

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## RESUMO

### EDITORIAL

Aniversário do D.A.S.P. ..... 3

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

Abastecimento de material em face da mudança da capital federal para Brasília  
— Paulo Augusto Moreira. Monografia classificada em 1º lugar no concurso  
instituído pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P. ..... 5

Chefia e Produção — Zelyr Xavier ..... 19

### INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O Colóquio de San Remo do Instituto Internacional de Ciências Administrativas ..... 29

### ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Síntese da Formação de nosso Espírito Municipal — Yves de Oliveira ..... 31

### DOCUMENTARIO

Convênio Internacional de Cooperação (Projeto nº 4.656-58) — Deputado Federal  
Souto Maior ..... 50

Expansão e aperfeiçoamento das Ciências Administrativas no Brasil (Projeto de Lei  
nº 4.782-58) ..... 69

**DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO**

**EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.<sup>o</sup> e 7.<sup>o</sup> andares**

Rio de Janeiro

Brasil

**ENDERECO 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. 1.878, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXIII

JULHO - 1960

VOL. 88 - N.º 1

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| Aniversário do D.A.S.P. .... | Págs. |
|                              | 3     |

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

|   |    |
|---|----|
| Abastecimento de material em face da mudança da capital federal para Brasília — Paulo Augusto Moreira. Monografia classificada em 1º lugar no concurso instituído pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P. .... | 5  |
| Chefia e Produção — Zelyr Xavier .....  | 19 |

### INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

|   |    |
|---|----|
| O Colóquio de San Remo do Instituto Internacional de Ciências Administrativas ..... | 29 |
|---|----|

### ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

|  |    |
|--|----|
| Síntese da Formação de nosso Espírito Municipal — Yves de Oliveira ..... | 31 |
|--|----|

### DOCUMENTÁRIO

|  |    |
|--|----|
| Convênio Interamericano de Cooperação (Projeto nº 4.656-58) — Deputado Federal Souto Maior .....     | 50 |
| Expansão e aperfeiçoamento das Ciências Administrativas no Brasil (Projeto de Lei nº 4.782-58) ..... | 69 |

## DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

### DOUTRINA

- Do positivismo jurídico à desautorização do poder — Reginaldo Nunes .....

81

### PARECERES

#### Consultor Jurídico do D.A.S.P.

- Concurso para provimento de cargos da carreira de Polícia Especial. Prova de investigação social .....

84

- A cassação de segurança concedida torna sem efeito os atos de execução provisória da sentença repondo a situação no «statuo quo» anterior por conta e risco do exequente .....

85

- Abono provisório instituído pela Lei nº 3.531 de 1959. Sua incidência nos termos do art 2º, letra «n», aos servidores de que trata a Lei nº 3.414, de 1958 .....

86

- Reestruturação e Reclassificação de funcionários das Secretarias de Tribunais Federais. Normas que devem ser observadas .....

87

### ACORDAOS

#### Supremo Tribunal Federal

- Não são exigidas as contribuições de previdência social de empregados, desde que provem que administram a obra por conta do próprio dono .....

89

- A fixação e cobrança dos tributos de alçada municipal são de sua exclusiva competência .....

92

- A naturalização é uma concessão de ordem política e não transforma o cidadão em natural do país, no seu sentido pleno .....

92

#### Tribunal Federal de Recursos

- O prazo máximo da prescrição de ação contra o Estado é de cinco anos, e pode ser alegada em qualquer instância .....

95

- A cobrança de impôsto em caráter suplementar pressupõe fato novo, que justifique o lançamento anterior, mas, não autoriza o fisco a invocar critérios jurídicos diversos do que aceitara por ocasião do primeiro lançamento .....

97

- Não ocorre prescrição intercorrente de ação contra a União, quando a responsabilidade única e exclusiva do fato alegado foi de representante judicial dessa entidade .....

98

### NOTAS

- O «Centenário da Origem das Espécies e a Crítica — Celestino Corrêa Cardoso — Nota transcrita de «O Jornal» de 6-III-60 ....

101

- A oratória parlamentar na Primeira República — Maria Vido ....

103

## *Aniversário do D.A.S.P.*

**E**SPECIAL significação teve o vigésimo segundo aniversário da criação do D. A. S. P. a 30 de julho último, comemorado em Brasília, com a presença de S. Excia., o Presidente da República.

Também nessa data, vê o D. A. S. P. as suas funções dilatadas por novas atribuições, decorrentes da Lei nº 3.780, de 12 de julho do corrente, criando no D. A. S. P., a Divisão de Classificação de Cargos, pelo art. 39, e a Comissão de Classificação de Cargos, junto a esse Departamento, segundo o artigo 36 do referido diploma legal. Além de transformar a Divisão de Pessoal do D. A. S. P. em Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, pelo artigo 42, e incorporar os Cursos de Administração à Escola de Administração, no art. 59.

Ficou, assim, o D. A. S. P. estruturado em cinco Divisões, dentre as quais três tratam da administração do pessoal civil da União e duas de orçamento, organização e de edifícios públicos.

Ressalta, nessa comemoração de aniversário, a coincidência dos propósitos da Lei nº 284, de 1936, que criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil e que deu origem ao D. A. S. P. (primeira tentativa racional de estruturação do pessoal civil da União) e a presente Lei de Classificação de Cargos, que, vinte e quatro anos depois de incansáveis esforços, alcançou o objetivo visado pelos pioneiros da implantação de uma administração técnica e racional no Brasil.

Apesar de cronologicamente curta, a história do D. A. S. P. é intensamente vivida. Durante os vinte e dois anos de sua existência, participou de todas as atividades de vulto da administração federal, constituindo orientação e exemplo da Administração estatal e municipal e mesmo privada.

Na luta da racionalização administrativa no Brasil, tem sido este Departamento o pequeno David, lutando contra o Golias da corrupção e do nepotismo, existentes no serviço público civil da União.

Quanto ao resultado dessa luta, basta que citemos mais de uma centena de milhar de candidatos selecionados em provas e concursos para exercer funções e cargos do serviço público federal; mais de uma dezena e meia de propostas orçamentárias da União; centenas de regulamentos, regimentos e outros atos administrativos, como a unificação racionalizada da jurisprudência de pessoal, de material, de obras públicas e orçamentária. Sem mencionar a sua participação no Plano Salte, na elaboração do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, de 1939 (o primeiro existente), como também a planificação e organização de vários órgãos administrativos e a criação dos sistemas de pessoal, material, organização e orçamento, implantando os Serviços de Administração, em todos os ministérios civis. Lembremos, ainda, os subsídios técnicos à elaboração de projetos de leis especializados de Administração geral, destacando-se entre todos o Plano de Classificação de Cargos, cujos vários projetos foram obra do D.A.S.P., como o que ora se transformou em lei e por cuja boa execução será o D.A.S.P. responsável.

Não deve ser esquecida, de outro lado, a ajuda técnica que o D.A.S.P. deu aos Estados da União e aos Municípios, na criação dos seus Departamentos do Serviço Público, implantando o sistema do mérito na administração local e racionalizando a técnica orçamentária, a do enquadramento do pessoal civil e sua remuneração, bem como a moralização e a padronização nas compras do material administrativo.

O D.A.S.P. foi criado pela inspiração doutrinária de Willoughby, Walker, White e de outros autores da técnica administrativa dos Estados Unidos e da Inglaterra, fundamentando-se na experiência, que tão bons resultados deu naqueles países; porém, superou, no Brasil, tudo o que havia de antecedente na América do Norte e na Europa.

Hoje é o D.A.S.P., sem nenhuma dúvida, o mais completo órgão de administração geral existente no mundo, tendo realizado com êxito a mais vasta revolução racionalizadora, levada a efeito por um órgão de sua natureza. Como prova dessa afirmativa há testemunho de declarações esparsas de autoridades administrativas dos Estados Unidos, da França, de Israel e de outros países mais evoluídos.

## *Abastecimento de Material em Face da Mudança da Capital Federal para Brasília (\*)*

PAULO AUGUSTO MOREIRA

### OBSERVAÇÕES GERAIS

A interiorização da Capital do País é um velho postulado da República, datando de sua Proclamação. As primitivas razões, por certo, não são mais as verdadeiras determinantes nos dias hodiernos. A necessidade do afastamento da costa, a fim de possibilitar a defesa, em caso de ataque por via marítima, já não se afigura de capital importância, pois o progresso das armas, a aviação e os meios atuais suprimiram as distâncias e, consequentemente, eliminaram aquêle meio de defesa, ou seja, o afastamento da Capital da orla marítima.

Não é o ponto central, o ponto de convergência ou a sede do governo que determina a queda de uma nação ou de um governo, ou os salva. O Império caiu a 15 de novembro de 1889, estando o Imperador em Petrópolis e os fatos determinantes ocorreram no Rio de Janeiro. Não estava o Imperador no centro dos acontecimentos, o que prova não ser o ponto geográfico, onde se encontra a chefia, ou seja, a sede, a razão principal para o resultado final.

Os fatores que aconselham a mudança da Capital são outros e por isso será transferida. Dentre os principais, podemos citar os econômicos, os sociais, os políticos e os administrativos. Destarte, sumariamente, analisaremos êsses fatores.

*Econômicos* — O Brasil vem sendo um vasto arquipélago, pois a intercomunicação é geralmente feita pelo Oceano; as estradas internas sendo poucas ou precárias determinaram o crescimento litorâneo, onde verificamos o contínuo aumento demográfico, a par do desenvolvimento econômico.

Vasta é a Hiléia Amazônica, de elevado potencial econômico, rasgada por incontáveis cursos d'água navegáveis, dentre os quais o Rio Mar, orgulho de nosso povo, vive à mingua de recursos, constituindo-se num potencial de reservas inexploradas, infimamente subdesenvolvida, e por que? Dista da costa, do Oceno.

No Pará encontramos um início de desenvolvimento econômico à beira do Atlântico e às margens do Amazonas, sem, todavia, poder essa unidade

(\*) Monografia classificada em 1.º lugar no Concurso de Monografia, instituído por esta R. S. P.

federada ser situada entre as de potencial econômico. Já agora, graças à construção de Brasília, surge a estrada de rodagem Belém-Brasília, que cortará 2.200 quilômetros de uma região virgem, contribuindo para o futuro desenvolvimento econômico de vasta região.

O Maranhão, Estado que já mostrou possuir terras férteis, tanto que ao tempo da invasão francesa foi produtor de cereais, além de reunir um bom plantel, a ponto de ainda hoje encontrar-se no seu interior gado bravio de alta linhagem. Esse Estado o que apresenta em matéria de desenvolvimento, além de uma fímbria na costa?

O Piauí, de Capital interior, nem na costa apresenta bons resultados, mesmo porque seu litoral é extremamente limitado. O fator litorâneo, nesse caso, é prova de que só temos tido desenvolvimento pelo mar, qual arquipélago.

O Ceará, que possui ao sul uma região ótima, de condições de vida bem razoáveis, de terras férteis, de clima ameno, só mostra desenvolvimento na costa, relegando a parte sul a plano inferior. A atração do mar é forte, mesmo numa região inóspita, assolada pela seca, obrigando a desprezar paragens propícias ao desenvolvimento econômico e à melhoria do bem-estar do povo.

O Rio Grande do Norte, dada a sua posição geográfica e seu formato, terá de viver do mar. Suas ligações com as demais unidades da Federação seguem a via comum, o Oceano.

A Paraíba industrializou-se próximo à costa e beneficiou-se do progresso de seu vizinho, o Estado de Pernambuco, mas não foge à regra, mantém seu comércio por via marítima.

Pernambuco, terra de gente pertinaz, de tradição nas lavouras açucareira e algodoeira, produz o bastante para ser considerado um fator econômico nacional. A par da agricultura, industrializou-se. Para comerciar, afora com seus próximos vizinhos, o faz pelo oceano, já que pertence ao grande arquipélago.

A Bahia, grande Estado de rico potencial, grande celeiro, tem alguns pontos desenvolvidos na costa, já começando a apresentar uma melhoria no desenvolvimento de seu interior, por influência da estrada Rio-Bahia.

Tem esse Estado a seu favor a exploração de petróleo, na costa, o que lhe beneficia, mas tanto esse produto como os de sua agricultura são comercializados e transportados com a irremediável colaboração da via líquida, do vasto Oceano. Nem toda a costa dessa unidade se desenvolveu, pois o sul ainda se encontra em atraso.

Seguindo-se à Bahia, vem o Espírito Santo, que mantém as mesmas características do litoral baiano e revela fraco desenvolvimento. Dada a sua posição e suas ligações com o Estado de Minas Gerais e norte do Estado do Rio de Janeiro, faz comércio regular por via terrestre, embora sua exportação de café e de madeiras, além do minério, seja feita pelo mar.

O Estado do Rio de Janeiro, alongado, de limite com o de Minas Gerais, quase paralelo ao oceano, graças à sua posição, à proximidade com a Capital Federal e por ter sido ao tempo do Império o celeiro do Brasil, vem desfrutando de melhor sorte; possui estradas de ferro e de rodagem e por isso se desenvolve na agricultura, na pecuária e na indústria. Nesta última, seu pro-

gresso tem sido inegável, bafejado que foi pela ação do Governo Federal, que instalou a Cia. Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, a Fábrica Nacional de Motores em Caxias, que auxiliou Macabu, que montou a Fábrica Nacional de Álcalis, além de inverter vultosas somas em diversas atividades. Ademais o eixo econômico Rio-São Paulo teria de propiciar desenvolvimento ao sul do Estado, como fêz.

Quanto ao Distrito Federal, situado na costa, Capital da República, é o maior centro, onde mais se positivou o incremento econômico. Posição geográfica e bafejo oficial foram as causas dominantes.

São Paulo, inicialmente o Estado agrícola, o propulsor da riqueza, através do café, teve na costa certo desenvolvimento, mas a natureza de sua produção, ocupando vasta região, teria de levá-lo a se aprofundar. O centro, porém, de gravitação, o centro econômico é a cidade de São Paulo, que se encontra próxima da costa. Mesmo esse Estado, para comerciar, para se desenvolver, valeu-se da via marítima e o que fornece às outras Unidades da Federação, o faz pela via líquida, provando a existência do «arquipélago».

Os três estados sulinos, a seguir, também vivem em função das comunicações pelo Oceano, de vez que o comércio interno ou por vias terrestres é reduzido.

Quanto aos Estados interiores, Minas Gerais e Mato Grosso, a posição geográfica os obrigou a um tipo de vida diferente. Mesmo assim, valem-se dos portos de Vitória, Rio de Janeiro e Santos para suas ligações comerciais.

Vemos, pela apreciação acima, que o Brasil, por suas Unidades, vive da costa, da orla marítima, justificando-se o esforço no sentido da interiorização da Capital, a fim de polarizar, de atrair para o interior e dêsse modo transformar-se o panorama econômico.

*Fatôres Sociais* — As características de um povo não são geralmente as das grandes cidades, mórmente das que sofrem diretamente a influência do elemento estrangeiro. Nova York não representa os Estados Unidos e, do mesmo modo, Paris a França, Londres a Inglaterra, etc.

Brasil, país novo, no período de caldeamento de raças, quando passa pelos fenômenos naturais do crescimento, sem uma tradição milenar que o identifique, necessita cuidar dos meios para definir sua gente, para imprimi-lhe seus característicos, para manter seu povo brasileiro.

A Capital na costa sofre a influência alienígena que atinge o governo e este, a seu turno, desnacionaliza-se e imprime à vida nacional características diferentes das que seria lógico almejar. Até idéias exóticas podem implantar-se na alta administração.

Orientadores da opinião pública, dirigentes de idéias incompatíveis com nossa formação cristã, dispõem de meios para pressionar o governo e fazê-lo praticar atos divergentes do nosso caminho normal.

Não há muito, víamos o governo federal reunir todos os Ministérios e a Prefeitura do Distrito Federal para resolver o problema das «favelas» na Capital da República. Um problema local absorveu a atenção de todo o organismo nacional.

Ora, os dirigentes de idéias nefastas podem articular-se para desencadear atos que conduzam o Poder Central a caminhos de seu agrado.

Isto é uma verdade, pois examinando aquél caso das favelas, é de lembrarmos que, na mesma ocasião, havia outras «favelas», «mocambos», «malocas» e «vila caída do céu», em outros pontos do território nacional, mas não preocuparam o governo central. Quanto mais perto o problema, mais é sentido, isto é humano.

A Capital longe da costa evitará que o governo central trate diversamente os vários problemas, estabelecendo um regime de prioridade em favor de uns, contra outros. Os Estados na Federação constituem os membros de uma só família. Como dar preferência a uns e menosprezar outros?

O Norte e o Nordeste são os irmãos pobres, são os enjeitados; por que?

Colocando-se o governo no centro, em região ainda inóspita, desprovida de recursos, será de admitirmos que ele venha a sentir na pele os problemas que afligem aos menos favorecidos da sorte. Quer nos parecer que Brasília terá o condão de, através dos sacrifícios que irá impor aos que lá forem trabalhar, fazer sentir a necessidade de amparo aos Estados pobres, aos sofredores habituais.

Aos que criticam a construção de Brasília, desejamos lembrar que a glória, a fortuna, o fastígio, não são fatôres de união, de melhoria das qualidades individuais, antes pelo contrário, exaltam o egoísmo, o egocentrismo, fazem com que o ser humano se coloque nas alturas, cego aos padecimentos alheios. Já o sofrimento, a dor, o desconforto, a precariedade de recursos têm força magnética para atrair, para congregar, fazem com que o indivíduo se humanize, abra seu coração. Ora, as condições reinantes na futura Capital serão, ainda, por muito tempo, do tipo que estimulará os dotes de coração, fará o governo encarar os problemas nacionais de outra maneira, olhando mais pelas regiões necessitadas.

Cabe ainda sentir, do ponto-de-vista social, que a formação da raça será beneficiada pela influência do centro, passando a ser menor a fusão estrangeira, e não como hoje acontece em virtude da civilização marítima que temos.

*Fatores Políticos* — Gravitando a administração em torno do governo federal, daquele que tem o poder emissor, do que controla a maioria das atividades em que entram recursos financeiros, a política intervém na sua área, nefastamente.

A administração pública deveria estar imune da pressão política; acontece, porém, que ela vive em função desse fator.

Aliás, o período em que menos o fator político interveio na administração foi, inegavelmente, aquél em que estivemos sob a égide da Carta de 37. Incrível como pareça, só em regime totalitário, quando as instituições democráticas, o parlamento, não funcionavam, foi justamente quando os fatores políticos foram afastados. Foi a época em que se transformou o Orçamento Público em peça técnica, quando se implantou o sistema do mérito na admi-

nistração de pessoal, quando se encarou a economia nacional por um ponto-de-vista geral e não em decorrência de pressões isoladas.

E por que isso? Simplesmente porque, inexistentes os órgãos políticos próximos ao Poder Executivo, este se via mais desembaraçado. Assim, embora o elemento político continue na futura capital, próximo ao Poder Central, a distância dos grandes centros, como a libertação do Presidente da República da condição de primeiro Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, trará como conseqüência a diminuição dos encargos políticos, a par de uma posição de conjunto, dada a localização geográfica.

*Fatores Administrativos* — A mudança terá de obedecer a um planejamento e o seu efeito psicológico refletir-se-á sobre a administração. Aliás, é fato comum verificarmos a execução de bons serviços nos órgãos novos e o emperramento, a burocracia, a lentidão, o ranço, nas organizações mais antigas, como efeito do tempo. Ora, a mudança implica numa renovação.

O efeito causado pela obra nova é de esperarmos seja o melhor. Ao ser realizada uma mudança, forçosamente têm de ser esvaziados arquivos, para empacotamento, e aí surgem assuntos, descobrem-se processos, enfim, muita coisa morta reaparece, isto porque o comum na administração é o cuidado com o mais recente; o antigo cai no esquecimento. Quando se realiza uma despesa, na ocasião tudo corre, há a urgência, há o interesse, dedica-se atenção, mas, passado certo tempo, vem o esquecimento, novas questões prendem a atenção e ai do infeliz que tem seu crédito em restos a pagar ou exercícios findos; até parece que a administração tem o desejo de «pagar pelo esquecimento»...

A novidade, principalmente num país jovem, com um povo de nossas características, é fator de progresso e temos de tirar imediatamente todos os proveitos, pois se quisermos continuidade, se pretendemos perseverança, estejamos certos, não o conseguiremos. E é justamente pela observação dessas características que o Governo está tão empenhado em realizar Brasília em tão curto prazo, exigindo imensos sacrifícios do povo, mas que espera sejam recompensados.

A nova Capital, situando adequadamente os principais núcleos administrativos, os ministérios e demais órgãos, evitara a dispersão atual. A concentração permitirá a racionalização de serviços desde que seja conseguida a eliminação de certos vícios administrativos, certa rotina incompreensível, e só na obra nova será oportuno e conveniente.

Inegavelmente muitos outros aspectos poderiam ser focalizados e postos em relêvo, máximo dentre os fatores administrativos; entretanto, o trabalho que estamos escrevendo não permite alongarmos mais do que fizemos. Por isso, feita a explanação inicial que serve para justificar os motivos da sugestão que iremos apresentar, passaremos à apreciação do momento atual em relação ao abastecimento de material e à necessidade de um planejamento para atender aos serviços públicos quando tiver ocorrido a mudança da Capital Federal.

## O ABASTECIMENTO DE MATERIAL NO MOMENTO ATUAL

A criação da antiga Comissão Central de Compras (Decreto n.º 19.587, de 14-1-1931) foi o primeiro passo para a racionalização dos serviços públicos. Foi o setor da administração de material que primeiro revelou o desejo do Governo de dar novas formas à administração pública. Além daquela criação, houve a constituição da Comissão de Padrões, evidenciando a atenção estatal para esse campo. Entretanto, por muito que se quisesse trabalhar bem nesse setor, fôrças ponderáveis, dentre as quais não podemos deixar de mencionar as formadas por inescrupulosos, souberam solapar os trabalhos, destruir, desorganizar, já que os propósitos de moralização e de ordem não eram do agrado dos gananciosos, dos ávidos por dinheiro.

A antiga C.C.C. foi acusada de tudo, e teria de ser, bastando para isso verificarmos que ela realizou economias reais, provadas, de 54%, 21% e 19%, nos três primeiros anos de existência. As economias que fêz foram a causa do combate que sofreu. Quantos deixaram de ganhar ilicitamente?

Se atentarmos para aquelas percentagens de economia, verificaremos que em 1931 houve mais do dôbro do ano seguinte. Por que? O órgão era novo, vinha de ser criado, não havia ainda o conhecimento dos meios de fraudar, etc., o que prova a nossa anterior observação sobre o período novo numa entidade.

Com o correr do tempo, começaram alguns a saber como gastar mais, como adquirir bens de maior valor, como desfigurar as aquisições e até praticar «químicas orçamentárias», que envolviam a antiga Comissão que ainda se encontrava na fase da ingenuidade.

Abastecia aquêle serviço diretamente a quase 250 repartições e o fazia com propriedade, melhorando seus serviços, racionalizando-o, adquirindo conhecimentos que iriam servir, mais tarde, de lastro a um empreendimento maior.

Nove anos mais tarde, depois de forte campanha, foi extinta a C.C.C. e criado o Departamento Federal de Compras, já havendo experiência e conhecimentos acumulados.

A essa época, 20 de maio de 1940, quando era baixado o Decreto-lei nº 2.206, o número de repartições a serem atendidas pelo novo órgão, comparativamente com o atendido pela C.C.C. havia baixado sensivelmente, bastando indicar os que se afastaram da centralização, através de vários processos:

- a) Ministério da Marinha, com tôdas as suas repartições;
- b) Estrada de Ferro Central do Brasil, tornada autarquia;
- c) Universidade do Brasil, incluindo suas escolas, institutos, hospitais, etc. — autarquizada;
- d) Serviço de Águas e Esgotos, transferido para a Prefeitura do Distrito Federal.

Além dessas entidades, já não se abasteciam pela C.C.C. o Ministério da Guerra, Policia Militar do Distrito Federal, Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, o Ministério da Aeronáutica, o Hospital Paula Cândido.

Notemos que mais tarde deixaram de se abastecer por intermédio do D.F.C. mais os seguintes órgãos:

- a) Ministério da Saúde,
- b) Departamento dos Correios e Telégrafos,
- c) Departamento Nacional de Estradas de Rodagem,
- d) Departamento de Imprensa Nacional.

Verificamos que o atual D.F.C. teve sua atividade reduzida de 70% em relação aos encargos da antiga C.C.C. Além disso, as redistribuições e as importâncias retiradas por adiantamento talvez somem mais uns 10%.

A comparação é entristecedora; o atual D.F.C. executa praticamente um quinto do que cabia à C.C.C.!

Caberá aqui uma pergunta: O custo administrativo, pela diminuição de encargos, baixou paralelamente? A resposta é aniquilante: Mesmo que não tivesse havido aquela diminuição de encargos, o custo administrativo que era de 3,5%, na antiga C.C.C., já teria atingido a 7%, ou mesmo mais. Fazendo-se o estudo apenas na base de 7% e considerando a redução dos encargos a atual situação é simplesmente a seguinte:

Quando o custo era de 3,5%, aplicava-se essa taxa sobre 100% do fornecido (abastecimento); hoje que temos a redução para 20% (abastecimento) e a taxa de 7%, o custo administrativo atual é calculável em 35% (trinta e cinco por cento)!

Em termos simples, podemos dizer que a antiga C.C.C., ao adquirir algo para o Estado, no valor de Cr\$ 100.000,00, onerava os cofres públicos em Cr\$ 3.500,00 (3,5%, taxa aceita em todos os países). Hoje, o D.F.C. ao fazer a mesma operação onera em Cr\$ 35.000,00 (35%), ou seja:

$$\text{C.C.C.} — \text{sobre Cr\$ 100.000,00} — 3,5\% = \text{Cr\$ 3.500,00}.$$

$$\text{D.F.C. (redução de 80\%)} \text{ sobre Cr\$ 20.000,00} — 35\% = \dots \dots \\ \text{Cr\$ 7.000,00 (gasto atual).}$$

O custo atual é um atestado eloquente de desastrada política administrativa, não encontrando paralelo no Mundo. O D.F.C. tem um custo administrativo igual a 10 (dez) vezes o da antiga C.C.C. e, no entanto, aquela Comissão foi tachada de esbanjadora, dispendiosa, etc. Cabe rendermos homenagem àquele grupo que foi tão fortemente atacado no passado. O tempo encarregou-se de fazer justiça!

Como estamos examinando fatos ligados ao presente, acabamos de pôr em evidência um de suma importância e que a possibilidade de seu conserto nos anima a apontá-lo. É o momento, principalmente em virtude da futura mudança da Capital.

#### O ABASTECIMENTO DE MATERIAL NA FUTURA CAPITAL FEDERAL.

A centralização das compras tem de ser efetiva, a fim de evitar o natural aumento de preços e o colapso na administração por falta de material.

Lembremo-nos de que, por largo período, em Brasília não haverá comércio geral radicado e disposto à competição. Este fenômeno é natural, pois só após muito tempo, quando houver grande população, muitas casas comerciais, indústrias, etc., freguesia comum e não apenas oficial, poderá existir um comércio local capaz de abastecer normalmente.

Se no Rio de Janeiro, cidade com centenas de anos como capital do País, centro populoso, etc., o número de fornecedores do Governo é reduzido, que diremos da nova Capital?

Este ponto é de suma importância no estudo do abastecimento de material.

A centralização deverá ser feita por processo, como meio. Não devemos entendê-la como centralização física, como um órgão sediado em Brasília e lá fazendo concorrências. O órgão de âmbito nacional, embora sediado lá, terá por campo de ação todo o país.

Sabemos que, por muito tempo, as aquisições terão de continuar a ser feitas, em sua maioria, nos atuais centros comerciais e industriais — Rio de Janeiro e São Paulo. Não se trata de todos os gêneros; os de alimentação, por exemplo, embora dentre êles muitos tenham de ser adquiridos nessas duas cidades.

A exposição acima serve a justificar o projeto de lei que temos a oportunidade de apresentar. Nesse projeto cuidaremos de algumas questões que há muito exigem soluções e a administração não tem tido sua atenção voltada para elas, como não resolveu, ainda, enfrentá-las a fim de solucioná-las.

O que é fora de dúvida é que, efetivada a mudança da Capital, o problema do abastecimento se agravará sobremodo. Se não o resolvemos antes, no mínimo, formar-se-á o grupo reduzido de privilegiados fornecedores, subindo os preços e sendo fornecidos quaisquer materiais, não importando a qualidade.

Não é de esperarmos um futuro brilhante se as medidas que sugerimos não forem postas em prática. Hoje, no Rio de Janeiro, há queixas, há reclamações contra a demora, a qualidade e o preço dos materiais; que diremos em Brasília? A lógica não nos permite supor o milagre; o natural será o estabelecimento de condições ainda mais precárias que as atuais.

Parece-nos que a medida por nós sugerida é de grande alcance e merece absoluta prioridade.

Assim, face ao exposto, passamos à apresentação do projeto de lei que consubstancia as medidas por nós julgadas imprescindíveis.

#### PROJETO DE LEI

*Altera os Decretos-leis n. 2.206, de 20 de maio de 1940, e 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, e dá outras providências.*

Art. 1º O Departamento Federal de Compras (D.F.C.), órgão integrante do Ministério da Fazenda, diretamente subordinado ao Ministro do Estado (Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-1940, art. 13), tem sua sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional (art. 15 do Decreto-lei n.º 2.206).

Art. 2º Ficam criadas duas Agências, uma na cidade do Rio de Janeiro (A-2) e outra na cidade de Belo Horizonte (A-3), com a constituição que fôr

determinada em Decreto, de acordo com o parágrafo único do art. 15 do Decreto-lei n.º 2.206.

Art. 3.º Ficam criados no quadro de pessoal do Ministério da Fazenda, os seguintes cargos e funções, a fim de atender ao disposto no artigo anterior:

- a) 1 cargo CC-3, Chefe da Agência A-2,
- b) 1 cargo CC-6, Chefe da Agência A-3,
- c) 5 funções gratificadas, FG-1, Agência A-2 (chefes de serviço).
- d) 3 funções gratificadas, FG-2, Agência A-3 (chefes de serviço).
- e) 13 funções gratificadas, FG-3, Agência A-2 (chefes de seção e uma de chefe do Depósito).
- f) 8 funções gratificadas, FG-4, Agência A-3 (chefes de seção) e uma de Secretário do Chefe da Agência A-2.

Art. 4.º Ficam criadas 2 (duas) Delegações do Tribunal de Contas que funcionarão junto às Agências A-2 e A-3, do D.F.C., respectivamente, no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte, as quais terão delegados exercendo funções gratificadas, FG-2, que ficam criadas no quadro de pessoal daquele Tribunal.

