I — OBJETIVOS GERAIS. CONTEÚDO. FASES

Art. 1º — Fica o Poder Executivo autorizado a organizar e realizar a *Operação Terezina*.

Art. 2º Esta Lei estabelece as diretrizes e bases da *Operação Terezina* devendo sua execução processar-se por etapas, mediante expedição de decretos executivos em que serão especificados os Projetos que a integram, recursos financeiros, pessoal, material, equipamentos e instalações indispensáveis.

Art. 3º A *Operação Terezina* compreende:

I — Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais (OBP-1);

II — Plano Diretor da Cidade (OBP-2);

III — Reorganização Administrativa (OBP-3);

IV — Sistema de Atos Complementares (OBP-4).

Art. 4º A fim de assegurar a continuidade da *Operação Terezina* os projetos iniciados terão prosseguimento pelas sucessivas administrações, não podendo ser aprovados novos Projetos sem a conclusão dos primeiros, considerados como Metas Preferenciais, com prazos de execução rigorosamente prefixados.

Parágrafo único. As alterações secundárias no tocante à estrutura e funcionamento da *Operação Terezina*, assim como as modificações que se tornarem aconselháveis durante a realização das Obras, Empreendimentos e Serviços dos diversos Projetos que a constituem, dependerão de parecer prévio do órgão técnico da Prefeitura (Comissão Municipal de Desenvolvimento, art. 40), discussão e aprovação da Câmara Municipal.

## II — DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS E IMÓVEIS

Art. 5º Serão declarados de utilidade pública para efeito de desapropriação todos os terrenos e edificações necessárias à execução da *Operação Terezina*, notadamente no que se refere ao Plano Diretor da Cidade (BP-2) e dos Distritos de

Art. 6º Os decretos de desapropriação das áreas ou imóveis indispensáveis à obtenção das Metas Preferenciais colimadas pela *Operação Terezina*, somente poderão ser baixados pelo Poder Executivo depois dos entendimentos diretos com as partes interessadas e a aprovação da Câmara Municipal.

Art. 7º As áreas ou imóveis que a Prefeitura adquirir terão os respectivos valores limitadas às dotações próprias consignadas para tal fim, em cada exercício, no Anexo Especial do Orçamento do Município dedicado a *Operação Terezina* (Inversões Especiais para o Desenvolvimento Planificado do Município).

Art. 8º Setenta por cento (70%) das áreas ou terrenos desapropriados e adquiridos serão destinados à conservação, defesa e exploração econômica dos recursos naturais de Terezina, aos projetos específicos de reflorestamento, horto florestal, bosques municipais; e, finalmente, à implantação do "Cinturão Verde" previsto no Plano Diretor da Cidade.

§ 1º Os trinta por cento (30%) restantes poderão ser utilizados para doação aos Governos Federal e do Estado do Piauí, nos termos e cláusulas dos Convênios firmados tendo em vista a construção do Campo de Pouso e Aero-Clube do Município, prédios e instalações que os interesses da *Operação Terezina* exigirem, ou manutenção das "zonas verdes" — áreas "non-edificandi" — previstas no Plano Diretor da Cidade.



## III — OBJETIVOS ESPECIAIS. INSTRUMENTOS E MECANISMOS LEGAIS

Art. 9º A *Operação Terezina*, conjunto orgânico de projetos, iniciativas e providências, tem os seguintes objetivos principais :

a) transformar o Município em unidade de sustentação e fator de desenvolvimento econômico e social do Estado do Piauí, mediante investimentos vinculados a projetos geradores de riqueza e de melhoria das condições de vida da população ;

b) ampliar e fortalecer a capacidade econômica, financeira, tributária e administrativa do Município ;

c) atrair capitais privados e incentivar a organização de sociedades de economia mista, empresas ou serviços industriais;

d) equacionar e dar solução objetiva aos problemas essenciais do Município, de preferência à base de acórdos, convênios, consórcios ou contratos multilaterais ;

e) reorganizar, dinamizar e modernizar a administração local.

Art. 10. A *Operação Terezina* obedecerá aos princípios fundamentais da autonomia municipal consagrados na Constituição Federal e realizar-se-á segundo técnicos de descentralização racional e municipalização progressiva.

Art. 11. Os objetivos colimados pela *Operação Terezina* serão atingidos mediante :

a) a criação de uma Comissão de Planejamento, de funcionamento provisório, destinada a organizar o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Município (*Operação Terezina*);

b) a votação do Fundo Especial constituído de recursos vinculados as Obras, Empreendimentos, Serviços, Projetos e demais iniciativas que a *Operação Terezina* vier a abranger;

c) o estabelecimento de um Sistema Multilateral de Acórdos, Convênios e Contratos, na forma prevista pela presente Lei e Atos que lhes forem subseqüentes ou complementares ;

d) a votação de Lei Especiais e a ampliação, revisão periódica, desdobramentos, adaptações ou modificações da *Operação Terezina* e respectivos Projetos, exigidos, ressalvado o disposto no art. 4º, e parágrafo único da presente Lei de Diretrizes e Bases ;

e) a votação da Lei Especial relativa ao Sistema Financeiro da Execução dos Projetos da *Operação Terezina*;

f) a formulação do Plano de Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais acompanhado das respectivas tabelas discriminativas, estimativas de custo e orçamentos analíticos (OBP-1);

g) o "Plano Diretor da Cidade" (OBP-2);

h) a racionalização do aparelhamento governamental e administrativo do Município de Terezina mediante reformas de base e processos de descentralização, simplificação e modernização (OBP-3);

i) a expedição de normas ou quaisquer medidas instituídas pelo Sistema de Atos Complementares (OBP-4);

j) estabelecimento, em caráter permanente, na Comissão Municipal de Desenvolvimento (Administração da *Operação Terezina*);

k) o enquadramento da *Operação Terezina* no Sistema Geral da Operação Município como uma de suas Projeções descentralizadas.

#### IV — PRAZOS DE VIDÊNCIA. CÍRCULOS DE EXECUÇÃO

Art. 12. A *Operação Terezina*, em sua primeira fase, deverá ser executada em cinco exercícios consecutivos a partir de 1959, obedecidos os princípios e preceitos fundamentais da presente Lei.

§ 1º Função do crescimento demográfico e econômico do Município, devidamente correlacionado com os recursos financeiros a serem mobilizados, a *Operação Terezina* terá início com a implantação coordenada dos mecanismos previstos para sua execução (Comissão Municipal de Desenvolvimento, art. 40).

§ 2º Os recursos do Fundo Especial vinculados à *Operação Terezina* serão aplicados isolada, simultânea ou sucessivamente, em função das Metas Preferenciais e respectivos Projetos, observadas as prioridades, critérios e ordens de urgência estabelecidas pela comissão de Desenvolvimento Municipal.

OPERAÇÃO TERESINA	OBRAS, EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS	RECURSOS VINCULADOS Cr\$ 75 MILHÕES	PROJEÇÕES-I.ªFASE 1959-1963-DESENVOLVI- mento PROGRESSIVO
OBP. 1 — Desenvolvimento Econômico e Social do Município.	— Projetos x, y, s...	Cr\$ x milhões (50%, estimativa)	Atuação do Comando de vidade (Art. 15).
OBP. 2 — Plano Diretor da Cidade.	x, y, s...	48%, estimativa)	— Controles — Mensurações Técnicas- Estatísticas e Contá- beis.
OBP. 3 — Reorganização Administrativa.	n — Projetos	Cr\$ x milhões (2%, estimativa)	— Fichas de Inspeção Pe- Desenvolvimento Progre- ssivo das Netas Pre- ferenciais. Curvas ou Gráficos de Execução.
OBP. 4 — Sistema de Atos Complementares.			

#### V — SISTEMA DE ATOS COMPLEMENTARES. PLANIFICAÇÃO MUNICIPAL — COMANDO DE PRODUTIVIDADE

Art. 13. O Sistema de Atos Complementares a que se refere o item IV do art. 3º, compreenderá, principalmente, as seguintes providências: I — Lei de Planificação Municipal; II — Comando de Produtividade.

Art. 14. A Lei de Planificação Municipal estabelecerá as normas técnicas e jurídicas, e o regime de funcionamento da *Operação Terezina* tendo em vista os seguintes Setores fundamentais:

I — Obras, Empreendimentos e Serviços em Geral, vinculados ao desenvolvimento econômico e social do Município (OBP-1);



II — O Plano Diretor da Cidade (OBP-2);

III — a Reorganização Administrativa (OBP-3);

IV — Os Atos Complementares (OBP-4).

§ 1º A Lei de Planificação Municipal prefixará os prazos e discriminação e metas numéricas (kilowatts, toneladas, quilômetros, metros cúbicos, etc...) a serem atingidas, bem assim a enumeração dos projetos e a localização de cada um dos empreendimentos, obras ou serviços integrantes da *Operação Terezina* nos seus diversos setores.

§ 2º A Lei de Planificação Municipal conterá, entre outros, dispositivos sobre o funcionamento dos Setores básicos; a implantação do Consórcio Intermunicipal; a execução dos Acórdos e Convênios; a Reorganização Administrativa da Municipalidade; racionalização tributária e codificação em geral.

Art. 15. O Comando de Produtividade instituído pelo Sistema de Atos Complementares visa a acompanhar e fiscalizar a execução dos Projetos da *Operação Terezina*, em tôdas as suas fases e setores.

§ 1º Os contrôles estatísticos e técnicos, assim como as inspeções permanentes do Comando de Produtividade, realizar-se-ão sem prejuízo dos controle contábeis e das prestações de contas a serem exercidos pelos órgãos próprios, na forma da Lei.

§ 2º Além de outros objetivos que lhes venham a ser atribuídos, deverá o Comando de Produtividade, em regime de ampla cooperação com a iniciativa privada, implantar técnicas e métodos racionais de trabalho, tendo em vista a elevação dos coeficientes de produtividade, verificação das metas; economia e eficiência; efetuar mensurações periódicas; apurar quaisquer irregularidades ocorrentes e propor as penalidades que se fizerem mister.

Art. 16. O Sistema de Atos Complementares abrangerá propostas, medidas legislativas, providências ou quaisquer iniciativas destinadas a plena execução das Obras, Empreendimentos e Serviços (OBP-1); do Plano Diretor da Cidade (OBP-2); e da Reorganização Administrativa (OBP-3).

VI — ESQUEMA BÁSICO. OBRAS, EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS (OBP-1);  
PLANO DIRETOR DA CIDADE (OBP-2); REORGANIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA (OBP-3)

Art. 17. A *Operação Terezina*, para o efetivo desenvolvimento econômico e social do Município, mobilizará recursos financeiros, técnicos e humanos tendo em vista resolver os seguintes problemas básicos:

- a) eletrificação dos Bairros e dos Distritos;
- b) industrialização intensiva do Município;
- c) desenvolvimento planejado da agricultura, da pecuária e do reflorestamento;

- d) conservação de solos e irrigação;
- e) reorganização agrária e aproveitamento das áreas improdutivas;
- f) ampliação e modernização dos sistemas de transportes e comunicações;
- g) melhoria das condições de vida e elevação dos níveis culturais da população;
- h) saneamento e urbanismo;
- i) exploração industrial do turismo;
- j) estudos e levantamentos; pesquisas, investigações científicas e tecnológicas; produtividade;
- k) assistência social.

Art. 18. Os objetivos gerais da *Operação Terezina* serão atingidos pela solução gradual dos problemas básicos mencionados no artigo anterior, através das obras, empreendimentos e serviços abaixo discriminados:

a) rigoroso entrosamento e permanente articulação com as iniciativas e planos de eletrificação, industrialização, expansão agropecuária e outros da União e do Governo do Estado de Piauí;

b) levantamento da carta aerofotogramétrica, dos mapas pedológicos, cadastros rurais e urbanos do Município;

c) elaboração e execução coordenada das Metas Preferenciais segundo escalas de prioridade e ordens de urgência preestabelecidas na Lei de Planificação Municipal.

Art. 19. As Obras, Empreendimentos e Serviços a que se refere o artigo anterior constituem a primeira fase da *Operação Terezina*, sem prejuízo de outras providências, desde que se enquadrem nas finalidades previstas nos artigos 9, 11, 14, 17 e 18, e se destinem a completar, ampliar ou aperfeiçoar o Desenvolvimento Econômico e Social do Município tal como concebido e delineado pela Lei de Planificação Municipal (Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais (OBP-1); Plano Diretor da Cidade (OBP-2); Reorganização Administrativa (OBP-3) e demais iniciativas do Sistema de Atos Complementares (OBP-4).

### *Plano Diretor da Cidade*

Art. 20. O Plano Diretor da Cidade, um dos Setores fundamentais da *Operação Terezina* (OBP-2), constitui um conjunto nitegrado de melhoramentos urbanos a serem atingidos progressivamente mediante a aplicação concentrada de recursos financeiros e assistência técnica, da Cidade — um dos Setores fundamentais da *Operação Terezina*.

§ 1º O Plano Diretor deverá corrigir as atuais deformações do complexo urbano e suburbano de Terezina; estabelecer um zoneamento funcional avançado; programar uma distribuição racional dos equipamentos das camadas da população (eletrificação, água, esgotos, sistema viário, abastecimento em geral, serviços sociais, etc.); orientar e prover a expansão



demográfica, econômica e social de Terezina tendo por limite mínimo uma cidade de 100.000 habitantes.

§ 2º A Comissão Municipal de Desenvolvimento promoverá a incorporação ou aproveitamento, no Plano Diretor da Cidade (OBP-2), de todas as recentes conquistas ou mais arrojadas inovações do urbanismo.

### *Reorganização Administrativa*

Art. 21. A Reorganização Administrativa colimada pela *Operação Terezina* (OBP-3), redistribuirá os órgãos e serviços da Prefeitura conforme sua natureza, objetivos específicos e especialização funcional, na conformidade da seguinte estrutura básica :

I — *Gabinete* (Assessoramento Geral. Relações Públicas e Representação do Prefeito).

II — *Serviço Jurídico* (Procuradoria, Consulta, Representação e Assistência Jurídica da Prefeitura).

III — *Secretaria Geral da Administração* (Atividades-meios ou de Administração Geral da Prefeitura : Pessoal, Material. Almoxarifado. Patrimônio. Protocolo. Comunicações. Arquivo. Expediente. Mecanografia. Além disso, Fiscalização em geral, de feiras, Cemitérios, Parques e Jardins e atribuições conexas).

IV — *Comissão Municipal de Desenvolvimento* (Administração da *Operação Terezina*. Setores Básicos: S/1 — Levantamentos, Estudos e Projetos; S/2 — Engenharia e Obras; S/3 — Plano Diretor da Cidade; S/4 — Energia; S/5 — Transportes e Comunicações; S/6 — Recursos Naturais e Produção; S/7 — Crédito; S/8 — Superintendência das Empresas Municipais).

V — *Setor de Finanças* (Arrecadação dos Impostos, Taxas e outras Rendas da Prefeitura. Execução do Código Tributário. Fiscalização. Cobranças). Aferição de Pesos e Medidas. Dívida Ativa. Cadastros. Contabilidades. Orçamento. Tesouraria).

VI — *Setor de Educação e Cultura* (Instrução Primária. Escolas. Educação Rural. Ensino Técnico-Profissional. Rádio Difusão. Documentação. Biblioteca. Cinemas Educativo e demais atribuições correlatas).

VII — *Setor de Saúde e Assistência Social* (Hospitais. Centros de Saúde. Assistência a Maternidade e à Infância. Serviços Sociais).

VIII — *Empresas Municipais* (Limpeza Pública e Aproveitamento do Lixo. Água e Esgotos. Saneamento. Matadouros. Estádio Municipal. Parque Moto-Mecanizado da Prefeitura. As Empresas Municipais funcionarão em regime descentralizado, sob a jurisdição técnica e administrativa da Comissão Municipal de Desenvolvimento; adotarão, além disso, as condições técnicas, econômicas e financeiras próprias das organizações industriais. A Prefeitura, no interesse do Município, poderá criar Serviços Industriais. Autarquias ou Sociedades Mistas consoante as exigências da *Operação Terezina*).



§ 1º E' facultado ao Poder Executivo modificar a estrutura geral da Prefeitura, assim como a organização e a atribuições dos órgãos e serviços que a integram, sempre que as conveniências da Administração o exigirem, "ad referendum" da Câmara Municipal .

§ 2º A Reorganização Administrativa da Prefeitura Municipal será realizada por etapas dentro da 1ª fase ou ciclo de execução da *Operação Terezina*.

#### VII — METAS PREFERENCIAIS

Art. 22. Consideram-se Metas Preferenciais da *Operação Terezina* os Projetos de alta prioridade decorrentes das necessidades fundamentais do Município, selecionados em função dos imperativos de seu desenvolvimento e que condensam os objetivos referidos nos artigos 3, 4, 9, 17, 18, 19, 20 e 21 desta Lei.

Parágrafo único. As Metas Preferenciais da *Operação Terezina* — econômicas, financeiras, socioculturais, administrativas, técnicas e políticas, — serão atingidas através da execução dos Projetos interdependentes e prioritários a seguir discriminados :

1º) *Eletificação* — Melhoria das condições de iluminação pública. Extensão da Rede de Iluminação aos Bairros e Morros da Cidade. Eletificação Rural. Fator básico de desenvolvimento planejado do Município, os projetos específicos de eletificação deverão aproveitar, ampliar e fortalecer as tendências e a vocação industrial de Terezina.

2º) *Ampliação, Reparelhamento e Modernização do Serviço de Abastecimento D'água* — Este é um dos projetos prioritários da *Operação Terezina* como fator de industrialização e melhoria das condições de vida da população. Reforço da distribuição e atendimento dos interesses dos bairros distantes.

3º) *Rêdes de Esgotos. Saneamento Geral* — Apesar de sua densidade demográfica a Cidade de Terezina ainda não dispõe de uma Rede de Esgoto Sanitário; essa grave deficiência representa uma permanente ameaça à saúde do Povo. Daí o caráter prioritário desse Projeto cuja execução deve ser planejada para uma população da ordem de 100.000 habitantes. Execução progressiva do plano geral de saneamento mediante convênio específico com os Governos Estadual e Federal.

4º) *Saúde* — Construção e instalação de um Hospital Regional bem aparelhado em condições de atender aos interesses gerais da população de Terezina e dos Municípios vizinhos.

5º) *Reflorestamento. Conservação e Exploração de Recursos Naturais* — Incentivo à fruticultura regional. Plantação maciça de espécies adaptadas à ecologia local. Readaptação do Horto Florestal e instalação de vários "bosques" municipais. Plantação de 1.000.000 de fruteiras diversas em dois anos.

6º) *Fomento Agro-Pecuário* — "Cinturão Verde" de Terezina (desapropriação das áreas necessárias). Granjas Leiteiras. Culturas diversas.



(Exploração econômica de culturas adaptadas à ecologia do Município e que sejam de rendimento assegurado).

7º) *Transportes e Comunicações* — Ligações rodoviárias e ferroviárias intermunicipais. Como de Pouso, Aero Clube e oficinas. Modernização e ampliação dos serviços telefônicos (automáticos). Melhoria das instalações dos Correios e Telégrafos. Agências distritais dos Correios. Transportes urbanos (ônibus).

8º) *Créditos* — Instalação de uma Agência do Banco de Crédito do Estado do Piauí. Ampliação e fortalecimento do Cooperativismo.

9º) *Plano Diretor da Cidade — Urbanização* — Conjunto integrado de melhoramentos urbanos. Projetos Específicos: estádio municipal; piscina; casas populares; escolas; edifícios públicos. Todas as iniciativas e providências características de um Plano Diretor Moderno. Melhoria das condições de habitação e de vida para os moradores dos morros. Regularização imediata dos sistemas de loteamento.

10º) *Empreendimentos sócio-culturais* — Rádio difusora. Menores abandonados. Banda de música infanto-juvenil. Serviços sociais. Assistência em geral. Ensino técnico-profissional e ginásial.

11º) *Equipamentos. Mecanização e reaparelhamento em geral* — Aquisição de máquinas e equipamentos para a Prefeitura (niveladoras, bulldozer, tratores, caminhões). Patrulhas mecanizadas. Motomecanização em geral.

12º) *Recursos Orçamentário e Extraordinários* — Investimentos. Empréstimos. Financiamentos mistos. As Apólices ou "Obrigações Terezina". Investimentos selecionados (Cr\$ 75 milhões em cinco exercícios).

13º) *Cooperação Intergovernamental* — Execução de um conjunto orgânico e multilateral de Acórdos e Convênios entre o Município, o Estado e a União. A *Operação Terezina* está condicionada à atuação conjunta, sinérgica e permanente do Governo Federal, do Governo do Estado do Piauí e da Prefeitura Municipal. Os Acórdos e Convênios firmados com os Municípios, Entidades Autárquicas, Sociedades de Economia Mista, Bancos, Caixas Econômicas, órgãos ou instituições federais e estaduais, assim como os Contratos estabelecidos com Empresas Privadas em função dos Projetos integrantes da *Operação Terezina*, depois de aprovados pela Câmara dos Vereadores, serão realizados em regime de descentralização, submetidos, todavia, à permanente fiscalização e controle técnico do Comando de Produtividade instituído com o objetivo primordial de assegurar a obtenção dos mais elevados padrões de eficiência, moralidade, economia e rapidez de execução.

14º) *Consórcio Intermunicipal* — Aglutinar, na mesma comunidade de interesses, os Municípios de Pia e outros cuja vizinhança ou proximidade justificam o estabelecimento de um "Pacto de Co-Propriedade" — solidariedade e cooperação intermunicipal — tendo em vista a convergência de recursos e esforços no sentido de acelerar o ritmo de desenvolvimento dos Municípios Associados.



15º) *Levantamentos. Pesquisas. Prospecções. Cadastros* — Carta Aerofotogramétrica do Município. Mapa Pedológico. Cadastros Urbanos e Rurais. Prospecções. Sondagens e análises dos recursos naturais de Terezina tendo em vista sua defesa, conservação e exploração econômica.

16º) *Reorganização Administrativa. Modernização* — Reorganização da Prefeitura e da Câmara. Reforma da Legislação e Codificação. Implantação do Sistema do Mérito. Aperfeiçoamento de Pessoal. Reestruturação e Mecanização dos Serviços.

17º) *Acórdos Intermediário Específico* — A ser assinado pelos diversos Partidos Políticos representados na Câmara Municipal a fim de que a *Operação Terezina* seja progressivamente realizada fora e acima das naturais lutas partidárias locais, regionais e nacionais. A *Operação Terezina* pressupõe, para o seu êxito, a mais ampla participação popular possível. Denominador comum das necessidades, problemas e reivindicações do Município, a *Operação Terezina* deve ser entendida, acima de tudo, como um patrimônio da Terra do Povo: daí a importante função psicológica dêsse Acôrdo.

18º) *Enquadramento no Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais ou Locais* — Nos Congressos Nacionais de Municípios realizados em São Lourenço (março de 1954) e Rio de Janeiro, (abril de 1957), foram aprovados diversas Resoluções pelos Prefeitos e Vereadores sôbre as reivindicações básicas dos Municípios brasileiros, destacando-se no conjunto das Resoluções aprovadas, as que se referem à *Operação Município*, suas Projeções Regionais e Locais. A *Operação Terezina* (Atos Complementares) deverá incorporar ao seu texto os dispositivos essenciais das Resoluções em apêço. Objetivo: melhor participação de Terezina no Orçamento Geral e nos Orçamentos Cambiais da União.

#### VIII — CONSÓRCIO INTERNACIONAL E PROJEÇÕES LOCAIS

Art. 23. A Prefeitura Municipal de Terezina, ouvida a Câmara de Vereadores, tomará tôdas as providências no sentido de estabelecer um Consórcio Intermunicipal integrando, na mesma comunidade de interesses, os Municípios vizinhos ou próximo...

Art. 24. O Sistema de Atos Complementares (OBP-4) estabelecerá as cláusulas e normas reguladoras do Consórcio Intermunicipal em função dos interesses comuns dos Municípios Associados.

Art. 25. A *Operação Terezina* far-se-á através dos Setores já mencionados e de Projeções Locais descentralizadas com denominação específica diferencial e recursos próprios, abrangendo a totalidade do Município.

§ 1º Fica desde já instituídas as Projeções Locais da *Operação Terezina* relativas aos Distritos do Município.

§ 2º A cada Projeção Local da *Operação Terezina* corresponderá determinado número de empreendimentos, obras e serviços devidamente coordenados.



IX — PRINCÍPIO E NORMAS TÉCNICAS. MUNICIPALIZAÇÃO. DESCENTRALIZAÇÃO.  
COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

Art. 26. Na organização da *Operação Terezina* deverão ser observados sempre que possível, os princípios e as técnicas da descentralização e da municipalização das obras, empreendimentos e serviços, conforme o caso, como, também, prevista a transferência de rendas e encargos da União e do Estado à alçada do Município.

Art. 27. Às Cooperativas, Associações Rurais, Industriais e Comerciais, Bancos e Empresas privadas idôneas, fica assegurado o direito de participar ou colaborar na execução da *Operação Terezina*, segundo cláusulas e condições que forem estabelecidas pelo Sistema de Atos Complementares.

Parágrafo único. A adesão de Cooperativas, Associação Rurais, Industriais e Comerciais, Bancos e Empresas privadas à *Operação Terezina*, importará na aceitação das bases e diretrizes desta Lei, bem assim dos princípios, normas e processos estabelecidos pelo Sistema de Atos Complementares.

X — LEI FINANCEIRA. ANEXO ORÇAMENTÁRIO ESPECIAL. FINANCIAMENTOS.  
EMPRÉSTIMOS "OBRIGAÇÕES TEREZINA". REVISÃO TRIBUTÁRIA. CODIFICAÇÃO.  
CRÉDITOS ESPECIAIS

Art. 28. A Lei Financeira da *Operação Terezina* consignará os recursos necessários à sua execução, tendo por base as seguintes prioridades em relação às obras, empreendimentos e serviços:

- a) maior rentabilidade;
- b) maior interesse econômico nacional, regional municipal; e
- c) maior interesse social.