Art. 5.º As atribuições dessas Delegações serão idênticas às contidas no Art. 22, do Decreto-lei n.º 2.206, sendo revigorado em toda sua plenitude o constante nesse artigo.

Parágrafo único. Competirá a cada Chefe da Agência do D.F.C., em sua área de jurisdição, o que no art. 22, do Decreto-lei n.º 2.206, é deferido ao Diretor-Geral do D.F.C. e, correlativamente, à Agência o que se menciona naquele mesmo dispositivo e em relação ao próprio Departamento.

Art. 6.º Fica revigorado o prescrito no art. 24, do Decreto-lei n.º 2.206, e bem assim o art. 25 e seus parágrafos.

Art. 7.º O art. 33, do Decreto-lei n.º 2.206, passa a ter a seguinte redação:

«Art. 33. Publicado o Orçamento Geral da República, consideram-se registradas e distribuídas automaticamente pelo Tribunal de Contas ao Departamento Federal de Compras, onde este tenha sua sede e nos Estados, onde tenha agências, as dotações destinadas à aquisição de material, sejam elas destinadas a despesas com material de natureza permanente ou de consumo, independentemente da verba em que as mesmas figurem».

Parágrafo único. São mantidos os parágrafos 1.º e 2.º do referido art. 33.

Art. 8.º Os limites estabelecidos nos artigos 36 e 37, do Decreto-lei número 2.206, passam a ser os seguintes:

a) no art. 36:

Coleta de preços até Cr\$ 500.000,00, concorrência administrativa até Cr\$ 1.000.000,00 e concorrência pública obrigatória além de Cr\$ 1.000.000,00;

b) no art. 37:

Coleta de preços até Cr\$ 300.000,00, concorrência administrativa até Cr\$ 500.000,00 e concorrência pública obrigatória além de Cr\$ 500.000,00.

Art. 9º Ficam suprimidos o parágrafo único do art. 38 e alínea «c», do § 1º do art. 43, do Decreto-lei n.º 2.206.

Art. 10. Fica acrescentado um parágrafo ao art. 45, do Decreto-lei n.º 2.206, com a seguinte redação:

«Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos créditos distribuídos ao D.F.C., podendo todavia ser utilizado pelo próprio Departamento, desde que o conceda a um seu servidor, com a finalidade de maior rapidez no abastecimento».

Art. 11. O limite constante do art. 47, § 3º, do Decreto-lei n.º 2.206, passa a ser de Cr\$ 1.000,00.

Art. 12. O art. 48, do Decreto-lei n.º 2.206, passa a ter a seguinte redação:

«Art. 48. Nas aquisições de caráter urgente ou excepcional, pagas pelo regime de adiantamento, não poderão ser dispensadas as exigências contidas nas instruções e normas sobre padronização e especificação de material».

Art. 13. Para o cumprimento do disposto no art. 50, do Decreto-lei n.º 2.206, fica revogado o art. 5º do Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, e restabelecidos os órgãos ai mencionados na forma que se encontravam àquela data, atualizadas as remunerações, vencimentos e gratificações, de acordo com a legislação vigente, tomando-se por base o disposto no Decreto n.º 11.101, de 30 de dezembro de 1942.

Art. 14. Fica restabelecida a «Conta de Estoque do D.F.C.», criada pelo Decreto-lei n.º 3.296, de 22 de maio de 1941 e regulada no Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945, não se aplicando ao Departamento Federal de Compras a restrição contida no art. 18, do Decreto-lei n.º 9.813, de 9 de setembro de 1946.

Art. 15. Ficam criadas 2 (duas) Contadorias Seccionais, da Contadoria Geral da República, cujos dirigentes exercerão a função gratificada FG-2, para isso criadas no quadro de pessoal do Ministério da Fazenda, passando aquelas Seccionais a funcionar junto às Agências A-2 e A-3.

Art. 16. Às agências A-2 e A-3 é aplicável, no que couber, o disposto no Decreto-lei n.º 7.205, de 29 de dezembro de 1944.

Art. 17. Os serviços das agências serão executados por funcionários e extranumerários do Ministério da Fazenda, de acordo com o que constar do Decreto do Poder Executivo, distribuindo e lotando pessoal dos quadros e tabelas existentes.

Art. 18. Às aquisições a serem feitas pelo D.F.C., para abastecimento de repartições em Brasília, quando efetuadas por suas agências, é aplicável o constante no art. 4º, do Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945.

Parágrafo único. Para efetuar tais aquisições, o D.F.C. poderá utilizar a Conta de Estoque, prevista na alínea «a» do art. 7º, do mesmo Decreto-lei n.º 7.584.

Art. 19. O Departamento Administrativo do Serviço Pùblico tem o prazo de 120 (cento e vinte) dias para cumprir o disposto no § 1º, do art. 13, do Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945, sob pena de responsabilidade pessoal de seu Diretor-Geral que, para isso, fica autorizado a tomar as medidas que se façam necessárias.

Art. 20. Para atender às despesas com a execução desta lei no corrente exercício, fica aberto ao Ministério da Fazenda o crédito especial de ..... Cr\$ 3.000.000,00, outro crédito especial de Cr\$ 1.000.000,00 ao Departamento Administrativo do Serviço Pùblico, e outro crédito especial de ..... Cr\$ 200.000,00 ao Tribunal de Contas, considerando-se todos automaticamente registrados e distribuídos pelo Tribunal de Contas aos órgãos mencionados.

Art. 21. Esta lei entrará em vigor à data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

#### *Justificação do projeto*

Usando de método didático, justificaremos o projeto, observando sua seqüência.

Art. 1º A menção aos dispositivos legais vigentes faz-se necessária, a fim de provar que não se trata de matéria nova e sim de sua atualização.

Art. 2º Para atender às necessidades, propõe-se a criação de agências, sem o que não será possível dar cabal desempenho aos serviços.

Art. 3º A fim de atender às necessidades, face à criação dos órgãos, é proposta a criação dos cargos e funções gratificadas necessárias.

Art. 4º Para o indispensável controle deverá haver delegações do Tribunal de Contas, junto às agências do D.F.C., e por isso propõe-se a criação daquelas.

Art. 5º O que aí se encontra é indispensável, mesmo porque, no momento, há dúvidas e interpretações, segundo as quais as disposições legais mencionadas não estariam vigentes e uma nova lei, a elas expressamente se referindo, dissipará dúvidas e mal-entendidos.

Art. 6º Os arts. 24 e 25 do Decreto-lei n.º 2.206 vêm sendo tomados como revogados, embora de absoluta necessidade. Por isso, mister se faz que a nova lei expressamente declare sua plena vigência.

Art. 7º Tem havido má interpretação na aplicação do art. 33, do Decreto-lei n.º 2.206, e por isso convém nova redação. Além disso, dada a mutabilidade do orçamento federal e para não fugirmos ao espírito que presidiu à elaboração daquele Decreto-lei, a nova redação procura enquadrar nos verdadeiros propósitos o diploma.

Art. 8.º Dada a desvalorização da moeda, é indispensável a atualização dos limites constantes do Decreto-lei n.º 2.206, contidos nos arts. 36 e 37, o que o projeto procura fazer.

Art. 9.º As supressões propostas visam corrigir um grave êrro, bastando notar que o contido na lei vigente torna-a inexequível, impondo-se, assim, a supressão, a qual será moralizadora.

Art. 10. A inclusão proposta é de alta valia. Com ela, evitar-se-á uma grande evasão de créditos, pelo uso do regime de adiantamento, constituindo isso uma verdadeira burla ao princípio da centralização das compras.

Art. 11. A elevação do limite decorre da desvalorização monetária.

Art. 12. No caso, trata-se da correção de uma improriedade de linguagem. Não se compra por adiantamento e sim paga-se, donde ser necessário corrigir o êrro constante da lei.

Art. 13. A medida proposta é de evidente necessidade, a tal ponto que já foi objeto de proposição apresentada à Câmara dos Deputados em 1954, pelo saudoso Lúcio Bittencourt (Projeto n.º 4.589-54). O projeto daquele parlamentar encontra-se justificado e não iremos aqui fazer melhor. Rendemos homenagem àquela inteligência de escola que a fatalidade nos roubou.

Art. 14. A interpretação dada a dispositivo do Decreto-lei n.º 9.813 exige uma correção e o que propomos visa reparar o mal de que a administração de material vem padecendo. Existe a «Conta de Estoque» legalmente (Decreto-lei n.º 7.584), entretanto não funciona devido a interpretações. Adotado o que propomos, desaparecerão as dúvidas e poderão ser conseguidos todos os benefícios que aquela conta deve proporcionar.

Art. 15. A criação é tão justificável quanto a das Delegações do Tribunal de Contas e a exemplo do constante no Decreto-lei n.º 7.205.

Art. 16. A semelhança de tratamento é recomendável, pois tôdas as agências deverão encontrar similitude nos seus procedimentos.

Art. 17. A forma proposta evita o aumento de quadro ou tabela, já que serão aproveitados servidores existentes, procedendo-se a uma redistribuição. Deste modo combate-se o excesso de pessoal, quando novos serviços são criados sem que resulte em aumento de pessoal.

Art. 18. O proposto visa facilitar as aquisições, máxime, tendo em vista as que serão feitas para o abastecimento das repartições em Brasília.

Art. 19. É incompreensível que, passados quatorze anos, o D.A.S.P. ainda não haja cumprido o que a lei lhe determinou; por isso os têrmos da medida proposta.

Art. 20. Os créditos indicados são necessários e nada indica que sejam gastos integralmente, mas, só nos limites da necessidade.

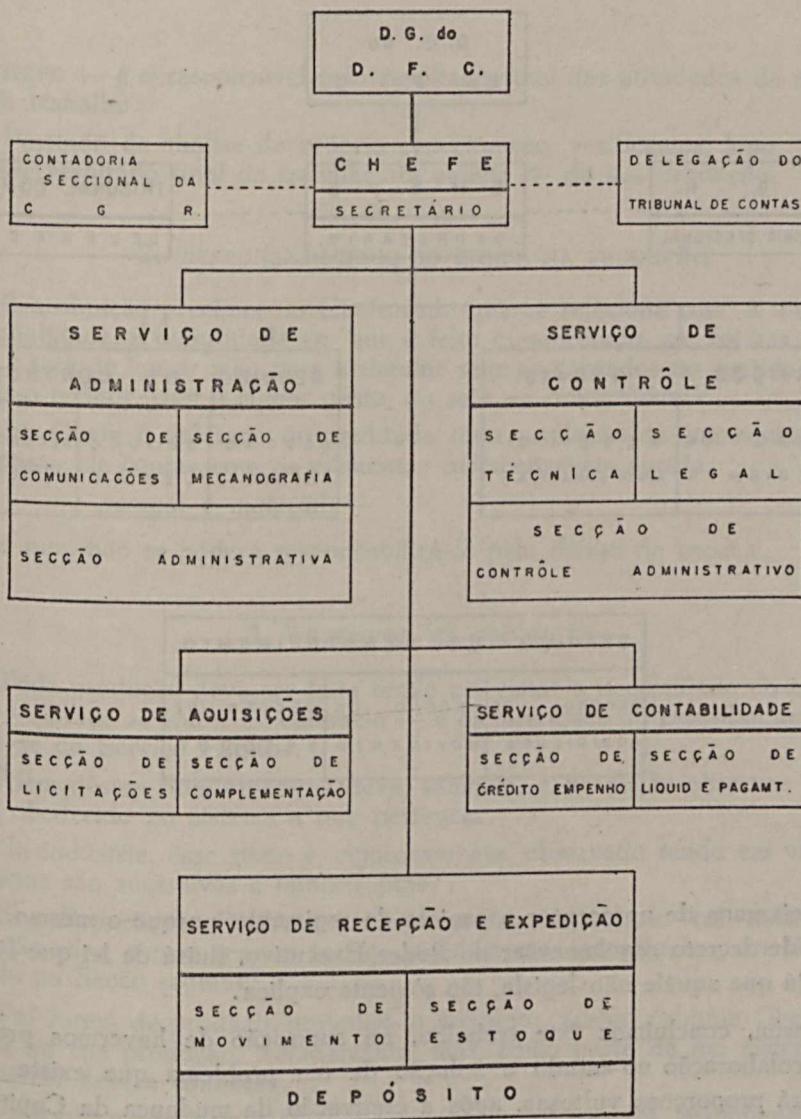
#### CONCLUSÃO

Pensamos ter justificado o projeto que apresentamos. É de tal evidência a necessidade das medidas sugeridas que dispensariam justificativas, mas manda a boa norma que as apresentemos.

Anexo, oferecemos possíveis organogramas das Agências a serem criadas nas cidades do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte. (Anexos 1 e 2).

ANEXO I

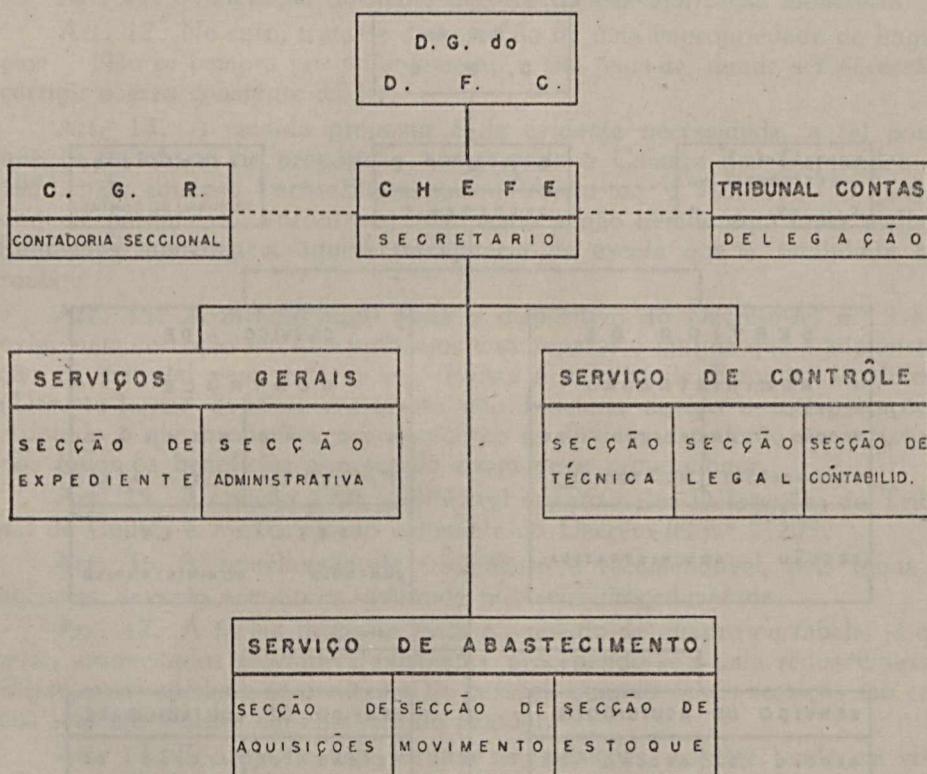
AGÊNCIA DO D.F.C. - A-2  
ORGANOGRAMA



## ANEXO 2

## AGÊNCIA DO D.F.C. - A-3

## ORGANOGRAMA



Deixamos de apresentar o projeto de regimento porque o mesmo, sendo objeto de decreto regulamentar do Poder Executivo, fluirá da lei que fôr baixada, já que aquêle não legisla, tão sômente explica.

Assim, concluímos êste trabalho, na suposição de havermos prestado nossa colaboração no estudo e solução de um problema que existe e que assumirá proporções vultosas, após a efetivação da mudança da Capital Federal para Brasília.

## *Chefia e Produção*

ZELYR XAVIER

**C**HEFE — é o responsável pelo resultado final das atividades de sua equipe de trabalho.

Partindo da análise da própria conceituação, verificamos, logo, tratar-se — esse resultado final do trabalho da equipe — da sua *produção*.

### 2. RESPONSABILIDADE DO CHEFE NA PRODUÇÃO

É atribuição precípua do Chefe tudo que se relacione com a produção: sua qualidade, a quantidade em que é feita e, sobretudo, as formas de que deve e terá de lançar mão para estimular seus empregados no sentido de conseguir o melhor, com o menor gasto, ou seja — *produtividade*.

Ao Chefe é debitada ou creditada tôda produção de sua equipe, desde que possa êle contar com os elementos indispensáveis àquela:

— *pessoal e material* —

sem o que, não se poderá responsabilizá-lo pelo débito da mesma.

### 3. OBJETIVOS NA PRODUÇÃO

Tôda produção deve ser feita tendo em vista: a necessidade do consumidor — quando se tratar de comércio — e os interesses do contribuinte — tratando-se do Serviço Público.

Além dêsses dois objetivos deve, também, a produção observar o ritmo a ser obedecido no sistema a que pertencer.

Na indústria, êsse ritmo é, rigorosamente, observado tendo em vista que as etapas são sucessivas e ininterruptas.

Nas Repartições Públicas, também se faz necessário tal observância, pois, não raro, ocorre ser um serviço rapidamente despachado para ficar empilhado na Seção seguinte.

Tal forma de produzir prejudica o conjunto, assim, nenhum Chefe deve pensar na sua produção, isoladamente, mas, como parte de um sistema cujo mecanismo deverá conhecer.

Produzir muito nem sempre é bom índice se não fôr acompanhado de baixo preço de custo.

Também não basta que haja grande venda, com preços elevados — isto faz com que o produto comece a ser mal feito e a clientela mal servida.

O ideal é atingir o «rendimento ótimo» que consiste em: boa qualidade, quantidade suficiente e a bom preço de custo, proporcionando justo preço de venda.

Esse deve ser o objetivo de todo Chefe no sentido de que sua produção atenda, de fato, à sua finalidade social de bem servir.

#### 4. ELEMENTOS DA PRODUÇÃO

##### 4.0 — *Pessoal — sua importância na produção*

Sob o ponto-de-vista econômico, os elementos classicos da produção são:

- a) Natureza — elemento passivo é a matéria-prima.
- b) Capital — é o elemento que fornece os meios, os instrumentos.
- c) Trabalho — é o elemento impulsionador dos outros dois. É realizado pelo elemento humano, que é o principal, na produção.

Se este elemento falhar, de nada valem os outros dois.

Os autores preocupavam-se, sobretudo, com a máquina, mas, nos últimos vinte anos, a preocupação maior passou a ser com o elemento humano.

Isto começou porque, até à 1.<sup>a</sup> guerra mundial, a economia era o fim e o homem o meio de alcançá-la — foi a chamada «era do homem econômico», pois, a preocupação era do lucro, acima do bem-estar humano.

Após a 2.<sup>a</sup> guerra, o homem passou a ter sobre si as atenções da sociedade, constituindo esta a «era do homem social», quando, então, o dinheiro passou a ser usado a serviço do bem-estar humano.

Compreenderam, finalmente, que o homem era, de fato, o mais significativo, que, sem él, nada poderia ser feito e, consequentemente, o seu bem-estar teria influência benéfica na obtenção de maior lucro na produção.

Um homem bem nutrido, lógicamente, produz mais que um subnutrido.

Modernamente, a preocupação não se limita, apenas, ao problema da fome, para resolver os problemas do homem. Avançou até chegar, também, à solução dos problemas psicológicos do ser humano.

Desta preocupação surgiram estudos vários sobre o modo como equacionar e solucionar tudo que pudesse interferir na produção através do seu elemento mais representativo — o *homem*.

##### 4.1 — *Material — como instrumento na produção*

Para que se produza é necessário material que deverá ser de acordo com o objetivo ou tipo de produção a ser lograda.

Assim, é o material, nas mãos do Chefe, um dos instrumentos, o meio pelo qual él conseguirá seu objetivo, seu fim — a *produção*.

Com os modernos estudos de Psicologia a preocupação constante dos administradores passou a ser o pessoal, embora seja da integração dos dois elementos — *pessoal e material* — que resultará o produto final.

Dêste modo, ambos devem ser encarados pelo Chefe com especial atenção a fim de que se possa tirar o máximo de rendimento pelo uso de métodos e princípios científicos dos quais resultará, forçosamente, produtividade e economia.

Um dos grandes problemas a enfrentar um Chefe quanto ao material diz respeito ao fornecimento na quantidade e ocasião desejadas.

Entretanto, o ritmo da produção não obedece ao do fornecimento o que impõe seja o pedido feito com antecedência e guardado nos Almoxarifados.

Tal medida, porém, acarreta inconvenientes porque, contendo com os cortes geralmente sofridos pelos pedidos, as Repartições solicitam material em excesso.

Falta contrôle das partes fornecedoras e de critério justo nos cortes que, por vêzes, prejudicam o bom andamento de serviços que se vêm impossibilitados de prosseguir enquanto que em outras o dito material acha-se empilhado, sem uso!

Por isso, deve haver, sempre, contrôle do consumo real a fim de que os cortes sejam feitos, sómente, no excesso solicitado.

#### *4.2 — Orçamento — também como instrumento da produção*

O Orçamento é para o Chefe um dos meios através dos quais êle realizará seu trabalho e atingirá seus objetivos.

Deve, por isso, conhecer o lugar ocupado por sua unidade de trabalho no corpo do Orçamento do ponto-de-vista da quantidade de dinheiro de que disporá bem como o tempo em que deverá utilizá-lo.

### **5. ECONOMIA E PRODUTIVIDADE**

Ainda como decorrência da produção temos a economia de gastos — outra das responsabilidades do Chefe — e que para ser observada, torna-se necessário, por parte da Chefia, do conhecimento dos elementos da produção: pessoal, material e orçamento.

Não basta produzir muito, é preciso íntima relação entre a produção e os gastos (produtividade).

O Chefe precisa produzir o melhor, pelo mais baixo preço de custo, a fim de que o preço de venda seja, também, baixo. Só assim teremos uma produção econômica e elevado índice de produtividade.

Se a produção fôr grande, e o preço alto, embora não dê prejuízo, não atinge sua finalidade social nem é econômico.

Esta preocupação com o preço da produção é mais observada na empresa privada.

No Serviço Público só excepcionalmente isto é observado.

O normal é o desperdício em suas mais variadas formas.

Não há responsabilidade porque não há responsáveis.

Não há prestação de contas do gasto em função da produção.

Entretanto, há reflexos dessa irresponsabilidade na pessoa do contribuinte que pagará êsses desperdícios e ficará, também, privado de que êsses capitais fôssem empregados, de outras formas, em seu benefício.

## 6. CONHECIMENTOS NECESSÁRIOS AO CHEFE

### 6.0 — Gerais

Pela responsabilidade direta que tem o Chefe na produção de sua equipe, deverá êle ser dotado de qualidades, além de certas condições indispensáveis do ponto-de-vista cultural. Assim, não se pode admitir que um Chefe não possua boa cultura geral que lhe permitirá mais flexibilidade nas decisões e maior visão de conjunto.

Êsses conhecimentos devem ser exigidos de acôrdo com o nível da Chefia, assim, os Chefes responsáveis pelo serviço de uma equipe puramente técnica não precisarão conhecer assuntos de igual teor dos que serão exigidos a uma Chefia que, pela sua natureza, possuir até um corpo de «staff».

No 1.º caso, os conhecimentos técnicos deverão ser maiores, bastando alguns de Administração Geral, exigindo-se o contrário para o 2.º, isto é, amplos conhecimentos de Administração Geral e um mínimo de técnica, porque: «a medida que cresce a escala hierárquica, aumenta a capacidade administrativa e diminui a técnica», segundo HENRY FAYOL.

### 6.1. — Técnicos

Já sabemos que os conhecimentos, pelo Chefe, da técnica da produção vai depender do nível da Chefia e será, sempre, tanto menor quanto mais elevado fôr o seu nível.

Assim, numa obra de engenharia, o Chefe de um grupo de pedreiros não precisará ser um alto convededor de ciências complexas, mas, sobretudo, entender do modo como deverá ser feito, melhor, o trabalho de pedreiro a que se propuser.

Ao contrário, aquêle que dirigirâ como Chefe de tópo, precisará ser, obrigatoriamente, Engenheiro a fim de que possa supervisionar a parte técnica do serviço, e tratar, também, dos problemas gerais da construção, isto é, pessoal, compra de material, controle de gastos etc.

Neste caso, técnico por excelência, deverá o Chefe ser, também, técnico, mas, embora ajude, não é exigido, em todos os casos de Chefia, que o supervisor seja um especialista na técnica da produção da emprêsa, é preciso, isto sim, que êle possua informações, as mais gerais, sobre a mesma.

Como exemplo podemos citar o ex-Ministro SALGADO FILHO que, embora civil, foi, e com êxito, Ministro da Aeronáutica.

### 6.2. — Administração Geral

São os meios através dos quais a emprêsa realiza seus fins.

Assim, uma emprêsa, para conseguir seus objetivos — *atividades específicas* — lança mão das atividades-meios, de cujos conhecimentos a Chefia não pode prescindir.

São êles: pessoal, material, Orçamento etc.

## 6.2.0 — Pessoal

Do ponto-de-vista do pessoal, deve a Chefia conhecer como administrá-lo, a fim de que, com o emprêgo de princípios e normas da referida técnica, consiga o objetivo final a que visa a gerência do elemento humano: a eficiência ou seja — o máximo, o melhor, no menor espaço de tempo possível e a inteiro contentamento de tôdas as partes interessadas.

As atividades da Administração de Pessoal são:

- 1.<sup>a</sup>) Atrair e obter pessoal qualificado para a organização
- 2.<sup>a</sup>) Manter êsse pessoal na organização
- 3.<sup>a</sup>) Aperfeiçoar e especializar o pessoal
- 4.<sup>a</sup>) Criar e manter elevado o moral dos servidores
- 5.<sup>a</sup>) Criar prestígio para a organização.

A atração ou obtenção de pessoal qualificado dependerá de seleção adequada, precedida de recrutamento bem cuidado.

Para manter o pessoal na organização devem ser usados todos os meios, ainda que para isso seja necessário elevar os salários.

Aperfeiçoar e especializar — é o treinamento em cursos, dentro ou fora do serviço, cuja responsabilidade é, notadamente, do Chefe.

O moral elevado do grupo vai depender do tratamento dado pela Chefia aos seus subordinados: mesmos direitos e vantagens, promoções justas, enfim, quando, de fato, a Chefia sabe impor-se, não transgredindo normas que possam prejudicar o grupo, parcial ou totalmente.

Criar prestígio para a função pública é tido como responsabilidade fundamental da Administração de Pessoal.

Para isso, deve o Chefe pôr em execução os quatro princípios que asseguram e mantêm tal prestígio e que representam a filosofia da Administração do Pessoal.

São êles:

*Princípio da imparcialidade* — quando o serviço é feito imparcialmente, com hierarquia na entrada dos processos e o trabalho é feito de acordo com os regulamentos existentes.

*Princípio da neutralidade* — sem pressão política, servir não a homens, mas a princípios, normas e regulamentos.

*Princípio do anonimato* — produzir em nome da Administração e não no de quem produz, sem propaganda pessoal, portanto.

*Princípio do mérito* — quando as funções de pessoal (recrutamento, seleção, promoção, etc.) são executadas à vista do valor pessoal dos candidatos, face às exigências dos órgãos. É a base ética do comportamento moral da Administração.

Para lograr os objetivos da Administração de Pessoal realizam-se funções que, segundo MOSHER, são 26.

Pela importância, podemos enumerar as seguintes:

*Promoção* — visa a estimular o servidor no trabalho. Deve ser, sempre, tendo em vista o mérito de cada um.

*Avaliação da eficiência* — é o problema mais importante da Administração de Pessoal e envolve outras funções: enquadramento, estágio probatório e promoção vertical. É o julgamento direto do Chefe sobre o servidor no sentido de verificar o que ele está dando e o que o cargo exige dele.

No Serviço Público a aplicação de tal função seria de grande valor para o serviço mas desastrosa para o pessoal — poucos continuariam nos seus cargos!

Como função auxiliar da avaliação da eficiência aparece o treinamento que muito poderá fazer para que o funcionário alcance índice de produção desejado.

A *Assistência e Previdência Social*, em 1880, foi por OWEN considerada um fator de produção, assim, quanto maior fosse a assistência dada ao empregado, mais ele produziria.

— Consiste no auxílio imediato ou mediato ao servidor através de: férias, creches, auxílios financeiros, pecúlios etc.

No Brasil, o exemplo máximo de Assistência Social é o I.R.B. onde, nos cinco andares que o compõem, três são destinados ao bem-estar dos funcionários.

*Relações Humanas no trabalho* — foi a grande descoberta do após guerra.

MOSHER, STAHAL, KINGSLEY — concluíram que a preocupação de ordem técnica cedeu lugar à solução dos problemas de relações humanas, considerando-se mais importante formar Chefes e depois o grupo do que, apenas, técnicas sem conhecimento da Psicologia de grupo.

Dêstes estudos chegaram à conclusão que a ação da Chefia sobre a produção é de 80%, enquanto aos servidores cabiam, apenas, 20%.

As relações da Chefia sobre o grupo são indispensáveis, cabendo-lhe estimulá-lo, fazendo-o sentir-se como membro importante do sistema.

O Chefe eficiente deve adotar uma atitude democrática e desprezar o tipo de comportamento adotado pelos Chefes autocratas e aristocratas, sempre que possível.

Para isso, deverá fazer sentir a seus subordinados que elos têm: direitos e vantagens, direito de defesa, de opinar, assegurados na regulamentação adequada.

Para disciplinar as funções temos as normas, práticas e atividades.

Sobre funcionários, encontramos normas, práticas e atividades, nos seguintes documentos: Constituição, Estatuto, Leis, Decretos, Regimento, Regulamentos, Portarias, Circulares, Jurisprudência etc.

A observação e o conhecimento de tais documentos darão, ao Chefe e ao servidor, um equilíbrio entre direitos e vantagens e deveres e obrigações, pois, fixam os limites que não deverão ser transpostos por qualquer dos dois.

### 6.2.1. — *Material*

Relativamente ao material, deve o Chefe conhecer os princípios e métodos de que se utilizará para conseguir produtividade e economia.

Preliminarmente, porém, ter informações sobre como deverá proceder para adquirir o material de que necessitará em seu trabalho.

A compra deve, também, obedecer a certos requisitos dos quais o 1.º é que sejam determinadas as espécies de produtos a serem adquiridos, seguida esta fase pela previsão do volume a comprar e, finalmente, pela fixação do tempo na entrega.

Deve a compra acompanhar as condições e tendências dos mercados, pois, a política da produção vai depender da boa ou má política que foi observada na compra.

O tipo de material a ser adquirido deve ser bem especificado a fim de melhor orientar o fornecedor e o consumidor e, muitas vezes, informações valiosas são prestadas ao consumidor no sentido de ajustar melhor o material às suas necessidades, pelo próprio fornecedor, em virtude da observância de tal requisito.

No que tange a prazo e quantidade, deve o Chefe, sempre, pedir em quantidade e prazo razoáveis, para que possam ser atendidos por maior número de fornecedores, possibilitando melhor escolha do produtor e das condições de compra.

Sempre que possível, deve o Chefe simplificar a chamada burocracia que, geralmente, é a responsável pela desistência de fornecedores e elevação dos preços.

A nomenclatura do material é, por vezes, também, fator dificultoso para sua aquisição, devendo por isso, ser o mais simples possível e tornado público às firmas concorrentes a fim de que as mesmas conheçam o nome técnico que, nem sempre, é o mesmo usado no comércio.

Esses são os cuidados preliminares na compra.

Abordaremos, agora, a compra propriamente dita.

Os artigos são grupados em classes cujo fornecimento é feito, sendo mesma classe, pelo mesmo fornecedor.

Assim, há os artigos de papelaria, de couro, ferragens, etc.

Feita a concorrência pública para o material de que necessita o órgão, deve o mesmo estabelecer: qualidade, quantidade, prazo de entrega e formas de pagamento.

Recebidas as propostas devem elas ser julgadas tendo em vista o que foi pedido na concorrência bem como as melhores condições apresentadas.

A firma vencedora fará, então, um contrato no qual serão estabelecidas as obrigações de ambas as partes.

Começará, então, por parte da repartição, um controle do prazo a fim de que o fornecedor não acarrete prejuízos ao ritmo da produção com o atraso ou falta do cumprimento do que lhe foi exigido.

Cumprido o contrato pela entrega do material pedido, deve o mesmo ser contado e inspecionado quanto à qualidade, pelos métodos exigidos a cada caso.

Satisfeitas essas exigências, será efetuado o pagamento que encerra a compra.

#### 6.2.2. — ORÇAMENTO

É o Orçamento o programa, o plano de trabalho a ser realizado pelo Presidente da República através dos diversos setores da Administração Pública.

É por isso também chamado lei de meios, porque de fato fornece os meios necessários à consecução das atividades gerais e específicas do Estado.

Guardando as devidas proporções, o orçamento de uma pequena unidade de trabalho é o programa de sua ação, para um ano, traduzido em cruzeiros ou recursos.

Deve o Chefe interessar-se junto à alta administração no sentido de que suas verbas sejam majoradas e mantidas, segundo as necessidades do seu serviço.

Tal medida visa a que seu plano de trabalho e expansão não se vejam prejudicados por falta dos elementos de que precisará, pois, por vezes, se torna necessário certo tipo de material e despesas com pessoal específicas de determinado serviço e imprevistas na verba geral das mesmas. Se fôssem resolvidos pela verba geral, nem sempre poderiam ser realizados.

Entretanto, há, também, desperdícios no uso do numerário, quando, feitos os gastos necessários «torram-se» os cruzeiros restantes a fim de que não haja cortes no Orçamento vindouro.

É errado esse critério como o é, também, o de cortar pelo fato de haver saldo, sem consultar o órgão interessado sobre as reais necessidades daquele.

Relativamente ao Orçamento, cabe ao Chefe fixar seus objetivos tendo em vista os meios orçamentários disponíveis e o prazo para sua realização e, sobretudo, zelar para que os dinheiros públicos ou privados, no caso da empresa particular, sejam funcional e honestamente utilizados.

### 7. FATORES E CONDIÇÕES DETERMINANTES DO AUMENTO OU BAIXA DA PRODUÇÃO

#### 7.0 — O meio

Os estudiosos sobre os fatores que, de alguma forma, atuam na produção, aumentando ou baixando seu índice, concluíram que:

— o meio é fator importante na produção, desde a iluminação até as instalações adequadas ou não, da empresa.

### 7.1 — O salário

Pode aumentar, consideravelmente, a produção.

Coube a EMERSON criar um sistema de remuneração pelo qual os acréscimos de salários decorriam das proporções do aumento do rendimento.

GANTT estabeleceu prêmios àqueles que realizassem as tarefas fixadas.

Mas, sobretudo, no adequado das

### 7.2. — Técnicas de pessoal

é que encontraremos a solução do problema da baixa na produção, pelo uso de formas capazes de alcançar o rendimento máximo e o êxito completo da emprêsa.

## 8. CONCLUSÕES

À vista do exposto e face a outras inferências, podemos concluir:

a) A grande e principal função da Chefia é *produção*, é rendimento máximo, é produtividade ótima de sua unidade de trabalho.

b) Para lograr a contento sua finalidade, a Chefia, necessariamente, que dispor de *pessoal, material, recursos financeiros, afora instrumental, organização e métodos de trabalho, além de equipamentos e instalações adequados*.

c) De todos os fatores da produção, a Chefia verifica que o mais expressivo, o dinamizante dos demais, é, sem dúvida, o *homem*, o potencial humano disponível.

d) Todos os elementos da produção merecem cuidados especiais, mas, reconhecidamente, o *homem* é o que mais atenção tem que receber da Chefia.

e) Para aumentar a produtividade, além do emprêgo racional dos demais fatores, deverá a Chefia participar ativamente da Administração do Pessoal da emprêsa, influindo no recrutamento, na seleção, no estágio probatório, nas promoções, nas transferências e comissões, no bem-estar do empregado, na política de salários e estímulos e, sobretudo, na realização de estudados programas de treinamento que visem a mais e mais eficiência de cada servidor.

f) Uma das atribuições da Chefia é, reconhece-se hoje, a de treinar sua equipe, com o objetivo precípua de conseguir que cada empregado faça mais, melhor, em menos tempo, com menor gasto e a inteiro contentamento de todas as partes interessadas — numa palavra — *produção crescente*.

g) Lançando mão dos modernos conhecimentos de *relações humanas no trabalho*, a Chefia poderá, como nunca, sistematicamente, lograr aumento da produção de seu grupo de trabalho.

h) Reconhecendo a Chefia que salário é importante para o empregado, mas consideração é, também, tão ou mais importante para o moral do servidor, contínuas elevações de nível de produção têm sido conseguidas.

i) Dando exemplo de que aplica e fazendo sua turma aplicar os *princípios de imparcialidade, neutralidade, etc.* a Chefia poderá promover satisfação permanente de todos e aumentar a produção para mais desejáveis padrões.

j) Esforçando-se a Chefia, diuturnamente, em ser *democrática, positiva, inspiradora, sobretudo, líder e não capataz*, com isso conseguindo colaboração total do grupo, recordes de produção (ou seja *produtividade*) são logrados.

# INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÉNCIAS

## ADMINISTRATIVAS

### *Colóquio de San Remo*

Por ocasião do XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado em Wiesbaden, Alemanha, em setembro de 1959, reuniu-se o Conselho de Administração do IICA, que, entre outras deliberações, tomou a de modificar, parcialmente, a forma das reuniões anuais que são realizadas nos intervalos dos Congressos trienais.

É que, na opinião do Conselho, está provado que as mesas-redondas, realizadas nos dois anos correspondentes ao intervalo entre os Congressos, vinham-se transformando em pequenos congressos, dado o grande número de participantes. Eram assim, formas de reunião muito trabalhosas, requerendo anualmente o preparo de documentação praticamente idêntica à dos congressos.

Por essas razões, decidiu o Conselho que em 1960 a reunião tome a forma de «colóquio», havendo em 1961 uma mesa-redonda mas com participantes convidados.

Tomarão parte no Colóquio apenas os membros do Conselho de Administração, os membros dos Comitês Permanentes, os membros das Seções Nacionais e os representantes dos Estados membros. Assim, em vez de 200 ou 300 participantes, apenas 100 são esperados.

O Colóquio de 1960 será realizado em San Remo, sob os auspícios do governo municipal no período de 22 a 25 de junho.

Serão focalizados os seguintes temas:

- «Assistência Técnica em Administração Pública — Lições de experiência e aperfeiçoamentos possíveis».
- «Relações Públicas em Administração».
- «Organização governamental para desenvolvimento econômico a longo prazo».

Devido ao caráter preparatório da reunião, não foram solicitados relatórios aos diversos países.

Para cada tema será designado um relator, que deverá fazer uma exposição ampla do tema, resumir a documentação existente e trabalhos feitos por outras organizações sobre o mesmo tema e propor um questionário detalhado que servirá de base aos trabalhos posteriores do IICA.

Os questionários que forem preparados pelos relatores, depois de discutidos, tomarão forma definitiva e serão distribuídos pela IICA aos seus Estados membros e demais países em que haja Seções Nacionais ou correspondentes.

O IBCA já solicitou ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, ao Departamento Administrativo do Serviço Público e à Comissão Nacional de Assistência Técnica, do Ministério das Relações Exteriores, informações e relatórios referentes a serem debatidos.

Com essa medida, o Brasil estará em condições de se apresentar em San Remo com elementos seguros para informar os relatores e fornecer dados para os questionários.

Além das reuniões de estudos, haverá uma sessão do Conselho de Administração e reuniões das Comissões Permanentes do IICA.

## ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

### *Síntese da Formação de Nossa Espírito Municipal*

YVES DE OLIVEIRA

Diretor da Escola de Sociologia e Política da Bahia

**N**ão seria possível estudar-se a atual doutrina municipalista sem uma análise dos antecedentes do que poderíamos chamar da Municipalidade brasileira. Mesmo que a Municipalidade brasileira só começasse a ter existência real com a Lei de 1.<sup>º</sup> de outubro de 1828. Anteriormente a esta data, o Município em nosso País tinha as características administrativas de Portugal. Estábamos em pleno Brasil colonial e sob o império das leis e regulamentos portuguêses, que por sua vez tiveram origem nas leis romanas. A Municipalidade brasileira, no início, acumulava as funções administrativas e judiciárias.

No Brasil-Colônia o Município era regido pelas Ordenações Filipinas. Verificamos certas disposições as mais importantes tratadas referentemente ao Município pelo Código Filipino. No Título LXII, § 67, relativamente às finanças das Municipalidades. Duas terças partes das rendas eram destinadas às despesas do Conselho Municipal. Já no título LXV regulamentava o Conselho Municipal, e disciplinava as atribuições dos juízes ordinários. No Título LXV, §§ 22 e 23, dispunha sobre os almotacês em face das atividades dos juízes ordinários. Nos §§ 73 e 74 deste Título, nós verificamos a regulamentação das atividades dos juízes das vintenas, isto é, que não tinham competência para julgar todos os crimes, e nas questões que não versavam sobre bens de raiz. No Título LXVI, disciplinava as funções dos vereadores, os quais na linguagem da época eram os membros da Câmara, Cúria ou Assembléia do Município que o representavam, e administravam as rendas pelo regulamento de 30 de julho de 1591. Essa corporação, também, se chamava Comuna, Conselho e Mesa de Vereação. A expressão Câmara significava, como ainda significa, a reunião dos vereadores. A corporação dos vereadores chamava-se Municipalidade. Com a Lei de 1.<sup>º</sup> de outubro de 1828, a Municipalidade brasileira tornou-se uma corporação meramente administrativa, sem acumular mais as funções judiciárias.

No Título LXV, §§ 40 e seg., regulava as fintas, processo usado para todas as aperturas e despesas extraordinárias, a que o Conselho se via obrigado. Regulava, por sua vez, as Ordenações, as taxas e despesas. No Título LXVI, de 1.<sup>º</sup>, estabelecia que duas eram as reuniões semanais para a Câmara, às quartas-feiras e aos sábados. Nos Títulos LXVI a LXXI, tratava do tipo primitivo de organização da colônia, admitido pelo Código

de D. MANOEL, promulgado em 1521, quanto aí, ao modo de organização, competência e sistema eleitoral. No Título LXVII, § 6.º, referente à chamada «eleição de barretes». No Título LXVII, § 8.º, sobre a confirmação da eleição do vereador. No Título LXXX, determinando que as funções do procurador são de caráter fiscalizante, embora ficasse ao cargo das rendas do Conselho. No Título LXX, estabelecendo as atribuições de um Tesoureiro, que exercia sua função em alguns conselhos. No Título LXXI, tratando das atividades do escrivão da Câmara. No Título LXXII, situava o escrivão da Almotaceria. No Título LXXIX, § 29, referindo-se aos juízes ordinários, chamados também Juízes da terra.

Eram, em linhas gerais, as matérias importantes de caráter municipal, regulamentadas no Brasil-Colônia, pelo Código Filipino ou Ordenações do Reino de Portugal. Até aí, não poderemos afirmar que houvesse a doutrina municipalista, tal como se entende hoje, com o mesmo fundamento, que a informa no presente. Todavia, verificamos a plena revelação de um sentido municipal, de valorização da vida local, naquela época tão remota. Poderíamos afirmar sim, sem sombra de dúvida, que naquela época o Direito Municipal antecedeu ao Direito Constitucional brasileiro (Verificar, em complemento, o nosso «Curso de Direito Municipal»<sup>(1)</sup> a respeito, com o pensamento doutrinário do consagrado mestre, o saudoso Prof. ALCIDES GRECA, da Argentina).

#### BRASIL-REINO

No Brasil-Reino, presenciamos uma decisão importante, a de n.º 37, de 11 de setembro de 1817, na qual se declarava a maneira como deveriam se proceder nas câmaras, quando falecessem, ou fossem substituídos os vereadores.

#### A CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DE 1824

1 — A 1.<sup>a</sup> Constituição Brasileira de 1824 — A independência do Brasil deu-se em 7 de setembro de 1822. A nossa organização municipal regia-se pelas leis portuguesas. Com a primeira Constituição Imperial de 25 de março de 1824, traçando o arcabouço político e administrativo do país, as instituições municipais brasileiras começaram a ter um princípio de regulamentação. A Constituição Imperial, nos seus arts. 167, 168 e 169, prevencia:

«Art. 167. Em todas as cidades e vilas ora existentes nas mais, que para o futuro se criarem, haverá Câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas».

Art. 168. As Câmaras serão eleitas e compostas do número de Vereadores que a Lei designar, e o que obtiver maior número de votos será o presidente.

<sup>(1)</sup> *Curso de Direito Municipal* — Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 2.<sup>a</sup> edição — 1958.

Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e tôdas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por Lei regulamentar».

JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO em 1857, conceitua <sup>(2)</sup> «A população de cada cidade, vila ou município forma, pela natureza das coisas, uma sociedade especial, uma existência particular e própria, uma unidade, uma congregação de indivíduos que faz sim parte do Estado, mas que tem seus direitos próprios, suas idéias comuns, suas necessidades análogas e seus interesses idênticos que demandam regulamentos apropriados às suas índoies e especialidades».

Assinala JOAQUIM PIRES MACHADO PORTELA que os textos dos arts. 167 e 168 da Constituição do Império do Brasil foram cópias fiéis da Constituição Portuguesa de 1821. <sup>(3)</sup>

#### A LEI MUNICIPAL DE 1.<sup>º</sup> DE OUTUBRO DE 1828

Os Municípios não podiam continuar administrados pelos genéricos dispositivos da Constituição do Império de 25 de março de 1824 (arts. 167, 168 e 169).

Diante da realidade, os governantes daquela época só tinham um caminho, a elaboração de uma lei geral sobre a vida municipal. Isto foi feito em data de 1.<sup>º</sup> de outubro de 1828.

Esta lei trazia em seu bojo duas reformas essenciais: a eleição direta e a supressão de funções judiciárias. O processo eleitoral novo fez cessar o antigo regime «de confirmação expressa do Govêrno» dos eleitos.

Apesar desses salutares preceitos da nova Lei ela não deixou os Municípios com renda suficiente, ao contrário disto, manteve como muito bem acentua CARNEIRO MAIA a um legado ridículo das «Ordenações do Reino». <sup>(4)</sup>

Abolindo tôda a jurisdição contenciosa das Câmaras Municipais, não há dúvida de que contribuiu, muito acertadamente, para dar nova paisagem à nossa vida política e administrativa.

Dentre os vultos do municipalismo do século passado não podemos esquecer a figura consagrada de JOAQUIM DE OLIVEIRA MACHADO, autor, dentre outros, do «Manual dos Vereadores». <sup>(5)</sup> Ele foi um municipalista consciente, não apenas um mero estudioso dos problemas municipais de sua época. Este trabalho é um repositório magnífico de estudo sobre a criação, eleição, instalação e suspensão das Câmaras; da natureza das Câmaras; das postu-

<sup>(2)</sup> *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, p. 316.

<sup>(3)</sup> *Constituição Política do Império do Brasil*, p. 132.

<sup>(4)</sup> *Obra citada*, p. 190.

<sup>(5)</sup> *Manual dos Vereadores* — Rio de Janeiro — B. L. Garnier, 1868.

ras, seu objeto, sanção, sua execução e recursos; orçamento municipal, receita, sua arrecadação; despesa, sua fiscalização; arrecadação e contabilidade; fiscalização; funcionários municipais, inclusive modelos vários para petição de licença, termo de depósito de finanças, crimes, guia de vacinação, contrato de obras ,etc.

#### CONCEITO DE MUNICIPALIDADE DE OLIVEIRA MACHADO

Inicialmente, JOAQUIM DE OLIVEIRA MACHADO começa a conceituar muito genéricamente a expressão municipalismo. (º) «não é o sistema científico concebido e disposto pelo simples engenho do publicista nem tampouco a tradição perdida de um poder histórico já gasto e esterilizado, pela ação de passado.

Participando, pela essência de sua espécie, alguma coisa de providencial, o poder municipal tira sua razão de ser da misteriosa lei da perfectibilidade que dirige os altos destinos dos povos, no lento e pausado curso de sua longa vida.

O reconhecimento prático e gradual dos direitos de personalidade à porfia de sangrentas lutas; a natural libertação das classes servas da tirânica opressão dos nobres do feudalismo; a necessidade da concentração da força do número para repelir a influência subjugadora do clero; as concessões generosas de certas franquias com que os príncipes premiarão os serviços do povo desta ou daquela localidade; o influxo benéfico, enfim, das idéias da igualdade, profusamente derramando sobre a face do orbe, pelas doutrinas de Cristianismo, eis a síntese dos elementos históricos sociais, que impedirão o desenvolvimento do municipalismo nos últimos períodos da idade antiga e primeiros das subsequentes».

Passa, em seguida, a fazer uma rápida análise em torno da realidade brasileira, apontando alguns defeitos da lei de 1.º de outubro de 1828 e do funcionamento das Câmaras municipais, acentuando no final do seu excelente prefácio: (7) «Hoje que os raios do judicial e contencioso estão aclaramados, a expensa das luzes do século, já é tempo de fazer passar a instituição municipal pelo cadinho de uma revisão acurada, sendo aferida pelos princípios e verdades que a ciência do direito público tem sabido acumular.

Já se teria se os autores da reforma adicional à nossa Constituição não houvessem entregue rendidas à descrição e algemadas nossas municipalidades às assembléias legislativas provinciais, a quem outorgaram soma excessiva de larguezas políticas com profundo sacrifício das já minguadas regalias municipais.

Tirais a tutela rigorosa imposta às Câmaras pelo ato adicional; dar-lhes movimentos mais livres no desempenho de suas funções; alargai a esfera de suas atribuições na ordem administrativa, sem contudo quebrar o vínculo da unidade político-governamental; engrossai as fontes de suas rendas tirando

(º) Obra citada acima, p. 9.

(7) Obra citada acima, p. 13.

ao tesouro ou à província aquelas que mais de perto atingem aos habitantes das localidades; traçai a linha dos serviços materiais a seu cargo com a iniciativa exclusiva de sua decretação; renovai metade de seus membros de dois em dois anos para que mais circulem as evoluções dos sentimentos populares e seja posto em prova o mérito de cada eleito, e a ação das Câmaras, em vez de tímida e acanhada, será enérgica e eficaz.

*O municipalismo tornar-se-á a escola prática da educação política do povo, o noviciado acessível e elementar dos homens de estado.*

A integridade nacional será assegurada em todos os ângulos do Império e a homogeneidade de civismo a partilha comum de todos os cidadãos.

Reformemos, enfim, não remendemos, exclama o ilustre «Visconde do Uruguai».

#### O ATO ADICIONAL E OS MUNICÍPIOS

O Ato Adicional, de 21 de agosto de 1834, trouxe, sem dúvida, alterações legais sobre a matéria municipal, do seguinte teor: <sup>(8)</sup>

«Art. 10 — Compete às mesmas Assembléias legislar (referente às Assembléias Provinciais) :

IV — Sobre a polícia econômica municipal, precedendo propostas das Câmaras.

V — Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios.»

O fato é que as Assembléias Provinciais absorvem, lamentavelmente, os poderes dos Municípios, nessa fase histórica da vida política brasileira.

ANTÔNIO JOAQUIM RIBAS referindo-se ao famoso Ato Adicional em relação às Câmaras Municipais esclareceu interpretando os dispositivos dessa lei: <sup>(9)</sup> «É também certo que a sua autonomia não é completa, mas só porque se acham como que sob a tutela das assembléias provinciais quanto à fixação de suas rendas e despojos, a fiscalização delas, a decretação das providências relativas à polícia e economia municipal (Ato Ad. art. 10 §§ 3º a 7º, art. 11 § 3º, e Lei de 12 de maio de 1840 arts. 1º e 2º); como porque de seus atos há recurso para os presidentes de província e para o Governo imperial, quando a matéria fôr meramente econômica e administrativa (Lei de 1.º de outubro de 1828 art. 73).»

VICENTE PEREIRA DO RÉGO, em seu livro de Direito Administrativo de 1877, estuda a história das Câmaras Municipais. Interpretando a legislação da época sobre o assunto, assinala com certo destaque metodológico: <sup>(10)</sup>

<sup>(8)</sup> YVES DE OLIVEIRA — *Curso de Direito Municipal* — obra citada, p. 259.

<sup>(9)</sup> *Direito Administrativo Brasileiro* — Rio de Janeiro — 1866 — p. 195.

<sup>(10)</sup> *Compêndio ou Repetições Escritas Sobre os Elementos de Direito Administrativo* — Recife — D. F. das NEVES GUIMARÃES — 1877, p. 89.

«Estas atribuições são relativas aos diferentes interesses da sociedade municipal e compreendem os direitos de regulamento, *deliberação* e *informação*.»

Continuando:

«1.º) Há objetos que interessam só ao presente, a cujo respeito tem a Câmara Municipal o *direito de regulamento*, e as suas deliberações são executórias, sem aprovação expressa da autoridade superior.

2.º) Há objetos que podem interessar o futuro e alterar o patrimônio das municipalidades, e a cujo respeito tem a Câmara *direito e a iniciativa de deliberação*; mas as suas deliberações devem ser seguidas da sanção do Presidente e do poder legislativo provincial.

Assim é quanto aos atos que respeitam ao exercício do direito de propriedade, exceto os atos puramente administrativos, como sobre a polícia e economia municipal, sobre a fixação das despesas municipais, os impostos para delas necessários, e os meios de ocorrer às despesas dos municípios, sobre o orçamento das respectivas comarcas sobre a criação e supressão dos empregos municipais e estabelecimentos dos seus ordenados, etc. (Ato Adicional, art. 1.º §§ 3.º e 7.º).

Para todos estes atos é necessária aprovação que compete aos diferentes graus da hierarquia do Estado, segundo a natureza das deliberações, cuja iniciativa é exclusivamente reservada à Câmara Municipal. Essa aprovação deve ser expressa, é o complemento necessário da deliberação; não pode, pois, ser suprimida por uma simples presunção; é enfim, uma formalidade substancial.

3.º — Há, finalmente, objetos que interessam ao município, mas de um modo mais indireto, e então a Câmara Municipal tem apenas um *direito de informação*; isto é, de ser *ouvida*, ou uma atribuição meramente *consultiva*.

Citamos o texto das considerações de VICENTE PEREIRA DO RÉGO para mostrar que houve realmente, com o Ato Adicional, uma diminuição considerável de poder, outrora reservado às Câmaras Municipais no Brasil. É que, com o Ato Adicional, as Assembléias Provinciais passaram a ter competência em assuntos pertinentes às Municipalidades, tais como sobre desapropriação por utilidade municipal (§ 3.º, do art. 10, do Ato Adicional); política e economia municipal, precedendo propostas das Câmaras (§ 4.º, do art. 10, do Ato Adicional); fixação das despesas municipais, e os impostos para elas necessários, etc. (§ 5.º, do art. 10 do Ato Adicional); fiscalização do emprêgo das rendas municipais e das contas de sua receita e despesa (§ 6.º, do Ato Adicional); criação e suspensão dos encargos municipais e estabelecimentos de seus ordenados (§ 7.º, do art. 11, do Ato Adicional); autorização para que as Câmaras Municipais pudessem contrair empréstimos (§ 3.º, do art. 11, do Ato Adicional).

Em homenagem, muito especial, ao Visconde do Uruguai, pelo senso crítico que se manifestou no seu precioso livro — «Estudos Práticos Sobre a Administração das Províncias no Brasil», — na parte referente ao Ato Adicional, transcrevemos abaixo, uma das mais belas páginas escritas em nosso país, de condenação ao centralismo a que levaram o regime político

de então, com o sacrifício dos podêres que tinham as antigas Câmaras Municipais: <sup>(11)</sup> Quanto às municipalidades não as temos dignas dêsse nome. Nas grandes Províncias, sobretudo, são numerosas as municipalidades, não podem as Assembléias provinciais, ocupar-se delas sériamente.

Ficarão as Câmaras Municipais pelo ato adicional mais peadas que antes, e à tutela em que estavam dos Presidentes de Província acresceu a rigorosíssima das Assembléias provinciais.

Os autores do ato adicional criarão um poder provincial em cujas mãos centralizarão o municipal.

As Assembléias provinciais compete pelo ato adicional legislar, sobre a polícia e economia municipal; legislar sobre a fixação das despesas e impostos municipais; sobre a criação e supressão dos empregos municipais. As Câmaras Municipais são meras pupilas.

A Assembléia provincial regula objetos puramente municipais, não pode a Assembléia Geral revogar ou alterar aí coisa alguma.

O ato adicional descentralizou do Poder Geral completamente, com razão, o que era puramente provincial sobre muitos pontos.

*Centralizou, porém, vigorosa e completamente nas Assembléias provinciais o que era puramente municipal.*

*Não temos nas Províncias verdadeiras municipalidades. Foram entregues amarradas às Assembléias provinciais.*

Tem-se medo das Câmaras Municipais? Não se poderia com mais razão tê-lo das Assembléias provinciais? Não têm estas abusado em muito maior escala? Não têm estas muito maior campo e grande facilidade para ultrapassarem suas atribuições?

Os negócios mais ou menos importantes das municipalidades dependem únicamente das Assembléias provinciais.

Por que desenvolveu e alargou o ato adicional o direito consagrado no art. 71 da Constituição, únicamente a respeito das Assembléias provinciais e não a respeito das municipalidades? Não são as municipalidades a primeira, a menos perigosa escola de liberdade?

Tem-se querido remendar o sistema da lei de 1.º de outubro de 1828, filha de inexperiência do seu tempo, sistema municipal completamente desvirtuado pelo ato adicional.

Na minha opinião o que existe hoje não admite simplesmente remendos. Exige completa reforma.

É preciso adotar a base e o sistema inglês e o americano, com certas cautelas para segurar a instituição nos seus princípios. É preciso fazer voltar para os municípios um poder que dêle tirarão e centralizarão nas capitais das Províncias nas Assembléias provinciais.

<sup>(11)</sup> *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil — Tomo I — Rio de Janeiro, B. L. Garnier, 1865, p. VIII.*

É preciso fixar e definir bem o que é puramente municipal, e sómente pode prejudicar os municípios.

O ato adicional matou, como veremos, as liberdades municipais. Que liberalismo! Que progresso!

Temos tido e temos por aí muitas municipalidades que têm administração e administração péssimamente os seus municípios, apesar de o fazerem debaixo da direção absoluta das Assembléias provinciais. E como têm dirigido algumas Assembléias os seus próprios negócios e os das municipalidades? Deploravelmente.

Os males que deploramos podem vir das municipalidades. Também das Assembléias provinciais.

Aprenda cada um com o que lhe diz respeito de perto; e especialmente o responsabiliza.

Se voltássemos para o antigo poder, estariam em muito pior estado. Divida-se o poder e a responsabilidade.

O ato adicional descentralizou o poder provincial do geral. Assim convém a muitos respeitos. Centralizou o poder municipal nas Assembléias provinciais. O poder geral não trata de negócios provinciais e dos municipais. O poder chamado municipal não é poder entre nós.

A liberdade política é toda uma só, única para todo o Império. É a lei geral.

Liberdade política provincial? O que é liberdade política provincial? Em que difere liberdade política de uma Província da de outra? A Província não é uma divisão política, mas administrativa. E as liberdades municipais, onde estão elas entre nós? O ato adicional matou-as.

Entretanto nenhum povo pode ser livre sem instituições livres municipais. Que o digam a Inglaterra e os Estados Unidos.

O Ato Adicional não deu ao País aquilo de que necessitava. Não conteve o seu espírito municipal, informador de nossa formação histórica e política, fazendo predominar, sem razão, um centralismo administrativo absorvente e condenável, mesmo que tenha ajudado a fortalecer as Províncias num momento realmente em que estas precisavam de encontrar a sua justa posição política e administrativa.

#### A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891

Com a República no Brasil, em 15 de novembro de 1889, outra organização foi dada aos municípios mais consentânea com as suas funções; mais autônomos ficaram e com melhor delineamento legal as suas atribuições.

O projeto do Governo Provisório estava assim redigido: <sup>(12)</sup>

«Art. 67. Os Estados organizar-se-ão por lei suas, sob o regime municipal, com estas bases:

1.º) autonomia do município, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse;

2.º) eleitividade da administração local.

---

<sup>(12)</sup> Obras Completas de Ruy Barbosa — A Constituição de 1891; p. 91.

Parágrafo único — Uma lei do congresso organizará o município do Distrito Federal.»

O texto definitivo da Constituição Federal de 1891, ficou com a redação seguinte:

«Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.»

ALFREDO VARELA declara que: (¹³) «O federalismo é, desde 1831, a mais ardente e mais generalizada aspiração do Brasil.»

#### A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934

A Constituição Brasileira de 1934 alterou para melhor, inegavelmente, o dispositivo do art. 68 da Constituição de 1891, ficando com a redação seguinte:

Art. 13 — Os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo que respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:

I — à eleitividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquél ser eleito por esta;

II — à decretação dos seus impostos e taxas e arrecadação e aplicação das suas rendas;

III — à organização dos serviços de sua competência.