Art. 29. A *Operação Terezina*, constituirá um Anexo Especial de Orçamento Geral do Município.

Parágrafo único. Ao referido Anexo serão incorporadas as percentagens de 10, 30 e 50% no caso de participação do Município no Sistema Geral das Projeções Municipais da *Operação Piauí* (Setor Estadual), bem assim apendiculados os Orçamentos das Companhias, Sociedades Mistas, Serviços Industriais ou Empresas que forem criadas para a plena realização da *Operação Terezina*.

Art. 30. As despesas de custeio e os investimentos selecionados da *Operação Terezina*, na parte que constitui responsabilidade direta do Município, serão estabelecidos e regulados em todas as suas modalidades pela Lei Financeira.

Art. 31. O financiamento da *Operação Terezina* será atendido à conta dos seguintes recursos:

- a) dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral do Município num montante menos inferior a 30% da respectiva Proposta Orçamentária Anual;



b) dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral do Estado, enquanto não se der execução à *Operação Piauí* (Projeção Regional o Setor Estadual de *Operação Município*, de âmbito nacional);

c) produto de operações de crédito em acôrdo especial com o Banco do Brasil S. A.; o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, o Banco de Crédito do Estado do Piauí, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, Caixas Econômicas;

d) produto de arrecadação da Contribuição de Melhoria, nos termos da regulamentação a ser promovida pela Prefeitura, 60 dias após a publicação deste Lei;

e) a quota de excesso da arrecadação estadual devida pelo Estado ao Município (art. 20 da Constituição Federal), enquanto não tiver início o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Piauí;

f) percentagem da arrecadação do Imposto de Indústrias e Profissões, nos termos da regulamentação a ser promovida pela Prefeitura, 60 dias após a publicação desta Lei;

g) juros das contas especiais da *Operação Terezina* abertas nos estabelecimentos de créditos já mencionados, para depósito e movimentação dos recursos previstos nesta Lei;

h) revisão e modernização do Sistema Tributário do Município, vinculando-se a produto do aumento da arrecadação à *Operação Terezina*;

i) taxas, emolumentos, rendimentos e lucros decorrentes da execução das realizações e contratos da *Operação Terezina*;

j) a cota especial dos recursos da *Operação Piauí* (Plano de Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios) destacada para o Setor de Terezina, cota nunca inferior a cinquenta por cento (50%) do total destinado para a *Operação Terezina* nos termos de sua Lei Financeira específica;

k) dotações consignadas no Orçamento Geral da União ou créditos especiais que a Bancada nas duas Casa do Congresso Nacional conseguir para a *Operação Terezina*;

l) vinculação de 50% da cota do Imposto de Renda destinada ao Município, às obras, empreendimentos e serviços da *Operação Terezina*;

m) rendas eventuais que lhe forem atribuídas; taxas específicas; vinculação de adicionais.

Parágrafo único. O Fundo Especial (art. 11, b) será constituído de todos os recursos vinculados pela Lei Financeira à *Operação Terezina* acrescidos do produto de taxas de Desenvolvimento Econômico a ser arrecadada depois da aplicação total do novo Código Tributário do Município.

#### Acôrdos e Convênios

Art. 32. O Poder Executivo promoverá, desde já, entendimentos e firmará Acôrdos ou Convênios, com a União, o Estado do Piauí, Autarquias, entidades paraestatais, sociedades de economia mista, bancos, associações rurais, industriais e comerciais, cooperativas e empresas privadas no



sentido de estabelecer o esquema de financiamento misto da *Operação Terezina*, fixando as condições, natureza e volume da respectiva participação.

Parágrafo único. Os Acôrdos, Convênios ou contratos firmados, além da participação financeira devem, conforme o caso, abranger fórmulas especiais de colaboração e assistência técnica.

Art. 33. Fica o Poder Executivo autorizado a contrair empréstimos destinados ao custeio e financiamento da *Operação Terezina* e projetos que a integram nos termos, condições, volume e prazos fixados pela Lei Financeira.

#### *Obrigações Terezina*

Art. 34. Para garantia dos empréstimos ou com o fim de reforçar o financiamento das obras, empreendimentos e serviços, fica o Poder Executivo autorizado a entrar em entendimentos com a Secretaria de Finanças do Estado no sentido antecipar a emissão das Apólices ou Obrigações da *Operação Terezina*, adquirindo-se o Governo Municipal até o montante de Cr\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de cruzeiros) no primeiro quinquênio da *Operação Terezina*.

Parágrafo único. A amortização e resgate dessa cota especial para a Prefeitura de Terezina serão estabelecidas negando Convênio Especial prevista na *Operação Piauí* em seus artigos 31, 32 e 33.

Art. 35. Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar contratos para aquisição, inclusive no exterior, dos materiais e equipamentos indispensáveis à execução da *Operação Terezina*, setor municipal da *Operação Piauí*.

Art. 36. Fica o Poder Executivo autorizado a contratar desde já a Comissão Técnica incumbida de proceder à revisão do Sistema Tributário do Município e elaboração de um Código atualizado.

Parágrafo único. Fica também o Poder Executivo autorizado a organizar os projetos relativos aos instrumentos legais em convencionais previstos nos artigos 11, 13 e 14.

Art. 37. Fica aberto o crédito especial de Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros) para os trabalhos preliminares da organização da *Operação Terezina* e início das atividades da Comissão de Planejamento na letra a do artigo 11 (Estudos e Levantamentos Técnico-Econômico).

#### XI — COMISSÃO DE PLANEJAMENTO

Art. 38. A Comissão de Planejamento será constituída de nove (9) membros nomeados por Decreto Executivo Municipal em lista encaminhada à Câmara de Vereadores, escolhidos entre técnicos e representantes de classes produtoras.

§ 1º A Comissão de Planejamento tem a seu cargo os estudos e levantamentos técnico-econômicos, o planejamento e a estruturação geral da *Operação Terezina* tendo em vista o desenvolvimento progressivo do Muni-

cípio, o aproveitamento de seus recursos naturais e a melhoria das obrigações de vida de seus habitantes.

§ 2º A Comissão de Planejamento exercerá as suas atividades em caráter provisório devendo concluir em seus trabalhos dentro de 90 dias findos os quais será extinta.

§ 3º As funções de Membros da Comissão de Planejamentos têm caráter cívico, considerando relevantes os serviços pelos mesmos prestados.

#### XII — ADMINISTRAÇÃO DA OPERAÇÃO TEREZINA. COMISSÃO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO

Art. 39. Sessenta dias (60) após o encerramento dos trabalhos das Comissões de Planejamento (art. 11 a; art. 38 e parágrafos 1, 2 e 3) entrará em imediato funcionamento a administração da *Operação Terezina*.

Art. 40. Fica instituída a Administração da *Operação Terezina* para coordenar, superintender e executar os Projetos, Obras, Empreendimentos e Serviços que a integram. (*Comissão Municipal de Desenvolvimento*).

§ 1º O Prefeito Municipal será o Administrador Geral da *Operação Terezina* assessorado por Assessores Técnicos (Comentários).

§ 2º A estrutura e funcionamento da *Operação Terezina*, no que se refere a sua Administração, serão estabelecidos pelo Sistema de Atos Complementares e pelas disposições contidas no Regulamento da presente Lei.

§ 3º A Comissão Municipal de Desenvolvimento — órgão técnico diretamente subordinada ao Prefeito Municipal — tem como atribuição primordial pôr em marcha, coordenar, superintender e executar os instrumentos legais, mecanismos técnicos e setores da *Operação Terezina* (Obras, Empreendimentos e Serviços; Plano Diretor da Cidade; Reorganização Administrativa; Atos Complementares; Comando de Produtividade; Acôrdos; Convênios e Contratos; Mobilização Política; Regulamentação Geral).

#### XIII — MOBILIZAÇÃO POLÍTICA

Art. 41. O Prefeito Municipal, a Câmara de Vereadores, os Sindicatos de Classe, as Cooperativas, Associações Rurais, Industriais, Comerciais e Esportivas do Município, assim como as pessoas gradadas de Terezina, se dirigirão à Assembléia Legislativas Estadual, ao Governador do Estado e Partidos Políticos, encarecendo a alta conveniência da imediata votação e sanção da *Operação Piauí* (Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Piauí), cujos objetivos, recursos e providências condicionam a perfeita realização de um de seus setores e projeções descentralizadas — a *Operação Terezina*.

§ 1º A Comissão Municipal de Desenvolvimento promoverá o enquadramento da *Operação Terezina* no Sistema Geral da *Operação Município* (Metas Preferenciais n.º 19, art. 22).



§ 2º Neste sentido, os Assessôres Técnicos ou Comissários da referida Comissão (§ 1º, art. 41) deverão planejar e executar uma Campanha de âmbito nacional tendo em vista apressar o advento das providências consubstanciadas nos Projetos de Lei Federais ns. 4.614-54 e 3.112-57 relativos ao Plano Nacional de Obras, Empreendimentos e Serviços (*Operação Município*) ora no Congresso Nacional (Câmara Federal).

§ 3º Os dispositivos do art. 41 e seus parágrafos têm como finalidade primordial a mobilização política necessária à participação adequada de Terezina no Orçamento Geral e nos Orçamentos Cambiais da União (Reivindicação de cotas proporcionais à população, capacidade econômica, financeira e tributária, produção e superfície do Município e, sobretudo, o volume dos investimentos selecionados da *Operação Terezina*).

§ 4º - Fica instituído a "Sociedade dos Amigos de Terezina" com a finalidade precípua de lutar pelo desenvolvimento planificado do Município tal como delineado pelos dispositivos desta Lei de Diretrizes e Bases da *Operação Terezina*.

#### XIV — REGULAMENTAÇÃO GERAL

Art. 42. O Poder Executivo expedirá o Regulamento da presente Lei sessenta (60) dias após a sua publicação.

Art. 43. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Cursos Básicos de Administração*  
(Projeto de Lei n.º 2.111-60)

DEPUTADO VASCONCELOS TORRES

NOTA DA REDAÇÃO — O Projeto de Lei nº 2.111-60, de autoria do Deputado Federal VASCONCELOS TORRES, corresponde a uma das mais imperiosas e urgentes necessidades das Unidades Elementares componentes da Federação Brasileira — cerca de 2.800 Municípios cujos Governos, desde longa data, vêm reclamando a sua execução. O ilustre Representante fluminense na Câmara dos Deputados, o Deputado VASCONCELOS TORRES — um dos mais dinâmicos e autênticos Líderes Municipalistas do Brasil — atendendo aos incessantes apêlos das Prefeituras e Câmaras Municipais, propôs, na forma do importante Projeto de Lei nº 2.111-60 que a Revista do Serviço Público tem a satisfação de transcrever, na presente edição, a realização dos Cursos Básicos de Administração Municipal em regime de acôrdo entre o D.A.S.P. e A.B.M. e o Ministério da Educação e Cultura, através da Escola de Serviço Público. Trata-se de uma das mais importantes e decisivas iniciativas destinadas ao desenvolvimento cultural e aperfeiçoamento técnico das Municipalidades. Raros problemas têm, para o nosso País, a significação e urgência de que se reveste, nas atuais condições nacionais, a Administração Municipal em função dos imperativos e necessidades do desenvolvimento global da Nação. Os Cursos Básicos de Administração Municipal terão profundos e benéficos efeitos, notadamente no que se refere à seleção, formação e especialização dos servidores, técnicos e autoridades indispensáveis ao progresso, bem-estar e prosperidades dos Municípios. A Revista do Serviço Público congratula-se, nesta oportunidade, com o eminente parlamentar, com os seus leitores e, muito especialmente, com os Prefeitos e Vereadores do Brasil, pelo advento dos referidos Cursos Básicos tão atenciosamente esperados. O Projeto nº 2.111-60, representa, efetivamente, uma das Metas Prioritárias do verdadeiro Municipalismo.



## PROJETO Nº 2.111 — 1960

*Dispõe sobre a realização dos Cursos Básicos de Administração Municipal; através da Escola de Serviço Público em regime de acôrdo com o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) com o Ministério da Educação e Cultura e com a Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.) e dá outras providências.*

Do SR. VASCONCELOS TORRES

*(As Comissões de Constituição e Justiça, de Serviço Público, de Orçamento e Fiscalização Financeira e de Finanças)*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Escola de Serviço Público, criada pelo Decreto nº 43.176, de 4 de fevereiro de 1958, em virtude de convênio firmado entre o Ministério da Educação e Cultura e o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), fica expressamente autorizado a instituir e organizar, na sua estrutura, os Cursos Básicos de Administração Municipal.

Parágrafo único. Os Cursos Básicos de Administração Municipal, serão instalados, mantidos e aparelhados como um Setor Especial da Escola de Serviço Público, funcionando, além disso, em regime de plena autonomia científica, didática, técnica e financeira.

Art. 2º A Administração dos Cursos Básicos de Administração Municipal será realizada pela Escola de Serviço Público através de uma Comissão Técnica Especial constituída da seguinte forma:

- a) o Diretor dos Cursos de Administração do D.A.S.P;
- b) o Representante do Ministério da Educação e Cultura;
- c) o Representante da Associação Brasileira de Municípios.

§ 1º A Comissão Técnica Especial, ora instituída estabelecerá uma Secretaria Executiva incumbida da execução dos encargos administrativos, da correspondência, das atividades de pessoal, material, documentação, relações públicas, contabilidade, orçamento e assuntos correlatos.

§ 2º A Comissão técnica Especial baixará portarias, instruções e ordens de serviço que se fizerem necessários ao pleno funcionamento dos Cursos Básicos de Administração Municipal, tendo em vista assegurar-lhes, dentro da Escola de Serviço Público, condições de autonomia técnica e financeira, na forma do parágrafo único, artigo 1º, da presente lei.

§ 3º A Comissão Técnica Especial fixará o regime didático, as disciplinas e a duração dos Cursos Básicos de Administração Municipal, os quais poderão ser realizados em qualquer parte do território nacional — quer diretamente através da Escola de Serviço Público, quer por intermédio de outras instituições próprias para a sua realização, mediante convênio.

Art. 3º Os Cursos Básicos de Administração Municipal têm como objetivo primordial o exame, em profundidade, dos problemas vinculados a



emancipação global e ao desenvolvimento planificado das Comunas brasileiras, incumbe, subsidiariamente aos referidos Cursos proporcionar oportunidade de revisão, sistematização e aprimoramento dos conhecimentos relativos às doutrinas técnicas e práticas pertinentes à Administração Municipal.

Parágrafo único. Incluem-se, também, nas atividades da Secretaria Executiva dos Cursos Básicos de Administração Municipal dar cumprimento às propostas da Comissão Especial, instituída nos termos do artigo 2º e parágrafos, relativas a concessão de bolsas de estudos ou oportunidades de estágios para servidores dos Estados e Municípios, nos órgãos de Administração Federal.

Art. 4º Os Cursos Básicos de Administração Municipal serão ministrados por especialistas nacionais ou estrangeiros designados pela Comissão Técnica Especial. Além dos professores-coordenadores, dos professores e dos professores-auxiliares, a Comissão Técnica Especial poderá, ainda, sempre que se fizer necessário, designar professores-conferencistas, dentre os especialistas de renome.

Art. 5º A Secretaria Executiva dos Cursos, ouvida a Comissão Técnica Especial, expedirá diplomas, aos alunos que concluírem os Cursos Básicos com aproveitamento devidamente comprovado a frequência regular.

Parágrafo único. Os alunos que terminarem Cursos avulsos com aprovação, bem como os alunos ouvintes, receberão certificados de conclusão com indicação das notas finais obtidas ou certificados de frequência.

Art. 6º A Secretaria Executiva tomará tôdas as providências no sentido de manter íntima articulação com as Prefeituras e Câmaras de Vereadores de todo o país, distribuindo-lhes informações, súmulas de aulas roteiros bibliográficos e tôda a documentação específica dos Cursos Básicos de Administração Municipal.

Art. 7º O Ministério da Educação e Cultura promoverá ampla divulgação dos Cursos Básicos de Administração Municipal através das rádio-emissoras sob sua jurisdição.

Art. 8º O Orçamento Geral da União consignará, durante quatro exercícios consecutivos, a partir de 1961, anexo do Ministério da Educação e Cultura, (Encargos Gerais, Divisão do Orçamento), a cotação de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), à Secretaria Executiva dos Cursos Básicos de Administração Municipal para custeio das despesas de pessoal, material, comunicações e administração, em geral.

Art. 9º Fica o Poder Executivo autorizado, desde já, a abrir o crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), destinados aos Cursos Básicos de Administração Municipal, pelo Ministério da Educação e Cultura, enquanto o Orçamento Geral da União não consignar ao referido Ministério a dotação específica a que se refere o art. 8º desta lei.

Art. 10. O crédito especial de que trata o art. 9º, será automaticamente registrado no Tribunal de Contas da União, distribuído ao Tesouro Nacional e pôsto à disposição da Secretaria Executiva dos Cursos Básicos de Administração Municipal através da Escola de Serviço Público que



depositará o montante do referido crédito (Cr\$ 5.000.000,00), no Banco do Brasil, em conta especial vinculada aos Cursos Básicos de Administração Municipal.

Parágrafo único. A aplicação do mencionado crédito será efetuada progressivamente pela Comissão Técnica Especial responsável pela execução dos mencionados Cursos Básicos, através da Secretaria Executiva dos Cursos, a qual deverá prestar contas da importância recebida e dos quantitativos aplicados, na forma da lei.

Art. 11. O Diretor-Geral do D.A.S.P. o Ministro de Estado da Educação e Cultura e o Presidente da A.E.M. designarão, dentro de 30 dias os respectivos representantes ou técnicos que deverão integrar a Comissão Técnica Especial Instituída nos termos do art. 2º, incumbida da execução dos Cursos Básicos de Administração Municipal.

Parágrafo único. A Comissão Técnica Especial, acima referida, organizará, em sua primeira reunião, a Secretaria Executiva dos Cursos Básicos, bem como o Regulamento Interno que disciplinará o seu funcionamento.

Art. 12. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 28 de julho de 1960.

*Justificação*

Senhor Presidente:

1. A periódica realização dos Congressos Nacionais e Regionais de Municípios reunindo prefeitos vereadores, técnicos e estudiosos de todo o Brasil, está contribuindo, de maneira concreta, para imprimir novos rumos aos métodos de governo e administração no âmbito das Municipalidades.

2. Opera-se, na realidade, um surpreendente movimento de renovação e aperfeiçoamento da administração regional e local com benéficos resultados e auspiciosos reflexos em todos os setores da vida nacional. Sem falar nos resultados imponderáveis do fortalecimento do Movimento Municipalista, a verdade é que ocorrem contribuições técnicas, idéias novas, projetos e sugestões objetivas, que vão, aos poucos, dando corpo, forma e expressão concreta aos princípios, direitos e reivindicações consubstanciadas nos Documentos Básicos do referido Movimento, dentre os quais merecem destaque a Carta dos Municípios e o Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais Documentos que representam, de resto, a síntese das aspirações e necessidades de quase 2.300 comunas.

3. Digno de encômios tem sido o papel desempenhado pelo I.B.A.M. pela A.B.M. e suas congêneres estaduais, procurando imprimir ao Movimento Municipalista um nítido sentido técnico-cultural, a par de maior objetividade e senso prático. Ao intensificar as suas atividades com estudos, debates e a preocupação do exato equacionamento dos problemas municipais, exerce a A.B.M. uma função educativa de inegável significação e grande alcance, cujos resultados já estão se fazendo sentir no que se refere a melhoria dos níveis de produtividade dos governos locais.



4. Um dos pontos fundamentais que tem sido objeto de pronunciamentos e recomendações específicas em todos os Congressos — e, portanto, deve merecer a máxima atenção por se tratar de uma generalizada aspiração das comunas — é o que diz respeito à necessidade de criação de Cursos Básicos de Administração Municipal.

5. No interesse do bem-estar dos Municípios tendo em vista, além disso, a elevação dos índices de rendimento dos órgãos e serviços integrantes das Prefeituras e Câmaras, mister se faz, realmente, promover uma reorganização completa dos processos, técnicas e métodos de trabalho ora vigentes. Os Municípios já reconheceram, de há longa data, as vantagens decorrentes da modernização de sua estrutura administrativa, econômica e social, mediante o reaparelhamento conveniente dos serviços que lhes incumbe prestar e a implantação de um sistema de aperfeiçoamento progressivo do pessoal componente dos seus quadros de servidores, a fim de bem executar os encargos que lhes são afetos. Carecem os Municípios de pessoal qualificado, à altura das responsabilidades profissionais e técnicas características da moderna Administração Municipal nos múltiplos setores de planejamento, urbanismo, economia, finanças, organização, administração de pessoal e material, orçamento, obras, empreendimentos, prestação de serviços, documentação, relações com o público, para citar apenas, os aspectos mais necessitados de uma racionalização ampla e urgente, traduzida em progressivos aperfeiçoamentos.

6. Atendendo, por conseguinte, as sucessivas Recomendações dos Congressos já realizados e aos dispositivos da Carta dos Municípios, sobre o assunto, urge promover a realização — embora em caráter experimental — dos Cursos Básicos de Administração Municipal, cujos Programas devem enquadrar, nos seus delineamentos gerais, os problemas de governo e administração que mais de perto interessam aos prefeitos, vereadores, autoridades, técnicos e funcionários locais, em geral. Cursos intensivos e práticos de formação, aperfeiçoamento e especialização.

7. Daí a razão de ser de um Convênio Especial entre o D.A.S.P. o Ministério da Educação e Cultura, a Associação Brasileira de Municípios e o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, para a execução conjunta, pelas mencionadas Instituições, no quadro geral da Escola de Serviço Público. Os Cursos Básicos de Administração Municipal aproveitariam, logo de início, a experiência de funcionamento da Escola de Serviço Público que vem desenvolvendo satisfatoriamente intensas atividades no campo de treinamento profissional do serviço civil brasileiro. Criada pelo Decreto nº 43.176-58, em virtude de acordo firmado entre o D.A.S.P. e o Ministério da Educação e Cultura visa a Escola de Serviço Público, precipuamente, a ampliar as oportunidades de educação e treinamento que ora se oferecem no Brasil aqueles que fazem da administração, sob as suas várias formas, o campo da respectiva atividade profissional. Não deve ser excluída a participação nos Cursos Básicos de Administração Municipal — empreendimento dia a dia mais indispensável — de outras entidades, como, por exemplo, a Fundação Getúlio Vargas, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior



(CAPES, Ministério da Educação), do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação (B.B.D. Conselho Nacional de Pesquisas) — Instituições que estão em condições de colaborar decisivamente para o pleno êxito dos Cursos Básicos.

8. Além de proporcionar uma visão de conjunto dos problemas essenciais vinculados à administração eficiente dos Municípios, os Cursos Básicos, tal como planejados, fornecerão conhecimentos especializados de grande utilidade e contribuirão, sobretudo, para a formação e aperfeiçoamento — ou especialização — de técnicos e profissionais competentes cuja falta representa um dos vértices da obstrução ao progresso das Comunas um autêntico "ponto de estrangulamento" das Prefeituras e Câmaras Municipais.

9. Trata-se, pois de uma experiência educativa, técnica e cultural do maior interesse, notadamente para a maioria dos Municípios do Interior do País a braços com as dificuldades típicas de seus reduzidos orçamentos e reconhecimento de pessoal competente, bem qualificado.

10. Os Cursos Básicos de Administração Municipal foram planejados pelo Prof. Araújo Cavalcanti -- quando Secretário-Geral da A.B.M. — em função de uma estrutura bastante simples no tocante aos problemas, às linhas gerais de funcionamento, as suas características didáticas, técnicas e práticas. São Cursos que podem ser progressivo e periodicamente aperfeiçoados, mesmo porque não seria possível começar com um empreendimento cem por cento perfeito. A experiência de funcionamento inicial é que determinará os reajustamentos e correções, tão inevitáveis quanto necessários. De qualquer forma, deve ser acentuado que a implantação dos Cursos Básicos constitui uma das exigências impostergáveis da renovação estrutural e funcional do Movimento Municipalista.

11. Considerados apenas os aspectos mais urgentes, as linhas de funcionamento, a estrutura geral e as características dos Cursos Básicos de Administração Municipal — em suas fase experimental — são:

1) Quanto à sua Execução:

a) Cursos de características modernas, rápidos, intensivos e práticos. Duração máxima de seis meses. Execução descentralizada, planejada de tal forma que possam ser reproduzidos em São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e nas principais capitais, mediante acôrdo com as respectivas Prefeituras ou com os Governos Estaduais.

b) Irradiação dos Cursos pela Rádio Difusora do Ministério da Educação ou emissoras locais, em horários especiais. Articulação prévia com as Prefeituras e Câmaras, a fim de ser obtido um aproveitamento integral.

c) Entendimentos com grandes empresas dispostas a patrocinar os programas radiofônicos de irradiação dos Cursos e custear as despesas (Cimento Portland, Bancos, Petrobrás, Volta Redonda, Cheaf, etc.).



d) Impressão e distribuição das súmulas das aulas pela Secretaria-Geral dos Cursos, Distribuição direta às Prefeituras e Câmaras: articulação com as Agências Municipais de Estatística do I.B.G.E. e dos Correios, para esse fim. Os Cursos serão, também, simultaneamente, por correspondência.

e) Publicação das aulas na Revista do Serviço Público (D.A.S.P.), na Revista dos Municípios (I.R.G.E.) e em suplementos especiais do A.B.M. — Jornal.

f) Publicação dos Cursos, posteriormente, em volume especial para venda direta às livrarias e distribuidoras de obras didáticas. Reversão do produto arrecadado à Secretaria dos Cursos como colaboração ao custeio das despesas.

g) Financiamento misto dos Cursos em sua fase inicial, nos termos dos convênios estabelecidos.

h) Organização de uma Secretaria-Geral, com atribuições executivas, para preparo dos expedientes necessários, correspondência, súmulas, remessa das aulas, "scripts", radiofônicos, etc., e demais encargos decorrentes da execução dos Cursos.

i) Supervisão técnica e Coordenação geral conforme as cláusulas dos convênios.

2) Quanto aos Programas:

a) I Parte: *Problemas de Organização e Administração do Município Moderno.*

1 — Aspectos Jurídicos da Administração Municipal. O Município em face da Constituição e das Leis. As Leis Orgânicas das Municipalidades. O Regime das Cartas Próprias. 2 — A Divisão do Trabalho na Organização e na Administração do Município. 3 — O Prefeito e a Câmara dos Vereadores. 4 — Legislação e Ação Administrativa. 5 — Estrutura e Funcionamento dos Órgãos da Administração Municipal. 6 — Aspectos da Administração Municipal. 7 — Aspectos da Administração Geral nos Municípios: Sistema de Pessoal, Orçamento, Material, Documentação, Relações Públicas. 8 — O Patrimônio Municipal. 9 — Aspectos da Administração Específica ou Substantiva nos Municípios: Serviços Municipais Básicos de Saúde, Educação, Energia, Transportes, Comunicações, Produção, Abastecimento, etc. 10 — Regulamentação dos Serviços de Utilidade Pública. 11 — As Empresas Municipais. 12 — O Município e os Problemas Rurais. 13 — A Divulgação das Atividades Municipais. O Controle Popular e Democrático das Administrações Municipais. 14 — A Carta dos Municípios Brasileiros (Princípios, Direitos e Reivindicações). 15 — Aspectos Políticos, Jurídicos e Administrativos do Desenvolvimento Planificado dos Municípios: o Sistema Geral da Operação Município.

b) II Parte: *Economia e Finanças Municipais.*

1 — A Discriminação de Rendas: Situação do Problema no Brasil. Perspectivas de uma Reforma Constitucional em função de uma Nova Discriminação de Rendas para o Fortalecimento Econômico e Financeiro dos Municípios. 2 — O Sistema Tributário Brasileiro: União, Estados e



Municípios, Participação dos Municípios em Tributos Federais e Estaduais, Fundos Nacionais com Aplicação. Específica. 3 — Administração Financeira dos Municípios. 4 — O Orçamento Municipal, Princípios Gerais Aplicáveis aos Municípios, Processos Orçamentários: Elaboração, Votação, Execução e Fiscalização. 5 — Planejamentos. Os Programas de Trabalho, Fixação de Metas Governamentais no Campo de Administração Municipal. 6 — As Receitas e Despesas dos Municípios: Classificação, Estimativas, Análise Econômica e Estatística, Contrôles, Custos. 7 — Dívida Pública, Responsabilidades e Compromissos Financeiros dos Municípios. 8 — A Contabilidade Municipal. 9 — Aspectos Econômicos e Financeiros do Desenvolvimento Planificado dos Municípios: a Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais.

c) III Parte: *Planejamento, Urbanismo e Obras na Administração Municipal.*

1 — Noções sobre a Teoria e a Prática do Planejamento, Doutrinas e Técnicas Modernas de Planificação. Os Planos de Administração dos Municípios: suas Correlações com a Organização, a Economia e as Finanças. 2 — Órgãos e Serviços de Pesquisa e Planejamento. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento. 3 — Cooperação Interadministrativa e intermunicipal, Convênios de Cooperação Intergovernamental. 4 — Ecologia. O Município e a Geografia Humana, Defesa dos Recursos Naturais. 5 — A Documentação e a Estatística a Serviço dos Planejamentos Municipais. 6 — Urbanismo: Doutrina, Técnicas e Experiências Modernas. 7 — Os Planos Diretores. Códigos de Obras. 8 — Alguns Problemas de Base dos Municípios: Saneamento, Abastecimento d'Água, energia, esgotos, interligações rodoviárias. Transportes e Comunicações, Edifícios Públicos, etc. 9 — Obras Municipais em geral. 10 — O Aparelhamento das Prefeituras: Máquinas e Equipamentos para os Municípios. O Problema das Importações. Mecanização e Automação Gradual dos Serviços Públicos. 11 — A Administração Municipal Planificada: Aspectos Técnicos do Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais.

d) Parte Especial (IV Parte): *Formação, Seleção e Treinamento de Servidores.*

(Noções Elementares de Matemática, Estatística, Contabilidade, Português para Funcionários das Prefeituras e Câmaras de Vereadores: Exclusivamente por correspondência).

12. Os Cursos Básicos de Administração Municipal constituem uma das aspirações tradicionais das Prefeituras e Câmaras de todo o Brasil; quaisquer iniciativas ou esforços no sentido da organização dos referidos cursos devem ser recebidos como uma demonstração concreta dos propósitos de bem servir aos superiores interesses da prosperidade dos Municípios e do desenvolvimento geral do País. Quanto aos programas acima mencionados e condensados em 4 Partes (I — Organização e Administração; II — Economia e Finanças; III — Planejamento, Urbanismo e Obras; IV — Parte Especial: Formação, Seleção e Treinamento dos Servidores Muni-



país), cumpre acentuar que representam, apenas, uma sugestão esquemática que a Direção Geral dos cursos poderá, a qualquer momento, modificar, ou mesmo, substituir por outros Programas porventura julgados mais aconselháveis pela conjuntura. Assim é que, por exemplo, o magnífico "Programa-Síntese" do Movimento Municipalista (elaborado pela Assessoria Técnica do V Congresso dos Municípios, para servir como Temário do Congresso do Recife, em 1959), poderia, perfeitamente — e até com as vantagens decorrentes de u'a maior atualização — ser adotado a título experimental, como núcleo de um Programa inicial para os Cursos Básicos de Administração Municipal. O Temário do Congresso do Recife foi dividido em duas partes: I — Problemas Fundamentais dos Municípios; e II — Movimento Municipalista. Partindo dessa classificação preliminar — e seguindo a orientação do Temário — seriam os seguintes os pontos fundamentais para os cursos:

I — Parte Primeira — 1 — Emancipação Global e Progressiva: 1.1. — Discriminação de Rendas (Anteprojeto de Reforma Constitucional); 1.2 — Participação no Orçamento Geral e nos Orçamentos Cambiais da União. Redistribuição da Renda Nacional. Contribuições, Subvenções e Auxílios Condicionados; 1.3 — Recursos Adicionais, Empréstimos, Financiamentos; 1.4 — Fortalecimento Financeiro Progressivo, Reformas Tributárias. «Fundo Pró-Municípios»: condições e possibilidades; 1.5 — Reforma Bancária. O Banco dos Municípios; 1.6 — Cumprimento pelos Estados do art. 20 da Constituição Federal (30% de excesso da Arrecadação). 2 — Desenvolvimento Planificado: 2.1 — Planejamentos Globais. O Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais, Planos Diretores das Cidades, Projetos Específicos Geradores de Riqueza, Investimentos Prioritários em Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social. Aperfeiçoamento e Implantação do Sistema; 2.2 — Aparelhamento das Prefeituras. Aquisição de Máquinas e Equipamentos; 2.3 — Consórcios Municipais; 2.4 — Conservação, Exploração e Fomento dos Recursos Naturais; 2.5 — Reforma Agrária; 2.6 — Produtividade, Modernização dos Métodos de Trabalho; 2.7 — Erradicação do Analfabetismo, Ensino Técnico-profissional; 2.8 — Serviço Social Rural; 2.9 — Exploração Industrial de Turismo. 3 — Mobilização Contra o Subdesenvolvimento: 3.1 — Participação dos Municípios nos Planejamentos Nacionais, Regionais e Setoriais; 3.2 — Política de Valorização de Áreas. Ocupação dos Espaços não Aproveitados; 3.3 — Operação Nordeste; Objetivos Gerais, Metas Preferenciais e Projetos Específicos, Etapas e Planos de Execução, Reformulação da Política de Solos e Águas, Energia, Eletrificação Rural, Industrialização Intensiva e Descentralizada, Irrigação, Ajudagem e Poços Tubulares, Fomento Agropecuário. Diversificação e Mecanização das Culturas, Expansão e Reparelhamento dos Transportes Regionais, Crédito Rural Supervisionado. Atuação dos Órgãos Básicos do Desenvolvimento Regional: O Departamento Nacional das Obras Contra as Secas, A Comissão do Vale do São Francisco, A Cia. Hidrelétrica do São Francisco, O Banco do Nordeste. Participação dos Municípios no Desenvolvimento Planificado do Nordeste; 3.4 — Operação Pan-Americana: Engaja-



mento do Movimento Municipalista na Luta contra o Subdesenvolvimento, Erradicação do Pauperismo, O Banco Interamericano de Desenvolvimento. 4 — Aperfeiçoamento do Sistema Federativo: 4.1 — Regulamentação de Dispositivos Constitucionais de interesse dos Municípios; 4.2 — Cooperação Intergovernamental. Ação Conjunta da União, dos Estados e dos Municípios na Solução dos Problemas Básicos, Sistematização dos Acórdos e Convênios. A Lei Pró-Município; 4.3 — Reforma Administrativa, Descentralização e Modernização dos Serviços Públicos, Mecanização e Automação Gradual; 4.4 — Capacitação Técnica dos Governos Municipais, Formação e Aperfeiçoamento do Pessoal Especializado.

II — Parte Segunda — Movimento Municipalista. 5 — Reformulação do Municipalismo; 5.1 — Ruralismo e Municipalismo: Objetivos Prioritários e Correlações; 5.2 — Reexame e Atualização da Carta dos Municípios; 5.3 — Movimento Municipalista; Estratégia, Técnicas e Instituições. O Grupo Parlamentar Municipalista. A A.B.M.; 5.4 — Entrosamento A.B.M.-O.P.A. O «Inventário da Miséria», O Temário do Congresso do Recife traduz com objetividade e arrôjo, as tendências, perspectivas e problemas essenciais de um Municipalismo de novo tipo. Quaisquer que sejam os programas a serem adotados pelos Cursos Básicos de Administração Municipal, o importante é selecionar, no conjunto dos problemas e temas preferenciais, as matérias direta ou indiretamente relacionadas com os objetivos prioritários da emancipação global e desenvolvimento planejado dos Municípios. Os Cursos Básicos devem, ao mesmo tempo, serem norteados de tal sorte que sejam atendidas as inter-relações entre a administração pública e a administração privada, que de continuo se acentuam, em virtude dos interesses supremos da economia nacional, notadamente nos setores da indústria, da agropecuária, do transporte e dos serviços em geral. A carência de pessoal bem qualificado é uma exigência, de resto, universal. Finalmente, constitui, ainda um requisito essencial para maior eficiência e rendimento dos Cursos Básicos de Administração Municipal, a plena autonomia didática, técnica e financeira.

Sala das Sessões, em 28 de julho de 1960. — *Vasconcelos Tôrres*, Senhor Presidente:

Levo ao conhecimento do Conselho Diretor da A.B.M. que o *Diário Oficial* de 28 de maio de 1960 (sábado, Seção I, pág. 8.630-8.631) publicou as Instruções Reguladoras do Financiamento do Curso de Especialização de Técnico de Administração Municipal (criado pela Portaria número 30, de 16 de janeiro de 1959, do Diretor-Geral do D.A.S.P.).

Trata-se de uma iniciativa patriótica, da maior importância educativa e cultural, perante a qual urge um pronunciamento específico da Associação Brasileira de Municípios, prestigiando-a por todos os meios ao seu alcance. Além da manifestação oficial da A.B.M. sobre o assunto, impõem-se algumas providências concretas inadiáveis do Conselho Diretor da Entidade junto ao Presidente da República, ao Ministro da Educação e Cultura, ao Diretor-Geral do D.A.S.P., a Direção da Escola de Serviço Público, ao Congresso Nacional e, finalmente, junto às Prefeituras e Câmaras Municipais de todo



o Brasil. Sugerir as mencionadas providências é, precisamente, o objetivo desta Exposição.

2 — A Escola de Serviço Público, superiormente dirigida pela exímia educadora brasileira, Professora Stella de Sousa Peçanha, abriu as inscrições para o referido Curso, na Sede da Escola, à Av. Marechal Câmara, 350 — Rio de Janeiro. As inscrições estarão abertas até o dia 17 de julho próximo. O Curso tem a duração de 16 meses, divididos em dois períodos letivos, e será realizado em regime intensivo, com duas aulas diárias, compreendendo, além disso, visitas, estágios, seminários, conferências, reuniões e debates. O Curso de Técnico de Administração Municipal será de n°vel superior e nele serão ministradas as seguintes matérias:

- 1º) Fundamentos de Administração — 84 aulas;
- 2º) História das Instituições Municipais — 56 aulas;
- 3º) Elementos de Sociologia Urbana — 84 aulas;
- 4º) Elementos de Técnica de Urbanismo — 56 aulas;
- 5º) Direito Municipal Brasileiro;
- 6º) Organização Política Municipal — 56 aulas;
- 7º) Administração Local — 84 aulas;
- 8º) Finanças Municipais — 56 aulas.

3 — O Curso tem por finalidade preparar e aperfeiçoar, em grau de especialização, pessoal de alto nível, capaz de assumir encargos;

- a) de chefia em órgãos integrantes de administração municipal;
- b) do assessoramento em assuntos de administração municipal;
- c) de realização de trabalhos qualificados pertinentes à administração municipal.

As Instruções Reguladoras do Curso publicadas no *Diário Oficial* da União, em 28 de maio de 1960, estabelecem, pormenorizadamente, em dispositivos específicos, a orientação didática, as inscrições, as matrículas, a organização técnica, a duração, o regime pedagógico, o professorado, os programas — em síntese, todas as normas indispensáveis ao pleno êxito, eficiência e rendimento do Curso. Dispensar-me, por este motivo, de aduzir comentários adicionais.

4 — Desde longa data venho insistindo na conveniência de ser atribuída, na escala dos encargos, atribuições e responsabilidade da A.B.M., a mais alta prioridade ao problema fundamental da formação, seleção e treinamento de Técnicos e de Assistentes, em Administração Municipal. Não obstante diversas tentativas, foi-me impossível, até agora, conseguir levar a efeito, dentro da A.B.M., a realização dos Cursos de Administração Municipal. Ao ensejo das Reuniões Conjuntas dos Conselhos Deliberativo, Diretor e Fiscal, da A.B.M. tenho reiterado propostas, neste sentido, as quais não lograram serem concretizadas em virtude da falta de recursos financeiros. Assim é que, tentei, na gestão do Prefeito Celso Mello de Azevedo, incluir no Orçamento e Plano de Trabalho da Entidade, uma dotação financeira



para êsse fim — arbitrada, pelo então Presidente da A.B.M., em ..... Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros). Apesar de aprovada a minha proposta, a aludida dotação orçamentária não se materializou; isto é, passado o entusiasmo eventual da Reunião, essa verba foi sacrificada, por "medida de economia"... O fato é que, êsses minguados recursos destinados ao pagamento dos professores, às despesas com as súmulas das aulas e sua expedição, à aquisição de material e às comunicações — em resumo, as despesas próprias de um empreendimento dêsse tipo — tiveram uma destinação diferente. Isto é, a verba aplicada em outras finalidades consideradas mais urgentes.

5 — Considerando, todavia, a importância transcendental da iniciativa, voltei, novamente, ao assunto, durante o V Congresso Nacional dos Municípios, realizado em dezembro de 1959, na cidade do Recife, conseguindo obter uma Recomendação favorável para o Projeto que, sobre a matéria, tive a honra de elaborar na qualidade de Chefe da Assessoria Técnica do magno Conclave do Recife.

Posteriormente encaminhei ao Conselho Diretor da A.B.M. por intermédio de seu Presidente, o Companheiro Lomarto Júnior — recém eleito Presidente da A.B.M. — uma Exposição de Motivos a respeito dos Cursos de Administração Municipal (Doc. nº 6, de 15 de janeiro de 1960). Reunido o Conselho Diretor sob a Presidência do Deputado Almir Pinto — em virtude da viagem à Europa do Prefeito Lomanto Júnior — tive a satisfação de receber um ofício do Doutor Alfredo Hoffmeister, Secretário-Geral da A.B.M. o qual, em nome do Conselho Diretor da Entidade se dignou de apreciar a proposta constante da mencionada Exposição de Motivos. Mais uma vez, a precariedade financeira da A.B.M. foi invocada como obstáculo à execução dos Cursos de Administração Municipal, apesar das manifestações favoráveis às finalidades, resultados e perspectivas da iniciativa.

6 — Atendendo às razões expostas pelo Doutor Alfredo Hoffmeister — traduzindo os pontos de vista do Conselho Diretor — resolvi, então, submeter à alta deliberação do Congresso Nacional, por intermédio do insigne Deputado Federal Vasconcelos Tôrres — uma das maiores expressões culturais e políticas do País e Líder Municipalista autêntico — um Projeto de Lei em condições de resolver, definitivamente, o problema. Efetivamente, o ilustre Representante Fluminense apresentou, na Câmara Federal, em Brasília, o Projeto nº 2.111-60 (Dispõe sobre a Realização dos Cursos Básicos de Administração Municipal, através da Escola de Serviço Público, em Regime do Acôrdo com o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), com o Ministério da Educação e Cultura e com a Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.), abre crédito especial e dá outras providências. Acredito que, agora, encontra-se uma solução à vista. Uma providência de grande envergadura que deverá, inclusive, contribuir para aumentar o prestígio nacional da A.B.M. É, portanto, com real satisfação que apresento à consideração dos Senhores Conselheiros da A.B.M. o Projeto nº 2.111-60, do Deputado Vasconcelos Tôrres, cuja aprovação representa, na prática, a realização de uma das Metas Prioritárias do Movimento Mu-



nicipalista Brasileiro. Os Cursos Básicos de Administração Municipal, quando em funcionamento, proporcionarão ao Municipalismo, densidade técnica e cultural, e prestarão serviços inestimáveis às Comunas brasileiras, no campo da seleção, formação, e especialização do pessoal bem qualificado — fator indispensável à prestação de serviços públicos eficientes. Nunca é demasiado repetir que uma boa administração — tanto no âmbito das empresas privadas, como nos domínios da atuação governamental da União, dos Estados e dos Municípios — depende da boa qualidade, preparação profissional, competência e capacidade de trabalho do elemento humano. “L’Administration, ce sont les homes”.

7 — Enquanto o Congresso Nacional prossegue no exame e votação do mencionado Projeto 2.111-60, cumpre executar uma ampla política de colaboração com o D.A.S.P. e o Ministério da Educação e Cultura, através da Escola de Serviço Público. Mister se faz promover, por todos os meios, a execução de medidas concretas, de irrestrito apoio e efetiva colaboração, do Movimento Municipalista, com toda e qualquer iniciativa pioneira no tocante à realização dos Cursos de Administração Municipal, consoante os delineamentos traçados pelo Deputado Vasconcelos Tôrres. São as seguintes as providências que poderiam ser tomadas, desde já, pela Associação Brasileira de Municípios:

I — Telegramas de felicitações ao Diretor-Geral do D.A.S.P., Professor Guilherme de Aragão, pela iniciativa da Portaria nº 30, de 16 de janeiro de 1959, criando o Curso de Especialização de Técnico de Administração Municipal;

II — Telegramas idênticos à Professora Stella de Sousa Peçanha, Diretora dos Cursos de Administração do D.A.S.P. felicitando-a pela alta capacidade de trabalho, inescrivível dedicação e eficiência no tocante ao planejamento e execução dos Cursos, notadamente no que se refere ao Curso de Especialização de Técnico de Administração Municipal;

III — Distribuição de Notas e Comunicados Especiais da Entidade aos Jornais e Rádio-Emissoras aplaudindo a iniciativa do D.A.S.P. e condenando todos os Prefeitos, Vereadores, Técnicos e Autoridades a prestigiarem a iniciativa, colaborando, no que fôr necessário, para o pleno êxito do Curso;

IV — Expedição de uma Circular às Prefeituras e Câmaras, de todo o País, recomendando-lhes a designação de estudantes e funcionários locais para que participem do Curso, devidamente matriculados e enquadrados nas respectivas instruções reguladoras do Curso;

V — Encaminhamento de uma Exposição de Motivos ao Presidente da República e ao Ministro da Educação sobre o Projeto nº 2.111-60, do Deputado Vasconcelos Tôrres, que organiza os Cursos Básicos de Administração Municipal, encarecendo apoio integral e concreto para o mesmo;

VI — Entendimentos da A.B.M. com o Ministro da Educação, o Presidente da Câmara Federal, o Líder da Maioria e o Grupo Parlamentar Municipalista no sentido de acelerar o andamento ao Projeto Vasconcelos Tôrres, de tal forma que seja sancionado ainda este ano;



VII — Inclusão de Emenda no Orçamento da União dispondo sobre a dotação de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), Anexo do Ministério da Educação, destinados à Secretaria Executiva dos Cursos na forma estabelecida pelos arts. 8º, 9º e 10º do Projeto 2.111-60 — providência a essa independente do andamento do mesmo no sua tramitação normal;

VIII — Mobilização das Associações Regionais e dos Departamentos de Municipalidades, nas diversas Unidades da Federação, em torno do Projeto Vasconcelos Tôres e do Curso pioneiro do D.A.S.P.

IX — Acôrdo com o I.B.G.E. para publicação das aulas súmulas, etc. — toda a matéria do Curso — nos Cadernos de Cultura Municipalista iniciados pela A.B.M. e distribuição às Prefeituras, através das Agências Municipais da Estatística;

X — Entendimentos da A.B.M. com as Autoridades do Ponto IV, a Missão Norte-americana de Cooperação e Assistência Técnica — por intermédio do Ministro Howard Cottam — tendo em vista obter uma ajuda substancial, no quadro de um Ajuste Administrativo Brasil-Estados Unidos, para um Programa Especial de Bôlsas de Estudo vinculados aos Cursos Básicos de Administração Municipal.

8 — Seu prejuízo de quaisquer outras medidas que o Conselho Diretor julgar conveniente, seria útil à organização, pela A.B.M. de um Grupo de Trabalho integrado por mestres e autoridades consagradas no campo das ciências administrativas, em geral, e, muito especialmente, do direito e da administração municipal, para assessorar a Entidade. Lembro, desde logo, os nomes ilustres dos Professôres Belmiro Siqueira, Eurico de Siqueira e Mauro Fiuza de Lima (do Estado da Guanabara e da Escola do Serviço Público) que tem uma comprovada experiência nesse campo e são valores esponenciais da cultura brasileira; o Prof. Catedrático Francelino de Araújo Gomes, do I.B.G.E. os Conselheiros do A.B.M., Prof. Francisco Burkinski e Fenelon Silva; o Prof. Enedino de Carvalho — um dos 6 fundadores da A.B.M., ex-Diretor do Pessoal dos Correios e Telégrafos — para citar, apenas, alguns nomes ilustres, dentre os nossos especialistas, possuidores de notório tirocínio e títulos adequados. Na certeza de que o Conselho Diretor da A.B.M. sensível aos imperativos do desenvolvimento cultural e aperfeiçoamento técnico da Administração Municipal Brasileira, envidará todos os esforços no sentido de promover a execução das providências ora sugeridas pelo Representante do Território do Rio Branco, subscreve-se muito cordialmente — Araújo Cavalcanti, Conselheiro do A.B.M.

### *Jus Imperii e a Democracia*

ALFREDO BALTAZAR DA SILVEIRA

LEMBRAVA SPENCER que, outrora, a grande superstição política era o direito divino dos monarcas, ao passo que, na modernidade, a grande superstição da política das democracias está no direito divino dos parlamentos; portanto, não poderia causar surpresas a campanha iniciada na França por GUSTAV ARON no tocante à onipotência do poder legislativo, a fim de que não fossem restringidas, por leis ordinárias, as franquias constitucionais, nem aumentadas as funções executivas.

Educado nos princípios cristãos, não aceito o arbítrio das assembléias; não tolero a ditadura judiciária, acostada, por ordinário, nos sofismas admirados; não admito a incontinência administrativa, que acoberta ofensas aos textos constitucionais. Não e não, pois, embora não seja fascinado pelas idéias de THOMAS MORUS e CAMPANELLA — grandes sonhadores — creio que uma orientação religiosa ensinará aos cidadãos cumprir os seus deveres cívicos e defender os seus direitos; e assim, o povo não assistirá aos espetáculos que indicam uma profunda decadência dos costumes políticos. O senado romano, tão austero nos princípios de Roma, causou a CINÉAS — embaixador de Pirro — uma impressão excelente, resumida em palavras, ouvidas em aulas: “*não é um grupo de homens comuns, mas uma coleção de virtuosos*”; degradou-se de tal maneira que não hesitou em aprovar uma lei, concedendo a JULIO CESAR o direito de se apropriar das pessoas e dos bens de tôdas as damas romanas.

Ninguém ignora as indignidades dos diversos congressos, que funcionaram no período revolucionário francês, bastando lembrar que erigiu em “deusa da razão” a cidadã MAILLARD — atriz da Ópera de Paris e — o povo em Deus, por proposta de ANACARSIS CLOOTS; ninguém desconhece como procedem, nos países totalitários, as câmaras legislativas, as quais aprovam, somente, os projetos elaborados pelos governantes e destinados a fortalecer-lhes a autoridade administrativa; logo, uma democracia, como a definiu ALCEBÍADES “tôda a organização do poder contraria ao absolutismo” — deve desenvolver o estudo da Instrução Cívica e do Catecismo para que, cedo, aprendam as crianças a comportar-se na cidade, em se preparando para desempenhar cargos de relêvo social.