§ 1.º — O Prefeito poderá ser de nomeação do governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

Inovou a Constituição Brasileira de 1934 também quanto às fontes de renda dos municípios estabelecendo de forma clara, quais os impostos e taxas que competiam aos mesmos, assim enumerado:

§ 2.º — Além daqueles de que participam ex-vi do art. 8º, § 2.º, 10, parágrafo único e dos que lhe forem transferidos pelo Estado, competem aos Municípios:

I — O impôsto sobre licenças;

II — os impostos predial e territorial urbanos cobrados sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III — o impôsto sobre diversões públicas;

IV — o impôsto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V — as taxas sobre serviços municipais.

(¹³) *Direito Constitucional Brasileiro* — 1902, p. 41.

### A NOVA FASE DO MUNICIPALISMO BRASILEIRO

#### *A Constituição Brasileira de 1946*

Com a Constituição Brasileira de 1946 surgiu a nova fase do municipalismo. O conceito de federação sofreu o seu mais veemente impacto. Elevando o Município na atual Constituição Brasileira à mesma categoria institucional que a União e os Estados-Membros, alterou-se a fisionomia, em igualdade de situação jurídica das demais esferas de Governo, no que diz respeito à competência política, administrativa e financeira. Entre os princípios constitucionais da União, conforme prescreve o art. 7.º, nº VII, letra e, figura o princípio da autonomia municipal. Assim, uma nova feição trouxe o regime político-constitucional brasileiro com a Carta Magna de 1946, de sentido nítidamente municipalista, consubstanciada em uma descentralização política e administrativa em três graus, e não em dois como era de nossa tradição federalista.

O art. 28 da atual Constituição Brasileira prescreve:

Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada:

I — pela eleição de Prefeito e dos Vereadores;

II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

#### *Tributos Municipais*

O art. 29 da Constituição brasileira de 1946 está assim redigido:

Art. 29 — Além da renda que lhes é atribuída por força dos parágrafos 2.º e 4º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios os impostos:

I — Predial territorial urbano;

II — De licença;

III — De indústrias e profissões;

IV — Sobre diversões e profissões;

V — Sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

A referência aos parágrafos 2.º e 4º do art. 15 diz respeito aos impostos sobre combustíveis e sobre impôsto de renda.

Um dos pontos básicos do regime político brasileiro é o da autonomia financeira dos municípios, no que respeita à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas.

#### *10% do Impôsto de Renda*

O § 4.º do art. 15, da mesma Constituição, destinou 10% do impôsto de renda, tributo de caráter nacional, aos Municípios, a fim de melhorarem as suas fontes de receita.

### 30% de Excesso de Arrecadação dos Estados

O art. 20 dessa Carta Política inseriu a obrigação de os Estados-membros entregarem aos Municípios também 30% do excesso de arrecadação. Este preceito, lamentavelmente, ainda não é cumprido por uma minoria de governadores de Estado.

Enquanto isto, a emenda constitucional n.º 1 encontra-se no Parlamento Nacional, alterando para melhor a discriminação de rendas do País, em favor dos Municípios brasileiros.

### DESCENTRALIZAÇÃO E ESPIRITUALIZAÇÃO DO ESTADO MODERNO

A descentralização e a espiritualização do estado moderno são o conseqüário da vida hodierna. O Estado centralista não suporta mais o ônus de suas funções fechadas a determinadas zonas de influência e de civilização, ditando ordens e a tudo querendo subordinar, no seu afã de comando absorvente. Não. O Estado moderno se descentraliza, sem perder, contudo, a sua unidade de ação soberana, ou muito restará fazer contra a sua absorção de podêres, pelos homens e comunidades distantes de sua influência imediata e longe de seu alcance político e administrativo, social e humano.

Por sua vez, o conceito espiritualista da vida ganha consagração sem deixar o homem de valorizar o aspecto material dos fenômenos, na proporção em que êsse aspecto material possa contribuir para a sua espiritualidade e felicidade, portanto. O Município é uma entidade política da sociedade local, segundo a escola sociológica de CARMONA ROMAY, AHRENS, AZCÁRATE, GINER, SAVIGNY, HOSTOS, CARRERA, JÚSTIZ, CAPABLANCA e outros. Estes conceitos da escola sociológica caracteriza-se: a) pela eleição democrática dos governantes; b) pelo *Home rule*, isto é, pela autonomia municipal em função do Estado; c) pela personalidade jurídica própria; d) pelo contrôle judicial sobre órgãos e atos.

### SUPERAÇÃO DO CONCEITO DE FEDERAÇÃO

Em nosso país, o conceito de federação está superado, ou, no mínimo, reformado. Bem sabemos das dificuldades dos autores em conceituar o que seja Federação. Todavia, pretendemos situá-lo numa média de opiniões e tendências, como sendo: a descentralização política e administrativa em dois graus. Reparai bem, «em dois graus»: a União e os Estados Membros. Isto é a Federação, no seu conceito mais ou menos exato. E o Município onde fica, nessa Federação? Como acentua CASTRO NUNES, êste é unitário em relação aos Estados-membros. Na Federação tal qual se nos afigura dentro do conceito da ciência, o Município não aparece como entidade em detalhe, na organização política e administrativa do País, isto é, na sua Carta Magna. Veja-se, por exemplo, na Constituição da Argentina e na de outros países.

No Brasil, assistimos à sua Constituição Nacional de 1946 incluir até o Município entre os princípios constitucionais da União! Isto é a mais aberrante deturpação do conceito de Federação! O que há no atual regime constitucional brasileiro é uma descentralização em termos absolutos, do concei-

to de federação, completando-se uma descentralização do Estado moderno ao máximo. Como quer que seja, na vida hodierna, o Município readquire o seu prestígio e determina um conceito de vida que não o desconheça, mas, pelo contrário, o exalte, com o seu próprio fundamento, dentro da civilização moderna, e de acordo com as justas aspirações das coletividades.

#### A REPÚBLICA MUNICIPALISTA

O que precisamos é assentar em termos definitivos, positivos de doutrina e de Direito, a superação daquele conceito de federação, avançando-se numa caracterização político-constitucional do Brasil, descentralizada em três graus: União (Nação), Estados-Membros e Municípios, a fim de configurarmos uma nova definição do Estado. Marchamos, sim, para uma República Municipalista. Este é o nosso caminho... Procuraremos unir os nossos propósitos doutrinários, com elevação, senso de oportunidade e coesão de pensamento, sem o que tudo ficará no sonho ou na utopia. Não recuaremos, entretanto, diante das dificuldades de nossa caminhada, porque até agora parece havermos conseguido vencer as primeiras e mais difíceis resistências encontradas, com ânimo forte, energia criadora e tolerância.

#### 1. CONCEITO ATUAL DE MUNICIPALISMO

1. A doutrina municipalista impregna, na sua filosofia, um conteúdo eminentemente valorizador do homem, sem distinções regionais e econômicas, financeiras, raciais, climatéricas, sociológicas ou psicológicas, éticas ou morais. Procura corrigir as desigualdades humanas, fruto da inoperância e da falta de consciência racional na distribuição da riqueza da terra e das condições geográficas. Essa é a nossa meta filosófica. Esse o nosso rumo científico, dando ao homem, onde quer que él estaja, um mínimo de condições de civilização moderna, através da solução dos problemas de base, principalmente os de transportes, energia elétrica e educação.

Outorgando ao homem tais condições de civilização moderna, em termos não só individuais, mas comunitários, também, através de soluções coletivas, possibilitaremos vida melhor para cada indivíduo e cada agrupamento social. Não separamos, nem isolamos as soluções individuais das soluções coletivas, das comunidades propriamente ditas, nem permitiremos que predomine o atual e chocante contraste entre as regiões geograficamente consideradas, que apresentam como hoje em dia num mesmo momento da história da humanidade, paisagens diferenciadas no campo do progresso e da técnica.

Que haja diferenças regionais; nunca, entretanto, tão intensas e tão absurdas como as que assistimos, com os nossos olhos perplexos e estarrecidos, testemunhando o modo contrastante por que estão vivendo homens e povos, em estágios muitas vezes diversos de civilização, numa mesma hora e num mesmo instante...

Se tivermos contribuído, com nossa parcela de esforços, para corrigir essa desigualdade, que não é só individual, mas profundamente coletiva, não há dúvida de que estaremos tranquilos com a nossa consciência e recompен-

sados com as incompREENsões. Não lutaremos por posições político-partidárias, dentro da rigidez dêsses conceitos; outrrossim, pelo homem universamente falando, pela humanidade geográficamente considerada e pelo nosso País, contra as desigualdades existentes entre as suas comunidades, aberrantes desigualdades, essas, comprobatórias de erros e de equívocos doutrinários e filosóficos.

Eis aí um dos objetivos da doutrina municipalista, que amanhã substituirá, num futuro determinado, as obsoletas teorias ainda existentes e que deveriam já estar mumificadas no arquivo da história ou num museu de antiguidades por outras mais consentâneas com o grau de civilização que já atingimos. Não podemos admitir que se fale mais ao homem com promessas de um frio lirismo político, consubstanciado na chamada e hipotética igualdade de todos perante a lei. A igualdade de todos perante a lei só se pode dar com a possibilidade de se dar também a cada indivíduo idêntica oportunidade de usar e obter os instrumentos de civilização moderna. Essa igualdade teórica já se pode constituir um tema ultrapassado para os dias em que vivemos.

O homem tem que conciliar os elementos espirituais com os meios materiais, fruto da técnica e do industrialismo modernos. Sem essa conciliação, num mundo demográficamente denso, profundamente concorrente, saturado de privilégios e de injustiças, não será possível mais ao homem viver sem uma melhor distribuição da riqueza da terra e sem o seu racional aproveitamento em nome de uma concepção de vida filosóficamente mais igualitária e tecnicamente mais racionalizada, que não esqueça os direitos do indivíduo nem negue o bem-estar coletivo de tôdas as comunidades ao mesmo tempo.

Não basta dar ao homem, em determinado lugar, o privilégio de poder usar os instrumentos de técnica moderna; é preciso mais do que isto: — dar a todos um mínimo de condições de vida que não incorra numa desigualdade injustificável, revoltante a tôda prova.

Esse ideal municipalista marcha acompanhando tanto o desenvolvimento técnico e industrial do mundo atual, quanto também o clima de desigualdades e de injustiças entre os homens e entre as comunidades ou agrupamentos sociais. Corrigir essas diferenças, lutar pelo aplaínamento adequado dêsses contrastes humanos e sociais, constitui a meta fundamental e o sentido teleológico da doutrina municipalista.

## 2. CONCEITO DE SUPERMUNICIPALISMO

2. Dar-se a cada homem e a cada comunidade um *mínimo* de condições de civilização moderna é o objetivo fundamental da doutrina municipalista, proporcionar a cada indivíduo e a cada comunidade o *máximo* de condições de civilização moderna, configura-se o que nós chamamos de supermunicipalismo.

Teria alguém definido o que seja supermunicipalismo e firmado o seu conceito em termos científicos? Ou estamos criando ou definindo algo que

não passaria de uma tentativa frustrada, desde os primeiros instantes? Ou será que a nossa convicção científica poderá algum dia realmente representar uma conceituação exata dessa expressão no mundo da ciência?

O que poderíamos recer é a falta de conceituação doutrinária dessa expressão. Todavia, não tememos o sorriso dos irônicos, nem aceitamos tranqüilos os aplausos dos adesistas. Desejamos antes e acima e tudo, nêste século da energia e da velocidade, e também do realismo e da positividade, não perder tempo, ou ficar envolvidos pelos preconceitos filosóficos e doutrinários revelados até o momento.

Para chegarmos ao *Supermunicipalismo*, temos de partir do conceito de *Municipalismo*. Não se pode compreender uma expressão sem conceituar a outra. O Municipalismo visa, no sentido filosófico, dar a cada Homem e cada Comunidade um *mínimo* de civilização moderna, no mesmo instante na história da humanidade. Acabar-se com esta desigualdade de tratamento social e humano, no seu conjunto filosófico, eis o fim mais profundo dessa doutrina. Como conseguirmos esse objetivo? Tirando-se de estágios primitivos, atrasados, em condições mais precárias de civilização muitos agrupamentos sociais e dando-lhes todas as condições mínimas de progresso e desenvolvimento. Assim teríamos alcançado o objetivo inicial, que seria proporcionar a cada homem e a cada Comunidade um *mínimo* de condições de civilização moderna.

E o *máximo*? E as áreas sociais que tivessem alcançado o grau *máximo* de civilização? E o Homem que tivesse podido superar o seu semelhante com uma concepção pragmática da vida a mais perfeita, na sua profundidade humana, psicológica, estética, social e ética? Como poderíamos situar o Homem e tais Comunidades que chegassem ao grau mais alto e mais progressista da convivência social? Um índice de civilização que permitisse, por exemplo, a utilização, pelo Homem, de consumo de energia elétrica por habitante de 1.000 kw., outro que permitisse o consumo individual de 10.000 kw? Nesse último caso, o Homem talvez tenha alcançado o grau máximo da civilização moderna, usando os fatores de progresso e desenvolvimento material, intelectual e moral em condições as mais perfeitas e adequadas. Encontramos aí o fundamento do conceito de *Supermunicipalismo*.

A civilização supermunicipalista será a civilização da era atômica! Será a civilização na qual o Homem e as Comunidades se elevarão ao grau *máximo* de perfeição humana, no progresso técnico, no desenvolvimento industrial, na estética, na ética e na adequação moral. Será que a inteligência do Homem permitirá uma era de igualdade consciente, de igualdade nascida da espontaneidade, de igualdade sonhadora, a mais bela e risonha imaginada pelo amor ao próximo como a si mesmo? Essa igualdade, fundada numa distribuição perfeita da energia atômica, equivalente a três milhões de vezes à do carvão mineral e a dois milhões à do petróleo, promanadas do urânia e do tório, é a inspiradora, em nossa fraca inteligência, da concepção do *Supermunicipalismo*: ideal supremo e sublime da grandeza humana e da perfeição social.

Se a humanidade não puder chegar a essa etapa superior de civilização, pelo menos sonhamos, num dia de lucidez, de esperanças e de idealismo, com esse sublime desiderato.

### 3. O MÉTODO MUNICIPALISTA DE PESQUISA — O ESTATÍSTICO

3. Os conceitos, ora emitidos, assinalam talvez uma linha de separação entre a fase pioneira, propriamente dita, do Movimento Municipalista e a fase atual em que estamos vivendo, de uma doutrina consolidada pelo seu sentido filosófico e pelo seu método de pesquisa, que é o estatístico. Não estamos encarando a vitória desse Movimento pelas manifestações exteriores de aplausos convencionais, fruto das possibilidades materiais de propaganda, incentivo ou difusão. Não. Esse aspecto, embora muito importante, para nós, é, nesse instante, secundário, ante a reflexão profunda dos fundamentos científicos da doutrina municipalista. O que ela vale pelo seu conteúdo doutrinário e o que encerra pelo seu colorido filosófico são os aspectos mais transcendentes e mais importantes dos dias atuais, em razão do tempo, e do espaço, dos homens e das coisas, da teoria e dos seus resultados práticos. Aí é que está a razão suprema de nossas lutas e dos nossos sofrimentos, de nossas vitórias e de nossas incompreensões! Aí é que está o fundamento perene dessa jornada de sonhos maravilhosos e dessa caminhada que parecia utópica! Aí é que está o prisma consagrador da longa peregrinação pelas fantasias do espírito e pelas indagações sociológicas.

Não temos a veleidade de fazer afirmações dogmáticas sobre a matéria tratada. Procuramos, sim, situá-las com espírito científico e clareza de objetivos pragmáticos, em benefício do Homem e das Comunidades. Visamos, por outro lado, a solução de fundamentais problemas humanos e coletivos que têm desafiado a inteligência e as condições mais indicadas de adaptação do Homem ao ambiente social em que vive.

O Municipalismo talvez seja o melhor caminho, o caminho mais indicado, pelo seu conteúdo filosófico e pelo seu método de pesquisa. Sem a ajuda de homens de boa vontade e de estudiosos mais indicados, não poderão ser analisadas e completadas as idéias aqui consideradas.

### 4. ETAPAS IMPORTANTES PARA O MUNICIPALISMO

4. O Movimento Municipalista marcha dentro dos planos estabelecidos pelos líderes. Há sempre em todos os Movimentos os idealizadores, os seus pioneiros e os seus consolidadores. Por isso o passo fundamental para qualquer jornada doutrinária é dar-lhe sentido filosófico e objetividade científica. Naturalmente isto é o mais difícil, contudo, o mais permanente e o mais profundo. Um Movimento doutrinário sem filosofia acaba no personalismo de seus líderes, desaparecendo com o tempo, em vez de alcançar um proselitismo substancial, ou um conteúdo ideológico adequado.

A história dos acontecimentos políticos e doutrinários do mundo está a nos ensinar que o caminho de uma boa liderança é sempre o mais difícil. O que mais requer são individualidades à altura desses altos e elevados propósitos científicos e sociais. O Movimento Municipalista não ficará no papel, nas Cartas de Municípios oriundos dos congressos realizados nem na cabeça idealista de muitos de seus líderes. Ele tem que se projetar objetivamente, de evoluir dentro de certas normas preestabelecidas, examinando-se, de vez em quando, as metas alcançadas, as suas vitórias e os seus erros, os seus pensamentos doutrinários e a realidade social objetivamente considerada.

Esse exame de consciência na evolução do Movimento Municipalista talvez tenha o seu ponto culminante nos dias atuais em que o mesmo vive, naturalmente, dentro dessa primeira etapa de consideração filosófica e doutrinária. Por isso a nossa preocupação é grande: não por causa de influências pessimistas, mas pela evolução mesma da doutrina municipalista, que alcançou um grau considerável, em tão pouco tempo. Desejamos, por isso mesmo, não deixar que a sua evolução prossiga sem os exames e reexames, as consultas constantes com os companheiros e as trocas de informações permanentes. Temos metas difíceis em nossa frente, metas perigosas e merecedoras de especial estudo. Com o Movimento Municipalista, não visamos alcançar um pôsto ou uma função pública à custa do engôdo ou da mentira, da falsa doutrinação ou do sofisma da inteligência. Não. Mais altos são os nossos propósitos, os valorizadores do Homem e das Comunidades, onde quer que êle ou elas estejam, dando-lhes as melhores condições de civilização moderna.

#### PROGRAMA DOUTRINÁRIO DO MUNICIPALISMO AMERICANO

Ao completar vinte anos de inauguração da I Reunião do Congresso Interamericano de Municípios, bem assim dez anos de lançamento do Manifesto conjunto com ALCIDES GRECA, que intitulamos «Postulados do Municipalismo Americano», depois de examinar a evolução e a realidade doutrinária, política e científica do Municipalismo em nosso Continente, numa modesta contribuição para se estabelecer, de forma definitiva, um roteiro geral das idéias fundamentais desse Movimento, elaboramos e divulgamos, como fase complementar das considerações anteriores no VII Congresso Interamericano de Municípios, o «Programa Doutrinário de Municipalismo Americano», fonte inspiradora de uma filosofia de vida valorizadora de cada Homem e de cada Comunidade, dando-lhes um mínimo de condições de civilização moderna, no mesmo momento histórico.

#### *Aspecto Filosófico*

Considera:

- 1) A luta dos Municípios por uma filosofia de vida alicerçada no equilíbrio econômico, político, social e ético dos grupos sociais, e das Comunidades.
- 2) A prática da teoria da intermunicipalidade Universal, defendida por RUY DE LUGO VIÑA e em virtude da qual se torna extensivo aos Municípios o direito de cooperação internacional, como já vem acontecendo com a Comissão Pan-americana da Cooperação Internacional e o Instituto Interamericano de História Municipal e Institucional.

#### *Aspecto Político e Constitucional*

Visa:

- 1.º) A implantação em cada País da América da República Municipalista, baseada na descentralização política e administrativa, em três esferas do governo: a *União*, os *Estados-Membros* ou *Províncias*, e os *municípios*

(teoria do Estado Municipalista), a moldes do que ocorre com o Rio Grande do Sul, no Brasil, desde 1891.

2.º) A extensão, aos vereadores, da prerrogativa da imunidade que é outorgada aos deputados e senadores.

### *Aspecto Administrativo*

Objetiva:

1.º) Solução dos problemas de base e regionais do País, destacadamente os de transporte, energia elétrica e educação, visando o fortalecimento econômico da vida local.

2.º) Descentralização administrativa dos serviços de assistência e previdência tendo em vista facilitar o contato entre a instituição e o segurado, garantindo maior rapidez na concessão dos benefícios.

3.º) Elaboração de Códigos Municipais em cada Comuna, visando dar unidade às Leis locais, condensando quanto possível, em um só corpo legislativo, a matéria municipal.

4.º) Instituição do sistema de recrutamento para o serviço público pelo critério do mérito, não bastante porém, tão só selecionar, e sim também orientar e proceder a uma revisão periódica, devendo-se ressaltar a contribuição da psicotécnica para este importante e fundamental objetivo.

### *Aspecto Econômico*

Tem por objetivo:

1.º) Valorização dos planejamentos urbanos, rurais e regionais, dando-se ênfase administrativa aos problemas intermunicipais de base: transportes, energia elétrica e educação.

2.º) Cobrança de uma taxa de planejamento, nos Municípios, para elaboração dos planos e projetos do governo local.

3.º) Instalação sobre a forma cooperativa, de bancos regionais, destinados a servir de base a um futuro instituto de crédito municipal.

4.º) Cooperação entre os Municípios, para criação de sociedades de fins econômicos, quando a execução dos acôrdos intermunicipais o tornar necessário, podendo participar do empreendimento pessoas físicas ou jurídicas.

5.º) Apoio à reforma agrária que deverá realizar-se através da cooperação e do esforço conjugados dos três níveis de governo.

6.º) Incentivo à criação de Bancos dos Municípios, com o fim de reter no interior as fortunas ali formadas.

7.º) Participação efetiva dos Estados-Membros ou Províncias e Municípios nos lucros resultantes da exploração, industrialização e prospecção petrolíferas, no respectivo território; o que é reconhecido de absoluta conveniência.

*Aspecto Financeiro*

Pretende:

1º) A reforma das Constituições dos países americanos no sentido que se objetivem novas e específicas discriminações de rendas, visando o melhoramento das condições financeiras dos Municípios, terminando-se, de uma vez por tôdas, com o sistema de carência da renda pública municipal para a satisfação das funções da vida local.

2º) A instituição do Código Tributário Nacional, como medida indispensável à consolidação das esferas governamentais através de nítida delimitação dos campos de competência e de obediência às diretrizes básicas de uma política tributária definida em plano nacional.

3º) A percepção de quarenta por cento pelos Municípios, do total das rendas públicas arrecadadas no País, dentro em prazo razoável e de modo progressivo, mediante outorga de novos tributos.

*Aspecto Educacional*

Resolve:

1º) Considerar a educação um problema de base capaz de ajudar a solucionar a crise americana, acabando-se com o analfabetismo.

2º) Elaborar-se um plano geral do ensino rural, com a colaboração dos Municípios e de instituições interessadas no fomento agrícola.

3º) Intensificar o ensino profissional no interior americano.

4º) Propagar o ensino técnico, instalando-se os respectivos cursos ao lado de cada Ginásio do Interior, segundo o plano dos Centros Regionais de Educação.

5º) Valorizar o espírito universitário com o propósito de se encontrar uma filosofia de vida que torne mais feliz o homem e mais prósperas as comunidades, através principalmente da pesquisa, da investigação e da análise.

*Aspecto Científico e Didático*

Insiste:

1º) Considerar-se o Municipalismo uma ciência municipal autônoma, com metodologia própria.

2º) Incorporação aos planos de estudos por parte das Faculdades de Direito e Ciências Econômicas do Continente da disciplina denominada: «Direito, Ciência, Administração e Governo Municipais».

3º) Criação de institutos de altos estudos para peritos em administração municipal e urbanistas.

4º) Instituição sistemática em cada núcleo urbano de um plano de urbanismo.

5º) O ensino nas escolas primárias de noções sobre a doutrina municipalista, valorizando-se os problemas locais.

*Aspecto Sanitário*

Adota:

- 1.º) A resolução dos problemas de saúde pública, paralelamente com os de assistência social, não adiantando estudar um sem pensar no outro.
- 2.º) Elaboração de um plano geral referente aos serviços de suprimento de água e às rãedes coletoras em tódas as localidades americanas.
- 3.º) Assistência hospitalar em todos os Municípios devendo o Serviço de saúde do interior seguir uma orientação de medicina preventiva, de higiene, de profilaxia e de assistência pròpriamente dita.

*Aspcto Estatístico*

Tenciona:

- 1.º) Dar ênfase aos estudos estatísticos e relêvo às repartições especializadas dêsse gênero existentes nos países americanos, como fonte inspiradora de pesquisa e de análise dos fenômenos sociais.

*Aspecto Judiciário*

Tem em mira:

- 1.º) Maior unidade e prestígio para o Poder Judiciário.
- 2.º) Representação dos Estados-Membros ou Províncias no Supremo Tribunal de Justiça de cada País.
- 3.º) Estímulo aos magistrados do País incentivando-os ao estudo e aprimoramento das qualidades de cultura e as inerentes à técnica de julgar, influenciando doutrinariamente os seus julgados no sentido do fortalecimento da vida local.

*Aspecto Internacional*

Recomenda:

- 1.º) A manutenção de meios de cooperação municipal com as entidades dos países americanos e internacionais que se dedicam ao estudo e defesa dos problemas locais, valorizando-se o princípio de Intermunicipalidade Universal de RUY DE LUGO VIÑA, ao lado da execução dos postulados contidos nas Cartas de Recomendação dos Congresso Interamericanos e Internacionais de Municípios.

*Aspecto Moral e Ético*

Tem por objetivo:

- 1.º) Que o povo americano repudie e despreze a demagogia «política», o voto inconsciente, a ausência de espírito público, a desonestidade pessoal e a falta de caráter daqueles que têm parcela de direção na causa pública, visando-se com isso o *bem comum, a segurança e a justiça* em nome de uma melhor política democrática e de mais aprimorada educação cívica.

Pensamos, salvo melhor entendimento, que estas idéias constituem o fundamento da doutrina municipalista moderna.

# **DOCUMENTÁRIO**

## *Convênio Interamericano de Cooperação*

*(Projeto nº. 4.656-58)*

SOUTO MAIOR  
Deputado Federal

A Revista do Serviço Público tem sido, inegavelmente, um instrumento dinâmico a serviço da reorientação e da reformulação de um Municipalismo de novo estilo, integrado na realidade, e vinculado ao equacionamento exato dos problemas fundamentais das nossas Prefeituras e Câmaras, tendo em vista a busca e incessante formulação das providências concretas, urgentes e arrojadas que os referidos problemas estão exigindo.

Demonstração positiva dessa preocupação absorvente e dos inestimáveis serviços que a Revista vem prestando aos técnicos, autoridades e estudiosos da Administração Municipal, é a publicação, na presente edição, do Projeto de Lei nº 4.656-58, de autoria do eminentíssimo Deputado Federal SOUTO MAIOR, — contribuição de grande envergadura ao fortalecimento do Municipalismo. Dispõe o referido Projeto sobre o «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal; autoriza a realização de estudos e projetos especiais relativos à Operação Pan-Americana, e dá outras providências». A Justificação apresentada, na Câmara Federal, pelo dinâmico parlamentar, dispensa quaisquer comentários adicionais. Tanto nas Comissões Técnicas como no Plenário, a atuação do Deputado SOUTO MAIOR tem sido das mais expressivas e patrióticas. Expressão de cultura, valor pessoal e infatigável dedicação aos superiores interesses do País, o Representante pernambucano é, ao mesmo tempo, um dos mais autorizados e prestigiosos Líderes do Movimento Municipalista, pelos seus inúmeros trabalhos em defesa das reivindicações e necessidades básicas das Comunas.

*(Nota da Redação).*

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Projeto nº 4.656-58

*Dispõe sobre o «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal; autoriza a realização de estudos e projetos especiais relativos à Operação Pan-Americana»; e dá outras providências.*

(Do Sr. Souto Maior)

ÀS COMISSÕES DE RELAÇÕES EXTERIORES, DE ECONOMIA E DE ORÇAMENTO  
E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores fica expressamente autorizado a colaborar com a Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal («Inter-American Municipal Organization», «Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal»).

Parágrafo único. A participação do Ministério das Relações Exteriores nos estudos, projetos e atividades da referida Instituição e respectivas Entidades associadas realizar-se-á de acordo com os dispositivos do «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal», estabelecido nos termos da presente lei.

Art. 2º O Ministério das Relações Exteriores deverá entrar em entendimentos imediatos com a Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.), tendo em vista a elaboração do «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal», em função dos seguintes objetivos fundamentais:

I — realizar pesquisas e estudos especiais, formular recomendações ou sugestões concretas, tendo em vista o advento da operação Pan-Americana, sua divulgação continental, aperfeiçoamento e progressiva implantação;

II — promover inquéritos e elaborar projetos específicos — no quadro geral das metas preferenciais da Operação Pan-Americana — a respeito dos seguintes problemas: a) Erradicação do subdesenvolvimento e do pauperismo nos Municípios do Continente; b) Desenvolvimento planificado dos Municípios (Obras, Empreendimentos e serviços de desenvolvimento econômico, social e cultural; — Planos Diretores das Cidades; — Modernização Administrativa);

III — Examinar, comparar e divulgar as exigências de desenvolvimento p'ani'cado dos Municípios em andamento nas 21 Repúblicas Americanas;

IV — Estimular e levar a efeito, por intermédio da Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal («Inter-American Municipal Organization», «Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal»), um programa continental de intercâmbio cultural, assistência técnica, formação profissional, bolsas de estudos e cursos especializados, em matéria de Governo e Administração Municipal.

Art. 3º O «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» definirá as bases e diretrizes da participação do Brasil na execução conjunta e

descentralizada dos objetivos, empreendimentos e programas consubstanciados no artigo anterior, em igualdade de condições com os demais países integrantes da Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal («Inter-American Municipal Organization», «Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal») e Entidades associadas.

Art. 4º A Associação Brasileira de Municípios (ABM) acompanhará junto aos órgãos técnicos do Ministério das Relações Exteriores a elaboração do «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal», colaborando com os mesmos em todas as fases da execução do trabalho, em regime de íntima articulação e encaminhando-lhes toda a documentação necessária, inclusive as contribuições técnicas, teses, estudos, projetos, indicações, recomendações, e anais das Reuniões dos Congressos Interamericanos de Municípios já realizadas: I — em Havana, Cuba, em 1938; II — em Santiago, Chile, em 1941; III — em Nova Orleans, Estados Unidos, em 1950; IV — em Montevidéu, Uruguai, em 1953; V — em San Juan, Pôrto Rico, em 1954; VI — em Panamá, Panamá, em 1956; finalmente, a VII ora em pleno andamento, no Rio de Janeiro (1958).