As leis e os regulamentos, num regime democrático em que as liberdades têm de ser asseguradas, indistintamente, aos que residirem em seu terri-



tório, não poderão, nunca por nunca, colidir com as disposições constitucionais que devem encontrar, na judicatura, o seu intimorato defensor; não poderão, jámais, dilatar a capacidade administrativa dos membros do Poder Executivo nem tampouco restringir, embora disfarçadamente, os direitos peculiares à cidadania.

Se o Poder Executivo, nas nações democráticas, carece de umas certas faculdades legais, para promover o império da Justiça e manter, igualmente, o sossêgo público, dispondo da polícia e das forças militares, é evidente, contudo, que lhe não pode ser outorgada uma força capaz de sujeitar os cidadãos a abdicar das suas responsabilidades, o que importaria no desaparecimento lento das vantagens constitucionais para fazer surgir o totalitarismo.

Incoadunável e, por conseguinte, com os governos livres em que o respeito à autoridade constituída, legitimamente, é impreterível dever dos cidadãos-natos ou naturalizados e dos estrangeiros residentes nas suas plagas, o autoritarismo de Luiz XI ou de Luiz XIV, concretizado na célebre frase: "L'état, c'est moi", devendo prevalecer a obediência geral à Constituição.

O *jus imperii* foi, inegavelmente, um produto do cesarismo romano, então usado como o sustentáculo dos administradores, que permitiam a escravidão e os divertimentos fesceninos. — "*papem et circenses*"; bajulavam a população — "*omnia servilites pro dominatione*" — como se lê em Tacito, narrando a conjuração de OTON contra GALBA; desterravam os que ousavam censurá-los, quando os não imolavam à sua crueldade, como o meio de serem destronados — o qual nem sempre propiciava o que haviam pretendido.

Ensinava o sábio THEODOR MAMMSEN que o "*jus imperii*" designava, no seu sentido geral, o poder público mais completo, abrangendo a jurisdição e o governo das tropas militares, em oposição, de um lado, ao poder privativo de patrocinar alguém, como ocorria com os tribunais populares, e do outro, ao poder inferior de determinar o que competia aos magistrados inferiores e aos representantes dos juizes mais graduados. "Logo, na Roma Real, tal poder não tinha qualquer limite e enfeixado estava numa única mão: a do rex; mas, instituída a república na cidade de Rómulo, em consequência do desacato à honra de Lucrecia, perpetrado por Sexto Traquínio, — vi em Pompéia as ruínas do seu palácio — êsse atributo, oferecido aos cônsules, não se manteve com a pujança dos primeiros tempos.

GU.SEVE CARLO escreveu: L'imperium regis e una concezioni logica, piú che l'opera di una constitucione scritta, e quindi e gli puo compiere tutto ciò, che puo essere indicato coi vocaloli di agere, di jus dicere, di rogare, di imperare.

Egli deve prendere norma piú della funzione, che é chiamato a compiere nella città, che non da una precisa e particolariggata determinazione del proprio rizzio».

Depara-se, na Quinta Filipica, um conceito do "*jus imperii*", dado por CÍCERO — "*imperium sine quo res militares administrari teneri exercitus,*



bellum geri non potest"; e êle mesmo experimentaria com a ascensão de MARCO ANTONIO a força daquela prerrogativa: seria sacrificado, por capricho de Fulvia, que, impelida por doentio desejo de vingança, não vacilou em ferir com um alfinete a língua do maior orador romano. Para a Ordenação, o Rei era a lei animada sôbre a terra"; e foi, seguramente, baseado em tal brocardo, que o tribunal luso condenou os inconfidentes, transgredindo, embora, o velho aforismo do — "nemo cogitationis poenam patitur", ou seja, ninguém merecerá punição sômente pelo pensamento.

Convém recordar a lição do insigne processualista pátrio que foi o Barão de Ramalho: "No direito romano, a palavra *jurisdictio* tem uma significação complexa, compreendendo três espécies, a saber: *imperium merum*, *imperium mixtum* e a simples *jurisdição*. Consiste a primeira espécie em um poder absoluto de vida e de morte, e êste poder se exerce, principalmente, na condenação dos criminosos ao último suplício ou às penas corpóreas mais rigorosas, como são as dos trabalhos forçados nas minas, de destêrro perpétuo e outros semelhantes... O direito pátrio não aceitou essa nomenclatura, despejou as expressões *imperium merum* e *mixtum*, usando sômente da palavra *jurisdição* para exprimir o conhecimento da causa cível, seu julgamento e execução, assim coom o direito de impor penas mais ou menos graves".

Inaclimável é, portanto, na hodiernidade, o *jus gladii*, porquanto governo democrático há de reger-se por leis inspiradas no *bem comum*", que se propõem a oferecer aos homens os meios conducentes ao seu aperfeiçoamento moral e cultural, em lhe melhorando, ainda, as condições econômicas, em se mantendo discriminadas as atribuições dos chamados órgãos do Estado, pois é, para ser meditada, a advertência de THIERS — considerado o salvador da França, após o lamentável desastre de Sedan: "Il ne faut jamais livrer la patrie à un homme seul, n'important les circonstances". Os Estados não se aparelham para apequenar as garantias individuais, sempre alcançadas com penosos sacrifícios de muitas vidas; não e não, o seu funcionamento tem de se desdobrar em múltiplas atividades, para cuja consecução completa, se exige a cooperação de todos que moram em seus rincões, dentro dos quais tem de prevalecer a obediência às leis e às sentenças — justas, estas e aquelas e o respeito aos depositários das funções públicas.

Não acompanho NIETZSCHE ao considerar o "Estado o mais frio de todos os monstros"; se, muitas vezes, os seus agentes são obrigados, por um concurso de circunstâncias, a cercar as liberdades constitucionais, é indubitável que a sua atitude encontra apoio na defesa do interêsse público, que não merece ser diminuído pelos fariseus. Pereceria nas ondas de terrível anarquia, que produziria, quiçá, o seu retalhamento, por entre nações expansionistas, o país, cujos dirigentes consentissem na propaganda de doutrinas de nocividade inocultável e não reprimissem, com energia adequada, os promotores de desordens e a delinqüência. Se "o Estado é um todo de que o indivíduo é parte, e como tal tem o Estado preeminência sôbre os indivíduos" — conforme a lição de ANGELO BRUCEULERI. S.J. é claro que governantes e governados devem unir-se para que a ordem pública não seja



perturbada, e a prosperidade obtida seja em todos os setores nacionais; e, assim o «Direito, que é a força que matou a própria força» segundo a definição de TOBIAS BARRETO, nunca fique arranhado por atos públicos ou particulares, para que a magistratura não tenha aumentado o seu grandioso ofício de restauradora dos benefícios constitucionais conculcados. “O Estado, opinava BLUNTSCHLI funda-se na natureza humana, não como se manifesta ela diversamente num milhão de indivíduos, mas enquanto se revela como natureza comum da humanidade numa essência única; e, portanto, a autoridade do Estado não se estende a mais, além do que aquilo que o interesse da comunidade e a coexistência e a vida comum dos homens requerem”.

Poderia deixar de aludir ao pensamento de São Tomás de Aquino — “la vita gloriosa” — como está escrito no imortal poema? “O homem, pontificava êle, não se ordena à comunidade política em tudo o que êle é em tudo que possui”, e um seu comentador adiantou: se, pela natureza, êle se ordena ao Estado, isto sucede por aquela parte que diz respeito aos interesses terrenos. Mas, assim como o nadador, que se abandona às ondas, não se mergulha nelas a cabeça, assim também o indivíduo que vive no grande mar da sociedade, tem interesses e aspirações e funções que se sobrepõem à superfície das águas em que êle está imerso.

O próprio BENITO MUSSOLINI declarou a um redator do “Figaro”, o conhecido jornal francês. “Nenhum govêrno é mais totalitário, mais autoritário do que o Estado fascista. Nenhum é mais cioso da sua onipotência e do seu prestígio; porém, justamente por essas razões o fascismo evita envolver-se em assuntos que se acham fora da sua jurisdição”; na verdade, o grande inconveniente de tais sistemas governativos reside naquela absorção com que pretende impor os seus desejos, de origem esp<sup>k</sup>ria muitas vêzes, a aprovação completa dos jurisdicionados.

E, então, pululam as ordens absurdas, cujo cumprimento dignificam aquêles que se não amedrontam, preferindo o castigo a macular a consciência, como sucedeu com o Visconde D'ORTE — Governador de Bayonne — que, ao ouvir a ordem de CARLOS IX concernente ao trucidamento dos hugenotes, ousou dizer-lhes: “Nous appliquons Votre Majesté d'employer nos bras et nos vies a choses faisables. Mot sublime, dont on ne peut plus courage regardait une lâcheté comme une chose impossible”. Quando a política francesa desencadeou uma perseguição à Igreja Católica, em se apoderando dos bens patrimoniais das ordens religiosas, encarcerando os sacerdotes, diversos oficiais do Exército demitiram-se dos seus postos para não executarem ordem de inocultável ilegalidade, e seu acatamento às determinações superiores tem de ser considerado um dever indeclinável dos cidadãos, é inquestionável contudo, que a recusa ao cumprimento de qualquer instrução melindrante à dignidade individual é, por positivo, um atestado de alta coragem cívica.

“O direito de resistência a ordens ilegais pertence, igualmente aos civis e aos militares, por isso a obediência ao que é justo é assaz diferente da desobediência a qualquer ilegalidade, que avilta o seu executor”; e, destarte,



MACEDO SOARES (Oscar) escreveu: Se em uma formatura um oficial ordenasse aos soldados, que estivessem sob as suas ordens que fizessem fogo sôbre o chefe do Estado, os soldados não seriam obrigados a cumprir aquela ordem criminosa; e, se o fizessem, estariam sujeitos às responsabilidades. Também um individuo civil ou militar, exerça ou não função pública, ou profissão liberal, se não deve servir-se do seu cargo ou da sua situação social, senão para o engrandecimento dos seus pagos, não se esquivando do pagamento dos impostos, pode reagir, dentro dos meios estabelecidos na legislação nacional — e o Poder Judiciário foi instituído para restabelecer direitos postergados contra providências tendentes a despojá-los dos proventos incorporados ao seu patrimônio.

MELGAREJO — êste tirano não tem biografia; sua história foi o seu crime — como se externou VARGAS VILA — entendeu, certa vez, transformar-se em touro, compelindo os seus áulicos a imitarem os toureiros, correndo, todos loucamente, pelas salas do palácio presidencial. ROSAS mandou queimar, num tonel de alcatrão, um seu adversário e obrigou um dos lacaios a calçar um sapato com brasas; e, não satisfeito com semelhantes brutalidades, exigia que as presenciassem todos os seus desafetos, que para o não enfurecerem, acatavam tais ordens. Ora, quem não comparecesse àquelas selvagerias, não cometeria, realmente, uma insubordinação, mas não ação meritória, isto é, não testemunhar fatos hediondos que não poderia evitar; portanto, as democracias, que, para se fortalecerem e adquirirem a contribuição de todos para o seu pleno desenvolvimento, nunca se socorrerão do *jus imperii*, em se opondo os seus guieiros aos erros do Poder Legislativo, oriundos da demagogia; aos excessos do jornalismo, provenientes de pretensões contrariadas; a doutrinação perniciosa dos falsos profetas, mas intensificando a educação cívica e religiosa do povo, que não merece respirar o ateísmo, para se não corromper, inteiramente.

Ê para ser recordado o ensinamento do inolvidável RUI BARBOSA: "Tôda a civilização, pois, se encerra na liberdade, tôda a liberdade na segurança dos direitos individuais. Liberdade e segurança legal são termos equivalentes e substituíveis um pelo outro. O estado social que não estriba nesta verdade, é um estado social de opressão: a opressão das maiorias pelas minorias, ou a opressão das minorias pelas maiorias, duas expressões em substância irmã, da tirania, uma e outra ilegítimas, uma e outra absurdas, uma e outra barbarisadoras. As Repúblicas latinas dêste continente, que se desnaturaram das suas constituições mais ou menos livres e se afundaram na selvageria, não devem essa infausta sorte, senão à desgraça de menos prezarem e não praticarem êste singelismo rudimento de filosofia constitucional". E é, certamente, nas democracias, em que aos individuos são oferecidos o "habeas-corpus" e o mandado de segurança para recompor situações sociais, quebradas pela prepotência governamental, além dos outros remédios processuais, que convém despertar, nos homens, a confiança na justiça e o respeito à lei, para que se não verifiquem graves delitos, nem se registrem as terríveis vinganças dos desesperados.



O *jus imperii* — reminiscência das eras autocráticas — é suficientemente substituído pelos meios coercivos — policia — veto — estado de sítio — cobrança de impostos e de taxas — dados ao Poder Executivo, para não se ver embaraçado no exercício completo das suas finalidades constitucionais; e, desde que se convençam todos da veracidade das palavras de JULES SIMON: “o dia em que o homem abandona o dever é um dia nefasto, um dia para sempre maldito”, as cidades não serão conturbadas pelas tragédias, geradas, na sua maioria, pelo esquecimento do dever. Quem, esquecido da imortalidade da alma, não cuida de conhecer as suas obrigações, para, conscientemente, observá-las, há de tornar-se escravo de paixões pecaminosas; e, inteiramente, indiferente ao destino do solo pátrio; não saberá apreciar a liberdade, na sua perfeita conceituação, confundindo-a com a licença de caminhar no mundo pelos instintos; e, então saberá calibrar as vantagens da vida democrática... porque se lhe abastardaram os sentimentos morais.

Declarava SÓCRATES que “o indivíduo que se deixa dominar pela volúpia, de modo que se torna incapaz de fazer o que há de melhor, não é digno de ser apontado como um homem livre”; e ninguém discordará do Mestre Platão, pois a liberdade, para ser calibrada e praticada, requer uma mente sadia, que, infelizmente, não a possuem todos aqueles que se avassalam aos folguedos satânicos.

Enfraquecida a autoridade pública, ou avigorada a demagogia — duas grandes calamidades, que devem inspirar-nos desaprovação total — as sociedades serão sacudidas, de cotio, pelas insurreições, que obrigarão o Poder Público a defender-se dos seus perigosos empreiteiros, aplicando as medidas estabelecidas na lei magna para reprimi-las.

TAINE não foi exagerado, quando escreveu: “A l’instant, l’experience, le savoir, de bon sens, le sang froid, le génie, la raison sont expulsés des affaires humaines, et l’on va aux almes”; logo, insisto e reinsisto sobre a necessidade premente de proporcionar-se aos adolescentes de ambos os sexos a educação cívica e a religiosa, que, firmemente, orientadas, lhes darão uma consciência afeita a distinguir o bem do mal, desprezando este para amar aquele; e dispensando-se o *jus imperii*, seguirão as lições dos democratas sinceros, entre os quais se distingue a figura imparagonável de RUI BARBOSA.

Mesmo nas épocas em que a lei era a manifestação da vontade real, ou seja em pleno predomínio do *jus imperii*, apareceram algumas instituições para adarvar o que era tido como direito do povo; e podem ser enumerados os “éforas”, em ESPARTA, os tribunos populares em ROMA, pleiteando para o povo franquias, das quais gozavam, apenas, os graúdos.

No Reino de Aragão, existiu um Conselho de Barões, presidido por um juiz experiente e destinado a obstar perseguições e espoliações aos pertencentes às classes humildes; e, em Piemonte, ficou conhecido o papel dos defensores “cuyo oficio era el de comparecer en juicio à defender las franquicias y las libertades del pais, pedir y promover en juicio ou cumplimiento, y generalmente hacer todo lo que creyesen útil para el mantenimiento y la observancia de estos derechos”.



Porém, é incontestável que, “garantias constitucionais”, como as entendemos, na idade moderna, só foram fixadas na «Magna Carta, outorgada por João sem terra, em 1215 e na “Bula de Ouro” de ANDRÉ II da Hungria, em 1222; mais tarde, a cultura, espalhada pelas Universidades e bem assimilada, proporcionou outras garantias, alargadas pela Convenção de Filadélfia e adotadas pelas colônias que se emancipavam. “La libertad no es un amuleto milagroso que revuelve y renueva el organismo social al primer aliento que le comunique una carta constitucional. Es fuerza latente, impalpable, que se difunde y se dilata através de las más aparentes ó de las más secretas energías del alma popular; es cosa viviente y activa que se manifiesta através de un leito processo histórico, que constituye á un tiempo sua razon de ser y la prueba de sua maravillosa vitalidad. “Sim, sobrava razão a Ignacio Tambaro, Professor da Real Universidade de Nápoles — ao escrever os conceitos acima transcritos, uma vez que a liberdade é um dos vocábulos de significação elástica nos lábios dos demagogos, conceituando a cada interessado, consoante os interesses momentâneos, de modo que não considero espetaculosa a fase atribuídas à Senhora Roland, quando era levada à guilhotina — “Liberté, liberté, combien des crimes sont commis en ton nom”.

Erram, portanto, todos aquêles que, saturados de teorias avançadas, supõem que a liberdade individual permite a satisfação plena de quaisquer caprichos, ofensivos aos direitos dos próximos, ou colisivos à ordem pública: não é não, é a liberdade assegurada aos indivíduos para que, sossegadamente, possam exercê-la em atividades lícitas.

Mas, se do seu uso dimanar qualquer prejuízo ao seu semelhante, ou ao Estado, justifica-se a interseção do Poder Público, em qualquer dos seus ramos, para compeli-lo ao imediato e completo resarcimento de qualquer desvantagem, oriunda do seu procedimento, o qual poderá acarretar-lhe a limitação de certas liberdades, gozadas erradamente.

“Nada mais absurdo, pontificava o indeslebrável PAPA LEÃO XIII que esta afirmação: o homem é livre e portanto, está isento de toda a regra. Ao contrário, porque o homem é livre, é que se deve encadeiar à lei”.

Conheçam os homens os seus direitos e deveres, e não serão molestados no completo gozo e exercício dêles, enquanto os cumprirem, com altivez cívica; entretanto, se governantes atrabiliários pretenderem acostar-se no *ius imperii* e cometerem atos dos quais promanam o cerceamento das suas garantias constitucionais, recorram à magistratura, em lhe impetrando uma ordem de *habeas-corpus*, ou um *mandado de segurança*, porque serão restauradas com a presteza adequada à espécie *sub-judice*”.



## Consultor Jurídico do D.A.S.P.

### *Criação de Parques Nacionais. Competência do Presidente da República através de decreto.*

#### PARECER

##### I

Consulta a Divisão de Orçamento e Organização deste Departamento (D.O.) sobre a legalidade da criação de Parque Nacional através de decreto do Poder Executivo.

2. Trata-se do Parque Nacional do Araguaia, que seria localizado, como se esclarece, na totalidade da Ilha do Bananal, no Estado de Goiás, área essa doada à União para esse fim, forma da Lei Estadual n.º 2.370, de 17 de dezembro de 1958.

3. A dúvida da D.O. prende-se ao fato de não haver uniformidade quanto a criações de Parques dessa natureza, ora promovidas por ato do Poder Executivo, ora por decretos-leis, de que são exemplos os de ns.º 337, de 16 de março de 1938; 1.035, de 10 de janeiro de 1939, e 1.822, de 30 de novembro de 1939.

4. Daí a indagação formulada pela Divisão consultante, sobre a qual passo a emitir o meu parecer.

##### II

5. A criação em si de Parques Nacionais em áreas do domínio da União não é matéria de competência formalmente legislativa, embora daí se não infira, como é evidente, que seja defesa a lei dispor sobre tal destinação.

6. É claro que ato legislativo poderá estabelecer sobre a criação desses Parques, mas, em sua essência, a matéria é formalmente administrativa. Em outras palavras, o Poder Executivo tem competência para destinar áreas de propriedade da União à constituição de Parques Nacionais.

7. A perplexidade da D.O., em face da existência de atos formalmente legislativos e administrativos quanto à criação de tais Parques, tem explicação no fato de que os atos

legislativos, que cita e que se acham indicados no item 3 deste parecer, se constituíam em decretos-leis, quando, no regime excepcional da Carta Política de 1937, as atividades legislativas e administrativas se encontravam confundidas na pessoa do Chefe do Governo.

8. Cabe, então, indagar: se o ato emanava da mesma autoridade, por que, ao invés de simples decreto executivo, se entendeu baixar ato legislativo, isto é, decreto-lei? Se o Chefe do Governo tinha competência constitucional para criar Parques Nacionais por ato administrativo, por que se valeu do disposto no art. 180 da Constituição de 1937, para baixar decreto-lei sobre aquela matéria?

9. A primeira vista, essas indagações tem inteira pertinência. Mas a improcedência se torna manifesta, ao simples exame desses decretos-leis, quanto à maneira de que tratam, pois que não ficaram tão-somente na mera criação daqueles Parques, eis que estabeleceram disposições outras que só seriam admissíveis através de ato legislativo. Donde doncluir-se que a falta de uniformidade é apenas aparente.

10. Com efeito, no que concerne ao primeiro dos decretos-leis citados (Decreto-lei n.º 337, de 16 de março de 1938), houve autorização para que o governo cobrasse taxas de ingresso e de acampamento no Parque, bem como para arrendar os imóveis de serventia pública que nele construísse (art. 4.º, *caput*); para arrendar terras destinadas à construção de hotéis, etc., ou permutá-las por outras (art. 5.º, parágrafo único); dispôs-se, ainda, sobre a abertura de crédito especial (art. 7.º). Ora, tais autorizações constituem matéria de ato legislativo, não podendo constar, por conseguinte, de simples decreto executivo.

11. O mesmo se poderá dizer dos Decretos-leis n.º 1.035, de 10 de janeiro de 1939 (art. 5.º e 1.822, de 30 de novembro de 1939 (art. 6.º).

12. Em face do exposto, desde que se não estabeleçam no decreto executivo disposições como as constantes dos decretos-leis citados, mas que se tome por modelo, *verbi gratia*, o Decreto n.º 45.954, de 30 de abril de 1959, nada impede que a criação do Parque Na-



cional do Araguaia se faça através de ato do Poder Executivo.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 11 de novembro de 1959.

— CLENICIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Acumulação remunerada. Ainda que decorrente do disposto no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é restrita a dois cargos públicos. Necessidade de opção.*

## PARECER

### I

O Dr. DIOCLÉCIO DANTAS DE ARAÚJO recorre de decisão do Sr. Diretor-Geral deste Departamento que, aprovando parecer da Comissão de Acumulação de Cargos, intitulada pelo Art. 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, considerou ilícito o acúmulo de três cargos públicos, sendo dois de magistério federal superior (cátedras de Anatomia da Faculdade Fluminense de Medicina Cursos de Medicina e Odontologia) e um de Médico da Prefeitura do Distrito Federal, em que foi aproveitado na forma do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. Pretende o recorrente que a decisão impugnada não tem o beneplácito dos nossos tribunais, conforme procedentes que cita, segundo os quais a acumulação decorrente do disposto no art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946 não se cinge às normas do art. 185 da nossa Lei Maior.

3. Apreciando o recurso, mantém a comissão especial acima mencionada o seu ponto de vista anterior, solicitando, no entanto, meu parecer sobre a matéria.

### II

4. As manifestações do Poder Judiciário quanto à insubordinação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ao art. 185 da Constituição Federal têm apenas o sentido de que a acumulação não se rege pelas condições estatuídas no texto permanente, no que concerne à natureza dos cargos acumuláveis. Não significa, entretanto, que, por força do citado dispositivo transitório, se pudesse acumular ilimitado número de cargos públicos.

5. Pelos textos permanentes, a acumulação só é possível de um cargo de magistério superior ou secundário com outro de juiz (art. 96, n.º I), ou de dois cargos de magistério, ou, ainda, de um de magistério com outro técnico ou científico, sujeita a acumulação, nos dois últimos casos, à existência de correlação dos últimos casos, à existência de correlação (art. 185).

6. No que concerne à disposição transitória (art. 24), não há exigência quanto à imprescindibilidade de que um dos cargos seja de magistério, podendo ambos serem técnicos ou científicos, sem que haja mesmo correlação de matérias. Esta a diferença entre os preceitos permanentes e o transitório.

7. Mas é evidente que o número de cargos acumuláveis, seja em decorrência do texto permanente, seja em virtude do transitório, está limitado ao número de dois.

8. A norma do art. 24 das Disposições Transitórias de 1946 teve intuito reparatório de direito, com o objetivo de restaurar a situação anterior, sob a égide da Constituição de 1934, que, de modo semelhante ao texto permanente da Constituição atual, permitia acumulações nas condições expressas no seu art. 172, restritas, todavia, a dois cargos.

9. O recorrente se refere a precedentes judiciais que teriam acolhido a tese que defende. Trata-se de equívoco evidente, pois os casos que menciona não acolhem o cúmulo de três cargos públicos por um mesmo titular, mas o princípio de que a acumulação por força do art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias não estaria sujeita à exigência de ser um dos cargos de magistério e que entre esses cargos haja correlação de matérias. É ponto pacífico essa interpretação, que, em nada, auxilia a pretensão do recorrente.

10. Demais disso, ainda que houvesse manifestação jurisdicional tão esdrúxula, seria caso isolado, que não compeliaria a administração a adotá-la, sabido que as decisões jurisdicionais são casuísticas, só obrigando as partes em litígio, pois que a jurisprudência judicial, como tenho acentuado em várias oportunidades e constitui a *communis opinio*, só se alça à condição de fonte de direito quando iterativa, sem possibilidades de alteração, o que não seria o caso.

11. Em consequência, sou pelo não provimento do recurso ora manifestado, devendo o recorrente exercer o direito de opção, na forma da legislação vigente.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 9 de dezembro de 1959.

— CLENICIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.



*Conselho Nacional de Pesquisas.*  
*Aplicação ao seu pessoal do dis-*  
*posto na Lei n.º 3.483, de 1958.*  
*Revogação tácita do art. 24, alínea*  
*c, da Lei n.º 1.310, de 1951.*

## PARECER

### I

Indaga a D.P. deste Departamento sobre a aplicação, ao pessoal do Conselho Nacional de Pesquisas, do disposto na Lei n.º 8.483, de 8 de dezembro de 1958, tendo em vista o parecer do então Dr. Consultor-Geral da República, em caso semelhante de interesse do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (parecer de referência 557-Z, de 23 de julho de 1959, publicado no *Diário Oficial* de 25 de agosto daquele ano, à pág. 18.422).

2. O pessoal do Conselho Nacional de Pesquisas a que se refere a consulta foi admitido na conformidade do art. 24, alínea c, da Lei n.º 1.310, de 15 de janeiro de 1951, que criou aquela autarquia, cuja redação é a seguinte:

«c) o Conselho poderá admitir pessoal não caracterizado como permanente ou extranumerário, para melhor consecução de suas finalidades».

3. O art. 1.º (*caput*) da Lei n.º 3.483, de 8 de dezembro de 1958, cuja incidência se discute, está por esta forma redigido:

«Os empregados admitidos à conta de dotações constantes das verbas 1.00 — Custeio, Consignação 1.600 — Encargos Diversos, 3.000 — Desenvolvimento Econômico e Social, Consignação 8.100 — Serviços em Regime Especial de Financiamento, e 4.000 — Investimentos, Consignação 4.100 — Obras, ficam equiparados aos extranumerários mensais da União desde que contem ou venham a contar 5 (cinco) anos de exercício».

### II

4. A simples caracterização do pessoal de que se trata como não permanente, na forma do art. 24, alínea c, da Lei n.º 1.310, de 1951, cuja transcrição se fez acima, parece aconselhar a sua não inclusão entre os amparados pelo art. 1.º (*caput*) da Lei n.º 3.483, de 1958, por isso que passaria, com essa incidência, a permanente, com a equiparação de que ali se cogita.

5. Tal fato, entretanto, não deve impressionar, pois a natureza da função de todos

os que a lei ampara era de suma precariedade, como se verifica pelas verbas e consignações por que se efetuavam os respectivos pagamentos. Logo, a *mens legis* é outra, não interferindo na interpretação a circunstância da natureza não permanente das funções exercidas.

6. É certo que a lei faz menção expressa às verbas e consignações por que ocorre o pagamento com o pessoal amparado, restringindo, em consequência, a sua aplicação. Mas esse fato também não é óbice para a incidência ao pessoal do Conselho Nacional de Pesquisas dos benefícios do art. 1.º da Lei número 3.483, de 1958, como se verá.

7. Com efeito, sobre esse aspecto, assim opinei em outra oportunidade (parecer emitido no processo n.º 7.720-59, publicado no *Diário Oficial* de 27 de julho de 1959, às págs. 14.785 e 14.786):

«A lei não visou somente aos admitidos à conta de dotações constantes das verbas enumeradas no seu art. 1.º, pois que se ali se fala nos que venham a contar 5 anos de exercício, também se mencionam os que já *contem* esse número de anos. E nenhum empregado admitido à conta das dotações daquelas verbas poderia contar 5 anos de exercício, eis que a reclassificação de esquema da despesa pública federal data apenas de 1956.

A enumeração das verbas constantes do art. 1.º da Lei n.º 3.483, de 1958, não esgota os recursos para custeio da admissão do pessoal por ela beneficiado, cabendo ao intérprete perquirir da natureza da respectiva relação de emprego».

8. Acrescente-se, no caso, que, sendo o órgão, a que pertence esse pessoal, autarquia, «não há nos orçamentos dessas entidades» — como também salientei em outro parecer (processo n.º 10.733-59) — «a obrigatoriedade de classificação do sistema de despesa nos moldes do orçamento da União».

9. Parece-me, em face do exposto, que se aplica ao pessoal do Conselho Nacional de Pesquisas — o que é o objeto propriamente de consulta — a orientação preconizada pelo então ilustre Consultor-Geral da República no parecer acima referido, quando opinou sobre hipótese semelhante, relativamente a empregados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

10. A incidência do art. 1.º (*caput*) da Lei n.º 3.483, de 1958, ao pessoal do Conselho Nacional de Pesquisas, importa, por via de consequência, na revogação do art. 24, alínea c, da Lei n.º 1.310, de 1951, sujeitando a admissão futura de pessoal às demais normas da mencionada Lei n.º 3.483, de 1958.



11. Tratando-se, na espécie, do pessoal equiparado, não há como cogitar de organização de tabela de extranumerário mensalista, como pretende o Conselho, pois não ocorreu transformação, mas simples equiparação, o que se acha claramente especificado no art. 1.º da Lei n.º 3.483, de 1958.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 18 de abril de 1960.

— CLENICIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Servidor público condenado a pena privativa de liberdade superior a dois anos, como incurso no art. 229, § 1.º do Código Penal Militar (peculato doloso). Imposição automática da pena acessória da perda da função pública, nos termos do art. 53, n.º II, do mesmo Código.*

#### PARECER

##### I

Extranumerário mensalista do Ministério da Marinha foi condenado a 3 anos e 3 meses de reclusão, como incurso no art. 229, § 1.º, do Código Penal Militar.

2. A sentença condenatória não declarou a perda da função pública, não obstante o disposto no art. 55, n.º I, do mesmo Código, que o Ministério da Marinha entendeu ser aplicável à espécie, com o que concorda a Divisão de Pessoal deste Departamento.

3. Discute-se, então, se a omissão da sentença tem por efeito, na hipótese, a não perda da função pública de que é titular o condenado.

##### II

4. O art. 55, n.º 1, do Código Penal Militar estabelece:

Art. 55. A sentença deve declarar:

I — a perda da função pública, nos casos do n.º 1 do art. 53».

5. O art. 53 do citado Código estatui:

«Art. 53. Incorre na perda da função pública o assemelhado ou civil:

I — condenado à pena privativa de liberdade por crime cometido

com abuso de poder ou violação de dever inerente à função pública:

II — condenado por outro crime à pena privativa da liberdade por mais de dois anos».

6. Tem-se, em consequência, que o crime cometido por assemelhado ou civil, titular de função pública, quando importa em abuso de poder ou violação de dever inerente à função pública (art. 53, n.º I), determina, qualquer que seja a pena imposta, a perda daquela função, devendo a sentença declará-la expressamente, nos termos do art. 55, n.º I, do Código Penal Militar. No caso do n.º II do art. 53 dessa codificação, a perda da função pública é automática, independentemente, por esse efeito, de declaração constante da sentença condenatória.

7. A necessidade da expressa declaração, na hipótese de condenação por crime funcional a que se cominou pena igual ou inferior a dois anos, provém de que, com essa declaração, se conceitua o abuso de poder ou a violação de dever inerente à função pública. Do contrário, não há como fugir à censura de SÍLVIO MARTINS TEIXEIRA (*Novo Código Penal Militar do Brasil*, Freitas Bastos, 1946, pág. 139), que pondera ser «escusada a declaração na sentença, porque o efeito segue à causa, é seu resultado inevitável».

8. No caso do processo, o crime cometido foi o capitulado no art. 229, § 1.º, do Código Penal Militar (peculato doloso), correspondente ao art. 312, § 1.º, do Código Penal comum, cuja pena, em grau mínimo, é de 3 anos de reclusão.

9. A espécie, por conseguinte, está prevista no art. 52, n.º II, do Código Penal Militar, pois que se trata de condenação a pena privativa de liberdade por mais de dois anos, quando a perda da função pública é consequência automática da sanção aplicada.

10. Os casos do n.º I do art. 53 se destinam a crimes cometidos com abuso de poder ou violação de dever inerente à função pública, mesmo que a condenação seja a pena inferior, devendo, na forma do art. 55, n.º I, ser declarada expressamente na sentença.

11. A inexistência da declaração expressa, na hipótese do processo, deflui de que não se entendeu que o crime fôra praticado com abuso de poder ou violação de dever inerente à função pública. E a condenação a pena privativa da liberdade superior a dois anos, já importava, automaticamente, na perda da função, nos termos do art. 53, n.º II.



II. De fato, o peculato não se caracteriza pelo abuso do poder ou pela violação do dever inerente à função pública. O dever jurídico violado é de ordem geral, não intrínseco à função pública, embora o sujeito ativo seja funcionário público. Vale dizer, o peculato, para ser cometido, não importa, necessariamente, por parte do agente, em abuso do poder ou violação de dever inerente à função pública. Há violação de dever jurídico de ordem genérica, não caracteristicamente funcional.

13. De qualquer modo, porém, só se poderia discutir, em face da omissão da sentença, a não perda da função pública pelo agente se a condenação à pena privativa de liberdade fôsse igual ou inferior a dois anos. Sendo superior, cai a hipótese no n.º II do artigo 53, quando a imposição da pena acessória é automática, já que o abuso de poder ou a violação de dever inerente à função pública são circunstâncias que só poderiam agravar e nunca atenuar a punibilidade.

14. Entende, pois, que a condenação imposta ao servidor (3 anos e 3 meses de reclusão), como incurso no art. 229, § 1.º, do Código Penal Militar (peculato doloso), acarretalhe, automaticamente, a perda da função pública, nos termos do art. 53, n.º II, da mesma codificação.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 3 de maio de 1960. —  
CLENICIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Isenção de impostos e taxas aduaneiras sobre materiais e equipamentos importados pelo Ponto IV. Idem, sobre as mercadorias de uso pessoal ou doméstico, trazidas ao país para uso próprio e de suas famílias, pelos funcionários do governo americano, a que se referem acordos celebrados entre o Brasil e os Estados Unidos da América.*

## PARECER

### I

O Sr. Diretor-Geral deste Departamento determinou o pronunciamento desta Consultoria Jurídica sobre expediente elaborado pelo Sr. Diretor-Executivo do Escritório Técnico da Representação Brasileira do Ponto IV, relativo à isenção de direitos alfandegários e

taxas aduaneiras, nos termos do Acôrdio Básico de Cooperação Técnica e do Acôrdio sobre Programas de Serviços Técnicos Especiais, concluídos entre o Brasil e os Estados Unidos da América, assinados no Rio de Janeiro a 19 de dezembro de 1950 e 30 de maio de 1953, respectivamente, os quais foram aprovados pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo n.º 16, de 1959.

2. Esclarece-se no processo que, não obstante as isenções previstas naqueles acordos, as autoridades alfandegárias e portuárias brasileiras, após a vigência das Leis ns. 3.381, de 24 de abril de 1958, e 3.421, de 10 de julho do mesmo ano, passaram a exigir o pagamento, pelo Ponto IV, das Taxas de Renovação da Marinha Mercante (5% sobre os fretes marítimos) e de Melhoramentos dos Portos (1% sobre o valor comercial das mercadorias importadas).

3. Como não houvesse ainda o Congresso Nacional aprovado aqueles acordos, o que só ocorreu com o Decreto Legislativo n.º 16, de 1959, publicado no *Diário Oficial* de 13 de novembro do ano próximo passado, baixou o Poder Executivo o Decreto n.º 44.609, de 8 de outubro de 1958, isentando, temporariamente, das referidas taxas as mercadorias ali especificadas, nos termos do seu art. 1.º, assim redigido:

«Art. 1.º As mercadorias e equipamentos importados nos termos do Acôrdio Básico de Cooperação Técnica e do Acôrdio sobre Programas de Serviços Técnicos Especiais, concluídos entre o Brasil e os Estados Unidos da América representados pelo «Instituti of Interamerican Affairs «International Corporation Administration — Ponto IV), bem como a bagagem de técnicos da Administração dos referidos acordos que se destinarem ao Brasil, ficam isentos temporariamente do pagamento de quaisquer taxas, especialmente as a que se referem as Leis números 3.421, de 10 de julho de 1958, e 3.381, de 24 de abril de 1958, mediante assinatura de termos de responsabilidade, até ulterior deliberação do Congresso Nacional».

4. Indaga-se, agora, se, com a aprovação pelo Congresso Nacional dos acordos interna-



cionais citados, foi ratificada a isenção, inclusive tornando-se desnecessário o termo de responsabilidade a que se refere o mencionado Decreto n.º 44.609, de 1958, ou se dita aprovação não tem esse efeito.

## II

5. O Acôrdio Básico de Cooperação Técnica e o Acôrdio sobre Programas de Serviços Técnicos Especiais, concluídos entre o Brasil e os Estados Unidos da América, após a sua aprovação pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo n.º 16, de 1959, incorporaram-se à legislação nacional, pois que, para tanto, só dependiam dessa formalidade.

6. A cláusula décima do Acôrdio Básico dispõe:

«10. Quaisquer fundos, materiais e equipamentos fornecidos ao Brasil pelo Governo dos Estados Unidos da América, como resultado dos ajustes sobre projetos e programas de cooperação técnica, serão isentos de impostos, taxas e exigências relativas a depósitos e investimentos. Todos os funcionários do Governo dos Estados Unidos da América designados para servir no Brasil em conexão com os programas de cooperação técnica, assim como os membros das respectivas famílias, estarão isentos dos impostos brasileiros sobre a renda, taxa de previdência social e impôsto sobre a propriedade pessoal, assim como de direitos de importação, em condições iguais às outorgadas às outras missões ou comissões não-diplomáticas dos Estados Unidos da América no Brasil».

7. O artigo IV — Direitos e Isenções — do Acôrdio sobre Programas de Serviços Técnicos Especiais, por sua vez, estatui:

«1. O Governo dos Estados Unidos do Brasil concorda em conceder a cada projeto empreendido nos termos deste Acôrdio, bem como a todo o pessoal que trabalha nesses projetos, todos os d'rei-

tos e privilégios conferidos, pelas suas leis, a seus órgãos e respectivo pessoal.

2. Os equipamentos e materiais, inclusive os de consumo, fornecidos pelo Governo dos Estados Unidos da América, quer diretamente, quer mediante contrato com organização pública ou privada, para a execução de qualquer projeto empreendido nos termos deste Acôrdio, entrarão nos Estados Unidos do Brasil livres de quaisquer direitos alfandegários e de importação.

3. Os direitos e privilégios a que se refere o parágrafo 1.º deste Artigo também serão concedidos à Administração e ao pessoal do Governo dos Estados Unidos da América, no que se refere às atividades relacionadas com a execução de qualquer projeto empreendido nos termos deste Acôrdio e aos bens materiais para tal fim utilizados.

4. Todo o pessoal do Governo dos Estados Unidos da América, empregado diretamente, ou mediante contrato com organização pública ou privada, que se encontre nos Estados Unidos do Brasil para executar trabalho decorrente do presente Acôrdio, e cuja entrada neste último país tenha sido aprovada pelo respectivo Governo, nos termos do Artº 1.º do presente Acôrdio, gozará: relativamente a rendimentos sobre os quais deva pagar impôsto de renda e taxas de previdência social ao Governo dos Estados Unidos da América, da isenção de impôsto de renda e taxas de previdência social, estabelecidas nas leis brasileiras; de isenção de taxas sobre bens materiais destinados a uso próprio; e de isenção de pagamento de quaisquer impostos e direitos alfandegários



sobre mercadorias de uso pessoal ou doméstico, trazidas ao país para uso próprio e de suas famílias. A intervalos convenientes, o Embaixador dos Estados Unidos da América junto ao Governo dos Estados Unidos do Brasil fornecerá ao Ministro das Relações Exteriores dêste uma relação do pessoal a que deverão ser aplicadas as disposições do presente parágrafo».

8. Da redação dos textos transcritos nos itens 6 e 7 dêste parecer, verifica-se que a isenção tributária incide de modo total, no que concerne aos materiais e equipamentos importados para a execução de qualquer projeto empreendido nos termos daqueles acordos. Alcança não só os direitos de importação e impostos alfandegários como as taxas aduaneiras, entendidas estas no seu conceito técnico, isto é, contribuição arrecadada em troca de prestação de serviços fornecida pela administração, ou de despesas especiais necessárias à realização desses serviços (Cf. Bilac Pinto, *Estudos de Direito Público*, pág. 153).

9. Assim, quanto a êsses materiais e equipamentos, não há interesse prático, dada a amplitude da isenção conferida, — que abrange «impostos, taxas e exigências relativas a depósitos e investimentos» (cláusula décima do Acôrdo Básico, — sobre a conceituação das Taxas de Renovação da Marinha Mercante, criada pela Lei n.º 3.381, de 1958 (art. 8.º), e de Melhoramento dos Portos, instituída pela Lei n.º 3.421, também de 1958 (art. 3.º). Não há, pois, que examinar, na espécie, se a denominação de taxas dada a êsses tributos corresponde ao conceito técnico da contribuição.

10. Quanto aos funcionários do Governo dos Estados Unidos da América, a que se referem a cláusula décima do Acôrdo Básico e o Art. IV do Acôrdo sobre Programas de Serviços Técnicos Especiais, já o mesmo não ocorre, pois a isenção conferida só alcança direitos e impostos de importação e a taxa de previdência social, que, como esclareci em outra oportunidade (parecer emitido no processo número 9.358-56), é verdadeiro imposto.

11. A isenção, no que respeita a êsses funcionários, não atinge as taxas propriamente ditas, pois, do contrário, ter-se-ia de especificar claramente, visto que, como é pacífico, correspondendo a taxa à contraprestação por um serviço efetivamente prestado, não se compreende no conceito de imposto ou de direitos alfandegários.

12. Impõe-se, em consequência, perquirir da natureza das chamadas Taxas de Renovação da Marinha Mercante e de Melhoramento dos Portos.

13. A Taxa de Renovação da Marinha Mercante, criada pela Lei n.º 3.381, de 24 de abril de 1958 (art. 8.º) em substituição à instituída pelo Decreto-lei n.º 3.100, de 7 de março de 1941, alterado pelo de n.º 3.595, de 5 de setembro de 1941, tem característica do imposto propriamente dito, eis que não satisfaz nenhum dos elementos essenciais da taxa, segundo o excelente resumo de BILAC PINTO (*ep. cit.*, págs. 158 e 159). São êles: «1.º) O primeiro elemento essencial da taxa moderna é que uma soma de dinheiro é entregue por um indivíduo ao Estado *na ocasião de um serviço determinado* prestado a êsse indivíduo, de uma *vantagem especial* obtida de agentes públicos. O indivíduo paga, porém recebe *vantagem determinada*: há prestação e contraprestação. É por isso que se diz às vezes que as taxas são *impostos especiais*. 2.º) As taxas se distinguem dos impostos propriamente ditos, porque o imposto não é contraprestação de uma prestação, *definida*, de uma vantagem especial para o indivíduo que a paga: é uma soma paga em razão do fato de que o indivíduo se prende ao Estado por certo, vínculo, nacionalidade, domicílio, residência, etc.)». Também assim se manifesta ALIOMAR BALEIRO (*Uma Introdução à Ciência das Finanças*, volume I, pág. 311): «O benefício especial objetivo, mensurável, é condição essencial para que o tributo seja conceituado como taxa».

14. Ora a *soi-disant* «Taxa» de Renovação da Marinha Mercante não corresponde a qualquer serviço prestado, de que seja ela a contraprestação. Logo, está abrangida no conceito de impostos de importação, de que se acham isentos aqueles funcionários.

15. O mesmo ocorre com a Taxa de Melhoramento dos Portos, criada pela Lei número 9.421, de 10 de julho de 1958, em substituição à Taxa de Emergência instituída pelo Decreto-lei n.º 8.311, de 6 de dezembro de 1945, da qual, também, ao meu parecer, pelos mesmos motivos, estão isentos os funcionários de que se trata.

16. Em conclusão:

a) os materiais e equipamentos importados para a execução de qualquer projeto empreendido nos termos dos dois Acordos a que se referem o processo estão isentos de quaisquer tributações de importação, quer se conceituem como impostos propriamente ditos e direitos alfandegários, quer se revistam das características de taxa, entendida esta no con-



ceito técnico que lhe emprestam a doutrina e a jurisprudência:

b) os funcionários mencionados naqueles Acórdos se acham isentos dos direitos e impostos de importação, compreendidos entre estes a taxa de previdência social e as referidas nas Leis ns. 8.381, de 24 de abril de 1958, e 3.421, de 10 de julho do mesmo ano, não alcançando a isenção taxas propriamente ditas, porventura já incidentes ou que venham a incidir sobre aquelas importações:

c) quanto ao Termo de Responsabilidade de que cogita o Decreto n.º 44.609, de 8 de outubro de 1958, não há mais necessidade de sua assinatura, porquanto já se acham aprovados pelo Congresso Nacional os Acórdos ali referidos.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 11 de maio de 1960. —  
CLENICIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Aplicação da Lei n.º 1.741, de 1952, a servidores autárquicos. Incidência, à espécie, do disposto no art. 6.º do Decreto n.º 40.746, de 1957.*

## PARECER

### I

Funcionário autárquico, ocupante de cargo da classe L da carreira de Oficial Administrativo da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferrovários e Empregados em Serviços Públicos (C.A.P.F.E.S.P.), pretende o benefício do art. 1.º da Lei n.º 1.741, de 22 de novembro de 1952, sob a alegação de que exerceu, durante mais de dez anos consecutivos (de 13-9-1944 a 22-11-1954, o cargo, em comissão, de Chefe da Carteira de Empréstimos da extinta Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Aéreos e Tele-comunicações, sendo o seu afastamento desse cargo oriundo da extinção do mesmo.

2. A D. P. deste Departamento opina contrariamente ao pedido, por entender que, no caso, a situação do funcionário não preenche os requisitos dos arts. 3.º e 6.º do Decreto n.º 40.746, de 15 de janeiro de 1957, que regulamentou a citada Lei n.º 1.741, de 1952, já que a transformação do cargo em comissão não ocorreu com a ressalva da situação pessoal do suplicante e a legislação específica da autarquia (C.A.P.F.E.S.P.) não

prevê o benefício para o seu pessoal. Nada obstante, deseja aquela Divisão meu parecer sobre a matéria, que teve solução diversa em decisão jurisdicional anexa ao processo por cópia.

### II

3. A aplicação da vantagem conferida pela Lei n.º 1.741, de 1952, aos servidores autárquicos só pode derivar de determinação legal ou regulamentar nesse sentido, uma vez que esse diploma legal não atingiu diretamente a administração descentralizada. Trata-se de benefício excepcional, derogatório, em certo sentido, do sistema estatutário vigente, que considera precária a investidura em cargo em comissão, sujeita a demissão *ad nutum*. Sobre esse aspecto infrigente das normas gerais, assim me manifestei em parecer emitido no processo n.º 13.141-54, publicado no *Diário Oficial* de 2 de abril de 1956, à pág. 6.147; *Revista do Serviço Público*, abril de 1956, págs. 165 a 167, e *Revista de Direito Administrativo*, vol. 45, págs. 416 a 419:

«O art. 1.º da Lei n.º 1.741, de 1952, é uma norma de exceção. Foge a toda a sistemática da legislação do pessoal, para assegurar um benefício que não encontra fundamento lógico, divorciado que se acha do próprio conceito de cargo em comissão, inconciliável com o de estabilidade. Embora não assegure esta, o que seria verdadeira revolução no sistema vigente, garante os respectivos vencimentos, quando o ocupante é exonerado do cargo, satisfeitos os requisitos que estabelece».

4. Se é certo que a lei só assegurou a vantagem aos funcionários da administração direta, a previsão do mesmo benefício para os servidores autárquicos pode ocorrer, ou por força de preceituação legal específica, ou em virtude de decreto executivo, cabível este último, na espécie, por se tratar de administração indireta, quando a competência do Poder Executivo se pode fazer sentir com maior amplitude.

5. De qualquer modo, porém, é imprescindível à previsão legal ou regulamentar do benefício, por isso que o Legislativo não cuidou de cargos autárquicos. Nesse sentido, é clara a disposição do art. 6.º do Decreto n.º 40.746, de 1957, cuja redação é a seguinte:

«Observadas as disposições deste decreto, as vantagens a que se refere a Lei n.º 1.741, de 22 de novembro de 1952, serão extensivas aos ocupantes de cargos em comissão de autarquia desde que sejam previstas na legislação específica de cada entidade» (grifei).



6. No caso, esclarece-se que não há previsão na C.A.P.F.E.S.P. quanto à concessão da vantagem aos seus servidores. Em consequência, não há como deferi-la.

### III

7. A decisão jurisdicional invocada, de que se juntou cópia neste processo, entende que a norma do art. 1.º da Lei n.º 1.741, de 1952, é de si aplicável aos servidores autárquicos, sem maiores formalidades, talvez arrimando-se no preceituado no art. 252, n.º II, do Estatuto dos Funcionários, que considera extensível aos servidores autárquicos, no que couber, o regime jurídico daquele código.

8. Não me parece, *data venia*, acertada a conclusão, pois, como esclarecemos no item 3, não se trata de vantagem estatutária, mas de disposição, de certo modo, derogatória do sistema daquele Estatuto.

9. Quanto ao que se contém no art. 3.º, *in fine*, do Decreto n.º 40.746, de 1957, isto é, à exigência de que a transformação do cargo em comissão em função gratificada se tenha feito com ressalva da situação pessoal do respectivo ocupante, não atingiria a hipótese do processo, pois que, se aplicável

a vantagem, esta o seria *antes* daquela transformação, visto que, à época, já contava o requerente mais de dez anos de serviço ininterruptos no cargo em comissão transformado. É aspecto, entretanto, meramente de interesse doutrinário, eis que não incide sobre a espécie o art. 1.º da Lei n.º 1.741, de 1952, como já esclareci, dado que a C.A.P.F.E.S.P. não possui legislação que assegure o benefício, na forma do preceituado no art. 6.º do referido Decreto n.º 40.746, de 1957.

10. Sendo a decisão jurisdicional casuística, como inúmeras vezes tenho salientado, constituindo, aliás, matéria pacífica, não está a administração adstrita a tomá-la como norma para aplicação a casos ainda que semelhantes, mormente tendo em conta que o Supremo Tribunal Federal não chegou a opinar sobre o mérito, não conhecendo do recurso extraordinário manifestado por importar a hipótese em decisão interpretativa de texto de lei, com o que se não configurava caso do apêlo incomum.