Parágrafo único. O «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» deverá incorporar ao seu texto os principais resultados das mencionadas Reuniões que traduzem interesses, reivindicações e problemas básicos dos Municípios do Continente.

Art. 5º O «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» fortalecerá e disciplinará as relações de colaboração e assistência recíproca entre o Ministério das Relações Exteriores e as Instituições ou Entidades vinculadas ao estudo dos problemas de Governo e Administração Municipal nas 21 Repúblicas do Continente. Neste sentido, — e considerando a necessidade de ser prontamente aprovado, ratificado e celebrado o Convênio ora estabelecido, — promoverá o Ministério das Relações Exteriores, por intermédio de seus Representantes Diplomáticos, urgente articulação e negociações preliminares com:

I — O Secretário Geral da Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal (Inter-American Municipal Organization) com sede permanente em Havana, Cuba, e denominado «Comisión Pan-Americana de Cooperación Inter-Municipal;

II — Com as Organizações Nacionais de Cooperação Intermunicipal que se encontram em pleno funcionamento o que são as seguintes:

- 1º) Argentina: Instituto Argentino de Estudios Municipales — Buenos Ayres.
- 2º) Brasil: Associação Brasileira de Municípios — Rio de Janeiro.
- 3º) Canadá: Canadian Federation of Mayors and Municipalities — Montreal.
- 4º) Colômbia: Asociación de Municipios de Colombia — Bogotá.
- 5º) Costa Rica: Liga Costaricense de Municipalidades — San José.
- 6º) Cuba: Organización Cubana de Cooperación Intermunicipal — La Habana.
- 7º) Chile: Conferência Nacional de Municipalidades — Santiago.

- 8<sup>a</sup>) Ecuador: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas — Quito.
- 9<sup>a</sup>) El Salvador: Corporation de Municipalidades de la Republica de El Salvador — San Salvador.
- 10<sup>a</sup>) Estados Unidos da América do Norte: The American Municipal Association — Chicago, Illinois.
- 11<sup>a</sup>) Guatemala: Conferência Nacional de Municipalidades — Guatemala.
- 12<sup>a</sup>) México: Confederación Nacional de Ayuntamientos de la Republica — Mexico, D.F.
- 13<sup>a</sup>) Panamá: Asociación de Municipios de Panamá — Panamá.
- 14<sup>a</sup>) Paraguai: Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal — Assunción.
- 15<sup>a</sup>) República Dominicana: Liga Municipal Dominicana — Ciudad Trujillo.
- 16<sup>a</sup>) Uruguai: Reunión de Autoridades Edilicias de La República — Montevideu.

III — Nos demais países, com os Presidentes das Comissões Nacionais Organizadoras das Entidades associadas, em fase de instalação.

#### IV — Com a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Art. 6º O «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» como instrumento prático de vinculação e entrosamento dos Governos Municipais do Continente com a Operação Pan-Americana deverá ser enquadrado como um dos seus objetivos prioritários, — no Temário da próxima XI Conferência Interamericana, a ser realizada em Quito, Equador, no ano vindouro, sob os auspícios da O.E.A.

Art. 7º O Orçamento Geral da União consignará para o exercício financeiro de 1959, à Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores, em seu Anexo próprio, uma dotação orçamentária específica da ordem de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), destinada aos estudos, planejamento, elaboração e execução do «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal».

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado desde já, a abrir crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), pelo Ministério das Relações Exteriores, enquanto não se concretizar a providência colimada pelo art. 7º desta Lei, ou seja, a consignação de uma dotação orçamentária específica destinada ao Ministério das Relações Exteriores para implementação da política interamericana de cooperação intermunicipal, segundo as cláusulas e condições do Convênio Especial ora estabelecido.

§ 1º O crédito de que trata o artigo será automaticamente registrado no Tribunal de Contas da União, distribuído ao Tesouro Nacional e posto à disposição da Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores, que o depositará no Banco do Brasil em conta especial vinculada ao «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal».

§ 2º A aplicação do referido crédito será efetuada progressivamente pelo Ministério das Relações Exteriores, o qual deverá prestar contas da importância recebida e dos quantitativos aplicados, na forma da lei.

Art. 9º O Ministro de Estado das Relações Exteriores designará, dentro de 30 dias, os técnicos e os funcionários do Ministério que deverão integrar o Grupo de Trabalho incumbido de elaborar o «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» e colaborar na plena execução de suas metas e prazos.

Parágrafo único. O referido Convênio regulamentará, em seus dispositivos, a execução da presente lei.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário.

### *Justificação*

Senhor Presidente:

O Brasil inteiro tomou conhecimento, através do magnífico Suplemento Especial de «O Globo» de 11 de outubro de 1958 dos pronunciamentos de Chefes de Estado e Chanceleres dos países dêste Hemisfério relativamente à denominada Operação Pan-Americana. Ao mesmo tempo a edição em espanhol do Suplemento do grande órgão da imprensa continental que é «O Globo», proporcionou aos povos irmãos das Américas o conhecimento exato das finalidades do conteúdo e das proporções da mencionada Operação Pan-Americana.

Não preciso Senhor Presidente, realçar o mérito da patriótica contribuição de «O Globo», no sentido de fortalecer e consolidar a posição de liderança assumida pelo Brasil perante as Nações amigas, com uma iniciativa arrojada cujas repercussões são do conhecimento geral e cujos resultados são aguardados, com legítima ansiedade, pelas populações e governos integrantes no sistema da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Destarte, graças ao Suplemento do prestigioso e eficiente vespertino, tornaram-se conhecidos os depoimentos, concepções e pontos-de-vista dos Presidentes e Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas a respeito das necessidades e imperativos da transformação do pan-americanismo, nesta difícil conjuntura política, econômica, financeira e social que o mundo atravessa.

Sente-se que soou a hora de uma revisão completa de pan-americanismo tradicional; chegou, afinal, o momento exato em que os Povos dêste Hemisfério impetram, em altos brados, a reformulação e a reorientação da política interamericana no sentido de soluções mais práticas, mais concretas, mais rápidas.

Como escreveu o Diretor-Redator-Chefe de «O Globo», Sr. ROBERTO MARINHO, na apresentação do Suplemento Especial: «... O pan-americanismo, de raízes tão sólidas, entra, agora, numa etapa realista e concreta, reativado pela Operação Pan-Americana».

O Congresso Nacional, Sr. Presidente, deverá, certamente manifestar-se no momento oportuno, sobre os magnos problemas consubstanciados na Operação Pan-Americana. Dentro em breve terão os eminentes representantes do Povo brasileiro nas duas Casas do Parlamento, a oportunidade e o nobre dever de também contribuírem com os seus estudos, sugestões, experiências pessoais e projetos, para a grande obra comum de renovação,

implementação e aperfeiçoamento do pan-americanismo, no quadro geral das iniciativas, empreendimentos, programas e realizações da Operação Pan-Americana. Nenhum parlamentar consciente de suas responsabilidades deixará de, no ensejo adequado, submeter à alta deliberação do Congresso Nacional a sua contribuição pessoal ao esforço conjunto e sinérgico que tem de ser efetuado no sentido de erradicar, de uma vez por tôdas, o subdesenvolvimento e o pauperismo que ainda prevalecem no Continente afetando, principalmente, as zonas rurais, os campos, o vasto Interior esquecido, postergado e debilitado, na quase totalidade das 21 Nações Americanas.

A melhoria das condições de vida, o aumento do poder aquisitivo e da capacidade de compra, a expansão e fortalecimento dos mercados regionais, a elevação dos coeficientes de produtividade, a industrialização intensiva e descentralizada, a supressão das endemias, da fome crônica, do analfabetismo e dos fatores do atraso constituem reivindicações básicas e aspirações generalizadas de dezenas de milhões de sêres humanos em todo o Continente.

Todavia, as proporções, as dificuldades intrínsecas, a extrema complexidade de tais problemas, estavam exigindo uma mobilização de ampla envergadura dos recursos humanos, técnicos e financeiros, que o pan-americanismo tradicional jamais poderia levar a efeito. A elevação do nível de vida das populações americanas — através do aumento do poder aquisitivo das classes trabalhadoras da América Latina, — permaneceria, para sempre, uma utopia inatingível, em face de um pan-americanismo demasiado sentimental e romântico. As recentes declarações do Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Dr. JÚLIO CÉSAR TURBEY AYALA, corroboraram essa nossa afirmativa. Interrogado pelo jornalista DANIEL CAETANO — um dos mais lúcidos emissários de «O Globo» — se não achava indispensável dar ao pan-americanismo um sentido mais prático, respondeu o Chanceler colombiano: — «Certamente. E' preciso tirar as relações internacionais do plano sentimental. Há muitos lustros que estamos fazendo recíprocas declarações de amor, mas não temos avançado o suficiente pelo caminho das realizações. E' no campo que se deve começar a mudança da política pan-americana. Torna-se cada vez mais urgente que se dê um poderoso estímulo à agricultura para melhoria das condições de miserabilidade em que vive o lavrador, nos países latino-americanos. Quando tivermos dado melhores meios de trabalho ao homem do campo e desenvolvido a agricultura a ponto de aumentar o poder aquisitivo do lavrador, virá, como uma consequência natural, a industrialização. A meu ver, sem o aumento da capacidade de compra das classes trabalhadoras no campo, não é possível lutar contra o subdesenvolvimento». Dispenso-me, Sr. Presidente, da tarefa de resumir as declarações e pronunciamentos das ilustres personalidades que se manifestaram sobre o assunto, numa demonstração uníssona de identidade de propósitos e concepções, fortalecendo a convicção unânime de que tem faltado ao pan-americanismo um sentido de ampla cooperação econômica e social. Daí a impressionante receptividade da Operação Pan-Americana, o segredo da sua aceitação e do seu êxito.

Mas, o atual movimento revisionista das relações interamericanas — constante afirmou, com inteira razão, o Embaixador FRANCISCO NEGRÃO DE LIMA, «não pode ser obra de nenhum país isolado, mas das Américas unidas». A luta contra a debilidade e as vulnerabilidades fundamentais de grande parte do Continente pressupõe a colaboração de todos — governos e popu-

lações, — uma participação conjunta de tôdas as fôrças progressistas das 21 Repúblicas; uma verdadeira ofensiva mediante o ataque coordenado e bem planejado, em todos os setores, contra as razões de ser, as causas fundamentais do subdesenvolvimento e do pauperismo.

Nenhuma área, nenhum setor, nenhuma fôrça, podem ser esquecidos ou postos à margem; a mobilização tem de abranger todos os domínios e campos de atuação, tanto governamentais como privados. Do contrário, ao invés das soluções concretas e arrojadas — tão ansiosa e unânimemente desejadas — teremos, apenas, mais uma frustração global e melancólica. Por êsse motivo, Sr. Presidente, permito-me relembrar as judiciosas declarações do Presidente do Chile, insigne estadsita CARLOS IBAÑES DEL CAMPO, cujas advertências devem ser levadas na devida consideração: — «... tôda ocasião é propícia para a revisão da política pan-americana se se faz uso da mesma com sinceridade e propósitos e se os planos que vão ser debatidos foram previamente estudados e amadurecidos, a fim de evitar debates estéreis e conclusões inoperantes».

A palavra do Chile é um reflexo da experiência do bom senso da moderação e do equilíbrio.

Efetivamente, cumpre, desde agora, colaborar, com os Governos, as Instituições interamericanas, os órgãos técnicos e as personalidades que se dedicam ao trabalho ciclópico de forjar uma autêntica política de Prosperidade para o Continente americano. De tal forma que a solidariedade continental não fique sómente no plano das declarações líricas de fraternidade político-jurídica mas adquira aquela substância prática e realista colimada pela Operação Pan-Americana e que se deve traduzir em medidas concretas e positivas; em projetos geradores de riqueza; em obras, empreendimentos e serviços vinculados ao progresso, bem-estar e cultura de tôdas as Nações irmãs dêste Hemisfério.

Assim é que, Sr. Presidente, entre outras iniciativas que pretendo sugerir oportunamente, tenho a honra de encaminhar à aprovação do Congresso Nacional, neste momento, como contribuição inicial, o Projeto de Lei anexo, relativo ao «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» e que, além de outras providências igualmente importantes, autoriza a execução de estudos e projetos especiais, do maior interesse para o advento, implantação e o progressivo aperfeiçoamento da Operação Pan-Americana. O «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» está concebido como um poderoso instrumento prático de vinculação e entrosamento da Operação Pan-Americana com os Governos Municipais do Continente. Por intermédio das Prefeituras e Câmaras Municipais das 21 Repúblicas americanas proporcionar-se-á à Operação Pan-Americana o apoio popular de que ela tanto precisa: — a Mensagem que nela se consubstancia de luta contra o subdesenvolvimento e o pauperismo penetrará no âmago das populações Interamericanas do Interior.

Sem o estímulo de uma entusiástica e permanente cooperação do Povo — nas zonas rurais, vilas, «pueblos», «ayuntamientos», distritos, «counties», povoações, comunas, enfim, sem a participação decisiva dos Municípios em todos os Países irmãos — a Operação Pan-Americana a exemplo de tantas outras iniciativas generosas, corre o perigo de se transformar em uma preocupação exclusiva das Chancelarias; uma política de órgãos de cúpula sem

raízes no Interior, no Campo e nas Zonas rurais; uma fórmula a mais, na trajetória do pan-americano destituída do necessário embasamento e radicação popular. Nenhum esforço deve ser poupado a fim de que simultaneamente com as elites diplomáticas, intelectuais e governamentais também sejam convocados os Governos Municipais das 21 Repúblicas, os respectivos prefeitos, legisladores, administradores e técnicos para a realização conjunta da Operação Pan-Americana.

A experiência histórica dos povos é a mais clara demonstração de que a solução dos problemas econômicos e sociais depende da Cooperação voluntária e consciente, e jamais através da simples manipulação mecânica de planos, leis, decretos, ou «resoluções de cima para baixo». Esta é, Senhor Presidente, a lição insofismável dos acontecimentos. A aplicação crescente das fórmulas de cooperação múltipla estabelecerá para os Países dêste Hemisfério bases mais sólidas, relações mais vantajosas de intercâmbio econômico, financeiro, social, cultural, administrativo e técnico. A resultante principal dêsse paralelogramo de forças interdependentes será, forçosamente, a anulação dos fatôres do subdesenvolvimento e, por via de consequência, a melhoria dos padrões de vida as populações americanas.

A experiência dos povos europeus reafirma também, o primado absoluto dos princípios da Cooperação. Sendo a Operação Pan-Americana, a muitos respeitos, a primeira demonstração positiva da capacidade brasileira no sentido de formular uma política de vigorosa cooperação multifuncional, com repercussões internacionais, é claro que teria de despertar justificado interesse e curiosidade nas Chancelarias européias. O Embaixador da República Federal da Alemanha no Rio de Janeiro, Sr. GEBHARDT VON WALTHER, ainda recentemente, em sua entrevista a «O Globo», a 21 do corrente, acentuou, com invulgar sagacidade, a extrema importância dos entendimentos regionais e as vantagens da Cooperação em grande estilo consoante os princípios que informam a Operação Pan-Americana. Merecem destaque alguns tópicos das declarações do ilustre Embaixador alemão, que vêm corroborar a nossa proposta de estabelecimento de um «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» destinado, inclusive, a acelerar o advento, fortalecer e aperfeiçoar a Operação Pan-Americana. São os seguintes os conceitos do Sr. GEBHARDT VON WALTHER que se correlacionam diretamente com os objetos e o conteúdo da presente Justificação:

«A solução dos problemas econômicos está na cooperação — A tarefa que a América Latina tem pela frente, conforme está salientado na chamada Operação Pan-Americana, é inicialmente a de coordenar uma ação conjunta para incentivar e ordenar o progresso de seus povos — prosseguiu o Embaixador alemão. — Não creio que a solução dos problemas econômicos latino-americanos seja difícil, porque se trata de dificuldades mais técnicas do que de estrutura. A cooperação — e nós europeus sabemos isso por experiência própria — é o caminho melhor indicado. Nesse caso, os povos americanos encontrarão, também, menores dificuldades do que as que os países europeus tiveram de enfrentar, quando resolveram recuperar-se dos prejuízos da Segunda Guerra Mundial. Cooperação significa, primeiramente, um estado psicológico. A tradição de entendimentos políticos entre os países das Américas proporciona o potencial para esse estado de entendimentos. A cooperação que hoje existe entre vários países do ocidente europeu seria

uma coisa impossível de imaginar há duas décadas. A França e a Alemanha, por exemplo, tinham um acervo de 150 anos de guerras, desentendimentos e acusações recíprocas. Hoje, a União Européia de Pagamentos congrega vários países que, ainda, ontem, concorriam e se digladiavam entre si. Nas Américas não existem tais entraves históricos e, portanto, a aceitação psicológica da cooperação entre nações deve ser mais fácil. Se nós, europeus, conseguimos dar início a essa cooperação, com resultados os mais compensadores, por que então os povos americanos particularmente os da América do Sul, que possuem maiores facilidades básicas para tais entendimentos e um potencial material ilimitado não conseguirão o mesmo?»

«Interesse europeu pela Operação Pan-Americana — Os países europeus estão muito interessados na integração econômica dos países latino-americanos — prosseguiu o diplomata. — No caso da Alemanha, em particular a América Latina, e principalmente o Brasil, sempre representou um campo de amplos investimentos e considerável intercâmbio comercial. Existem grandes oportunidades para expandirmos nossas relações comerciais e nossas inversões de capitais nesta parte do Hemisfério Ocidental, e quanto mais estável, segura e firme fôr a economia dos países latino-americanos, maiores serão o volume de nossas trocas e o afluxo de capitais. Por outro lado, o comércio europeu poderá cooperar enormemente com o desenvolvimento dos povos latino-americanos. O interesse, portanto, é mútuo. Fazemos votos, assim para que a nova orientação no campo das relações pan-americanas preconizada pelo Brasil seja realmente levada a cabo. Acreditamos que a coordenação e cooperação dos países americanos nos setores econômicos darão grandes e benéficos resultados. Essa unificação de esforços permitirá estabelecer bases monetárias sólidas, e aumentará substancialmente a situação dos créditos, facilitando por outro lado, o intercâmbio comercial com unidades econômicas de amplitude, ao invés de países isolados e com possibilidades econômicas reduzidas. Como observador de outro continente, sou de opinião que a cooperação preconizada na chamada «Operação Pan-Americana», em longo prazo, beneficiará a estabilidade econômica dos países interessados na ordem social e no progresso pacífico dos povos».

A aprovação do «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal», na forma do Projeto de Lei anexo, é da maior conveniência para os interesses nacionais além de contribuir para reforçar o prestígio do Brasil perante as Nações americanas e fortalecer os motivos que justificam a liderança brasileira na luta contra o subdesenvolvimento e o paverismo. Se o Governo brasileiro promoveu a Operação Pan-Americana na hora precisa em que esta iniciativa transcendental se fazia indispensável, cabe-lhe a imensa responsabilidade de tomar todas as providências complementares à sua plena e vitoriosa realização. A Operação Pan-Americana foi deflagrada e não pode parar, o «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» é uma dessas providências urgentes. Devo acrescentar que a aprovação desse Projeto de Lei virá, ao mesmo tempo, corresponder aos anseios e à justificada confiança que o Movimento Municipalista Interamericano deposita no Congresso Nacional. Trata-se de um Projeto de Lei que tem as suas origens no referido Movimento, como resultado imediato e direto de uma das suas mais importantes contribuições técnicas cuja transcrição se torna imperativa para conhecimento dos nobres Representantes do Povo

brasileiro nesta Casa: «O Desenvolvimento Planificado dos Municípios do Continente. Uma contribuição Objetiva à Operação Pan-Americana (Indicação à VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios, elaborado pelo Sr. ARAÚJO CAVALCANTI, Representante do Território do Rio Branco no Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios. Tese Oficial da ABM. Rio de Janeiro, 25 de outubro de 1958).

Creio, Sr. Presidente, não ser preciso aduzir novos argumentos para justificar o «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal». Cumpre-me, apenas, encarecer a Vossa Excelência e aos dignos Membros do Parlamento brasileiro a pronta aprovação das sugestões e medidas concretas que tenho a honra de propor. A ocasião é extremamente oportuna porquanto já se encontra em pleno andamento, nesta capital, a VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios, sob os auspícios do Ministério das Relações Exteriores, da Prefeitura do Distrito Federal e da Associação Brasileira de Municípios. Estão chegando numerosas e brilhantes Delegações de todos os Países do Continente para o importante conclave organizado pela Inter-American Municipal Organization (Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal). Este é o momento exato em que o Governo Federal — que promoveu com o decidido apoio do Povo brasileiro a Operação Pan-Americana — pode dar uma prova concreta da sinceridade dos seus propósitos. Uma demonstração positiva de que está efetivamente resolvido a consolidar a obra de renovação e reorientação do pan-americanismo. Para esse fim basta-lhe, sómente, encaminhar Mensagem ao Poder Legislativo, relativamente aos problemas da sua alçada, no que se refere ao «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal». Quanto aos nobres Representantes do Povo brasileiro nas duas Casas do Congresso Nacional, tenho certeza de que envidarão todos os esforços no sentido de apressar a tramitação regimental e a votação nas Comissões Técnicas e no Plenário, do Projeto de Lei anexo. (SOUTO MAIOR).

\* \* \*

### DOCUMENTAÇÃO ANEXA

(Projeto nº 4.656-58 — Texto Espanhol debatido pela VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios, realizado no Rio de Janeiro, em Novembro de 1958).

#### PROYECTO N° 4.656-58

*Trata del Convénio Interamericano de Cooperacion Intermunicipal; autoriza la realizacion de estudios y proyectos especiales referentes a la Operacion Panamericana; y toma otras providencias.*

(Del Sr. SOUTO MAIOR)

(A LAS COMISIONES DE RELACIONES EXTERIORES, DE ECONOMIA Y DE PRESUPUESTO Y FISCALIZACION FINANCIERA)

El Congreso Nacional Resuelve:

Art. 1º El Ministerio de Relaciones Exteriores queda formalmente autorizado a colaborar con la Organización Interamericana de Cooperación

Intermunicipal («*Inter-American Municipal Organization*», «Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal»).

Párrafo único. La participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en los estudios, proyectos y actividades de la mencionada Institución y de las correspondientes Entidades asociadas se realizará de acuerdo con las disposiciones del «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal», establecido en los términos de la presente ley.

Art. 2º El Ministerio de Relaciones Exteriores se pondrá inmediatamente en relación con la Asociación Brasileña de Municipios (ABM), con vistas a la elaboración del «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal», en función de los siguientes objetivos fundamentales:

I — realizar investigaciones y estudios especiales, formular recomendaciones o sugerencias concretas, con vistas a la efectivización de la operación Panamericana, su divulgación continental, su perfeccionamiento y su progresiva implantación;

II — promover encuestas y elaborar proyectos específicos — en el marco general de las metas preferenciales de la Operación Panamericana — con respecto a los siguientes problemas: a) erradicación del subdesarrollo y del pauperismo de los Municipios del Continente; b) desenvolvimiento planificado de los Municipios (Obras, realizaciones y servicios de desarrollo económico-social y cultural; Planes Directores de las Ciudades; — Modernización administrativa);

III — examinar, comparar y divulgar las experiencias de desenvolvimiento planificado de los Municipios en vías de realización en las 21 Repúblicas Americanas;

IV — estimular y llevar a cabo, por intermedio de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal («*Inter-American Municipal Organization*», «Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal») un programa continental de Intercambio cultural, asistencia técnica, formación profesional, becas y cursos especializados, en materia de Gobierno y Administración Municipal.

Art. 3º El «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal» fijará las bases y directrices de la participación del Brasil en la ejecución conjunta y descentralizada de los objetivos, realizaciones y programas definidos en el artículo anterior, en igualdad de condiciones con los demás países integrantes de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal («*Inter-American Municipal Organization*», «Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal») y entidades asociadas.

Art. 4º La Asociación Brasileña de Municipios (ABM) seguirá, junto a los organismos técnicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la elaboración del «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal», colaborando con los mismos en todas las fases de la ejecución del trabajo en íntima cooperación, y remitiéndoles toda la documentación necesaria, inclusive las contribuciones técnicas, tesis, estudios, proyectos, comunicaciones, recomendaciones y anales de las Reuniones de los Congresos Interamericanos de Municipios ya realizadas: I — en La Habana, Cuba, en 1938; II — en Santiago

de Chile, en 1941; III — en Nueva Orleáns, Estados Unidos, en 1950; IV — en Montevideo, Uruguay, en 1953; V — en San Juan, Puerto Rico, en 1954; VI — en Panamá, Panamá, en 1956; y finalmente, la VII<sup>a</sup> que está realizándose en Rio de Janeiro (1958).

Párrafo único. El «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal» deberá incorporar en su texto los resultados principales de las mencionadas Reuniones que expresan intereses, reivindicaciones y problemas básicos de los Municipios del Continente.

Art. 5º El «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal» fortalecerá y disciplinará las relaciones de colaboración y asistencia recíproca entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Instituciones o entidades vinculadas al estudio de los problemas de Gobierno y Administración Municipal en las 21 Repúblicas del Continente. En este sentido, y considerando la necesidad e que, rápidamente, se apruebe, ratifique y celebre el Convenio ahora establecido, el Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá, por intermedio de sus Representantes Diplomáticos, la urgente toma de contacto y negociaciones preliminares con:

I — El Secretario General de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (Inter-American Municipal Organization), con sede permanente en La Habana, Cuba, y denominado «Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal»;

II — Con las Organizaciones Nacionales de Cooperación Intermunicipal que se encuentran en pleno funcionamiento, y que son las siguientes:

- 1<sup>a)</sup>) Argentina: Instituto Argentino de Estudios Municipales — Buenos Ayres.
- 2<sup>a)</sup>) Brasil: Asociación Brasileña de Municipios, Rio de Janeiro.
- 3<sup>a)</sup>) Canadá: Canadian Federation of Mayors and Municipalities — Montréal.
- 4<sup>a)</sup>) Colombia: Asociación de Municipios de Colombia, Bogotá.
- 5<sup>a)</sup>) Costa Rica: Liga Costariqueña de Municipalidades, San José.
- 6<sup>a)</sup>) Cuba: Organización Cubana de Cooperación Intermunicipal — La Habana.
- 7<sup>a)</sup>) Chile: Conferencia Nacional de Municipalidades — Santiago.
- 8<sup>a)</sup>) Ecuador: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas — Quito.
- 9<sup>a)</sup>) El Salvador: Corporación de Municipalidades de la Republica de El Salvador.
- 10<sup>a)</sup>) EE.UU. de Norteamérica: The American Municipal Association — Chicago, Illinois.
- 11<sup>a)</sup>) Guatemala: Conferencia Nacional de Municipalidades — Guatemala.
- 12<sup>a)</sup>) Méjico: Confederación Nacional de Ayuntamientos de la República — Méjico, D.F.
- 13<sup>a)</sup>) Panamá: Asociación de Municipios de Panamá — Panamá.

14º) Paraguay: Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal — Asunción.

15º) República Dominicana: Liga Municipal Dominicana — Ciudad Trujillo.

16º) Uruguay: Reunión de Autoridades Edilicias de la República — Montevideo.

III — En los demás países, con los Presidentes de las Comisiones Nacionales Organizadoras de las Entidades asociadas, en fase de creación.

IV — Con la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Art. 6º El «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal», como instrumento práctico de vinculación y entrocamiento de los gobiernos Municipales del Continente con la Operación Panamericana, deberá encuadrarse, como uno de sus objetivos prioritarios, en el Temario de la próxima XI<sup>a</sup> Conferencia Interamericana, que se realizará en Quito, Ecuador, el año venidero, con los auspicios de la O.E.A.

Art. 7º El Presupuesto General de la Unión, para el ejercicio financiero de 1959, pondrá a disposición de la Secretaría de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su anexo propio, una partida específica del orden de Cr\$ 5.000.000 (cinco millones de cruceros), destinada a los estudios, planeamiento, elaboración y ejecución del «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal».

Art. 8º El Poder Ejecutivo queda, desde ya, autorizado a abrir un crédito especial de Cr\$ 5.000,00 (cinco millones de cruceros), por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en cuanto no se concrete la providencia determinada por el art. 7º de la presente ley, o sea, la previsión de una partida específica destinada al Ministerio de Relaciones Exteriores para efectivización de la política interamericana de cooperación intermunicipal, según las cláusulas y condiciones del Convenio Especial ahora establecido.

Párrafo 1º El crédito de que trata el artículo será registrado automáticamente por el Tribunal de Cuentas de la Unión, remitido al Tesoro Nacional y puesto a disposición de la Secretaría de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores, que lo depositará en el Banco del Brasil en una cuenta especial relacionada con el «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal».

Párrafo 2º La utilización del mencionado crédito será efectuada progresivamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual deberá rendir cuenta del importe recibido y de las sumas utilizadas, en la forma de ley.

Art. 9º El Ministro de Estado de Relaciones Exteriores designará, dentro de los 90 días, a los técnicos y empleados del Ministerio que deberán integrar el Grupo de Trabajo incumbido de elaborar el «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal» y de colaborar en la plena ejecución de la presente ley.

Art. 10º Esta ley entra en vigencia en la fecha de su publicación, derogándose toda disposición contraria.

*Considerandos*

Señor Presidente:

El Brasil enter otomó conocimiento, a través del magnífico Suplemento de «O Globo», del 11 de octubre de 1958, de las tomas de posición de los Jefes de Estados y Cancilleres de los países de este hemisferio con respecto a la llamada Operación Panamericana. Al mismo tiempo, la edición en castellano del Suplemento del gran órgano de la prensa continental que es «O Globo» proporcionó a los pueblos hermanos de las Américas el conocimiento exacto de las finalidades, del contenido y de las proporciones de la mencionada Operación Panamericana.

No necesito, Señor Presidente, realzar el mérito de la patriótica contribución de «O Globo», en el sentido de fortalecer y consolidar la posición de liderazgo asumida por el Brasil ante las Naciones amigas, con una iniciativa audaz cuyas repercusiones son del conocimiento general y cuyos resultados aguardan, con legítima ansiedad, las poblaciones y los gobiernos integrantes del sistema de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Así, gracias al Suplemento del prestigioso y eficaz vespertino, se han conocido las opiniones, concepciones y puntos de vista de los Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas respecto de las necesidades e imperativos de la transformación del panamericanismo, en esta difícil conjuntura política, económica, financiera y social por que pasa el mundo.

Se siente que ha llegado la hora de una revisión completa del panamericanismo tradicional: ha llegado, por fin, el momento exacto en que los pueblos de este hemisferio exigen, a gritos, la reformulación y la reorientación de la política interamericana en el sentido de soluciones más prácticas, más concretas y más rápidas.