11. Em face do exposto, sou também pelo indeferimento do pedido.

É o meu parecer. S. M. J.

Rio de Janeiro, 28 de março de 1960. —  
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

## Supremo Tribunal Federal

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 6.363  
— DISTRITO FEDERAL

*Aposentadoria dupla de ferroviários.*

*Caso em que não se aplica a Lei número 2.752, de 10 de abril de 1956.*

*Se essa lei não protege os que sendo funcionários ou servidores públicos, perderam essa condição ao ser instalado o regime autárquico, muito menos protegerá os que, já na vigência deste regime, ingressaram na ferrovia.*

*Segurança concedida, em parte, para que, expedido o ato de aposentadoria, tenham os impetrantes direito ao desligamento e a complementação dos seus proventos pelo Tesouro, na forma da legislação em vigor.*

Relator: O Senhor Ministro LUIZ GALLOTTI.

Requerente: BELMIRO RIBEIRO e outros

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança n.º 6.363, decide o Supremo Tribunal Federal conceder, em parte, a segurança, de acordo com as notas juntas.

D.F., 1-4-59. — OROSIMBO NONATO, Presidente. — LUIZ GALLOTTI, Relator.

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro, LUIZ GALLOTTI — Trata-se do problema relativo à dupla aposentadoria de ferroviários, mas com aspecto novo, a ser apreciado, creio pela primeira vez.

A petição se desenvolve de fls. 1 a 10 — lê.

A informação oficial é esta (fôlhas 64-65):

«Pelo Ofício n.º 750-P de 9 do corrente, o Egrégio Supremo Tribunal Federal solicita a S. Exa. o Senhor Presidente da República informações, a fim de instruir o julgamento do Mandado de Segurança n.º 6.363, do Distrito Federal, requerido em favor de Belmiro Ribeiro e outros,

Trata-se de servidores da ex-autarquia Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, que tiveram os seus pedidos de aposentadoria indeferidos pelo Tesouro, uma vez que são contribuintes obrigatórios de Caixa de Aposentadoria e Pensões, entidade que lhes deve o benefício em causa.

Alegam os requerentes que, aposentados em diferentes datas, pela Caixa para a qual contribuem, não foram desligados, do serviço, porquanto não se lhes expediu decreto que a isso autorize.

Dizem inconstitucional o parágrafo único do art. 1.º da Lei n.º 2.752, de 10-4-56, que exclui do benefício de acumular aposentadorias os servidores de autarquias.

Argumentam, ainda, que a Lei n.º 3.115, de 1957, instituindo a Rede Ferroviária Federal S. A., que absorveu a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, extinguiu a autarquia ferroviária a que pertenciam, retirando-lhes a condição de autárquicos e colocando-os sob a jurisdição do Ministério da Viação e Obras Públicas na qualidade de pessoal cedido pela União, à disposição da novel Rede Ferroviária.

Quanto ao que consta do n.º 13, acima, trata-se de mera questão formal — a expedição de ato de aposentadoria digo aposentação, especificando as reais vantagens que cabem aos interessados, pagas pela Caixa de Aposentadoria e Pensões com os adendos que devam correr por conta do Tesouro, na forma da legislação em vigor, pois sabemos que a instituição de previdência social somente paga vantagens ajustadas as contribuições que arrecada. A falta desse ato, que permitiria o desligamento dos interessados deverá ser sanada.

Quanto ao que consta do n.º 4, a — matéria inconstitucionalidade de dispositivo legal — estará nas mãos dos dignos membros da nossa mais Alta Corte. O dispositivo em questão excluiu dos benefícios da chamada aposentadoria dupla, isto é, do direito de acumular duas aposentadorias, por um mesmo vínculo de emprego, os servidores das autarquias. Alegam que fere direitos adquiridos e é incompatível com a situação funcional dos impetrantes.



O indeferimento à pretensão dos interessados baseou-se nos argumentos do Parecer n.º 401-Z, de 18-3-58, do Sr. Consultor-Geral da República (*Diário Oficial* de 29-1-58). Havendo ingressado na Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, na vigência do regime autárquico, instituído pelo Decreto-lei número 4.176, de 13-3-52, os interessados não são contemplados pela Lei n.º 2.752, citada, que permitiu a acumulação de duas aposentadorias por um só vínculo de emprego.

Foi essa mesma Lei n.º 2.752 que, no parágrafo único do seu art. 1.º, os excluiu do benefício em questão.

A sua aposentadoria, pois, nos termos do citado Parecer do Sr. Consultor-Geral, com as vantagens legais, é a concedida pela Caixa de Aposentadorias e Pensões, sem direito de acumulação com outros proventos, s.m.j.».

A Procuradoria Geral, depois de reproduzir o trecho principal da informação, opina pelo indeferimento do pedido (fls. 71-73).

É o relatório.

#### VOTO

Se os impetrantes, como diz a informação oficial (e não se fez prova em contrário) ingressaram na E. F. Noroeste do Brasil já na vigência do regime autárquico, não se lhes aplica o art. 1.º da Lei n.º 2.752, de 10-4-56, que se refere a funcionários e servidores públicos.

E o parágrafo único desse artigo afasta qualquer dúvida, ao dispôr:

«As vantagens desta lei beneficiarão aos que perderam a condição de servidor ou funcionário público ao ser instalado o regime autárquico».

Ora, se a lei não protege os que, sendo funcionários ou servidores públicos, perderam essa condição ao ser instalado o regime autárquico, muito menos protegerá os que, já na vigência deste regime, ingressaram na ferrovia.

Não há, assim, como falar no caso em inconstitucionalidade por ofensa a direito adquirido.

A informação oficial, entretanto, reconhece o direito dos impetrantes ao desligamento, bem como à complementação dos seus proventos pelo Tesouro, na forma da legislação em vigor, uma vez expedido o ato de aposentadoria.

Para esse fim, concedo, em parte, a segurança.

#### DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: Concederam, em parte, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Unanimemente.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Ausentes os Exmos. Srs. Ministros Rocha Lagoa, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral e Cândido Motta, justificadamente.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Luiz Gallotti, Relator, Villas Boas, Ary Franco, Nelson Hungria, Hahne-mann Guimarães, Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrada e Barros Barreto. — *Daniel Aarão Reis*, Dir. Serviço. S.T.F.

#### RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 6.389 — DISTRITO FEDERAL

*Interpretação da Lei n.º 2.188. Cargo de chefia. Critério administrativo.*

Relator: O Senhor Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO.

Recorrentes: EDISON GONÇALVES FERREIRA e outros.

Recorrida: A União Federal.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Mandado de Segurança número 6.389, D.F. — Edison C. Ferreira e outros:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em Pleno, negar, por unanimidade, provimento ao recurso, incorporado a este o relatório e nos termos das notas taquigráficas.

S.T.F., 6 de abril de 1959. — OROSIMBO NONATO, Presidente. — CÂNDIDO MÔTTA FILHO, Relator.

#### RELATÓRIO

O Senhor Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO — Trata-se de reajustamento de vencimentos, na base da Lei n.º 2.188, pedido em mandado de segurança. O Colendo Tribunal Federal de Recursos, negou-o nos termos do voto do eminente Relator, Ministro Henrique D'Ávila, que assim se pronunciou. «Nego provimento ao recurso, para manter a decisão recorrida, por seus próprios fundamentos. — A Lei n.º 2.188, em verdade, não pretende fazer o reajustamento geral dos cargos isolados, mas



apenas os dos cargos de chefia. Os impetrantes não estão nessas condições. São simples funcionários ocupantes de cargos isolados».

Dai o recurso no qual os recorrentes alegam que o art. 1.º da lei invocada demonstra que o reajustamento se aplica a todos os cargos. E para confirmar essa conclusão ainda se amparam nos arts. 7.º e 8.º.

A Procuradoria Geral foi pelo não provimento do recurso.

É o relatório.

#### VOTO

Realmente o art. 1.º da Lei número 2.188 não se refere à chefia. Porém, o que fez ver a sentença de 1.ª instância confirmada pelo Colendo Tribunal recorrido é que na sistemática geral do nosso direito administrativo, essa lei só pode referir-se a chefia, tendo em conta que há cargos vitalícios, em comissão e em caráter interino e que se a lei pretendesse a um reajustamento geral de padrões, teria abrangido todos os cargos. Mas que ela teve em vista foi os cargos de direção. E coloca o problema em seus devidos termos, quando diz: «Alegam os impetrantes que o artigo primeiro emitiu a expressão «em comissão», ao referir-se aos cargos isolados do Poder Executivo da União. É menos exata do que parece uma tal assertiva, porque os próprios símbolos CC contidos no art. 1.º já significam cargos em comissão, assim como os símbolos FG contidos no art. 2.º significam funções gratificadas. A Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948 já estabelecia a nítida demarcação entre os cargos de provimento efetivo e em comissão, atribuindo aos primeiros (art. 3.º) padrões de A a Q e aos segundos (art. 6.º) padrões CCI e CC5 — Não há qualquer alusão na Lei n.º 2.188 aos padrões alfabéticos, isolados ou de carreiras. O diploma em causa, se harmoniza perfeitamente com a sistemática que presidiu a elaboração da Lei n.º 488. — Alega-se que a Lei n.º 2.188 passou a denominar a radical CC não mais de símbolo, e sim de padrões que na sistemática do direito administrativo brasileiro é a expressão indicativa do cargo efetivo. É errôneo este raciocínio porque padrão alude a nível de vencimento ou salário e assim corresponde a todo ou quaisquer cargo, como aliás já dizia a Lei n.º 488, artigo 2.º: «Todo cargo, posto, função ou graduação deverá ter o correspondente padrão de vencimentos ou referência de salário».

Cumpra acrescentar que a Lei número 488, de 1948, em seu art. 5.º é terminante, quando diz: «Não haverá no Serviço Público Civil

cargo de provimento efetivo, isolado ou de carreira, de padrão superior a «O», suprimindo-se todos os padrões de vencimentos superiores».

Não encontro direito líquido e certo a amparar e por isso nego provimento ao agravo.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Negaram provimento à unanimidade. Impedido o Exmo. Senhor Ministro Cândido Lôbo.*

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Cândido Mota Filho, relator; Villas Boas, Ary Franco, Nelson Hungria, Luiz Gallotti, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrada e Barros Barreto.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato. — DANIEL AARÃO REIS, Diretor de Serviço.

#### RECURSO NO MANDADO DE SEGURANÇA N.º 6.395 — PARANÁ

*Inexistência de bitributação; interpretação de lei; falta de direito líquido e certo.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA.

Recorrentes — JOSÉ ADMAR PROCOPIAK, sua mulher e outros.

Recorrido — Estado do Paraná.

#### ACÓRDÃO

Vistos, etc., Acordam os Juizes do Supremo Tribunal Federal, a unanimidade, em negar provimento ao recurso, conforme o relatório e notas taquigrafadas. Custas pelos recorrentes.

Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 1959. — OROSIMBO NONATO, Presidente. — AFRÂNIO COSTA, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA — O mandado foi requerido contra a cobrança de um imposto sobre doação feita por pai à filhos.

Argüida a inconstitucionalidade de certo texto de lei estadual que regula a taxaação sobre tal transmissão de propriedade imóvel



decidiu o Tribunal Pleno do Paraná... (fls. 39-40):

«O Dr. Juiz recorrente sustenta que é inconstitucional o art. 8.º do Decreto-lei n.º 658, de 28-6-47 porque ordena se aplique, concomitantemente, na doação dois tributos: o fixado na tabela A e o estabelecido na tabela G desse diploma.

Mas equívoco do douto prolator reside no modo pelo qual encara a bitributação, em face do nosso Direito. A bitributação somente ocorre quando há convergência das seguintes condições: a) pluralidade de agentes fiscais; b) identidade de tributação; e c) incidência sobre o mesmo contribuinte. Não haverá bitributação, se qualquer desses elementos não se verificar no caso em exame. Ainda que haja dupla incidência fiscal, imputável ao mesmo poder tributante, não incorrerá qualquer delas na proibição constitucional. Poderá haver majoração de imposto: nunca, porém, bitributação.

Essa é a lição da doutrina, como se pode ter nos comentários de Pontes de Miranda («Coment. à Const. I, 460»), de Temistocles Cavalcanti («A Const. Fed. Com. I, 316»), de Nogueira Itagiba («O Pensam. Univ. e a Const. Bras.», II, 229), de Alcântara Machado («Rev. da Fac. de Dir. de S. Paulo», 32, p. 35), de Castro Nunes (Soluções de Dir. Aplic., 133), de Francisco Campos («Dir. Const. I, 257»), de Rubens Gomes («Estudos de Dir. Trib.», 95) de Seabra (Const. Enc. Bras., 6.º p. 39) e de Romão Côrtes de Lacerda («Rev. For.», 87, p. 83).

Essa é a orientação da nossa jurisprudência. Para o Supremo Tribunal, só há bitributação, quando ocorre multiplicidade de impostos exigidos por mais de uma entidade tributária («Diário de Just.» de 12-V-947, p. 862). Se a entidade de direito público é a mesma, entende a colenda Corte que será caso de majoração de imposto, e não de bitributação («Diário de Just.» de 30-11-947, p. 1.191; o de 13-III-48, p. 717).

O próprio art. 40 da Constituição fundamento da decisão recorrida, do Estado citado pelo prolator como deixa claro que o legislador constituinte se orientou pela melhor doutrina, quando, ao vedar a bitributação, acrescentou que o Imposto estadual excluirá o municipal idêntico, que não esteja expressamente atribuído por disposição constitucional ao Município.

Na espécie, não há pluralidade de agentes fiscais. É o Estado do Paraná a única pessoa de direito público que exige o pagamento dos

impostos constantes de duas tabelas de sua competência para o caso de doação. Não há, pois, como se os Juizes do Tribunal de Justiça, em falar em bitribuição.

Acordam, por esses fundamentos, sessão plenária, em não reconhecer a inconstitucionalidade argüida, ordenando a devolução dos autos à Câmara de origem».

A Câmara reformou a decisão concessiva de segurança para cassá-la (fls. 42).

Veio então o recurso ordinário.

O Dr. Procurador Geral opina à fls. 65, pelo não provimento.

#### VOTO

Nego provimento. Mantenho o acórdão. A inexistência da bitributação caracteriza-se a meu ver, ainda por outro motivo.

Dispõe o Decreto-lei 568, de 28 de junho de 1947, no art. 8.º, ora atacado: (fls. 20v):

«Nas doações observar-se-á o disposto na letra «A» da tabela anexa, com as modificações constantes do § 1.º d'este artigo, *aplicando-lhes mais as taxas da letra «g»*, da mesma tabela segundo a relação do parentesco ou estraneidade entre doador e donatários».

O legislador não mandou cobrar concomitantemente o imposto de transmissão inter vivos e imposto *causa mortis*.

O que está na lei é talvez injusto, porque manda cobrar nas doações *inter vivos* uma taxa exorbitante, muito mais alta que em qualquer outra unidade da Federação.

Mas, podia fazê-lo. Ao envê de dizer a taxa será tantos por cento e mais tanto, usou da remissão, linguagem indireta muito comum em nossas leis, para não mostrar claramente a intenção do legislador.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento. A decisão se tomou por unanimidade de votos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Afrânio Costa, Relator e Henrique D'Ávila (substitutos respectivamente, dos Exmos. Srs. Ministros Rocha Lagôa e Nelson Hungria, que se acham em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), Villas Bôas, Cândido Mota Filho, Ary Franco, Luiz Gallotti, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrade e Barros Barreto.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosímbo Nonato. — Hugo Moscosa, Vice-Diretor interino.



# RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 6.533 — D.F.

*Salvos os casos de incompetência da autoridade e preterição de formalidade essencial à defesa (que na hipótese não se verificaram, não se concede mandado de segurança contrato ato disciplinar.*

Relator: O Sr. Ministro ANTÔNIO VILAS BOAS.

Recorrentes: LUIZ MENDES DE MORAIS e outro.

Recorrida: União Federal.

## ACÓRDÃO

Relatados e discutidos êstes autos de recurso de Mandado de Segurança n.º 6.533, do Distrito Federal, recorrentes Luiz Mendes de Moraes e outro e recorrida União Federal:

Resolve o Supremo Tribunal Federal, ut notas taquigráficas, negar provimento ao recurso.

Custas *ex lege*.

Distrito Federal, 10 de abril de 1959. — OROSIMBO NONATO, Presidente. — A. VILAS BOAS, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro ANTÔNIO VILAS BOAS — Ao Egrégio Tribunal Federal de Recursos impetraram Luiz Mendes de Moraes e José Almeida de Moraes mandado de segurança com o objetivo de anular pena disciplinar que lhes impôs o Exmo. Sr. Ministro da Viação, alegando nulidade do processo respectivo.

Mas o seu pedido não foi objeto de consideração, conforme acórdão entimado desta ementa: «Mandado de Segurança — Não é idôneo para apreciar pena disciplinar».

Opinou o Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República pelo desprovimento do recurso.

## VOTO

Pelas razões dos recorrentes, verifica-se que, embora façam arguições de natureza processual, pretendem, em verdade, com argumentação pertinente ao mérito, o cancelamento das penas disciplinares impostas por autoridade competente, mediante processo válido e em proporção à gravidade das infrações praticadas.

Para isso não é idôneo o mandado de segurança, como dispôs o Egrégio Tribunal *a quo* (Lei n.º 1.533, artigo 5.º, n.º III).

Nego provimento ao recurso.

## DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Impedido o Sr. Ministro Cândido Lobo. Negaram provimento, unanimemente.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Srs. Ministros Luiz Gallotti e Cândido Motta.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Vilas Boas, relator, Ary Franco, Nelson Hungria, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrade e Barros Barreto.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato. — DANIEL AARÃO REIS, Diretor do Serviço.



## *Tribunal Regional do Trabalho*

### RECURSO ORDINARIO TRT — 1.515-59

*O juiz-substituto de Comarca sômente sofre as restrições peculiares à Magistratura quanto a advocacia, quando em atividade judicante — Recurso a que se dá provimento.*

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de recurso ordinário, em que são partes como recorrentes e recorridos, H. Macedo & Cia, e Cresvaldo do Rego Ventura e outros. A decisão de 1.ª instância não contentou aos litigantes, ensejando a interposição de seus recursos, os quais, contra-arrazoados, mereceram parecer da Douta Procuradoria no sentido de que se provesse, parcialmente, o apêlo dos autores para assegurar-lhes as diferenças do novo salário mínimo a partir de 1.º de janeiro e não 60 dias após a publicação do decreto. *Voto Preliminarmente* — Levantam os Autores, renovando arguição feita perante a instância «a quo», a preliminar de nulidade do julgado tendo em vista que o advogado da ré por ser juiz-substituto da Comarca, perante ela não poderia funcionar como advogado. Tal preliminar foi decidida pela sentença recorrida, a cujos termos nos reportamos. O *juiz-substituto temporário* sômente sofre as restrições peculiares à magistratura, inclusive quanto ao exercício da advocacia quando em atividade judicante. Não há, quanto aos mesmos qualquer impedimento, sendo de se notar por outro lado, que a arguição não foi feita na primeira oportunidade em que os arguintes falaram nos autos. Refeito a preliminar. *Mérito* — Dou provimento em parte ao recurso da Ré para absolvê-la da condenação quanto aos Autores Sandoval, Clério e Cresvaldo por entender improvada a relação de emprêgo. Ao contestar o pedido negou à Ré existência de contrato de trabalho com os Autores em questão, invertendo, assim, o ônus da prova. Aos autores, portanto cabia obrigação da feitura da prova o que, d.v., não aconteceu. É possível que, algum dia tenham eles, realmente executado algumas tarefas eventuais que, todavia não podem ser tidas como constitutivas do vínculo empregatício. Além do mais, as certidões de fls. demonstram

que os Autores em questão não haviam completado 11 anos quando dizem terem sido admitidos. Apenas em relação ao Autor Clébio irmão dos demais, demonstra-se a sua qualidade de empregado, tendo acertado a instância «a quo» no reconhecimento dos seus direitos. É de ser ressaltado, também, em abono da inexistência da relação empregatícia entre a Ré e os três primeiros Autores, que a certidão de fls. revela que o pai dos mesmos em Juízo, declarara-se assoberbado, em 1957, com os ônus que decorreriam do sustento de sua esposa e 8 filhos menores. Provido, ainda que parcialmente, o recurso da Ré, prejudicado está o dos Autores, sendo de se notar, ao contrário da que entendeu a Douta Procuradoria, que os Autores não recorreram da parte da sentença que considerou vigente o novo salário mínimo a partir de 60 dias da sua aplicação. Por tais fundamentos Acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região por unanimidade, rejeitar a preliminar, e, no mérito dar provimento em parte ao recurso da Ré para absolvê-la da condenação quanto aos Autores Sandoval, Clério e Cresvaldo, prejudicado o recurso dos Autores.

Rio de Janeiro, 2 de outubro de 1959. — Juiz, CELSO BAÚNA, Presidente. — Juiz, GERALDO OCTÁVIO GUIMARÃES, Relator.

Ciente: ALVARO LINS JÚNIOR, Procurador Adjunto Substituto.

### RECURSO ORDINÁRIO N.º TRT 1.563-59

*Os feriados religiosos sômente podem ser considerados, para os efeitos da Lei n.º 605, quando fixados em Lei Federal.*

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de recurso ordinário, em que são parte, Cooperativa Central dos Produtores de Leite Limitada, como recorrente, e, Alevino Alves Teixeira e outros, como recorridos. Trata-se da velha discussão sôbre os efeitos do feriado municipal do dia 3 de julho. Os autores



pretenderam o pagamento do referido dia em que não trabalharam e mais, ainda, o repouso da semana. Foram bem sucedidos na instância *a quo* daí o recurso da Ré que, contra-arrazoado, mereceu parecer parcial acolhimento no parecer da Ilustrada Procuradoria. *Voto* — Sobre o assunto já tivemos oportunidade de oferecer pronunciamentos numerosos. A Lei n.º 605, de 5 de janeiro de 1949, assegura o repouso nos *feriados civis e religiosos*, esclarecendo o art. 11 que «são feriados civis os declarados em *lei federal*». Ora, se o dia 3 de julho foi considerado feriado por *lei Municipal* é evidente que tal feriado não poderá ser levado em conta para os efeitos da lei de

repouso. Por tais fundamentos. Acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, por maioria, dar provimento ao recurso.

Rio de Janeiro, 12 de outubro de 1959. — Juiz JÉS ELIAS CARVALHO DE PAIVA, no exercício da Presidência. — Juiz GERALDO OCTÁVIO GUIMARÃES, Relator.

Ciente: DJALMA TAVARES DA CUNHA MELLO FILHO, Procurador Segunda Categoria.

Recorrente: Dr. DANTOU PINHEIRO DE ANDRADE FIGUEIRA.

Recorrido: Dra. MARIA DE LOURDES DE SABOIA STEPHAN.



## *A Administração Pública e os Problemas da Automação. Condições e Perspectivas do Emprego da Automação no Serviço Público*

«A Revista do Serviço Público» publicou, em sua edição de abril de 1959 (Vol. 83, páginas 15/42) um ensaio do Prof. ARAUJO CAVALCANTI, Técnico de Administração, relativo aos problemas da automação no âmbito dos serviços públicos. Agora, a conhecida publicação italiana *La Scienza e La Técnica Della Organizzazione Nella Publica Amministrazione* (Anno VII-1960, Gennaio-Marzo) resumiu esse trabalho que deverá, ser divulgado pela Coleção D.A.S.P. — Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, em virtude de seu mérito intrínseco e da repercussão que obteve. Destacamos, para conhecimento dos nossos leitores, os seguintes tópicos do mencionado resumo — Nota da Redação.

### CONDIZIONI E PROSPETTIVE D'IMPIEGO DELL'ANTOMAZIONE NEI SERVIZI PUBBLICI

(*Administração Pública e os Problemas da Automação, di Araújo Cavalcanti, in «Revista do Serviço Público», Rio de Janeiro, aprile 1959. — E. V. — La Scienza e La Tecnica Della Organizzazione Nella Publica Amministrazione — Anno VII-1960 Gennaio Marzo, Pág. 119/120 — Note Bibliografiche — Roma*).

É un ampio o preciso resoconto sullo svolgimento dei lavori che sull'argomento «l'automazione in seno alla pubblica Amministrazione» sono stati svolti alla «table-ronde 1957» di Opatija e alla «table-ronde» 1958 di Liège, organizzate dall'Istituto Internazionale di scienza amministrativa, lavori di cui abbiamo dato ampie notizie in questa rivista (1958, n.º 4, pág. 675 e 1959, n.º 4, pág. 566). Como abbiamo accennato nei nostri resoconti, la «table ronde» di Liège fu preceduta da una inchiesta sull'automazione nella pubblica Amministrazione che l'I.I.S.A. condusse condusse attraverso invie di appositi questionari ai vari Paesi partecipanti al Convegno.

Ora nel resoconto del Cavalcanti quello che piu interessa e che riteniamo utile riprodurre è l'esposizione dei risultati di questa inchiesta.



L'inchiesta ha intanto rilevato che la introduzione dell'automazione nei servizi pubblici considerata per molti, appena alcuni anni fa, come una utopia e, per altri, come semplice tappa nel processo di meccanizzazione, appare oggi come un elemento nuovo, quasi rivoluzionario, e come una realtà concreta dalla quale non si può più prescindere. Tale cioè che le autorità responsabili sperano proprio da essa la possibilità di risolvere le difficoltà inerenti alla gestione dei propri sedvizi.

I fondamentali e determinanti motive dell'impiego della automazione che scaturiscono dalla predetta inchiesta si possono riassumere in:

1 — Aceleramento delle operazioni .....	16,55%
2 — Soppressione del lavoro di «routine» ..	15,17%
3 — Diminizione dei prezzi dicosto .....	13,79%
4 — Informazioni supplementari .....	11,79%
5 — Aumente della possibilità di azioni ....	11,03%
6 — Miglioramento dei controlli interni ....	9,37%
7 — Aumento della sicurezza .....	8,96%
8 — Mancanza di mano d'opera, desiderie di liberari una mano d'opera qualificata, umanizzazione del lavoro .....	7,14%
9 — Esperienza acquistata o da acquistare ..	6,20%
	<hr/> 100,00%

L'esame delle predette voci dispensa evidentemente da qualsiasi commento.

Ci preme invoce dare notizia di due altri interessanti elementi scaturiti dalla predetta inchiesta e cioè: *primo elemento* — il número relativamente ridotte di applicazioni integralmente realizzate fino ad ora, legate inoltre ad un número poco elevato di progetti in corso di studio o di esecuziene concreta; *secondo elemento* — la complessità di ciasucun problema e della relativa soluzione; complessità che rende particolarmente difficile le studio ed abbastanza arduo il confronto con le rispetive realizzazioni straniero.

Se il primo elemento favorisce la permuta o l'intercambio di pubblicazioni e di documentazioni, il seconde al contrário tende a risolvere le difficoltà correnti sempre che si pretenda penetrare nei dettagli di applicazione.

L'A. rileva quindi che nel vasto campo dell'automazione ciascun caso deve essere considerato como parte di un tutte; ciascuna soluzione dipende da un concorso di circostanze e obbligazioni che difficilmente si possono descrivere nei limiti di una succinta relazione. Infine — e questo riteniamo sia la conclusione fondamentale — la possibilità di giungere ad una soluzione presuppone una esata conoscenza tecnica di macchine e attrezzature nonché conoscenza della legislazione, della regolamentazione e delle procedure realative al caso in esame.

(E. V. — in *La Scienza e La Tecnica Della Organizzazione Nella Publica Amministraxione* — Annata 1960 — Anno VII —7, Pág. 119/120, «La Meccanizzazione e l'Automazione» — Roma).



## *Transição da Administração Pública nos Estados Unidos*

*Aula inaugural dos Cursos de Administração Pública, proferida pelo Professor A. Gaylord Obern, da Universidade da Califórnia do Sul, na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Rio Grande do Sul, em 10 de março de 1960.*

É um prazer comemorar o início de outro ano de estudo da administração pública sob os auspícios da Universidade do Rio Grande do Sul. O currículo, aqui, é paralelo à experiência que tivemos nos Estados Unidos, no desenvolvimento de cursos para funcionários públicos. Como em qualquer parte de um país, o desenvolvimento da prática e do estudo da administração pública nos Estados Unidos seguiu uma trilha, até certo ponto peculiar, de acordo com suas necessidades. Muito se pode aprender da experiência alheia, não apenas em assuntos pessoais mas também em assuntos de estado. Desta maneira, pode-se sugerir melhorias que se adaptem às condições locais. Espero poder aprender alguma coisa sobre o sistema administrativo do Brasil durante minha permanência aqui, e talvez esta minha palestra de hoje seja uma oportunidade de compartilhar com os senhores a minha opinião sobre a experiência norte-americana em administração pública.

Tendo em vista os meus objetivos para hoje, limitarei meus comentários às dez áreas maiores em que tenha havido uma mudança sensível no estudo e na prática da administração pública nos Estados Unidos. A seguir, peço permissão para mencionar algumas outras áreas onde continuamos a ter dificuldades. As soluções para estes problemas não serão obtidas nem rápida nem facilmente, mas sim através do processo da evolução — por adaptação, descoberta, educação!

Uma das mudanças mais notáveis, que ocorreu nos Estados Unidos, foi a tendência de abandonar o tipo de administração baseado no «administrador» para adotar o método «focalização do empregado» a fim de fazer funcionar uma organização. Segundo o velho método organizacional, todos os recursos, teorias e princípios de administração tinham em vista a melhoria das técnicas administrativas do supervisor. Aquêlê método destacava o manejo dos empregados pelo chefe, assim como os fantoches são controlados por seu operador. O conceito precípua era: «O que é bom para a organização, é bom para o empregado!». Ao redor dessas atitudes básicas desenvolveu-se toda uma série de princípios, visando a tornar o trabalho do chefe mais eficiente: delegação de autoridade, limite do alcance do controle, linha



«staff», unidade de comando, tarefas homogêneas, etc. Com o aproveitamento de todos os elementos disponíveis durante a Segunda Guerra mundial, as perspectivas dos primeiros desbravadores da psicologia, tornaram-se mais importantes para a administração. Já que os indivíduos se tornavam cada vez mais escassos no mercado de trabalho, mais atenção foi dada às necessidades e desejos, e os princípios gerais da moderna psicologia foram aplicados a fim de se obter a melhor utilização, chegando-se ao ponto de alterar a estrutura organizacional para acomodar incompatibilidades de indivíduos. O novo lema passou a ser: «O que é bom para o empregado, é bom para a organização!». O subordinado, e não o seu superior, passou a ser o foco da atenção e do estudo. A psicologia, a sociologia e a matemática passaram a ser cada vez mais utilizadas para auxiliar a análise dos problemas administrativos. Esta tendência culminou no movimento da «administração Democrática», atualmente ativo, e que conta com muitos simpatizantes e com não tantos executantes.

A segunda mudança importante no pensamento administrativo nos Estados Unidos, nos últimos 50 anos, é o reconhecimento de que a administração pública e a política não podem ser distinta e eternamente separadas. Inicialmente, no estudo e na prática da administração pública, pensou-se que era dever do administrador meramente executar as leis aprovadas pela legislativo, ser um técnico e não envolver-se em problemas de política geral. Isto teve por resultado desenvolver (talvez demasiado cedo) uma série de princípios estanques de administração, estabelecidos primariamente com o objetivo de executar tarefas pré-determinadas. Vir a envolver-se em política era algo de perigoso para um administrador público. Com o crescimento das funções do governo, repercutindo em todos os setores da vida econômica e exigindo uma determinação detalhada da política legislativa do governo, com a atividade crescente de grupos organizados para fazer pressão tanto sobre o Poder Executivo como sobre o Poder Legislativo, e com a verificação, por parte do Legislativo, que a administração das leis poderia ter maior importância que sua formulação, a política envolveu-se na administração pública. Reconhecendo a inutilidade daquela dicotomia anteriormente existente, estas novas relações foram rapidamente legitimadas pelos teóricos e pelos autores. Como resultado, a administração pública hoje em dia se expande de forma a incluir estes elementos determinantes das normas políticas, tais como o legislativo e o executivo, grupos de pressão, partindo de políticos, opinião pública, etc. Na verdade, todo o âmbito das atividades do governo está englobado no processo administrativo. Esta tendência, felizmente, coincide com o desenvolvimento similar dos recursos de pesquisas e análise das ciências sociais, tanto para o estudante como para o executante.

Uma terceira tendência é o deslocamento da ênfase, no treinamento de administradores públicos, do estudo de recursos minuciosos e técnicas do processo administrativo para o preparo do que se chama de «generalistas de administração». Anteriormente, os programas educacionais eram organizados de forma a prover especialistas nas operações de governo — agente de compras, administradores de pessoal, contadores, auditores, etc. Com efeito, as Universidades empreenderam o tipo de treinamento que subseqüentemente foi reconhecido como dever fundamental do próprio governo, através de seus



programas de treinamento em serviço. Correntemente, os programas de administração pública nas Universidades estão treinando administradores públicos a terem uma visão global da administração — perspectiva esta que é adquirida vagarosamente quando se ocupa uma posição especializada no serviço público. Dá-se ênfase à compreensão geral dos grandes processos, técnicas e especialidades, de maneira que cada elemento possa ser chamado para resolver o problema com que se depara o administrador-geral. Afortunadamente, êste desenvolvimento começou ao mesmo tempo que os poderes públicos dos Estados Unidos passaram a ter um bom conceito destes jovens treinados para se tornarem os administradores de amanhã, atitude esta acompanhada por medidas práticas consubstanciadas no seu recrutamento.

O programa visando a empregar êstes administradores gerais tem tido grande sucesso no governo federal dos Estados Unidos e estudos subseqüente têm indicado que êstes indivíduos atingem mais rapidamente posições de responsabilidade do que aqueles que entraram no serviço público sem êste tipo de formação.

Um quarto desenvolvimento destacado nos Estados Unidos durante êstes últimos 50 anos, é a crescente profissionalização do serviço público em todos os níveis do governo. Aquela calamitosa situação existente no século XIX, em consequência de um sistema de excessivo apadrinhamento, foi sendo modificada e o serviço público lentamente atingiu fôro de organização — precipuamente pelos seus próprios esforços no sentido de evitar a corrupção, aumentar sua receptividade para com as mudanças de programa dos diferentes partidos políticos e aumentar a sua própria eficiência. O serviço público tornou-se um líder no desenvolvimento de novos métodos de administração, novos métodos que são adotados pelas empresas privadas. Uma outra expressão de sua profissionalização, é o desenvolvimento de uma associação profissional muito ativa, com o objetivo primordial de desenvolver o estudo e melhorar a prática da administração pública. Não houve participação apenas de novos métodos de administração através desta organização, mas também começou-se a desenvolver padrões profissionais. Assim como aconteceu com o desenvolvimento da profissão dos médicos e dos advogados, a profissão de administrador público está se tornando mais reconhecida como um elemento necessário na sociedade hodierna.

Quinto, a estrutura do ramo executivo do governo sofreu também uma mudança lenta mas perceptível. Quando um elemento poderoso da administração era temido no século XIX, o seu controle, de executivo, sobre o pessoal, finanças, organização, etc., era severamente restringido. Unidades organizacionais separadas (responsáveis perante ao legislativo ou aos eleitores) eram coisas habituais. Com o reconhecimento da necessidade de uma direção eficiente e responsável, o Século XX viu a consolidação dessas diversas unidades sob o controle direto de *um único* funcionário de chefia executiva. Não mais se considera desejável ter um administrador que não tenha controle sobre todos os elementos da administração. No entanto, o temor morre lentamente, assim como os seus reflexos na organização. Mas cada vez mais, desenvolve-se a organização executiva consolidada.



Em seguimento, as responsabilidades da administração eficiente de pessoal dependem, cada vez menos, da intervenção de um setor centralizado de pessoal. Existe uma tendência distinta para descentralizar as funções de pessoal, atribuindo-as a unidades individuais do governo, diretamente envolvidas com atividades de pessoal. Os vestígios daquele movimento contrário ao sistema de apadrinhamento, continuam a ser percebidos, no entanto. Especificamente, o grupo imparcial de julgamento de recursos de funcionários públicos sobreviverá a esta mudança. Com esta exceção, descentralização do controle de pessoal vem continuando desde a Segunda Guerra Mundial, quando o sistema centralizado tornou-se inútil. Esta tendência provavelmente continuará a ponto de atribuir-se ao supervisor deveres que eram anteriormente atribuição dos especialistas de pessoal. Com este desenvolvimento, completamos o círculo da teoria e da prática — partindo do método de organização centralizada para proteger o funcionário público dos excessos do seu supervisor, chegando de retorno até o ponto onde todos os elementos da administração efetiva de pessoal começam no nível de execução. Um dos desenvolvimentos mais recentes nos Estados Unidos é a aceitação do sistema de orçamento do programa ou «performance budgeting». Anteriormente, o orçamento era feito na base de itens específicos a serem comprados — cadeiras, prédios, papel, etc. A primeira comissão Hoover que examinou em detalhe todo o processo administrativo do governo federal dos Estados Unidos, desde 1947, recomendou que um método de orçamento muito mais significativo deveria decidir o que cada programa ou projeto de governo pudesse custar e abrir créditos nestas bases, em vez de fazer uma estimativa detalhada de pessoal e material necessários para a execução do programa. Este novo sistema foi adotado por todos os maiores departamentos do Governo Federal dos Estados Unidos, assim como por outros setores do serviço público. Este novo sistema não somente dá maior flexibilidade para o administrador, mas permite também ao legislativo exercer um controle mais significativo das atividades do governo.

Desde a grande expansão do Governo após 1940, os Estados Unidos vêm observando um grande aumento na utilização de consultores privados para auxiliar a resolver os diferentes problemas administrativos do Governo. Grupos de especialistas são contratados para examinar e fazer recomendações à respeito de um problema que não pode ser resolvido pelos próprios administradores. Isto poderia ter sido causado pela falta de experiência em resolver os problemas, falta de pessoal treinado para encetar a investigação, ou a existência de fatores emocionais ou pessoais que impediriam resolver imparcialmente o problema. É também importante o fato de que se obtêm fundos, com maior facilidade, para uma investigação específica do que para a implantação de um serviço de organização e métodos que requereria dotações orçamentárias anuais e apoio diário do chefe executivo.

Concomitantemente, com o crescimento dos consultores privados, houve a diminuição das funções de organização e métodos no governo. É muito mais fácil pedir-se a alguém que resolva os nossos problemas do que tratar de resolvê-los nós mesmos! Inevitavelmente esta tendência será modificada e os primeiros vestígios de tal mudança já podem ser vistos com o desenvolvimento da «engenharia de administração visando a integrá-la na administração pública.



Por fim, os administradores públicos dos Estados Unidos estão se tornando cômicos de que um cientista realizando pesquisa no laboratório, necessita de um alto grau de independência dos controles do governo. Este é o dilema que os administradores públicos norte-americanos estão começando a ver mais claramente. Por um lado, as fronteiras do conhecimento são largadas através de um processo que exige o máximo grau de liberdade para o cientista criador. Por outro lado, as condições do serviço do governo impõem para todos os funcionários do Poder Executivo (inclusive os cientistas) alguma medida de responsabilidade, de modo a acomodar suas ações aos controles administrativos. Novas técnicas de administração pública estão sendo estabelecidas, permitindo solucionar este dilema. Como base dessas novas técnicas está a adoção dos mais recentes métodos democráticos de administração, mais em consonância com as tradições científicas da pesquisa do que o velho método de tipo mais autoritário. Mais uma vez, uma mudança de um aspecto da administração pública acarretou um impacto em outro setor importante.

Permitam-me agora fazer uma lista de algumas áreas aonde continuamos a sofrer dificuldades:

1º) Como coordenaremos um superproliferado sistema de unidades «staff» especializadas? Quem coordenará os coordenadores?

2º) Pode-se desenvolver uma ciência de administração pública ou deve ela continuar apenas uma arte?

3º) É possível estabelecer um código de ética para o serviço público, que seja prático?

4º) Quais os métodos mais eficientes para trabalhar com os legisladores, partidos políticos, grupos de pressão, etc?

5º) Em que nível devem os administradores ser indicados por motivos políticos?

6º) Como podem os funcionários públicos ser politicamente ativos em sua vida privada sem envolver-se em ações administrativas facciosas?

8º) Como pode trabalhar o governo federal mais eficientemente, com os governos estaduais e municipais, afim de resolver problemas mútuos?

9º) Como se poderá manter elementos subversivos afastados do serviço público sem ferir o sistema dos direitos individuais?

10º) Como pode a lei administrativa ser feita imparcialmente, quando os organismos do governo com elas envolvidos tenham interesses escondidos?

Esta breve revisão mostra os maiores desenvolvimentos da administração pública nos Estados Unidos e indica que necessitamos que o progresso do passado continue no futuro! É através de um programa como o que os senhores estão iniciando hoje, que lhes será possível encontrar soluções para os seus próprios problemas, do mesmo modo como fizemos nos Estados Unidos.

## *Olavo Bilac — Educador*

RENATO TRAVASSOS

Altíssimo poeta, notável orador e brilhante jornalista, Olavo Bilac foi também excelente educador. Pode-se mesmo dizer que ele tinha o gosto inato das coisas educativas, pois estava sempre disposto a transmitir o que sabia, na esperança de que os brasileiros se apresentassem ao mundo como povo civilizado, no mesmo nível dos demais povos líderes da Humanidade. Além dos livros escolares da sua exclusiva autoria e dos que compôs em colaboração com Coelho Neto e Manoel Bonfim, Bilac jamais deixou de ser na tribuna e na imprensa um ótimo transmissor de conhecimentos, fazendo-o obediente à sua vocação irresistível e gratuita. Há meses, na Associação Brasileira de Imprensa, tendo por tema o jornalista que, durante vinte e cinco anos, ele, sem prejuízo de suas demais atividades intelectuais, havia sido, salientado: "grato ser-me-ia falar, aproveitando o ensejo, de um Olavo Bilac educador, visto as sementes de cultura, energia e civismo lançadas por ele ao solo virgem não se terem perdido; ao contrário, germinaram em promessas de fartas e magníficas searas". «Graças à sua pregação patriótica, ruíram, desde logo, todos os preceitos contra o militarismo em o nosso país, mesmo em ambiente como o de Minas Gerais, cujo povo era até então ferrenhamente civilista, avesso a fardas e quartéis. Seus livros escolares propriamente ditos, tanto em prosa quanto em verso são ainda hoje dos melhores que possuímos."

Eis-me, decorridos alguns meses, a falar de novo sobre Olavo Bilac. Desta feita, porém, sobre o educador, tema que, em se tratando de quem se trata, é para se desenvolver em uma alentada monografia, tarefa reservada a quem melhor se encontre apercebido dela. Como o fiz, ao falar do jornalista, faço agora, visando apenas a uma palestra, na qual o educador se lembre à pressa e, conseqüentemente de maneira informe.

No livro, na tribuna e na imprensa Bilac exerceu, em toda a sua vida, que aliás não foi longa, efetivo magistério. Paraninfando, em 1909, a turma que se bacharelava em letras pelo Ginásio Granbery, de Juiz de Fora, pronunciou ele notável discurso, no qual se revelou em dia com os assuntos educativos mais evlvidos. Lisongead com escolher-se para assistir, naquele ensejo, aos que, terminando o curso secundário, se despediam do conceituado educandário, rival do velho Caraça de tantas e tão nobres tradições, Bilac acentutou: "Nenhuma outra missão poderia ser mais agradável ao meu espírito, que trago há bastantes anos preocupado com os problemas do ensino. E o meu contentamento é aumentado pela simpatia especial que me inspira o Ginásio Granbery, onde se aplicam com escrúpulo rigoroso as normas da



educação moderna, segundo o critério adotado nos Estados Unidos da América, — normas que se podem resumir dêste modo: no curso primário, a formação do espírito da criança, sem prejuízo da sua individualidade; no curso secundário, a formação do espírito de Homem, dando-lhe equilibradamente a cultura das aptidões imaginativas e o conhecimento da vida prática, e inspirando-lhe sobretudo a confiança em si mesmo, base e ponto de partida de toda a iniciativa individual."

Olavo Bilac preocupava-se sèriamente com os problemas educativos e seus trabalhos a respeito bem o atestam. Foi êle ainda, durante vários anos, inspetor de ensino e diretor de colégio no Distrito Federal e, particularidade que vale por um teste vocacional, era essa a única qualidade pessoal de que êle fazia praça, mencionando-a inclusive em seus cartões de visita. Sendo, pois, educador inato, estava êle sempre desperto e atuante, no quanto se relacionasse com a educação. Prescindiu de filhos para bem amar e compreender a infância: sabia o que melhor lhe convinha à formação, segundo os reclamos da vida a ser vivida, em um mundo em constante mudança. E assim baseado no que se encontrava de mais moderno e provadamente eficiente, é que transmitia bons ensinamentos. Mu'tos dos seus discursos e conferências tinham finalidade essencialmente educativa, como o tinham também muitas das suas crônicas jornalísticas.

Escrevendo para as crianças, Bilac temia realizar um livro ingênuo demais, ou, o que seria pior, um livro, como tantos há por aí, falso, cheio de histórias maravilhosas e belas que desenvolvem a credulidade das crianças, fazendo-as ter mêdo de coisas que não existem. Era preciso achar assuntos simples, humanos, naturais, que fugindo à banalidade, não fôssem fatigar o célebro do pequeno leitor, exigindo dêle uma reflexão demorada e profunda." Tendo-o, afinal, conseguido, Bilac conclue: "O livro aqui está. É um livro que não há os animais que falam, nem as fadas feiticeiras que entram pelos buracos das fechaduras; há aqui descrições da natureza, cenas de família, hinos ao trabalho, à fé, ao dever: alusões ligeiras à história pátria, pequenos contos em que a bondade é louvada e premiada." Com isto visava Bilac à formação de uma mentalidade infantil isenta do que constitue herança perigosa de que o seu portador jamais se livra na vida. Se quantos escrevem para crianças seguissem o exemplo do autor de *Poesias Infantis*, não existiriam por aí tantos livros contrários à boa educação.

Apesar de grande poeta, Bilac, atendendo a sua vocação pedagógica, abandonava a fantasia para ser realista, a fim de que a infância não se contaminasse, adquirindo uma mentalidade deformada que, mais tarde, lhe fôsse prejudicial. No seu conceito, aos jovens educandos só se deviam transmitir ensinamentos baseados na realidade. Mas, o é Bilac quem diz: "O fim da educação não é preparar eruditos frios nem sábios secos, nem ideólogos impassíveis, indiferentes às lutas sociais; é preparar homens de pensamento e ação, a um tempo compassivos e enérgicos, corajosos e hábeis, capazes de empregar valiosamente em proveito da coletividade tôdas as forças vivas da sua alma e todo o arsenal de conhecimentos de que se apercebeu o estudo. Em um país novo como êste, onde quase tudo ainda está por fazer, seria absurda e monstruosa a existência de cenobitas do ideal, de anacoretas da ciência, poetas e filósofos, matemáticos ou artistas, isolados no mundo



egoista, surdos à agitação da existência do comum dos homens, insensíveis às sugestões do meio em que vivem. O Brasil não tem excessos de servidores; ao contrário, é ainda escasso o número dos que podem amá-lo e servi-lo com verdadeira utilidade. É capital para a vida prática a importância dos estudos ginásiais. Assim como foi ótima a inovação que, na escola primária, libertou o ensino da sobrecarga das sutilezas gramaticais para de preferência dar à criança noções sucintas do mecanismo geral da vida, — foi providencial, no ensino secundário, a idéia de, com algum prejuízo das chamadas humanidades, abrir mais vasto campo à educação científica." Estes conceitos, emitidos há meio século, continuam atualíssimos. Já Bilac, naquela época, preconizava o uso de normas e meios educativos de acordo com a chamada escola ativa, normas e meios que melhor se prestam para a formação mental e moral dos educandos sem prejuízo da sua individualidade, desde o pré-escolar, dando-se-lhes, em correspondência com as suas aptidões vocacionais, os necessários ensinamentos para, quando adultos, bem se conduzirem, em benefício próprio e coletivo, e inspirar-lhes sobretudo confiança em si mesmos, base e ponto de partida de todas as iniciativas individuais.

Bilac foi sem dúvida um verdadeiro educador. E a prova disto tem-se no que ele nos deixou em prosa e verso, não se falando na sua vitoriosa campanha cívica, concitando as novas gerações patricias a se unirem, colocando-se a serviço do Brasil, tanto na paz quanto na guerra, porque uma pátria só se engrandece e se eterniza, quando dispõe de filhos que a amem e a sirvam com essa consciência adquirida pelo adestramento físico e pelo preparo mental, moral e profissional. Bilac sentia, como hoje sentimos, que a educação, para ser eficiente de verdade, não pode alheiar-se do espetáculo do mundo contemporâneo, e que os seus fins é ver na criança o começo do homem que, desde o seu nascimento, se inicia como educando.

Para dizer do valor educativo de certas páginas literárias de Bilac, basta-me o seguinte: Meu filho, quando pequenino, gostava imenso de pássaros, e os possuía de várias qualidades, engaiolados. Um dia, pessoa da família leu para ele *O pássaro cativo*. De tal maneira aqueles versos calaram no seu espírito e tanto falaram à sua sensibilidade, que, horas depois, todas as gaiolas se viam vazias e, desde então, meu filho jamais prendeu um pássaro. Aquela leitura, no entanto, fôra feita sem nenhuma intenção doutrinária, tendo, por isto, causado surpresas o seu resultado. Alegrei-me com o fato, visto se ter dado ensejo a que o menino adquirisse o sentimento pelo qual se reconhece o direito à liberdade, que nem mesmo aos pássaros de bela plumagem e mavioso canto se deve negar.

Bilac realizou uma obra educativa como, antes e depois dele, nenhuma outra foi realizada por um só homem, no Brasil. Sua cultura, sendo um prolongamento da cultura européia, reflete, a cada passo, aspectos do velho tronco racial a que pertencemos e do qual não nos podemos separar, sem que pretendamos nos estiolar, à maneira de ramo de árvore que se destaca do respectivo caule. Talvez por isto mesmo alguém o julgasse a mais bela flor da civilização brasileira. E Bilac o era sem nenhum favor.

Tendo vivido relativamente pouco, pois morreu aos cinquenta e três anos de idade, o grande poeta não se deixou demorado nas abstrações



inconseqüentes. Se pagou brilhantemente o seu tributo ao sonho, nem por isto desamou a realidade. Nas suas horas de desperto, empenhou-se na ação construtiva, tendo por instrumentos de trabalho a inteligência e a cultura. Agradecidas pelo que êle fez, visando à defesa e ao engrandecimento do Brasil, as nossas classes armadas elegeram-no símbolo patriótico. Embora a morte importuna se apressasse em fechar-lhe os olhos, a sua voz não se calou nem se calará, ouvindo-se nítida e precisa através dos tempos.

As sementes de civismo que êle lançou no solo pátrio não se perderam. Bendigamos, pois, o semeador providencial. Dêle êste legado patriótico, que se transmitirá de geração a geração. Ante à Bandeira, amado símbolo da Pátria, todo o brasileiro, jovem ou velho, há de sempre dizer de si para consigo, cheio de entusiasmo ou tranzido de comoção:

Contemplando o teu vulto sagrado,  
Compreendemos o nosso dever:  
E o Brasil, por seus filhos amado,  
Poderoso e feliz há de ser!