Como lo escribió el Director-Jefe-de-Redacción de «O Globo», Senhor ROBERTO MARINHO, en la presentación del Suplemento Especial: «... El panamericanismo, de raíces tan sólidas, entra, ahora, en una etapa realista y concreta, reactivado por la Operación Panamericana».

El Congreso Nacional, Sr. Presidente, seguramente tomará posición, en el momento oportuno, acerca de los magnos problemas abarcados por la Operación Panamericana. Dentro de poco, los representantes del Pueblo brasileño en las dos cámaras del Parlamento tendrán la oportunidad y el noble deber de también contribuir con sus estudios, sugerencias, experiencias personales y proyectos en la grande obra común de renovación, implantación y perfeccionamiento del panamericanismo, en el marco general de las iniciativas, programas y realizaciones de la Operación Panamericana. Ningún parlamentar consciente de sus responsabilidades dejará de someter, en la oportunidad adecuada, a deliberación del Congreso Nacional su contribución personal al esfuerzo conjunto y sinérgico que ha de ser efectuado en el sentido de erradicar, de una vez por todas, el subdesarrollo y el pauperismo que aún prevalecen en el Continente, afectando principalmente las zonas rurales, el campo, el vasto interior olvidado, abandonado y debilitado en la casi totalidad de las 21 Naciones Americanas.

La mejoría de las condiciones de vida, el aumento del poder adquisitivo, la expansión y el fortalecimiento de los mercados regionales, la elevación de los coeficientes de productividad, la industrialización intensiva y descentralizada, y la supresión de las endemias, del hambre crónica, del analfabetismo y de los factores de atraso constituyen reivindicaciones básicas y aspiraciones generalizadas de decenas de millones de seres humanos en todo el Continente.

Sin embargo, las proporciones, las dificultades intrínsecas y la extrema complejidad de tales problemas estaban exigiendo una movilización de amplia envergadura de los recursos humanos, técnicos y financieros, que el panamericanismo tradicional jamás podría llevar a cabo. La elevación del nivel de vida de las poblaciones americanas — a través del aumento del poder adquisitivo de las clases trabajadoras de Latinoamérica — permanecería para siempre una utopía inalcanzable, con un panamericanismo demasiado sentimental y romántico. Las recientes declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Dr. JULIO CESAR TURBEY AYALA, han corroborado esta nuestra afirmación. Entrevistado por el periodista DANIEL CAETANO — uno de los más lúcidos emisarios de «O Globo» — y pidiéndosele si no consideraba necesario dar al panamericanismo un sentido más práctico, contestó al Canciller colombiano: «Por cierto. Es preciso sacar las relaciones internacionales del plano sentimental. Hace muchos lustros que estamos haciendo recíprocas declaraciones de amor, pero no hemos avanzado lo suficiente por el camino de las realizaciones. Es por el campo que debe empezar la transformación de la política panamericana. Se vuelve cada vez más urgente que se dé un poderoso estímulo a la agricultura para mejoría de las condiciones miserables en que vive el labrador, en los países latinoamericanos. Cuando hayamos dado mejores medios de trabajo al hombre del campo y desarrollado la agricultura lo suficiente como para aumentar el poder adquisitivo del labrador, la industrialización vendrá como consecuencia natural. A mi parecer, sin el aumento de la capacidad de compra de las clases trabajadoras del campo, no es posible luchar en contra del subdesarrollo». Me escuso, Señor Presidente, de la tarea de resumir las declaraciones y tomas de posición de las ilustres personalidades que se manifestaron acerca del asunto, en una demostración unísona de identidad de propósitos y concepciones, fortaleciendo la convicción unánime de que ha faltado al panamericanismo un sentido de amplia cooperación económico-social. De ahí la impresionante receptividad de todos respecto de la Operación Panamericana, el secreto de su aceptación y de su éxito.

Pero, el actual movimiento revisionista de las relaciones interamericanas, según afirmó con toda razón el Embajador NEGRÃO DE LIMA, «no puede ser obra de ningún país aislado, sino de las Américas unidas». La lucha en contra de la debilidad y los puntos fundamentales de vulnerabilidad de gran parte del Continente presupone la colaboración de todos — gobiernos y pueblos —, una participación conjunta de todas las fuerzas progresistas de las 21 Repúblicas; una verdadera ofensiva mediante el ataque coordinado y bien planeado, en todos los sectores, en contra de las razones de ser, de las causas fundamentales, del subdesarrollo y del pauperismo.

Ninguna zona, ningún sector, ninguna fuerza pueden ser olvidados o puestos a un lado; la movilización tiene que abarcar todos los órdenes y campos de acción, tanto gubernamentales como privados. De no ser así, en

lugar de soluciones concretas y audaces — tan ansiosa y unánimemente deseadas — sólo tendremos una frustración mas total y melancólica. Por tal motivo, Sr. Presidente, me permito recordar as judiciosas declaraciones del Presidente de Chile, el insigne estadista CARLOS IBAÑES DEL CAMPO, cuyas advertencias merecen la debida consideración: «... toda oportunidad es propicia para la revisión de la política panamericana si se hace uso de la misma con sinceridad de propósitos y siempre que los planes que se van a debatir fueran previamente estudiados y madurados, con el objeto de evitar debates estériles y conclusiones inoperantes».

La palabra de Chile es un reflejo de la experiencia, del sentido común, de la moderación y del equilibrio.

Efectivamente, corresponde, desde ahora, colaborar con los Gobiernos las Instituciones Interamericanas, los organismos técnicos y las personalidades que se dedican al trabajo ciclópeo de forjar una auténtica política de prosperidad para el Continente americano. De tal modo que la solidaridad continental no se quede sólo en el plano de las declaraciones líricas de fraternidad político-jurídica, sino adquiera esa sustancia práctica y realista que busca la Operación Panamericana y que debe traducirse en medidas concretas y positivas; en proyectos generadores de riqueza; en obras, realizaciones y servicios vinculados al progreso, bienestar y cultura de todas las Naciones hermanas de este hemisferio.

Así es como, Sr. Presidente, entre otras iniciativas que pretendo sugerir oportunamente, tengo el honor de proponer a la aprobación del Congreso Nacional, en este momento, como contribución inicial, el proyecto de ley anexo, referente al «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal», que, además de otras providencias igualmente importantes, autoriza la ejecución de estudios y proyectos especiales del mayor interés para la promoción, la implantación y el progresivo perfeccionamiento de la Operación Panamericana. El «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal» está concebido como un poderoso instrumento práctico de vinculación y entroncamiento de la Operación Panamericana con los Gobiernos Municipales del Continente. Por intermedio de las Municipalidades y Consejos Deliberantes de las 21 Repúblicas americanas, se proporcionará a la Operación Panamericana el apoyo popular de que ella tanto necesita: — el Mensaje, que en ella se expresa, de lucha en contra del subdesarrollo y el pauperismo penetrará en la médula de las poblaciones interamericanas del Interior.

Sin el estímulo de una entusiasta y permanente cooperación del pueblo — en las zonas rurales, villas, pueblos, ayuntamientos, distritos, «countries», poblados y municipios, en fin, sin la participación decisiva de los Municipios en todos los Países hermanos — la Operación Panamericana, siguiendo el ejemplo de tantas otras iniciativas generosas, corre el peligro de transformarse en una preocupación exclusiva de las Cancillerías; una política de organismos de cumbre sin raíces en el interior, en el Campo ni en las zonas rurales; una fórmula más en la trayectoria del panamericanismo, desprovista de las necesarias bases y apoyo popular. No se debe ahorrar esfuerzo alguno para que, simultáneamente con las «élites» diplomáticas, intelectuales y gubernamentales, también se convoquen los Gobiernos Municipales de las 21 Repúblicas y sus respectivos alcaldes (intendentes), consejales, administradores y técnicos para la realización conjunta de la Operación Panamericana.

La experiencia histórica de los pueblos constituye la más clara demostración de que la solución de los problemas económicos-sociales depende de la cooperación voluntaria y consciente, y jamás del mero manoseo mecánico de planes, leyes, decretos y «resoluciones desde arriba». Tal es, Sr. Presidente, la lección incontrovertible de los acontecimientos. La cresciente aplicación de las fórmulas de cooperación múltiple establecerá en los Países de este hemisferio bases más sólidas, relaciones más ventajosas de intercambio económico, financiero, social, cultural, administrativo y técnico. La resultante principal de ese paralelograma de fuerzas interdependientes será, forzosamente, la anulación de los factores del subdesarrollo y, en consecuencia, la mejoría de los padrones de vida de las poblaciones americanas.

La experiencia de los pueblos europeos reafirma, también, la primacía absoluta de los principios de la Cooperación. Siendo la Operación Panamericana, en muchos aspectos, la primera demostración positiva de la capacidad brasileña en el sentido de formular una política de vigorosa cooperación multifuncional, con repercusiones internacionales, es claro que tendría que despertar justificado interés y curiosidad en las Cancillerías europeas. El Embajador de la República Federal de Alemania en Rio de Janeiro, Señor GERHARDT VON WALTHER, aún recientemente, en su entrevista de «O Globo» del 21 del corriente, hizo resaltar, con notable sagacidad, a extrema importancia de los acuerdos regionales y las ventajas de la Cooperación en grande escala conforme a los principios que sustentan la Operación Panamericana. Merecen destacarse algunos tópicos de las declaraciones del Embajador alemán, que vienen a corroborar nuestra propuesta de establecimiento de un «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal», destinado, inclusive, a acelerar la puesta en marcha de la Operación Panamericana, fortalecerla y perfeccionarla. Los conceptos del Sr. VON WALTHER, que se relacionan directamente con el objeto y el contenido de los presentes considerandos, son los siguientes:

«La solución de los problemas económicos está en la cooperación. La tarea que Latinoamérica tiene por delante, tal como se afirma en la llamada Operación Panamericana, es inicialmente la de coordinar una acción conjunta para incentivar el progreso de sus pueblos, prosiguió el Embajador alemán. No creo que la solución de los problemas económicos latinoamericanos sea difícil, porque se trata de dificultades más técnicas que de estructura. La cooperación — y nosotros, europeos, lo sabemos por experiencia propia — es el camino más indicado. Siguiéndolo, los pueblos americanos encontrarán dificultades menores que las que los países europeos han tenido que enfrentar cuando han resuelto rehacerse de los prejuicios de la Segunda Guerra Mundial. Cooperación significa, en primer lugar, un estado psicológico. La tradición de acuerdos políticos entre los países de las Américas proporciona los factores potenciales de tal entendimiento. La cooperación que hoy existe entre varios países del occidente europeo hubiera sido inconcebible hace dos decenios. Francia y Alemania, por ejemplo, tenían un pasado de 150 años de guerras, desacuerdos y acusaciones reciprocas. Hoy, la Unión Europea de Pagos congrega a varios países que, ayer todavía, competían y peleaban entre sí. En las Américas, no existe tales antecedentes históricos y, por tanto, la aceptación psicológica de la cooperación entre naciones debe de ser más fácil. Si nosotros, europeos, conseguimos

iniciar semejante cooperación, con los resultados más compensatorios, por qué, entonces, los pueblos americanos, especialmente los de Suramérica, que possen mayores facilidades básicas para tales acuerdos y una potencialidad material ilimitada, no conseguirían lo mismo?»

«Interés europeo por la Operación Panamericana — Los países europeos están muy interesados en la integración económica de los países latinoamericanos, prosiguió el diplomático. En el caso de Alemania, en particular, Latinoamérica, y especialmente el Brasil, siempre ha representado un campo de grandes inversiones y de considerable intercambio comercial. Existen buenas oportunidades para ampliar nuestras relaciones comerciales y nuestras inversiones de capitales en esta parte del Hemisferio Occidental; y cuanto más estable, segura y firme sea la economía de los países latinoamericanos, mayores serán el volumen de nuestro intercambio y el aflujo de capitales. Por otra parte, el comercio europeo podrá cooperar considerablemente en el desenvolvimiento de los pueblos latinoamericanos. El interés, por tanto, es mutuo. Hacemos votos, pues, para que la nueva orientación preconizada por el Brasil en el campo de las relaciones panamericanas sea realmente llevada a cabo. Creemos que la coordinación y cooperación de los países americanos en los distintos sectores económicos darán grandes y benéficos resultados. Tal unificación de esfuerzos permitirá establecer bases monetarias sólidas, y aumentará sustancialmente los créditos, facilitando, por otra parte, el intercambio comercial con unidades económicas de gran amplitud, en lugar de países aislados y con posibilidades económicas reducidas. Como observador de otro continente, considero que con la cooperación preconizada en la llamada «Operación Panamericana», a largo plazo, se beneficiará la estabilidad económica de los países interesados en el orden social y el progreso pacífico de los pueblos».

La aprobación del «Convenio Interamericano da Cooperación Intermunicipal», conforme al Proyecto de Ley anexo, es de la mayor conveniencia para los intereses nacionales, además de contribuir a reforzar el prestigio del Brasil ante las Naciones Americanas y a fortalecer los motivos que justifican el liderazgo brasileño en la lucha en contra el subdesarrollo y el pauperismo. Si el Gobierno brasileño ha promovido la Operación Panamericana en la hora exacta en que tal transcendental iniciativa se hacia indispensable, le corresponde la inmensa responsabilidad de tomar todas las providencias complementarias que exige su plena y victoriosa realización. La Operación Panamericana ha sido lanzada y no puede parar. El «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal» constituye una de tales providencias urgentes. Debo agregar que la aprobación del proyecto vendrá, al mismo tiempo, a satisfacer los anhelos del Movimiento Municipalista Interamericano, correspondiendo a la justificada confianza que éste deposita en el Congreso Nacional. Se trata de un proyecto de Ley que encuentra sus orígenes en el mencionado Movimiento, como resultado inmediato y directo de una de sus más importantes contribuciones técnicas, cuya transcripción se hace imperativa para conocimiento de los Representantes del Pueblo brasileño en esta Cámara: «El Desenvolvimiento Plificado de los Municípios del Continente. Una Contribución Objetiva a la

Operación Panamericana». (Comunicación a la VII<sup>a</sup> Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, elaborada por el Sr. ARAÚJO CAVALCANTI, Representante del Territorio del Rio Branco en el Consejo Deliberante de la Asociación Brasileña de Municipios. Tesis Oficial de la ABM. Rio de Janeiro, 25 de octubre de 1958).

Creo, Sr. Presidente, que no es preciso agregar nuevos argumentos para justificar el «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal». Sólo me corresponde encarecer a Vuestra Excelencia y a los dignos Miembros del Parlamento brasileño la pronta aprobación de las sugerencias y medidas que tengo el honor de proponer. La oportunidad es extremadamente favorable, pues ya se encuentra en pleno trabajo, en esta Capital, la VII<sup>a</sup> Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, con los auspicios del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Municipalidad del Distrito Federal y de la Asociación Brasileña de Municipios. Están llegando numerosas y brillantes delegaciones de todos los países del Continente para el importante simposio organizado por la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (Inter-American Municipal Organization.) Este es el momento exacto en que el Gobierno Federal, que ha promovido con el decidido apoyo del Pueblo brasileño la Operación Panamericana, puede dar una prueba concreta de la sinceridad de sus propósitos. Una demostración positiva de que está efectivamente resuelto a consolidar la obra de renovación y reorientación del panamericanismo. Para tal fin, basta que eleve un Mensaje al Poder Legislativo acerca de los problemas de su alzada en lo que se refiere al «Convenio Interamericano de Cooperación Intermunicipal». En cuanto a los Representantes del Pueblo brasileño, estoy seguro de que aunarán esfuerzos para apresurar la tramitación reglamentar y la votación, en las Comisiones Técnicas y en el Plenario, del Proyecto de Ley anexo. — (SOUTO MAIOR).

# *Expansão e Aperfeiçoamento das Ciências Administrativas no Brasil*

(Projeto de Lei nº 4.782/58)

CELSO PEÇANHA  
Deputado Federal

*Tendo em vista estimular e aperfeiçoar as Ciências Administrativas no Brasil, o Vice-Governador Fluminense, Sr. CELSO PEÇANHA, apresentou, quando Deputado, na Câmara Federal, o Projeto nº 4.782-58 que dispõe sobre a participação do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas no Orçamento Geral da União, estabelece um Convênio de Colaboração e Assistência Técnica, abre crédito especial pelo Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. Decorridos alguns meses desde a apresentação do referido Projeto, precisamente a 11 de dezembro de 1958, aguarda o I.B.C.A. — que é uma Seção Nacional do «International Institute of Administrative Sciences» — a transformação em Lei da importante proposição legislativa daquele eminent parlementar. A Revista do Serviço Público divulga, nesta oportunidade, o Projeto em aprêço cujo andamento prossegue, no Congresso Nacional, a sua tramitação regimental. Articulado com o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas vem realizando as suas atribuições com notória regularidade e eficiência. Desde sua instalação a 21 de fevereiro de 1952 que essa Instituição de natureza técnico-científica e cultural vem levando a efeito um vasto Programa de Trabalho, conjuntamente com o D.A.S.P., por intermédio do Serviço de Documentação. A este respeito é de justiça acentuar a cooperação decisiva do escritor MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO prestigiando, e estimulando, por todos os meios ao*

seu alcance, dentro das limitações e possibilidades do Serviço de Documentação, as atividades técnicas e culturais do Instituto. São do conhecimento geral as publicações especializadas — ensaios, monografias, artigos, traduções e inúmeras contribuições — da melhor qualidade e do mais alto nível — apreciadas na magnífica Série D.A.S.P.-I.B.C.A., diretamente editada pelo Serviço de Documentação. Por outro lado, a Revista do Serviço Público criou, especialmente para o Instituto, uma Seção destinada a divulgar, com exclusividade, no Brasil, trabalhos originais e traduções selecionadas do «International Institute of Administrative Sciences». As páginas da Revista do Serviço Público encontram-se, além disso, franqueadas aos Membros do Instituto, na mencionada Seção, destacando-se, nestes últimos anos, a colaboração de Autoridades e Mestres consagrados, no âmbito das Ciências Administrativas e do Direito Administrativo, em particular. Essa obra de pesquisa e divulgação ininterrupta tem sido, na verdade, o instrumento decisivo do prestígio técnico e cultural do Instituto. É certo que a elevada compreensão, permanente apoio e exemplar senso de responsabilidade do Prof. J. GUILHERME DE ARAGÃO, Diretor-Geral do D.A.S.P., têm sido, igualmente, fatores decisivos do êxito excepcional que vem caracterizando a execução do Programa de Trabalho e da Ação Conjunta D.A.S.P.-I.B.C.A. Deve-se ao Diretor-Geral do D.A.S.P. não sómente uma participação intensa nas atividades do Instituto — como Professor e Técnico dos mais autorizados no campo das Ciências Administrativas — mas, sobretudo, a própria consolidação da Entidade. Criadas pelo Prof. J. GUILHERME DE ARAGÃO, no D.A.S.P., as condições favoráveis de uma fecunda e eficaz cooperação com o Instituto, tornou-se possível, ao Serviço de Documentação, prosseguir na execução do Programa Conjunto a que se dedicam as duas Instituições vinculadas à pesquisa, aos estudos e à divulgação dos problemas da Administração — pública ou privada —, na multiplicidade de seus aspectos. Seria longo enumerar os nomes de todos os brasileiros eminentes cujos trabalhos têm contribuído, através do Serviço de Documentação e, muito especialmente, da Revista do Serviço Público, para o crescente prestígio e fortalecimento do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. Basta mencionar, entre muitos, a alguns dos

*mais autênticos valores da Administração, da Política, da Cultura, da Técnica, do País, como, por exemplo: LUIZ SIMÕES LOPEZ, CARLOS MEDEIROS SILVA, VICTOR NUNES LEAL, ANTÔNIO GONÇALVES DE OLIVEIRA, CAIO TÁCITO, ARIZIO DE VIANA, ARAUJO CAVALCANTI, JARBAS MARANHÃO, CELSO PEÇANHA, PONTES VIEIRA, TEOTONIO BRANDÃO VILLELA, BARRETO GUIMARÃES, LADISLAU PORTO, MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, FRANCELINO DE ARAUJO GOMES, WAGNER ESTELITA CAMPOS, FERREIRA LIMA FILHO, LUCIANO MESQUITA, SOUTO MAIOR, NELSON OMEGNA, BEATRIZ WAHRLICH, OCÉLIO DE MEDEIROS, ALMEIDA PAIVA, BENEDITO SILVA, CLODOMIR MORAIS, DELORENZO NETO, FENELON SILVA, FRANCISCO BURKINSKI, OSWALDO LIMA FILHO, — para citar, apenas, os colaboradores mais assíduos. Com a publicação do Projeto nº 4.782-58, pretende a Revista do Serviço Público divulgar, em suas grandes linhas, novos aspectos da intensa colaboração estabelecida entre as duas grandes Instituições — D.A.S.P.-I.B.C.A. — que se dedicam no Brasil, ao exame e solução dos problemas administrativos em função das doutrinas e técnicas mais recentes da racionalização. —*

(Nota da Redação).

#### PROJETO Nº 4.782 — 1958

*Dispõe sobre a participação do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas (Seção Nacional do «International Institute of Administrative Sciences») no Orçamento Geral da União; estabelece um Convênio Especial de Colaboração e Assistência Técnica, e dá outras providências.*

(Do Sr. Celso Peçanha)

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

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Orçamento Geral da União consignará anualmente ao Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas (Seção Nacional do International Institute of Administrative Sciences), anexo ao Ministério da Educação e Cultura, uma dotação orçamentária específica destinada à manutenção da Entidade e à realização de seu programa de Trabalho.

Art. 2º O Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas encaminhará anualmente, ao Presidente da República, por intermédio do Ministério da

Educação e Cultura, dentro dos prazos legais relativos à elaboração orçamentária, Relatório circunstanciado das suas atividades, acompanhado de seu Programa de Trabalho devidamente justificado.

Parágrafo único. A Divisão de Orçamento do Departamento de Administração do Ministério da Educação e Cultura deverá examinar o Relatório do Instituto, emitir parecer fundamentado sobre o mesmo e propor ao Ministro de Estado a dotação a ser consignada à Entidade, em cada exercício financeiro, na Proposta Orçamentária do Ministério.

Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a firmar um Convênio de Colaboração e Assistência Técnica, entre o Ministério da Educação e Cultura e o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, a ser periodicamente renovado, no início de cada exercício financeiro, em função do Programa de Trabalho da Entidade, para execução conjunta e descentralizada.

§ 1º O referido Convênio disciplinará as relações de cooperação entre o Governo Federal e o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, tendo em vista assegurar a obtenção de melhores índices de eficiência no tocante às atividades ou realizações da Entidade, no âmbito das suas atribuições científicas, educacionais, técnicas e culturais.

§ 2º Mediante representação documentada de qualquer categoria de Membros do Instituto — sócios individuais, coletivos ou pessoas jurídicas associadas — provando inadimplemento ou deficiência da Entidade no pleno cumprimento das cláusulas e dispositivos básicos do Convênio, poderá ser o mesmo denunciado pelo Ministério da Educação e Cultura, sem prejuízo das providências simultâneas do Governo Federal no sentido da correção da irregularidade porventura ocorrida.

Art. 4º Além dos objetivos específicos e das iniciativas próprias da Entidade, tais como definidas pelos seus Estatutos, consideram-se, desde já, incorporados ao Programa de Trabalho do Instituto para o biênio 1959-1960, os seguintes empreendimentos prioritários que justificam a atribuição de recursos financeiros da União nos termos da presente Lei:

I — Cursos Especializados (Ciências Administrativas em Geral) e Direito Administrativo, inclusive por correspondência e radioemissoras, em colaboração com a Universidade do Brasil.

II — Programa Especial de Publicações, compreendendo:

a) Boletim Técnico Informativo (Divulgação das atividades do Instituto; publicação das aulas ou súmulas dos Cursos Especializados; publicações de estudos, informações, leis, projetos ou quaisquer trabalhos de interesse para a Administração ou Governo da União, dos Estados e dos Municípios; orientação técnica; divulgação dos estudos, trabalhos e iniciativas do International Institute of Administrative Sciences, respectivos Congressos e Mesas-Redondas. O referido Boletim deverá ser editado trimestralmente, preparando o advento da futura Revista Brasileira de Ciências Administrativas;

b) Ensaios, conferências, estudos e pesquisas no âmbito do Direito e das Ciências Administrativas (Coleção de volumes especializados, em série,

destinados à formação de uma «Biblioteca Brasileira de Ciências Administrativas»);

c) Tradução para o português de documentos ou contribuições básicas alienígenas — livros, artigos, leis, projetos — de interesse para o Brasil;

d) Versão para o inglês e o francês de estudos e documentos brasileiros que apresentem interesse, notadamente as contribuições de Delegados Brasileiros aos Congressos Internacionais;

e) Manutenção de Seções Especializadas na *Revista do Serviço Público* — D.A.S.P., na Revista de Direito Administrativo — F.G.V., e outras publicações periódicas, mediante acordo específico;

III — «Conferências Anuais» do Instituto (Programação e realização de Conferências, preparadas com antecedência, a cargo de personalidades brasileiras ou estrangeiras de alta expressão, especialmente convidadas. A realização dessas Conferências deverá ser descentralizada: Rio, São Paulo, Pôrto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Fortaleza. Todos os pormenores — nomes dos Conferencistas, tema das conferências, local, divulgação, demarches com as autoridades, etc., a serem previamente discutidos; — planejamento das «Conferências Anuais», de maneira a que constituam um autêntico sucesso cultural, técnico e social).

IV — Assessoria Técnica (Grupo de Trabalho incumbido de investigar, formular e propor sugestões ou medidas objetivas ao Governo Federal, ao Congresso Nacional, aos Governos e Assembléias Legislativas Estaduais, às Prefeituras e Câmaras Municipais tendo em vista soluções técnicas e práticas para os problemas fundamentais de administração; realizar estudos técnicos e projetos; prestar assistência quando solicitada inclusive às Delegações brasileiras aos Congressos Internacionais; colaborar com Empresas Privadas idôneas, quando solicitada).

V — Esquema de Acôrdos e Convênios tendo em vista a descentralização e o maior rendimento das atividades do Instituto, plena execução de seu Programa de Trabalho, e elevação dos seus coeficientes de produtividade.

Parágrafo único. Terão prioridade os Acôrdos ou Convênios firmados entre o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas e os seguintes órgãos governamentais ou instituições: — 1) o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.); 2) a Fundação Getúlio Vargas (F.G.V.); 3) o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (I.B.G.E.); 4) o Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação (I.B.B.D.), do Conselho Nacional de Pesquisas; 5) o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (B.N.D.E.); 6) o Banco do Nordeste do Brasil (B.N.B.); 7) a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (S.P.V.E.A.); 8) a Comissão do Vale do São Francisco (C.V.S.F.); 9) o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (I.B.A.M.); 10) A Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.); 11) o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (I.B.R.I.).

VI — Programa Especial de Bolsas de Estudo no Exterior (Para aperfeiçoamento ou especialização de Professores Universitários, Economistas,

Técnicos de Administração, Engenheiros ou Administradores selecionados em função das necessidades específicas do País em determinados setores. Neste sentido efetuar desde já os necessários entendimentos a respeito com os Embaixadores e Adidos Culturais dos Estados Unidos da Alemanha, da França, da Espanha, da Itália, da Holanda, da Suécia e do Japão; e com os representantes dos organismos internacionais).

VII — Cursos de Extensão Universitária (Programa Especial sob os auspícios do Instituto e a cargo de professores das Universidades e Administradores das Empresas mais importantes do País, especialmente convidados, sobre «As Doutrinas Técnicas e Experiências Brasileiras no Campo das Ciências Administrativas»).

VIII — Curso de Mecanização e Automação Gradual dos Serviços Públicos (Programa Especial sob a orientação direta da Direção Geral do Instituto e execução descentralizada, de acordo com as instruções baixadas pela referida Direção Geral).

IX — Aquisição de sede própria para o Instituto.

X — Comparecimento do Brasil aos Congressos ou Mesas-Redondas promovidos pelo «International Institute of Administrative Sciences» (Preparativos antecipados, assistência técnica e demais providências necessárias ao êxito das Delegações brasileiras que forem organizadas ou credenciadas pelo Governo Federal).

Art. 5º Independentemente da fiscalização do Tribunal de Contas da União, deverá o Ministério da Educação e Cultura acompanhar a aplicação dos recursos orçamentários consignados à execução do Programa de Trabalho da Entidade e respectivas metas preferenciais, como tais entendidas os empreendimentos prioritários referidos nos itens I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X do artigo 4º da presente Lei.

Parágrafo único. O Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas utilizará os recursos financeiros que lhe forem atribuídos consoante os dispositivos da presente Lei tendo em vista os Projetos especificamente enumerados do Programa de Trabalho objeto do Convênio Especial de Colaboração e Assistência Técnica, ora instituído.

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir o crédito especial de Cr\$ 10.000.000,00 (dez milhões de cruzeiros) pelo Ministério da Educação e Cultura, enquanto não se concretizar a providência colimada pelo art. 1º desta Lei, ou seja, a consignação de uma dotação orçamentária própria ao Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas destinada à realização do Programa de Trabalho e Manutenção e aparelhamento da Entidade segundo as cláusulas ou condições estabelecidas pelo Convênio Especial de Colaboração e Assistência Técnica.

Art. 7º O crédito de que trata esta Lei será automaticamente registrado no Tribunal de Contas, distribuído ao Tesouro Nacional e posto à disposição do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, em conta especial vinculada à execução do Programa de Trabalho da Entidade.

§ 1º A aplicação do crédito especial aberto nos termos do art. 6º, deverá obedecer à seguinte distribuição: I — Cursos Especializados —

Cr\$ 800.000,00; II — Programa Especial de Publicações — Cr\$ 1.000.000,00; III — Conferências Anuais — Cr\$ 500.000,00; IV — Assessoria Técnica — Cr\$ 1.500.000,00; V — Esquema de Acôrdos e Convênios — Cr\$ 2.000.000,00; VI — Bôlsas de Estudo — Cr\$ 700.000,00; VII — Aquisição de Sede Própria — Cr\$ 2.000.000,00; VIII — Congressos, Mesas-Redondas Internacionais — Cr\$ 1.500.000,00. Total Geral — Cr\$ .... 10.000.000,00.

§ 2º A aplicação do referido crédito será efetuada progressivamente devendo o Instituto prestar contas dos quantitativos recebidos e das importâncias aplicadas, na forma da Lei.

Art. 8º O Ministro de Estado da Educação e Cultura designará, dentro de 30 dias, o funcionário do Ministério incumbido de representar o Governo Federal e colaborar com o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas na eficiente execução de suas metas e prazos.