Naturalmente as nossas classes armadas, côncias do valor das forças abstratas da inteligência e da cultura, sentiram necessidade de as sincronizar com as suas próprias forças, para maior segurança e mais estímulo, na conquista do porvir, êsse amanhã glorioso pelo qual tanto ansiamos esperanças. Daí o terem se valido de Bilac que bem compreendia a situação do Brasil, e o poeta soube corresponder ao que dêle se esperava. Para levar a bom têrmo, como de fato o levou, o seu apostolado cívico, Bilac possuía em si os dois indispensáveis requisitos: a confiança e a exaltação. Ouçamô-lo: "A verdade é que tôda a força efetiva e tôda a verdadeira superioridade são confiantes e exaltadas. O ceticismo é a debilidade e a esterilidade. Só o entusiasmo é forte e criador. A Vida é um entusiasmo perene. O Universo palpita e canta perpetuamente, numa jubilosa e ardente agitação que nunca se enfraquece. A mesma flama imorredoura anima a infinita variedade dos seres e das coisas. Tudo é entusiasmô no kosmos." "E o verdadeiro patriotismo não é o amor dos negócios rendosos que no seio da pátria podem dar riqueza e a independência: não é a interessada gratidão pelas honrarias que dentro dela se podem granfear: não é também o embevecido êxtase, ingênuo e fútil, diante da beleza das suas paisagens, de explorador do seu ceu, da uberdade do seu solo. É sim, um amor elevado e austero, que reconhece os defeitos da pátria, não para amaldiçoá-los ou para rir dêles, mas para perdoá-los e corrigi-los: é um amor que se enraíza mais no seis mora ldo que no meio físico, e vai procurar a sua seiva nutritiva no âmago longínquo do passado, no sacrossanto humuns das origens da raça, da língua, da história e no padecimento obscuro, apagado, anônimo das gerações que antes da nossa, viveram, suaram e penaram na terra que servimos e adoramos! Êste é o patriotismo com que deveis de ora em dista honrar a nossa terra."

E Bilac sempre aconselhou aos brasileiros a serem enérgicos, a terem confiança em si mesmos, a serem justos, modestos e tolerantes, mas nunca supondo que o esforço individual isolado, por si só, tudo realize, quando só o trabalho comum é forte e invensível. Quando em consciência nos julgamos



ao lado da boa causa e da justiça, defendamos com firmeza as nossas idéias, nunca, porém, hostilizando as opiniões alheias, "porque muitas vezes um só minuto de tolerância e de cordura é mais eficaz do que todo um século de brutalidade e violência!" A cada passo trae-se no poeta o educador, estimulando a nossa energia, a nossa confiança e o nosso amor ao trabalho, fonte desta alegria de viver indispensável à criatura humana, para que ela seja feliz, ainda que envelheça ignorada e sem prêmio, ainda que assaltada pela ingratidão e pela calúnia, ainda que veja desconhecido o seu merecimento e incompreendido o seu labor. Para Bilac, a nossa verdadeira felicidade não está na recompensa do bem que fazemos, mas nesse próprio bem. "Só é verdadeiramente infeliz quem atravessa a vida como sombra inútil, sem deixar após si um trabalho de arte que delicie algumas almas, um progresso científico que melhore as condições da humanidade, uma tentativa em bem da paz e da ventura da espécie, ou, ao menos, um consólo dado ao infortúnio geral, uma boa ação anônima e desinteressada, uma só palavra de amor e de piedade que mantenha o entusiasmo e a esperança dos seus semelhantes."

Por ser o espírito da criança extremamente sensível às sugestões do entusiasmo ou do desânimo, Bilac aconselhava que, principalmente nas escolas primárias, dado fôsse a inexperiência infantil a aquisição de sentimentos animadores, a fim de que as novas gerações se preparem para a vida bem apercibidas do que lhes facilite a vitória e não o fracasso, em seus empreendimentos. Dos ramos de ensino o que mais interessava a Bilac era a instrução primária, por ser ela a *célula-mater* da organização social. Por meio desse ramo de ensino, que se deve dilundir ao máximo, evitar-se-á o definhamento e mesmo a morte da nacionalidade, porque a instrução primária conserva, expandindo-o, em todo o país o uso do idioma nacional, os versos dos seus poetas, a letra das suas canções populares, o texto de suas lendas e tradições: tudo quanto, afinal, sustenta e caracteriza o seu povo no espaço e no tempo.

Para o grave problema da difusão do ensino primário Bilac não se cansava de chamar a atenção dos nossos governantes e dos jovens aos quais os destinos do Brasil podessem vir a ser entregues um dia, alertando-os de que, mesmo quando o país todo se povoasse, cortado de estradas de comunicações fáceis e de meios rápidos de transportes e com tôdas as suas riquezas naturais conhecidas e exploradas, ainda assim o seu progresso não seria real, se a sua população não fôsse convenientemente instruída. Ao fazê-lo, Bilac estava apenas cumprindo um dever que a si mesmo se impusera para satisfação do seu amor ao Brasil, que êle imaginava fôsse a Terra da Promissão para "todos os homens sem trabalho e sem ventura, que se acogulam no âmbito já escasso do velho mundo" e que, apesar de vindos para um país estranho, podem encontrar aqui o de que precisam para viver em paz.

Nos breves minutos de que disponho para falar de Bilac educador, não poderei dizer tudo quanto deveria ser dito, como o fará quem se proponha a realização de um estudo menos apressado sobre o mesmo tema. Em se tratando de assunto técnico, não é tarefa senão para os que tenham o trato das coisas educativas. Semeador de esperanças, visando ao bem-estar dos homens em sua rápida passagem pelo mundo mais de tristezas que alegrias, Bilac, calando as próprias decepções e amarguras, sempre se fez arauto do quanto



pudesse ao menos consolar os sofredores e servir de bálsamo às suas dores físicas e morais. No que dizia ou escrevia, êle jamais propagou o pessimismo, sinistro veículo de sutis venenos contra a felicidade humana. Para Bilac a esperança é o único bem real da vida, pois quem sabe esperar sempre alcança o que deseja. Mas, ao que já nos dizia Platão: "para alcançar qualquer coisa, é mister esperá-la com tôda a alma", e, segundo o nosso poeta, "de fato, a verdade, a felicidade, a fortuna, tôdas as riquezas materiais e morais que há na vida, não se oferecem voluntariamente a quem as não procura: é preciso ir ao seu encontro ansiosamente e confiadamente, *esperando-as*."

Bilac também não desprezava o espiritual, a fim de que a educação do ser humano não se apresentasse mutilada, voltada apenas para as coisas terrenas e, portanto, materiais, preparadoras de criaturas estranhas ao seu próprio Criador, alheias às coisas divinas, porque descrentes. Entre as sugestivas páginas das suas *Poesias Infantis* encontra-se esta, que aliás não é a única de sentido religioso:

#### AVE, MARIA!

Meu filho! termina o dia;  
A primeira estrêla brilha;  
Procura tua cartilha,  
E reza a Ave-Maria.  
O gado volta aos currais;  
O sino canta na igreja;  
Pede a Deus que, generoso,  
Te faça justo e bondoso,  
Filho bom e homem honrado;  
Que teus pais conserve aqui,  
Para que possas, um dia,  
Pagar-lhes em alegria  
O que sofreram por ti.  
Reza e procura o teu leito,  
Para adormecer contente;  
Dormirás tranqüilamente,  
Se disseres satisfeito:  
«Hoje pratiquei o bem;  
Não tive um dia vazio,  
Trabalhei, não fui vadio,  
E não fiz mal a ninguém.»

O professor Alceu de Amoroso Lima, grande autoridade em assuntos culturais, diz, em o breve mas expressivo prefácio da antologia *Olavo Bilac*, organizada para uma das nossas casas editôras. «O poeta que nascera entre tambores e lágrimas, que vivera entre sêdas e carícias, ia encerrar a sua bela vida em campanhas pela instrução e pela defesa nacional, entre cartilhas e canhões, pregando um duplo evangelho de educação intelectual e de disciplina." E, a par de outras considerações judiciosas: "êsse homem nos legou, sem dúvida, a mais bela lição de amor à beleza e de culto ao Dever, conjugados em sua obra e em sua vida."



Bilac, no entanto, teve de pagar o seu tributo à inveja, à maldade e à maledicência; ainda hoje há quem insista em atribuir-lhe defeitos que nêle jamais existiram, na realidade. A sua fama de boêmio no mau sentido não corresponde à verdade, mas, mesmo assim, se propagara e a muito custo vem-se desfazendo. Bilac era amigo de boêmios e, sendo solteirão, demorava-se, às vêzes, entre êles, a falar, quase sempre, de assuntos literários e artísticos. Isto, porém, bastou para que se lhe aplicasse o provérbio *dize-me com quem andas, que eu te direi quem és*. E Bilac passou a ser tido como bêbedo, desordenado e até de costumes pervertidos. O poeta, no entanto, era um homem de vida organizada, o oposto da fama tão injustamente adquirida, não obstante a cada vêz maior admiração em que o tinham os leitores, à força de ser Bilac no verso e na prosa o gênio da plasticidade, integralmente nosso, e impondo-se aos nossos ouvidos, à nossa memória, ao nosso coração, ao nosso espírito, como o disse o insuspeito Jackson de Figueiredo.

Tendo nascido em 1865 e vivido a sua primeira infância em uma atmosfera heróica, resultante da nossa ação bélica nos campos do Paraguai, Bilac impregnou-se de reminiscências daquela fase de euforia patriótica, que enchera e maravilhara tôda a sua adolescência. E é ainda o professor Alceu de Amoroso Lima quem o diz: "Essa mesma atmosfera marcial, de entusiasmo e exaltação guerreira, é que iria cercar o crepúsculo prematuro de sua vida, com pouco mais de cinqüenta anos de idade, quando se lançou na campanha do *serviço militar obrigatório* e da *defesa nacional*, estimulada certamente pelo clima da primeira grande guerra mundial, e de entusiasmo despertado, no Brasil e em geral por tôda a América, pela causa dos aliados, como então se dizia, e particularmente da França, que sempre foi, junto a Portugal, uma das grandes paixões do Poeta. Nasceu e morreu, por conseguinte, como um Píndaro sul-americano, unindo a Poesia e o Civismo, aula de lirismo bélico, que a segunda guerra mundial e a era atômica iriam encarregar-se de eliminar das gerações que lhe sucederam."

Sem se dizer pedagogo, o poeta, no entanto, firmava-se no que de mais moderno havia na pedagogia do seu tempo, ou melhor, do nosso tempo. Por isto mesmo, no tocante à formação cívica da juventude patricia, Bilac pôde sôzinho despertar, valendo-se tão só do fascínio convincente da sua palavra, a alma nacional. Graças à sua pregação patriótica, ruíram por terra, desde logo, todos os preconceitos contra o militarismo em nosso país.

E isto representa de fato obra de verdadeiro educador, sempre empenhado em que as novas gerações compatriças tivesse uma formação física, moral, espiritual e técnica de maneira a satisfazer as exigências do mundo atual, que já se vinha varrendo por um sôpro de tragédia, como se Deus houvesse transferido aos homens o encargo da própria destruição, poupando-se ao processamento do Juízo Final, antes de cuja hora suprema, como o disse Jesus, anunciando-o há quase dois milênios: "levantar-se-á nação contra nação, e reino contra reino, e haverá fomes, e pestes, e terremotos, em vários lugares." E, depois de tanta desgraça e de tanta aflição, "o sol escurecerá o seu resplendor, e as estrelas cairão do céu, e as potências dos céus serão abaladas."



Bilac, todavia, "tendo sido um homem que amou a vida apaixonadamente, nunca soube perceber para lá dos horizontes terrenos, os verdadeiros horizontes da Vida que não morre." Espírito cristão, porém voltado para as coisas dêste mundo, se, algumas vezes, pensou na Vida eterna, jamais procurou aprofundar-se nos mistérios do Além. Manifesta sempre foi, como pensador, a sua incapacidade para o transcendente. O artista, quando se voltava para os assuntos metafísicos, transformava-os em simples motivos literários. Mas, para o educador, a Religião era uma necessidade imperiosa, absolutamente indispensável à boa formação da personalidade humana.

Examinando-se-lhe a obra educacional, a muitos há de parecer curioso como o poeta, que punha nas coisas o sabor voluptuoso dos frutos proibidos, de tal maneira se transfigurasse em um educador sisudo, pregando à juventude o seu evangelho misto de educação moral e cívica, tudo de acôrdo com os métodos e processos mais modernos. Para Bilac, todos os homens deveriam estar convenientemente preparados para a luta de todos os tempos entre o Bem e o Mal, luta essa que, na segunda metade do século XX, mais se agravaria, nência de hecatombe universal, o que, no entanto, não se previra pelo poeta, tanto o seu otimismo semeador de esperanças benfazejas.

Em 1907, recebendo a maior consagração já prestada no Brasil a um poeta, pois lhe foi oferecido um grande banquete, no qual estavam representadas tôdas as classes sociais, Bilac teve oportunidade de proferir importante discurso, assinalando uma nova fase para a vida cultural brasileira: "O que estais, como Brasileiros, louvando e premiando, nesta sala, é o trabalho árduo, fecundo, revolucionário, corajoso, da geração literária a que pertenco... Há quarenta anos que não havia propriamente homens de letras no Brasil: havia estadistas, parlamentares, professores, diplomatas, homens de sociedade ou homens ricos, que, de quando em quando, invadiam por momentos o bairro literário..." — «Que fizemos nós? Fizemos isto: transformamos o que era então um passatempo, um divertimento, naquilo que é hoje uma profissão, um culto, um sacerdócio. Tomamos o lugar que nos era devido no seio da sociedade. Podemos dizer que representamos, para o progresso intelectual do Brasil, na última metade do século XIX, o mesmo papel que, para o seu progresso material, representaram, no século XVII, os heróis das *bandeiras*... Abrimos, desmoronamos, pulverizamos a pretenciosa tôrre de orgulho e de sonho em que o artista queria conservar-se fechado e superior aos outros homens, viemos trabalhar cá em baixo, no seio do formigueiro humano, ansiando com os outros homens, sofrendo com eles, padecendo com eles tôdas as desilusões e todos os desenganos da vida... Não nos limitamos a adorar e a cultivar a Arte pura, não houve problema social que não nos preocupasse e, sendo *homens de letras*, não deixamos de ser homens."

Bilac foi, graças ao seu próprio mérito entre os homens um Homem, cujos atos e palavras o tornaram um apóstolo do Bem, visando à felicidade humana. Pena é que o poeta tenha morrido em plena maturidade, quando o Brasil mais esperava da sua capacidade e do seu patriotismo. Contudo êle muito já havia dado de si, tornando-se credor do nosso reconhecimento e da nossa admiração. A sua memória jamais deixará de ser objeto de perma-



nente e intenso culto, pois não é dessas que facilmente se relegam ao esquecimento. A sua vida e a sua obra serão, através dos tempos, a mais bela lição de esperanças no Futuro, tendo em mira a grandeza da Pátria, em um mundo melhor, no qual todos os homens possam viver felizes.

Se o Brasil contasse permanentemente com alguns brasileiros do valor de Olavo Bilac, tudo lhe seria ascensão gloriosa, tornando menos afastado êsse porvir de belas conquistas, que todos tantos aspiramos para a nacionalidade. O poeta sempre pugnou por um Brasil de acôrdo com as suas próprias possibilidades humanas e materiais, e fê-lo indiferente a recompensas, além da de bem servir à pátria. Cumpriu dignamente a sua missão de artista e de cidadão, realizando uma obra de cultura e de beleza, ao mesmo tempo que impondo-se como exemplo de verdadeiro patriota, impregnado dêsse nacionalismo que não compromete a paz, o progresso e a prosperidade nacionais.

Bilac foi, sem dúvida, um dos belos espécimes da nossa civilização. Nêle encontramos um exemplar humano dos mais bem dotados e portanto, dos que se têm aos que muito nos deram de si, desejando a nossa crescente prosperidade. Tanto pela inteligência quanto pela bondade, Olavo Bilac dignificou a espécie e há sempre relembrar-se à maneira de um nome tutelar.



## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

*AEC Revista Mensal* — Publicação mensal da Associação dos Empregados no Comércio do Rio de Janeiro. Ano XIII — N° 125 — Julho de 1960. Rio de Janeiro, Brasil.

*Ação Democrática* — Boletim mensal do Instituto Brasileiro de Ação Democrática. n° 14 — Julho de 1960 — Ano 2. Rio de Janeiro. Brasil.

*Anales* — Órgão de la Universidad Central del Ecuador. N° 344 — Tomo LXXXIX — Editora Universitaria, Quito, Ecuador — 1960.

*Anales* — Instituto Nacional de Antropologia e História — Secretaria de Educación Publica. N° 39 de la colección — Tomo X — 1956. Mexico, 1958.

*Binômio* — Jornal da Semana. Ano IX — N°s 313/15/16, respectivamente de 47 de julho, 1/ e 25 de julho de 1960, Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, Brasil.

*Boletim da Contadoria Geral da República* — Ano XXXVI — N° 280 — Março de 1960. Ministério da Fazenda, Rio de Janeiro, Brasil.

*Boletín de La Dirección General Impositiva* — Secretaria de Estado de Hacienda — Poder Ejecutivo Nacional. Volume 12 — N° 77 — Mayo 1960 — Buenos Aires — Comision de Legislacion Extranjera Madrid.

Aires. Volumen 13 — N° 78 — Junio 1960, Buenos Aires — Argentina.

*Boletim Mensal* — Publicação do Departamento de Intercâmbio da Federação das Indústrias do Distrito Federal. N° 67 — Junho de 1960. Rio de Janeiro, Brasil.

*Brasil* — Revista mensal, publicada de la Oficina Comercial del Gobierno del Brasil en Paraguay. Año XVI — N°s 5 e 6 — Junio 1960, Assuncion — Paraguay.

*Brasília* — Revista da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. Número especial de 21/4/960 — Número 40 — Abril de 1960. Estado da Guanabara, Rio de Janeiro, Brasil.

*Bulletin Analytique de Documentation politique, Economique Et Sociale Contemporaine* — 14° année, 1959 — N° 12 — Fondation National des Sciences Politiques — Presses Universitaires de France, 1960, Paris, France.

*Centro Industrial do Rio de Janeiro* — Órgão oficial do Centro Industrial do Rio de Janeiro. N° 11 — Junho de 1960. Rio de Janeiro, BR.

*Comércio Internacional* — Boletim mensal do Banco do Brasil. N°s 6/8 — Ano IX — Janeiro /Março de 1960. Rio de Janeiro, Brasil.

*Dirigente Industrial* — Revista de Administração, Produtividade, Equipamentos e Processos. N° 11 — Volume 1 — Julho de 1960. Rio de Janeiro, Brasil.

*Hora de Brasília* — Ano IV — N°s 57, 60/1/2/3/5 — respectivamente de 22 de maio de 1960, 20/6/60 e 21/6/60, 4 de julho de 1960, 25/7/60, Brasília, Brasil.

*Informação Agrícola* — Ano XIV — Números 1/3/4 — Março/Abril de 1960. Rio de Janeiro, Brasil.

*Informacion Juridica* — Revista de Derecho Comparado. ElCodigo Penal de la Republica Dominicana. N°s 200/1 — Enero/Febrero de 1960. Ministerio da Justicia.

*Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas* (Institut International de Sciences Administratives) — «Le D.A.S.P. et la fonction publique au Brésil — Communication au X Congrès International de Sciences Administratives à Madrid.

*O Labor* — Órgão do Pessoal da Fábrica Presidente Vargas. Ano XV — N° 324, quinzenário. Piquete, 15/6/960. Estado de São Paulo, Brasil.



- Livros de Portugal* — Boletim mensal do Grêmio Nacional dos Editores e Livreiros; Novidades-Ecos-Bibliografia. Nº 17 — Maio de 1960, Lisboa, Portugal.
- Mensagem Econômica* — Revista da Associação Comercial de Minas. Ano VIII — Nºs 88/9, respectivamente de Abril e Maio de 1960. Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, Brasil.
- Mensário Estatístico* — do Conselho Nacional de Estatística do I.B.G.E. Nº 106 de abril de 1960 — Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro, Brasil, Nº 107 — Maio de 1960. Rio de Janeiro, Brasil.
- Notícias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação, Ano XIV — Nºs 687/9/91, respectivamente de 2/7/1960, 16/7/1960 e 23 de julho de 1960, palácio da Foz, Lisboa, Portugal.
- Noticiário das Nações Unidas* — Preparado pelo Centro de Informações da O.N.U. Ano X — Nº 6 — Junho de 1960. Rio de Janeiro, Brasil.
- Paraná Econômico* — Órgão defensor dos interesses econômicos do Estado. Ano VIII — Nº 87 — Junho de 1960. Estado do Paraná, Brasil.
- Petrobrás* — Editado pela Assessoria Geral de Relações Públicas. Ano VI — Nº 165, de 1/6/1960. Rio de Janeiro, Brasil.
- A Psicultura no Polígono das Sêcas* — Publicação nº 196 — Série 1-C do D.N.O. C.S. — M.V.O.P., 1960. Estado do Ceará, Brasil.
- Princípios de Ciência Penal* — por el Lic. Alfonso Teja Zabre, Professor de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad de Honduras, Tegucigalpa, D.C. — Honduras, C.A.
- O Reporter* — Diário vespertino independente. Ano XXVII — Nºs 3.524/6/31/2 respectivamente, de 12/7/60, 15/7/60, 22/7/60 e 23/7/60, Estado de Minas Gerais, Brasil.
- Revelação* — Mensário espírita de cooperação social. Ano IV — Nº 5 — São Francisco do Sul — Maio de 1960. Estado de Santa Catarina, Brasil.
- Revista da Associação Paulista de Cirurgiões Dentistas* — Volume 14 — Nº 3 — Maio/Junho de 1960. Estado de São Paulo, Brasil.
- Revista Brasileira de Geografia* — Publicação trimestral dirigida pela Secretaria Geral do Conselho do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ano XXI — Nº 1 e 2, respectivamente, de Janeiro/Março e de Abril/Junho de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
- Revista da Caixa Econômica Federal* — Publicação trimestral organizada pela Consultoria Técnica da Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro. Nº 26 1º trimestre de 1960. Estado da Guanabara, Brasil.
- Revista Del Centro Estudiantes de Ciencias Económicas* — Ano XXII — Nº 139 — Mayo 1960. Assunción, Paraguay.
- Revista do Conselho Nacional de Economia* — Ano VIII — Nºs 5 e 6 — Setembro/Dezembro de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
- Revista do Club Municipal* — Órgão oficial desta associação de classe. Nºs 237/8 — Julho/Agosto de 1960. Estado da Guanabara, Brasil.
- Revista da Escola de Agronomia e Veterinária da Universidade do Rio Grande do Sul* — Publicação periódica — Volume II, fascículo III — Setembro de 1959. Ministério da Educação e Cultura. Porto Alegre — R.G.S., Brasil. Volume II, fascículo II — Junho de 1959. Brasil.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Publicação quinzenal, sistematizada e com explicações e comentários das leis, decretos e decisões administrativas e judiciais sobre matéria fazendária.
- Revista Forense* — Publicação nacional de doutrina, jurisprudência e legislação. Volume 186 — Ano 56, fascículos 677/8 — Novembro/Dezembro de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
- Revista da Ordem dos Advogados* — Ano XIV — Nº 153/4 — Volume XXIII — Maio/Junho de 1960. Seção de São Paulo, Estado de S. Paulo, Brasil.
- Revista Paulista de Contabilidade* — do Sindicato dos Contabilistas de S. Paulo.



- Ano XXXVIII — N° 390 — Março e Abril de 1960. Estado de São Paulo, Brasil.
- Revista dos Tribunais* — Publicação bimestral de Doutrina, Justiprudência e Legislação. Volume n° 3 — Nov./Dezembro de 1959, Estado da Bahia, Brasil.
- Saúde e Trabalho* — Mensário de doutrina e prática de higiene e segurança do Trabalho. Publicação mensal editada pelo Departamento de Acidentes do Trabalho do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos. Ano VI — Número 59 — Abril de 1960. Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, Brasil.
- La Scienza e La Tecnica Della Organizzazione Nella Publica Amministrazione* — Revista trimestrale — Ano VII — Gennaio/marzo, 1960. Milano, Italia.
- Universidad Nacional Autónoma de Honduras* — La Pintura en Honduras, Luis Mariñas Otero. N° 1 — Cuadernos Universitarios — Departamento de Extension Universitaria.
- Boletín de La Secretaria General de La Universidad Nacional Autónoma de Honduras* — Año II — N°s 18 e 19 — Enero y Febrero de 1960. Tegucigalpa, D. C.



## COLABORAM NESTE NÚMERO

VENERO CAETANO DA FONSECA — Oficial Administrativo, Diretor Regional em comissão, do Departamento de Correios e Telégrafos no Estado de Minas Gerais.

ALBERTO SALTIEL — Técnico de Administração do D.A.S.P.; Advogado militante; Jornalista e Professor de Curso Secundário (registrado no Ministério da Educação e Cultura).

ALFREDO BALTHAZAR DA SILVEIRA — Bacharel em Direito pela antiga Faculdade

Livre de Direito da cidade do Rio de Janeiro. Adjunto de Promotor Público e Curador de Órfãos no Rio. Catedrático de História do Instituto de Educação durante 39 anos. Colaborador de diversos jornais e revistas técnicas. Autor de várias obras, destacando-se «Direito de Asilo», «Homologação de Sentenças Estrangeiras», «Segredo Profissional», «Direitos da Mulher», e «Imunidades Parlamentares». Escreveu também várias biografias de personalidades brasileiras.