Parágrafo único. O Convênio Especial regulamentará, em seus dispositivos, a execução da presente Lei.

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

Sala das Sessões, em 11 de dezembro de 1958. — Celso Peçanha, Deputado Federal.

#### *Justificação*

Senhor Presidente:

A 21 de fevereiro de 1952, foi solenemente instalada, no Gabinete do Diretor-Geral do D.A.S.P., a Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas (International Institute of Administrative Sciences — I.I.A.S.), sob o alto patrocínio e determinação expressa do Excelentíssimo Senhor Doutor GETÚLIO VARGAS, então Presidente da República.

A solenidade foi prestigiada pelo comparecimento dos representantes autorizados de dez países-membros dessa Instituição, presentes ao Seminário Internacional de Administração Pública, levado a efeito no Rio de Janeiro, no período de 4 de fevereiro a 5 de março de 1952, com o apoio do Governo brasileiro do D.A.S.P., da Fundação Getúlio Vargas, da Organização das Nações Unidas e da U.N.E.S.C.O.

Por Decretos publicados no *Diário Oficial* de 22 de março do mesmo ano o saudoso Presidente GETÚLIO VARGAS houve por bem nomear os Delegados permanentes que, desde então, vêm representando oficialmente o Brasil nesse organismo (I.I.A.S.), Doutor LUIZ SIMÕES LOFES, Presidente da Fundação Getúlio Vargas; Doutor CARLOS MEDEIROS SILVA, ex-Consultor Geral da República, Consultor Jurídico efetivo do D.A.S.P. e atual Procurador Geral da República; o Ministro ARIZIO DE VIANA, então Diretor-Geral do D.A.S.P. e atual Ministro para Assuntos Econômicos do Ministério das Relações Exteriores. Posteriormente, Sua Excelência, o Presidente JUSCELINO KUBITSCHKE — que vem prestigiando a Instituição de uma maneira excepcional, — baixou Decreto nomeando o Dr. J. GUILHERME DE ARAGÃO, atual Diretor-Geral do D.A.S.P. como um dos Delegados do Brasil junto ao I.I.A.S.

Desde sua instalação, levada a efeito em cumprimento ao despacho exarado pelo Presidente da República, na Exposição de Motivos do D.A.S.P., nº 192, de 5 de março de 1952, que a Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas vem exercendo intensas atividades como decorrência da adesão do Brasil aos Congressos e Mesas-Redondas Internacionais, promovidos pelo referido Instituto Internacional a partir de 1947, em Berna, Copenhague, Estocolmo, Lisboa, Florença, Nice, Knocke, Istambul, Ankara, Madri, Opatija, Haia e, recentemente, Bruxelas.

A partir de sua instalação, vem a Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas realizando amplo programa de trabalhos e desenvolvendo esforços dos quais é lícito aguardar benéficos resultados, a par de sadios reflexos técnico-culturais, no quadro das atividades da administração pública em geral, e das ciências administrativas em particular.

O Brasil tem participado ativamente de todos os conclave promovidos pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas (I.I.A.S.), com finalidades científicas, culturais e técnicas ligadas ao desenvolvimento do Direito e das Ciências Administrativas, — por intermédio de Delegações credenciadas pelo Ministério das Relações Exteriores. A Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas vem levando a efeito extenso programa de estudos e publicações, graças a integral compreensão do D.A.S.P. e do Departamento de Imprensa Nacional, respectivamente dirigidos pelos Doutores J. GUILHERME DE ARAGÃO e ALBERTO SÁ DE SOUZA DE BRITO PEREIRA. Merece reconhecimento especial o apoio que o D.A.S.P. tem proporcionado à Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Assim é que, dispondo do apoio e compreensão do atual Diretor-Geral do D.A.S.P., Dr. J. GUILHERME DE ARAGÃO e do Dr. BRITO PEREIRA, Diretor da Imprensa Nacional, foi possível à Seção Brasileira do I.I.A.S. promover a divulgação de dezenas de contribuições ao estudo dos problemas de organização, orçamento, pessoal, ensino do direito administrativo, administração comparada, planejamento econômico e administração municipal. Dessarte, foram publicados relatórios, ensaios e diversos estudos de natureza técnica correlacionados com o aprimoramento das condições e métodos de trabalho no Serviço Público brasileiro. Outrossim, a Seção Brasileira do I.I.A.S. publicou inúmeras contribuições de grande importância técnica e cultural destinadas a estimular a modernização, simplificação e racionalização da administração municipal brasileira. O Brasil, além disso, fêz-se representar nos Congressos e Reuniões Anuais do International Institute of Administrative Sciences, merecendo destaque as contribuições brasileiras às mencionadas Reuniões. É de justiça assinalar o volume impressionante dos trabalhos da Seção Brasileira do I.I.A.S. — a excepcional qualidade e o valor intrínseco das referidas contribuições técnicas cuja divulgação se deve ao dinamismo, abnegação e extraordinária capacidade de trabalho do Secretário-Geral da Entidade, Dr. ARAÚJO CAVALCANTI.

A Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas foi inteiramente reorganizada em junho de 1955, transformando-se no Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. Essa transformação foi, de resto, uma providência necessária e de grande alcance.

A reorganização levada a efeito manteve a filiação da Entidade ao International Institute of Administrative Sciences, com sede em Bruxelas e, simplificou, consideravelmente, os seus Estatutos (Registro nº 3.817, livro 3-A, do Cartório Castro Menezes, Diário Oficial de 8 de junho de 1955, páginas 11.300-001). Nos termos do art. 2º, dos Estatutos registrados no referido Cartório de Pessoas Jurídicas, são as seguintes as finalidades do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas;

a) promover estudos e pesquisas sobre Direito Administrativo e Ciências Administrativas, colaborando com entidades congêneres ou com órgãos de administração pública; b) realizar o intercâmbio com outras seções nacionais ou internacionais e com os órgãos centrais do Instituto Internacional de Ciências Administrativas; c) promover e coordenar a contribuição brasileira às reuniões, congressos ou atividades do Instituto; d) prestar assistência técnica, no âmbito de sua especialidade, a órgãos governamentais ou entidades privadas; e) publicar, coletar e divulgar material técnico e científico relacionado com as suas finalidades; f) realizar ou patrocinar seminários, cursos ou reuniões, sobre assuntos administrativos.

Com o afastamento do Ministro ARIZIO DE VIANA da Direção Geral do D.A.S.P., em agosto de 1954 — em virtude do dramático desaparecimento do Presidente GETÚLIO VARGAS, — continuou o D.A.S.P. a proporcionar ao Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas o apoio decisivo que até então lhe vinha prestando. Assim à que, em face da orientação adotada pelo novo Diretor-Geral do referido Departamento, Dr. J. GUILHERME DE ARAGÃO, — principalmente na esfera do Serviço de Documentação, a cargo do Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO — teve prosseguimento a publicação da longa série de trabalhos organizada pelo Secretário-Geral da Entidade, Dr. ARAÚJO CAVALCANTI, em colaboração com o Departamento de Imprensa Nacional, e bem assim, a publicação mensal, na *Revista do Serviço Público*, de uma seção especial dedicada ao Instituto por intermédio da qual vinham sendo divulgados no Brasil os estudos e contribuições técnicas dos países-membros da Instituição. Papel de grande relevo tem sido o da Fundação Getúlio Vargas — sob a presidência do Dr. LUIZ SIMÕES LOPES — no sentido de assegurar a expansão e continuidade das atividades técnico-culturais do Instituto. Cabe realçar, nesta oportunidade, o decisivo apoio e lúcida compreensão do Dr. LUIZ SIMÕES LOPES, o qual cedeu duas salas da Fundação Getúlio Vargas, no Edifício Darke de Matos (salas ns. 1.219-1.220), resolvendo provisoriamente o problema da sede própria da Instituição. Além disso, o Dr. LUIZ SIMÕES LOPES proporcionou ao Instituto integral apoio material, o que tornou possível o prosseguimento dos trabalhos, iniciativas e providências do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas.

Por outro lado, têm sido coroadas de completo êxito as démarches promovidas pelos Drs. ARAÚJO CAVALCANTI, J. M. ROCHA MATOS e LUCIANO MESQUITA na Comissão de Finanças do Senado Federal e na Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, no sentido de incluir, no Orçamento Geral da União, recursos financeiros que, embora modestos, muito têm contribuído para prestigiar e consolidar o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas.

É de prever, em face do êxito integral da iniciativa dêsses eminentes patrícios que o I.B.C.A. ingresse em uma fase de excepcional desenvolvimento no que se refere ao seu Programa de Trabalhos no ano vindouro.

As dotações orçamentárias obtidas destinam-se a ocorrer às despesas com estudos e pesquisas no âmbito das Ciências Administrativas e de Direito Administrativo; cursos e publicações; Mesas-Redondas; Conferências e Congressos Internacionais; convênios com o I.B.G.E., o D.A.S.P., a Fundação Getúlio Vargas, o I.B.B.D. do Conselho Nacional de Pesquisas e outras instituições técnico-científicas e educacionais; bôlsas de estudo; Assistência técnica para execução pelo Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas e pagamento da contribuição do Governo brasileiro à manutenção do Instituto Internacional de Ciências Administrativas em igualdade de condições com os diversos países-membros que o integram.

Encontra-se, portanto, o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas em condições excepcionais, para acelerar o Programa de Trabalhos de sua nova fase, para o que estão asseguradas condições favoráveis e, principalmente, uma situação de extraordinário prestígio com relação aos meios culturais e técnicos do País, sobretudo, no âmbito do Parlamento brasileiro. As inúmeras publicações já editadas pelo Instituto desde sua fundação, até agora garantiram-lhe, de fato, prestígio e respeito excepcionais. Além disso, o comparecimento do Brasil às Mesas-Redondas e Congressos Internacionais, por intermédio de delegações credenciadas pelo Governo Federal: — a intensa e permanente distribuição de várias publicações diferentes em português, francês e inglês, as quais têm merecido a melhor repercussão possível; a divulgação, através de seção especial na *Revista do Serviço Público*, de inúmeras traduções de trabalhos técnicos, em número superior a 80 trabalhos diferentes de autores de vários países; finalmente, a correspondência com personalidades integrantes do Instituto nos diversos países-membros — todos êsses fatores contribuíram para criar, em torno do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, um clima de profundo respeito, simpatia e estímulo.

Estão, portanto, lançadas as bases para uma obra de grandes proporções e decisiva significação nacional.

O Programa de Trabalhos do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, em sua nova fase, encontra-se resumido no próprio texto das Emendas consignadas no Orçamento Geral da União para o exercício financeiro de 1959.

As atuais condições e perspectivas da situação brasileira tornam imperativo que o Instituto atribua alta prioridade ao estudo e debate dos problemas da *Reforma Administrativa* em todos os seus aspectos. É aconselhável que o Instituto se consagre, com todo empenho, a essa matéria, através de cursos, conferências, publicações especializadas, mesas-redondas ou quaisquer iniciativas correlacionadas com êsse problema fundamental. Será essa uma das maiores contribuições que o Instituto poderá prestar ao Congresso Nacional e aos órgãos do Poder Executivo da República nas três órbitas federativas — União, Estados e Municípios.

Simultâneamente com o exato equacionamento dos problemas da Reforma Administrativa brasileira seria também aconselhável que o Instituto promovesse:

a) a ampliação das seções especiais do Instituto na Revista de Direito Administrativo e na *Revista do Serviço Público*; b) a vinda ao Brasil das figuras de maior expressão no campo das ciências administrativas, mediante estreita ligação com o Itamarati, segundo programas específicos a serem estabelecidos e rigoroso exame da lista das personalidades a serem convidadas; c) a publicação de um Boletim trimestral, na forma do que já vem fazendo o International Institute of Administrative Sciences (I.I.A.S.), em Bruxelas, com a «*Révue des Sciences Administratives*», e entre nós, o I.B.R.I. com a «*Revista Brasileira de Política Internacional*»; d) finalmente, ampliação do quadro de membros do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas — admitidas, desde já, as personalidades de destaque que, direta ou indiretamente têm colaborado ou podem contribuir para o êxito da Instituição.

As atividades e realizações do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas desde sua fundação até o presente momento credenciam-no, perante a Nação brasileira, como uma Entidade sumamente útil merecedora de todo o amparo que porventura lhe possa ser dado pelos órgãos do Poder Executivo Federal. Mesmo porque nem só de prestígio intelectual e moral vivem as Instituições dedicadas ao estudo e pesquisa de problemas notadamente no vasto e complexo domínio das ciências sociais e das técnicas a serviço da Administração. Se o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas dispõe, inegavelmente, de um grande e merecido prestígio de ordem moral e técnica — por força das atividades desenvolvidas nestes últimos anos pela sua dinâmica Secretaria-Geral — cumpre do mesmo passo, proporcionar-lhe meios materiais e instrumentos positivos de ação, isto é, uma base mais concreta de recursos financeiros, a possibilidade de atingir plenamente os objetivos que determinaram a sua criação. Esta a razão de ser primordial do Projeto de Lei anexo que tenho a honra de submeter à alta deliberação dos dignos Representantes do Povo brasileiro no Congresso Nacional. As personalidades integrantes dos órgãos dirigentes do Instituto constituem o seu maior patrimônio e a melhor garantia de que os altos objetivos da Entidade serão plena e satisfatoriamente atingidos. Basta mencionar entre outros, os nomes ilustres de brasileiros como os Drs. LUIZ SIMÕES LOPE, Presidente do Instituto e da Fundação Getúlio Vargas; Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, digno Procurador Geral da República, Professor TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI; Dr. J. GUILHERME DE ARAGÃO, Diretor-Geral do D.A.S.P.; Ministro ARIZIO DE VIANA; Deputado BILAC PINTO; Dr. ANTONIO GONÇALVES DE OLIVEIRA, atual Consultor Geral da República; professor VICTOR NUNES LEAL, Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República; Dr. SEBASTIÃO DE SANTANA e Dr. ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; Dr. ARAÚJO CAVALCANTI, Técnico de Administração e Conselheiro da A.B.M.; Prof. ALMEIDA PAIVA, da Petrobrás; Professor BENEDITO SILVA, da Escola Brasileira de Administração Pública — Fundação Getúlio Vargas; Dr. ADROALDO JUNQUEIRA AYRES, da C.A.P.F.E.S.P. e outros que seria ocioso enumerar.

Nos têrmos do referido Projeto de Lei ficam estabelecidos critérios relativos à participação do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas no Orçamento Geral da União e lançadas as bases de um Convênio Especial de Colaboração e Assistência Técnica. As providências sugeridas encontram ampla e cabal justificação na própria existência do Instituto, e no acervo, realmente expressivo, do que essa Entidade vem realizando desde sua fundação e que é apenas o prelúdio do muito que poderá fazer caso lhe sejam proporcionados condições e recursos favoráveis à expansão de suas atividades. Os documentos anexos, 1 e 2, constituem uma demonstração da situação e das potencialidades do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, integrado no momento, por algumas figuras exponenciais no âmbito das Ciências Administrativas e do Direito Administrativo. Só documentos que vêm corroborar e fortalecer a presente Justificação contribuindo, além disso, para esclarecer as Comissões Técnicas e o Plenário do Congresso Nacional quanto às dimensões, conteúdo e perspectivas de uma Instituição, efetivamente indispensável ao aperfeiçoamento cultural e ao desenvolvimento técnico da Administração Pública brasileira, nas três órbitas da Federação — a União, os Estados e os municípios. — *Celso Peçanha.*

#### SUMÁRIO

##### I — Projeto de Lei:

Dispõe sobre a Participação do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas — (Seção Nacional do International Institute of Administrative Sciences) — no Orçamento Geral da União; estabelece um Convênio de Colaboração e Assistência Técnica, e dá outras providências.

##### II — Justificação.

##### III — Documentação:

1 — O Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas e o Instituto Internacional de Ciências Administrativas — LUIZ SIMÕES LOPES.

2 — Principais Trabalhos promovidos e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas.

3 — A Administração Pública e os Problemas da Automação: I — Condições e Perspectivas do Empreço da Automação nos Serviços Públicos; II — A Mesa-Redonda de Liège e os Prolbemas da Automação na Administração Pública — ARAÚJO CAVALCANTI. (\*)

---

(\*) Já publicado na *Revista do Serviço Público*.

## *Do Positivismo Jurídico à Desautorização do Poder*

REGINALDO NUNES

**D**ENTRE os juristas criadores de doutrinas, nenhum se mostrou mais fiel à filosofia de AUG. COMTE do que LÉON DUGUIT.

Dar cunho positivo ao direito público, combatendo tudo quanto há nêle de metafísico, foi a sua linha de pensamento e de ação. E para o êxito dessa campanha tendente a assentar o direito público em bases positivas, começou negando o direito natural, o direito subjetivo, a personalidade jurídica do Estado e, como consequência, a sua soberania.

O Estado, como um *eu* coletivo, diferente das pessoas que o compõem, não existe. É pura abstração metafísica. O Estado são os governantes e os governantes são os mais fortes. Mais fortes não só pela força física, mas ainda pela expressão numérica, pelo ascendente religioso ou moral e, *last but not least*, pelo poder econômico.

Direito natural não existe tampouco. O direito é um derivado da vida em sociedade. Existe para tornar possível a vida individual em sociedade, onde ela só pode existir e desenvolver-se. Para que o indivíduo subsista, a sociedade tem que sobreviver, porque só em sociedade o indivíduo vive e prospera.

Conseqüentemente, o direito se torna, assim, para DUGUIT, uma condição de sobrevivência do indivíduo em sociedade e se traduz objetivamente pelas regras da solidariedade social. Solidariedade positiva e negativa: — tudo fazer para assegurar a solidariedade social e nada fazer que impeça ou dificulte essa mesma solidariedade, sob qualquer das suas formas.

Para DUGUIT há duas fontes geradoras do dever de solidariedade: a semelhança dos tipos em grupo e a divisão do trabalho social. Há, assim, normas de solidariedade derivadas da semelhança e normas de solidariedade oriundas da divisão do trabalho. Direito é tóda a norma que respeite, conserve, ou desenvolva a solidariedade social sob qualquer destes aspectos.

Toda a autoridade política que viole estes deveres é uma autoridade tirânica e ilegítima. A vontade dos governantes, sejam eles um monarca, uma aristocracia, ou uma maioria popular, não se impõe ao respeito e à obediência quando viola o direito, isto é, a regra de solidariedade social, mesmo com relação a um só indivíduo.

Admite DUGUIT que o próprio governo da maioria, constituído pelo sufrágio universal, pode tornar-se tirânico, desde que infrinja as regras da solidariedade social.

Os governantes não criam a segra de direito, registram-na, porque esta regra é anterior e superior a êles. E quando o governo, mesmo da maioria, desatende ao direito manifesto na regra de solidariedade, por êsse mesmo ato se ilegitima, justificando-se contra êle a insurreição.

Aqui, entretanto, parece-nos que DUGUIT, começando por negar a existência do direito natural do indivíduo isoladamente considerado, acaba confessando a existência de um direito natural do indivíduo em sociedade. Porque se os governos não criam a regra de solidariedade que, pelo contrário, se lhes impõe como condicionamento natural dos indivíduos em grupo, dita regra é de *direito natural* e só como tal obriga os governantes, legitimando-lhes os atos se êles a respeitam, ou ilegitimando-os no caso contrário.

Mesmo porque, para DUGUIT, a lei que os governantes expedirem não será lei se não traduzir uma regra de solidariedade social, mas ato sem valor, a que ninguém está obrigado a obedecer.

Negada a soberania do Estado e a sua própria existência como pessoa jurídica e defendido o princípio de que nenhuma vontade, mesmo a dos governantes, tem o direito de se impor às outras vontades, ainda que fundada no peso da maioria — o que daí se segue é que o império da lei não deriva da sua origem, mas dos seus fins — de ser ela a expressão de uma regra de solidariedade, anterior e superior aos governos e, por isso mesmo, *natural*.

Não se diga que a relatividade da norma, no tempo e no espaço, tira-lhe as características de direito natural. Não; porque os direitos naturais não são obrigatoriamente absolutos e eternos, mesmo em relação ao indivíduo, se bem que, aqui como ali, possa alguns haver com êste caráter. Há normas de direito para o indivíduo como para a sociedade, constantes e independentes das condições de tempo e lugar.

E estas normas comuns — pelo menos elas — seriam de direito natural, porque, superiores e anteriores a todos os governos, indistintamente se imporiaiam a todos os governantes.

Mas, não conseguindo apagar da sua construção jurídica a idéia de direito natural, cria DUGUIT com ela uma dificuldade insuperável para o descreme do que seja *regra de direito*.

Na verdade: a quem fica decidir se determinada norma traduz ou não, um direito objetivo, ou seja, uma regra de solidariedade social? Ao monarca? Já o disse DUGUIT que não. As elites? Tampouco. A maioria? Ainda não. A vontade coletiva? E uma ficção para DUGUIT. Ao mais forte, isto é, ao governo atual? Seria confundir o direito com a força e o arbitrio.

E assim ficamos sem ter quem dê o teste de legitimidade do direito; e toda a imposição dos governantes poderá sempre ser averbada de ilegitima e arbitrária, por ausência de um poder infalível e soberano que o defina erga omnes, dando lugar à insurreição, que segundo DUGUIT, é uma decorrência legítima dos governos arbitrários.

E, chegando a êste ponto de perplexidade e incerteza, poderemos exclamar com Guizot numa das passagens da sua *História das Origens do*

*Govêrno Representativo:* «Soberania do povo... A que se reduz ela? Seu princípio é que a maioria tem direito, sómente pelo fato de ser maioria. Mas, na idéia de maioria entram dois elementos diferentes: a idéia de uma opinião acreditada e a idéia de uma força preponderante. Como força, a maioria não tem qualquer direito que não seja o da força que, em si mesmo, não constitui título legítimo à soberania. Como opinião — pergunta-se — é a maioria necessariamente infalível ou promove sempre o bem, o verdadeiro e o justo, objetivos da verdadeira soberania? A experiência diz-nos que não. Logo, a maioria, enquanto tal, quer dizer enquanto expressão numérica, não possui a soberania legítima — nem em virtude da força, que não lha pode dar, nem em virtude da infalibilidade, que ela não tem».

## PARECERES

### Consultor Jurídico do D.A.S.P.

*Concurso para provimento de cargos da carreira de Polícia Especial. Prova de Investigação Social. A condenação por delito capitulado no art. 129 do Código Penal (lesão corporal dolosa), embora não contra-indique o candidato para o exercício de funções burocráticas, incapacita-o para o desempenho de atividade policial. O mesmo não ocorre, se a lesão corporal é culposa.*

#### PARECER

##### I

Entre as provas eliminatórias do concurso para provimento em cargos da classe inicial da carreira de Polícia Especial do Ministério da Justiça e Negócios Interiores se encontra a de Investigação Social, que se destina à verificação da existência de antecedentes sociais que contra-indiquem o candidato ao exercício do cargo, para o qual se processa o respectivo recrutamento.

2. Dois candidatos habilitados nas demais provas dêsse concurso apresentam antecedentes criminais: o primeiro, inscrito sob nº 130, foi processado e condenado a quatro meses de detenção, tendo cumprido a pena como incursão no art. 129 do Código Penal; o segundo, inscrito sob nº 994, tem processo em andamento, com invocação do art. 129, § 6º, do mesmo Código.

3. A D.S.A. dêste Departamento solicita a minha audiência, a fim de que esclareça se tais antecedentes importam em inabilitação na prova de Investigação Social do referido concurso.

##### II

4. A prova de Investigação Social há que ser examinada tendo em vista o cargo público para o qual se faz o recrutamento, devendo, em consequência, atender-se à natureza da função a ser desempenhada.

5. Assim, em se tratando, na espécie, da figura delituosa capitulada no Código Penal como lesões corporais, se não há, de um modo geral, contra-indicação dos transgressores desse capítulo para funções burocráticas, o mesmo não acontece, *verbi gratia*, para os que desejam exercer atividades policiais, quando a presunção de violência, oriunda da condenação por esse delito, é evidente, incapacitando o candidato para o exercício do cargo, ao qual se atribui uma parcela de autoridade, em que é preciso muita ponderação e equilíbrio, sob pena de se transformar uma função preventiva, eminentemente social, em atividade contrária aos fins sociais, pelo abuso de autoridade que o agente do Estado poderá vir a exercer, dado o seu temperamento.

6. A quem haja sido condenado por lesões corporais, seria um contra-senso se entregarem armas para a defesa da sociedade, quando o portador delas, dada a sua presuntiva violência, poderia agir contrariamente aos fins sociais de sua função, utilizando-as para desfôrço pessoal, sem que se pudesse verificar, em muitos casos, se agira repressivamente, dentro das características de uma polícia de choque, ou se procedera em obediência a objetivos inconfessáveis.

7. O primeiro dos candidatos citados, condenado como incursão no art. 129 do Código Penal (lesão corporal dolosa), se acha, ao meu parecer, incompatibilizado para o exercício das funções da carreira de Polícia Especial. Quanto ao segundo, denunciado como incursão no art. 129, § 6º, do mesmo Código (lesão corporal culposa), cujo processo se acha ainda em andamento na 25ª Vara Criminal, não creio que apresente contra-indicação para o exercício do cargo, de vez que, sendo culposa a lesão ocasionada, vale dizer, não intencional, não pode ser considerado violento, ainda que venha a ser condenado, pois teria infligido a lesão, apenas, por imprudência, negligência ou imperícia.

8. Em conclusão, entendo que o primeiro dos candidatos se acha inabilitado na prova de Investigação Social do concurso de Polícia

Especial realizado por este Departamento, o mesmo não ocorrendo em relação ao segundo.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 7 de março de 1960. —  
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*A cassação da segurança concedida torna sem efeito os atos de execução provisória da sentença, repondo a situação no statu quo anterior, por conta e risco do exequente.*

*O ato administrativo posteriormente praticado, embora baseado em êrro grosseiro de direito, determina, em relação ao beneficiado, a presunção de boa fé, não autorizando a restituição do indébito.*

## PARECER

### I

Investigador do Departamento Federal de Segurança Pública foi dispensado de suas funções, em 1951, na forma do art. 10, parágrafo único, do Decreto-lei nº 5.175, de 7 de janeiro de 1943.

2. Dêsse ato administrativo, impetrou o interessado mandado de segurança, concedido na 1ª instância e, posteriormente, cassado pelo Egrégio Tribunal Federal de Recursos (fólihas 285).

3. Nesse interregno entre a decisão de 1ª instância e a cassação da medida pelo Tribunal *ad quem*, foi o servidor reintegrado naquelas funções, em face da execução provisória, sendo tornado sem efeito este ato, quando da reforma da sentença do juízo singular.

4. Houve pedido de readmissão do interessado, o qual, antes da solução administrativa, requereu novo mandado de segurança contra o ato que desfizera a reintegração, sob o fundamento de que, com a superveniência da Lei nº 2.284, de 9 de agosto de 1954, que o alcançara quando reintegrado por força da execução provisória, adquirira estabilidade, pelo que não o atingiria a cassação da segurança pelo tribunal superior.

5. Prestadas as informações pela autoridade dita coatora, o então Chefe de Polícia (fls. 261), este, aprovando parecer de seu

assessor jurídica (fls. 259 e 260), reconheceu o alegado direito do requerente, concluindo por estar prejudicada a impetração, baixando a portaria de fls. 262, que tornou sem efeito a portaria anterior, que anulara a reintegração.

6. Requisitado o processo pelo Doutor Consultor Jurídico do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, requereu S.S\* a audiência do D.A.S.P., em face dos termos do acórdão de fls. 285, que cassara a segurança concedida pelo juízo de 1ª instância.

7. A D.P. deste Departamento, ao examinar o assunto, conclui pela nulidade do ato praticado pelo então Chefe de Polícia, com apoio no parecer acima referido do seu assessor jurídico, solicitando, no entanto, minha audiência sobre a matéria, não só quanto à validade do ato administrativo, que ratificou a reintegração, como no que respeita à situação de fato do interessado, possivelmente até esta data exercendo as funções em que foi reintegrado.

### II

8. As observações da D.P., no que concerne à espécie, têm inteira pertinência. A cassação da segurança concedida no juízo de 1ª instância pelo Egrégio Tribunal Federal de Recursos tem como consequência irretorquivel a inexistência jurídica daquela decisão reformada, cujos efeitos são tidos por nenhum.

9. A execução provisória é de exclusiva responsabilidade do exequente. Cassada a decisão que a ensejou, repõe-se a situação no *statu quo* anterior, sem que seja lícito invocar qualquer atribuição de direito ou vantagem só conferível em face dessa execução, sujeita ao desfazimento se reformada a sentença, como no caso.

10. Ora, a Lei nº 2.284, de 9 de agosto de 1954, só alcançou o impetrante em exercício das funções em que fôra provisoriamente reintegrado por força dêsse ato aleatório, que, uma vez desfeito, não pode ter qualquer incidência sobre o requerente, que fôra dispensado dessas funções em princípios de 1951, mais de três anos antes da vigência daquele diploma legal.

11. Impunha-se, com a cassação da segurança, o desfazimento do ato reintegratório, sem qualquer consideração sobre legislação posterior, evidentemente, como esclarecido, inaplicável à espécie.

12. A portaria de fls. 262, que tornou sem efeito o ato que desfizera a reintegração, é ato totalmente irregular e, dêsse modo, não pode continuar a produzir efeitos jurídicos.

13. Cumpre, pois, torná-la sem efeito, considerando o servidor interessado como funcionário de fato, para a validade dos atos por ele praticados em relação a terceiros, determinando-se, ainda, a reposição do que houver recebido desde a execução provisória até o ato que tornou sem efeito a reintegração, pois que essa execução correu exclusivamente por sua conta o risco.

14. Quanto às importâncias que lhe foram pagas, a partir de sua nova investidura decorrente da portaria de fls. 262, não me parece que seja de determinar a reposição, porquanto, embora, segundo entendo e *data vénia*, tenha havido erro grosseiro de direito, este foi praticado pela autoridade administrativa, apoiada em parecer do seu assessor jurídico, justificando esse equívoco a boa fé do interessado, o que o exonerava dessa restituição.

É o meu parecer. S.M.J.

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

*Abono provisório instituído pela Lei nº 3.531, de 1959. Sua incidência, nos termos do art. 2º, letra n, aos servidores de que trata a Lei nº 3.414, de 1958. Não há como pretender incorporação do abono ao vencimento, para efeito de cálculo de acréscimos por tempo de serviço, sob invocação do princípio da irreduzibilidade de vencimentos. Inexiste a pretensa incompatibilidade e, se a houvesse, a solução seria a não incidência do abono sobre os magistrados e não o desvirtuamento do instituto, essencialmente temporário e inincorporável ao vencimento, remuneração ou salário dos beneficiados.*

#### PARECER

##### I

O Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (Pôrto Alegre), por resolução administrativa, entendeu que os acréscimos de vencimentos de que trata o art. 12 da Lei nº 3.414, de 20 de junho de 1958, deve ser

calculado sobre o total compreendido pelo vencimento dos magistrados e o abono provisório concedido pela Lei nº 3.531, de 19 de janeiro de 1959.

2. A razão em que se fundamentaram os juízes daquele tribunal trabalhista se estriba na alegação de que, dispondo o art. 95, nº III, da Constituição Federal sobre a irreduzibilidade de vencimentos de todos os magistrados, não se concilia a condição provisória do abono com essa garantia constitucional, pois que esse caráter de temporariedade, vale dizer, de possibilidade de sua revogação, atentaria contra aquele princípio da nossa Lei Maior. Daí a decisão administrativa que tomaram no sentido de considerar o abono instituído pela citada Lei nº 3.531, de 1959, em relação aos magistrados, como «autêntica majoração de vencimentos» e, como tal, incorporável a estes para todos os efeitos, inclusive para o fim do cálculo de acréscimos por tempo de serviço a que se refere o art. 12 da Lei nº 3.414, de 1958.

3. A D.P. deste Departamento, examinando a matéria, por solicitação da Direção Geral da Fazenda Nacional, conclui contrariamente à resolução daquele Tribunal Regional do Trabalho. Nada obstante, pediu o meu pronunciamento a respeito.

##### II

4. Têm inteira pertinência as conclusões a que chegou a D.P. deste Departamento, com as quais estou de pleno acordo, cabendo-me, tão-somente, aditar algumas considerações a título meramente ilustrativo.

5. O abono concedido pela Lei nº 3.531, de 19 de janeiro de 1959, o foi a título provisório, como se acha claramente especificado na ementa e no seu art. 1º, acrescentando o art. 9º desse diploma legal o seguinte:

«Art. 9º O abono provisório de que trata esta lei não será, em caso algum, nem para qualquer efeito, incorporado ao vencimento, remuneração, salário ou retribuição dos beneficiados, nem ao provento dos inativos e pensionistas» (grifei).

6. Com essas normas, define-se a natureza provisória da vantagem, que é inincorporável à retribuição pecuniária percebida pelos beneficiados.

7. O art. 2º, letra n, da mencionada Lei nº 3.531, de 1959, estende o abono provisório «aos servidores de que trata a lei nº 3.414, de 20 de junho de 1958». Daí o se ter entendido que abrangia os magistrados, pois

esta última lei dispõe também sobre eles, fixando-lhes, inclusive, novos vencimentos.

8. Ora, se o abono provisório, sendo ontológicamente uma vantagem temporária e, por esse efeito, revogável não se conciliasse com o art. 95, nº III, da Constituição Federal, que assegura aos magistrados a irredutibilidade de vencimentos, a conclusão lógica, de suma evidência, seria a não incidência da vantagem aos juízes, pela sua incompatibilidade com aquela garantia constitucional, e não desvirtuar o benefício, que tem como elementos intrínsecos constitutivos a transitóridade, vale dizer, a revogabilidade (Lei nº 3.531, de 1959, art. 1º) e a natureza inincorporável aos vencimentos, remuneração, salário ou retribuição dos beneficiados (Lei nº 3.531, de 1959, artigo 9º).

9. Nem haveria como arguir de inconstitucional, para o efeito dessa inaplicabilidade do abono provisório aos magistrados, o disposto no art. 2º, letra n, da Lei nº 3.531, de 1959, visto que ali apenas se mencionam os «servidores de que trata a Lei nº 3.414, de 20 de junho de 1958», quando não há referência expressa aos juízes e a Lei nº 3.414, de 1958, cogita de várias categorias de funcionários não beneficiados pelo princípio da irredutibilidade de vencimentos.

10. Sendo postulado de hermenêutica o não considerar-se inconstitucional uma lei senão quando outra interpretação não seja compatível, segue-se que, se se entendesse inconciliável a concessão do abono provisório aos magistrados com o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, o certo seria, como já se esclareceu, a não incidência da vantagem sobre eles, e não o total desvirtuamento do instituto, contra a *mens legis* e a própria e evidente intenção do legislador.

11. Não me parece, todavia, que o abono provisório instituído pela Lei nº 3.531, de 1959, seja incompatível com o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, pois se a vantagem não pode ser, como a própria lei esclarece (art. 9º), incorporável a esses vencimentos, é porque de vencimento não se trata.

12. Em conclusão, entendo que a resolução administrativa do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, de que cogita o processo, é absolutamente ilegal e não pode prosperar. Tratando-se, na espécie, de ato materialmente administrativo, é lícito ao Poder Executivo negar-lhe validade e eficácia.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 12 de maio de 1960. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

## *Reestruturação e Reclasseificação de funcionários das Secretarias de Tribunais Federais. Normas que devem ser observadas.*

### PARECER

#### I

Vários Tribunais Federais, por resoluções administrativas, reestruturaram e reclasseificaram o pessoal de suas Secretarias.

2. Discute-se sobre a validade e eficácia dessas decisões, para o fim de se proceder à elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 1961.

3. A D.O. e a D.P. dêste Departamento impugnam os atos administrativos daqueles Tribunais, solicitando-se, no entanto, meu parecer sobre a espécie.

#### II

4. A reestruturação e reclasseificação de cargos e funções dos serviços administrativos dos Tribunais Federais só podem ocorrer em decorrência de lei que as autorize. É a norma que deflui do art. 97, nº II, da Constituição, assim expressa:

«Art. 97. Compete aos Tribunais:

.....  
II — elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares, providenciando-lhes os cargos na forma da lei; e bem assim propor ao Poder Legislativo competente a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos» (grifei).

5. Comentando esse dispositivo, assim se manifesta PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição de 1946*, 2ª ed., 1953, vol. II, pág. 460):

«A organização das Secretarias compete aos tribunais a que pertencem, e, além disso, conforme a inteligência que fixaremos, a organização dos cartórios e de todos os mais serviços auxiliares; porém, assim aos tribunais como aos órgãos do Poder Legislativo e ao Poder Executivo, não se lhes faculta criar, suprimir, fixar, aumentar, diminuir, ou alterar vencimentos: propõem elas ao Poder Legislativo — diretamente — a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos» (os grifos são do original).

6. Verifica-se, por conseguinte, que a estruturação e reclasseificação de cargos das Secretarias e órgãos auxiliares, vale dizer, de

todos os serviços administrativos dos tribunais só podem válidamente ocorrer mediante lei, oriunda de proposta do Poder Judiciário.

7. Há que distinguir, na espécie, se essas reestruturações e reclassificações tiveram por origem mandamento legal que haja vinculado os vencimentos, direitos e vantagens dêsse pessoal a funcionários de outros Poderes, quando então seriam atos perfeitos, meramente declaratórios, ou se despidas de apoio legal, hipótese em que é evidente a constitucionalidade de tais atos administrativos.

8. No caso dos funcionários do Supremo Tribunal Federal, há disposições legais vinculativas, como se vê do disposto no art. 1º da Lei nº 264, de 24 de fevereiro de 1948, a que se deu nova redação, incluindo-se alguns parágrafos, pela Lei nº 2.691, de 23 de dezembro de 1955.

9. A redação primitiva dêsse artigo (Lei nº 264, de 1948) era a seguinte:

«Art. 1º Os funcionários da Secretaria do Supremo Tribunal Federal têm os mesmos vencimentos, direitos e vantagens assegurados aos funcionários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respeitada a identidade ou equivalência dos cargos».

10. Pela Lei nº 2.691, de 1955, alterou-se a redação dêsse preceito e se incluíram dois parágrafos, ficando assim redigidos:

«Art. 1º Os funcionários da Secretaria do Supremo Tribunal Federal têm os mesmos direitos e vantagens assegurados aos funcionários da Secretaria da Câmara dos Deputados, desde que exerçam cargos idênticos e da mesma responsabilidade.

§ 1º Quando se tratar de cargos de carreira, a equiparação de vencimentos só compreende o número de classes a que correspondem as da outra carreira.

§ 2º A classificação dos funcionários em novos símbolos, padrões ou classes de vencimentos será feita em lei, mediante proposta do Tribunal e a apostila dos respectivos títulos e o pagamento da diferença de vencimento não serão realizados antes da vigência desta lei».

11. A nova redação dada pela Lei nº 2.691, de 1955, cuja transcrição se faz no item anterior, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em Resolução administrativa publicada no *Diário da Justiça* de 9 de junho de 1956, às págs. 6.559 e 6.560, sob invocação de desrespeito ao art. 97, nº II, da nossa Lei Maior, uma vez que o Projeto não fôra proposto pelo Poder Judiciário.

12. A resolução há que ser obedecida, porque tomada na forma do art. 200 da Constituição Federal, além de ser inegável a transgressão, na espécie, do citado art. 97, nº II, da Lei Fundamental.

13. Argumenta-se que o Senado Federal, nos termos do art. 64 da Constituição, ainda não suspendeu a execução da lei; mas o fato não alcança a decisão *in casu* do Supremo Tribunal Federal, nem a de outros tribunais no mesmo sentido, também *in casu*, desde que obedecidas as formalidades do art. 200 da nossa Lei Magna. Para êsses, deixou de existir a nova redação dada ao art. 1º da Lei número 264, de 1948, pela nº 2.691, de 1955.

14. Tem-se, em consequência, que, se as reestruturações e reclassificações de que se trata foram feitas na base do art. 1º da Lei nº 264, de 1948, em sua primitiva redação, — só alcançando a Secretaria do Supremo Tribunal Federal e a de outros tribunais a que se estendeu êsse dispositivo, — são válidas e devem ser consideradas como meros atos declaratórios; em hipótese contrária, não há como reconhecer a validade e eficácia dessas resoluções. Tratando-se de atos materialmente administrativos, ao Executivo não é defeso impugná-los.

15. Em face do exposto, entendo que deve o processo ser submetido a nova apreciação da D.P., para que adote a orientação decorrente dêste pronunciamento, no caso de vir êle a ser aprovado pelo Sr. Diretor-Geral dêste Departamento.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 14 de março de 1960. —  
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico

## Supremo Tribunal Federal

### RECURSOS EXTRAORDINARIO

Nº 39.522 — SÃO PAULO

*Empreiteiros — As contribuições de previdência não lhes podem ser exigidas desde que administrem a obra por conta do próprio dono — Recurso não conhecido.*

Recorrente: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Recorridos: Materiais Básicos S.A. Indústria e Comércio.

Relator: O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Recurso Extraordinário número 39.522, de São Paulo, reincidente Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e recorrida — Materiais Básicos S.A., Indústria e Comércio:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 2.º Turma, unanimemente, não conhecer do recurso de acordo com as notas taquigráficas nos autos.

Custas da lei.

Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 1958. — A. C. LAFAYETTE DE ANDRADA, Presidente e Relator.

### RELATÓRIO

O Senhor Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA. — O Tribunal Federal de Recursos manteve a sentença de primeira instância, que é a seguinte:

«A preliminar improcede; o fato da lei determinar que os comprovantes do pagamento de salários devem ser arquivados pelo prazo de cinco anos (artigo 6.º do Decreto-lei número 65, de 1937), não importa em estabelecer que fundo esse prazo esteja prescrito o direito do Instituto em cobrar as parcelas porventura descontadas dos salários.

A segunda tese da embargante é de integral procedência como já o reconheceu este juízo em outros feitos.

A previdência social, segundo o disposto no art. 157, XVI, da Constituição Federal, tem por objetivo proteger os trabalhadores contra as consequências da velhice, da invalidez e da morte; ora, sómente se justifica a cobrança da taxa de previdência social, mediante desconto do salário do operário, quando o operário é identificado, para que a instituição de previdência social possa levar a seu crédito o pagamento da contribuição mensal, pagamento que o habilitara a fazer jus aos benefícios em lei.

Como bem o decidiu o Conselho Superior de Previdência Social, nos julgados de fls. 52 e 53 «as contribuições devem ser nominais, para que o levantamento do débito produza os seus efeitos beneficiando os verdadeiros trabalhadores e não entrem como renda eventual da instituição» não sendo de se exigir «contribuições sobre associados desconhecidos ou trabalhadores não identificados» (*D. J. União*, de 5-8-1955, pág. 2.631; de 11 de março de 1955, pág. 1.020), orientação per ilhada também pelo Egrégio Tribunal Federal de Recursos — (*Agravos* nº 1.599, in *D. J. União*, 3-1-52, págs. 20-21, agravo número 3.638, in *D. J. União*, 9-11-54, pág. 3.971).

Na hipótese dos autos, reconheceu o próprio exequente que a cobrança alcança débitos relativos a trabalhadores não identificados, mas que é de se indeferir a pretensão da embargante, porque «é obrigação dos empregadores fazer a identificação individual dos segurados», de modo que se essa obrigação não é cumprida, estar-se-ia premiando o desleixo ou a desorganização (fls. 57, item II, fls. 14 do processo administrativo). Improcede o raciocínio do exequente, pois, a falta do cumprimento da obrigação justifica a aplicação de penalidades, mas não a cobrança de contribuições indevidas. No curso da ação não foi feita perícia para levantamento exato das parcelas referentes a operários não identificados de modo que sómente em execução será possível essa provisão.

Quanto a contribuições incidentes sobre pagamentos efetuados a empreiteiros.

Nessa matéria há que distinguir: e da doutrina e da jurisprudência que o empreiteiro

artífice, aquêle que executa o trabalho sem o auxílio de outrem, que é econômicamente um fraco, se assemelha, na esfera trabalhista, ao salário, a empreitada lhe afigura como modalidade de pagamento, e não como contrato que isente o empregador das responsabilidades previstas em lei (Arquivo Judiciário, volume 92-96 da Rev. Trib. 187-444-202-597), mas, se se trata realmente de contrato de empreitada, pelo qual o contratante assume a responsabilidade do serviço, tendo recursos para fazer face a esta responsabilidade utilizando-se de mão de obra estranha, aí então não há que falar em subordinação ou em empregado salariado, pois bem delineados estão os característicos de trabalho independente objeto de outra tutela jurídica.

No caso dos autos, a embargante se limitou a exhibir prova documental de modo que o feito há de ser julgado com base nessa prova e naquela resultante do inquérito administrativo, em apenso nos autos.

Quanto aos pagamentos feitos à firma Organização de Colocação de Tacos Paulista Ltda. não tenho dúvida alguma em excluí-los de qualquer contribuição de previdência social: os pagamentos foram feitos a uma firma legalmente organizada, firma que o próprio exequente conheceu ter existência legal, tanto assim, que é firma inscrita no próprio I.A.P.I. (fólias 149, do processo administrativo).

Quanto a GREGÓRIO BACCI, afirma a embargante que é o diretor da aludida firma, mas nos autos não há prova nesse sentido, contudo os serviços executados e pagos a GREGÓRIO BACCI estão a evidenciar, sem sombra de dúvida, que não se trata de uma única pessoa, mas sim de uma turma de trabalhadores executando serviços simultâneos em vários lugares; o vulto de tais serviços está a mostrar que se está realmente em face de contrato de empreitada, isto é, de serviços executados por conta e risco de outrem e não de assalariados sob a dependência de embargante a esta diretamente subordinados; além disso não havendo discriminação dos operários que executaram tais serviços, a cobrança de contribuições incidiria no mesmo vício aludido.

O mesmo se pode afirmar quanto aos serviços de empreitada executados por DOMINGOS PRIANIK KIMAK (fls. 59 e segs. do processo administrativo), CIRILO GATTI (fls. 64) e José BENEDITO LUZ (fls. 75); em todos êsses casos, o próprio exequente reconheceu que «são verdadeiros empreiteiros ou chefes de turmas de trabalhadores não autônomos» (fls. 12 do processo administrativo), razão pela qual não pode a embargante ser responsabilizada por contribuições que seriam devidas por ditas pessoas, principalmente ignorando quais sejam

os operários que contrataram os serviços para tais «empreiteiros».

Quanto aos demais, o montante dos serviços executados não autoriza se aírme sejam empreiteiros utilizando operários assalariados.

Não há prova alguma nos autos que o exequente esteja cobrando contribuições sem observância do teto máximo de dois mil cruzeiros mensais.

«A defesa, no processo de executivo fiscal, é ampla (art. 16, do Decreto nº 980) de modo que não se justifica a anulação do processo por motivo da liquidez da dívida fiscal; aliás, a própria embargante requereu a exclusão das parcelas indevidas, com a consequente exclusão de juros moratórios, e redução da multa combinada (fls. 23-24) e como o exame do mérito favorece sua pretensão tudo aconselha não se perca o útil pelo inútil.

Em vista do exposto e do que mais consta dos autos, sou pela procedência parcial da ação, para condenar a executada ao pagamento das contribuições devidas, excluídas as parcelas aludidas, conforme será apurado em execução.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 17 de outubro de 1953».

Diz a ementa do acórdão:

«Entre construtores ou empreiteiros de obra, há que distinguir os autônomos, que contratam operários por sua conta e risco; e, os que operam, apenas, por administração, relegada a contratação de operários ao próprio dono da obra.

Aos últimos não é lícito impor contribuições de previdência».

Eis os votos do relator: — ler.

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários recorre extraordinariamente, com apoio no permissivo constitucional, letras *a* e *d*.

Alega o recorrente ter o acórdão ofendido os artigos 455, parágrafo único do Decreto-lei n.º 452, de 1953, 33 do Decreto número 1.918 de 1937, 1.º e 3.º do Decreto-lei número 65, de 1937, e 5.º do Decreto n.º 29.124, de 1951.

Argumenta: — ler:

Quanto da letra *d*, sustenta o recorrente:

«O v. acórdão recorrido, *data venia*, carece ainda de fundamento jurídico próprio, quando sustenta os da respeitável sentença de Primeira Instância, admitindo como provada uma alegação, uma simples alegação da recorrida de que estava isenta de pagamento de grande parte das contribuições supplementares, levant-

tadas pela fiscalização do ora recorrente, porque as mesmas competiam aos seus subempreiteiros, o que não é, gratia tanta, argumento bastante robusto para ilidir uma execução fiscal, conforme acima ficou dito, e abaixo se enumerará a opinião dos Tribunais do país a respeito de tal isenção».

A solidariedade passiva do «empreiteiro principal», em relação às obrigações dos seus subempreiteiros quando do julgamento do Recurso Ordinário n.º 845, ocasionou a seguinte ementa do TRT de São Paulo:

«In fine» — Responsabilidade solidária dêste (o empreiteiro principal) pelo inadimplemento de obrigações contratuais. Aplicação do artigo 445 da Consolidação das Lei do Trabalho. O empreiteiro principal, nos termos expressos do art. 455, da C.L.T. responde solidariamente com o subempreiteiro, pelos prejuízos causados a empregados por inadimplemento de condições contratuais». (grifos da transcrição) in Revista dos Tribunais, vol. 189 pág. 959).

E uma das obrigações contratuais como já se demonstrou linhas artás, é o recolhimento das contribuições previdenciárias, descontadas do salário do empregado, o que, não realizado em tempo próprio, acarretará grandes danos à segurança do mesmo, logo é um inadimplemento contratual doloso. A ninguém é dado, diz a jurisprudência, a lei e a moral, enriquecer-se a custa de prejuízo alheio. É aplicável aqui, e com maior razão que em outro feito qualquer a velha regra do Direito Romano — «emo locupletari cum alieno jactura» ou «jure naturae aenum este neminem cum alterius detrimento et injuria neri locupletationem».

Descontar do salário do empregado a contribuição previdencial ordenada em lei para proteger aquele que constrói o seu lucro e não recolhe-la ao órgão segurador é locupletar-se com grave ofensa ao direito do trabalhador e à lei que ampara das vicissitudes da doença e da morte».

Diz ainda: — Ier.

O recurso está arrazoado e o Procurador Geral opinou:

«O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários de inconformado com o respeitável aresto do Egrégio Tribunal Federal de Recursos (fls. 117), manifestou extraordinariamente, com apoio nas alíneas a e d do permissivo constitucional (fls. 119-127).

Nos termos do v. aresto recorrido, verbis:

«Entre construtores ou empreiteiros de obras, há que distinguir os autônomos, que contratam operários por sua conta e risco; e os que operam, apenas, por administração, relegada a contratação de operários ao próprio dono da obra».

Aos últimos não é lícito contribuições de previdência (emenda, folha 117).

Demonstrou o recorrente, às completas, em suas razões, o perfeito cabimento do extremo apelo a base dos permissivos constitucionais invocados.

De feito, o respeitável aresto recorrido, se adverrou ao disposto no artigo 455, parágrafo único da Consolidação das Lei do Trabalho.

Nos contratos de subempreitada, diz a lei, responde o subempreiteiro pelas obrigações derivadas do contrato de trabalho, quer dizer: — esse vínculo, essa responsabilidade, é legal imposta pela lei, independente da vontade das partes. Para a incidência da regra jurídica, basta, tão só, apenas, haja a subempreitada, e nada mais.

Demais disso, o v. acórdão recorrido contrariou jurisprudência dos tribunais.

E' o que demonstra o recorrente, para cujas razões pedimos, *data venia*, a atenção do Excelso Pretório.

Diante do exposto, estamos em que se conheça do apelo extremo, e, conhecido, que o Excelso Supremo Tribunal Federal lhe dê provimento.

Distrito Federal, 30 de junho de 1953. — Firmino Ferreira Paz, Procurador Geral da República».

Aprovado: Carlos Medeiros Silva, Procurador Geral da República.

É o relatório.

#### VOTO

A decisão está certa. A ementa resumiu muito bem o que foi decidido.

As contribuições previdenciais não poderão ser exigidas dos empreiteiros que apenas administraram a obra por conta do próprio dono.

Nenhuma foi a ofensa aos numerosos preceitos invocados neste recurso, sendo certo que nem mesmo foram tais artigos de lei questionados ou sujeitos a interpretação.

A letra d também foi imprópriamente aludida. Inexiste divergência na interpretação da lei.

Não conheço do recurso.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: A unanimidade, não conhecem do recurso.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros LAFAYETTE DE ANDRADE — Relator e Presidente, AFRÂNIO COSTA (substituto do Exmo. Sr. Ministro ROCHA LAGOA, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), VILLAS BOAS, HAHNEMANN GUIMARÃES.

Ausente, justificadamente, o Excelentíssimo Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA — HUGO MOSCA, Vice-Diretor interino.

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO**  
**N.º 25.500 — PARANÁ**  
**(EMBARGOS)**

— O Município é autônomo no que concerne à fixação e cobrança dos tributos que lhe pertencem.

— É legítimo o lançamento feito de acordo com o valor da propriedade.

Relator: O Sr. Ministro A. VILAS BOAS.  
 Embargante: ARTUR MARTINS FRANCO.  
 Embargada: Prefeitura Municipal de Curitiba.

**ACÓRDÃO**

Relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 25.500, do Paraná, embargante Artur Martins Franco e embargada a Prefeitura de Curitiba:

Resolve o Supremo Tribunal Federal, *ut notas taquigráficas*, desprezar os embargos.

Custas *ex lege*.

Distrito Federal, 29 de dezembro de 158.  
 — OROSIMBO NONATO, Presidente. — A. M.  
 VILAS BOAS, Relator.

**RELATÓRIO**

O Sr. Ministro A. VILAS BOAS — Artur Martins Franco moveu contra a Prefeitura de Curitiba ação anulatória dos lançamentos dos impostos; Predial e Territorial, relativos a 1948, conforme avisos que exibiu.

A sentença de fls. 38, confirmada pelo acórdão de fls. 55v., julgou procedente a ação, em face da Lei Orgânica dos Municípios, cujo art. 57 proíbe qualquer aumento excedente de 20%.

A ré interpôs recurso extraordinário com base nas letras *a*, *b* e *c* do permissivo constitucional, alegando que a decisão feriu dispositivos da Constituição Federal, sem indicá-los (fls. 57).

A Egrégia 1.ª Turma, conhecendo do recurso, deu-lhe provimento, a exemplo do que se dera no mandado de segurança número 1.318, de Santa Catarina.

Artur Martins Franco opôs embargo ao acórdão.

O Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República opinou pela rejeição dos embargos.

**VOTO**

O v. acórdão embargado, que se ajusta perfeitamente ao disposto nos arts. 28 e 29 da Constituição, é a síntese do voto do eminentíssimo Relator, Sr. Ministro Afrânia An-

tônio da Costa, que demonstrou não se tratar de aumento de impôsto (isto é, da taxa de impôsto), senão de acréscimo de lançamento, pela revisão do valor da propriedade.

O tributo graduado conforme a capacidade econômica do contribuinte, como se procedeu, é também uma regra constitucional (artigo 202).

Nada há que provar em fator do embargante.

Desprezo os embargos.

**DECISÃO**

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitaram os Embargos, unânime mente.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Srs. Ministros Luís Gallotti e Cândido Mota.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Srs. Ministros Vilas Boas, relator; Afrânia Costa; Henrique D'Avila (substitutos dos Exmos. Srs. Ministros Rocha Lagoa e Nelson Hungria, que se encontram em exercício no Tribunal Superior Eleitoral); Ari Franco; Hahnemann Guimarães; Ribeiro da Costa; Lafayette de Andrade e Barros Barreto. — Hugo Mosca, Vice-Diretor Interino.

**RECURSO EXTRAORDINARIO**  
**N.º 26.256 — DISTRITO FEDERAL**  
**(EMBARGOS)**

A qualidade do cidadão concedida é sempre de ordem política. A naturalização não transforma em «natural» o que é meramente «adquirido». O interesse nacional.

Relator: O Sr. Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO.

Embargante: KOICHI KICHIMOTO.  
 Embargada: União Federal.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário n.º 26.256, do Distrito Federal (Embargos) Koichi Kichimoto x União Federal;

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

S.T.F., 12 de janeiro de 1959. — OROSIMBO NONATO, Presidente. — CÂNDIDO MOTA FILHO, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO — Trata-se de cancelamento de naturalização do japonês Koichi Kichimoto, proposta por denúncia da Procuradoria da República, de São Paulo, na forma do art. 130, inciso III da Constituição da República e art. 22, inciso III da Lei n.º 818. A denúncia foi julgada improcedente em primeira instância, provocando recurso. Foi negado provimento ao mesmo pelo E. Tribunal Federal de Recursos, por ser impossível, quer por decreto do Executivo, quer por decisão judicial, cassar a naturalização outorgada, sobre pretexto de prática de atos contrários aos interesses nacionais. Daí, o recurso extraordinário, pela letra «a» do permissivo constitucional, uma vez que o acórdão recorrido teria contrariado o disposto no art. 130, inciso III da Constituição e art. 22, inciso III da Lei n.º 810 e pela letra «d», por divergência jurisprudencial.

A Colenda 2.ª Turma dêste Tribunal resolveu conhecer do recurso pela letra «d» e provê-lo, por unanimidade, de conformidade com o voto do eminentíssimo relator Ministro Vilas Boas, que disse em seu voto, a folhas 216: «A questão é se esse ato pode ser rescindido, mediante ação pública fundada na Lei n.º 818, de 18 de setembro de 1949, uma vez que o acórdão recorrido decidiu que «é impossível, quer por decreto do Poder Executivo, quer por decisão judicial, cassar a naturalização, constitucionalmente outorgada, sob pretexto de prática de atos contrários aos interesses nacionais». A lição de Ponce de Miranda se opõe que se contenha na decisão recorrida. No direito brasileiro, seria superflua qualquer distinção, porque o inciso III não se refere só à nacionalização a pedido mas também à naturalização em geral, inclusive pelo silêncio. A Lei n.º 38, de 4 de abril de 1935, explicou que o art. 107, «c» da Constituição de 1934 a que corresponde o art. 116, «c» da Constituição de 1937 e corresponde agora ao inciso III, do art. 130, se referiu assim à naturalização tácita como à voluntária (art. 37), preceito evidentemente certo; e disse considerar-se atividade nociva ao interesse nacional a infração de qualquer de seus artigos, sem prejuízo de outros previstos na legislação (Comentários à Constituição de 1946, vol. III, pág. 112). Creio que esse é o melhor critério. O brasileiro não pode perder a nacionalidade se por naturalização voluntária adquirir outra, ou se, sem licença do Presidente da República, acei-

tar de governo estrangeiro comissão, emprego ou pensão. Por que então reputar intangível o *status de advena* que incorre em uma ingratidão para com sua nova Pátria, conspirando contra sua instabilidade? — o semelhante, sempre *civis* — observa Pontes de Miranda — já passou. Onde teima em permanecer pôs-se-lhe à mostra o resquício feudal, que tinha. O Código Civil Francês, a atitude do Brasil e dos Estados Unidos da América são sinais de outra época» (página 98). Penso que o controle judicial da desnaturalização ou cancelamento da naturalização representam garantia suficiente. Daí mais pode significar grave prejuízo aos interesses nacionais. — O recurso da Procuradoria Geral da República tem por si soluções dadas por este Egrégio Tribunal. Admito-o pela letra «d» e dou-lhe provimento, para cassar o vunerando acórdão recorrido, determinando que o Egrégio Tribunal a quo se pronuncie sobre o mérito cause».

Os embargos, que foram opostos a esse acórdão da Colenda 2.ª Turma, visam sustentar que não é possível, quer por decreto do Executivo, quer por decisão do Judiciário, cassar a naturalização constitucionalmente outorgada, sejam quais forem os atos posteriormente praticados pelos nacionalizados.

Opinou a Procuradoria Geral da República pela rejeição dos embargos.

E' o relatório.

## VOTO

Seja como fôr, a concessão constitucional de qualidade de brasileiro é uma concessão de ordem política e não natural. Decorre de certas e determinadas circunstâncias e a Constituição fala em aquisição de nacionalidade. Por isso, o art. 69, IV, da Constituição de 1891, tem de ser visto de acordo com o art. 34, n.º 24, da mesma Constituição, que manda estabelecer regras uniformes sobre naturalização. Em comentário a esse artigo João Barbalho se refere ao Decreto n.º 13, de 23 de novembro de 1889 e diz: «A prática porém, conforme atestam os relatórios do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (1893 — 1895), veio cedo demonstrar inconvenientes trazidos por essa nimia facilidade, que tanto barateia a qualidade de cidadão brasileiro, conferindo-a a qualquer forasteiro que a procurasse, sem haver residido ainda no País, sem se saber quem era, sem dar prova de seu bom procedimento etc. E pleiteia então seja a matéria regularizada por lei e com tal propósito cita o Decreto Legislativo n.º 904, de 12 de novembro de 1902.

A grande naturalização, a concessão constitucional da mesma não é, de modo algum, um privilégio que transforma em natural o que é adquirido. E o que é adquirido constitucionalmente se perde na forma prevista na Constituição. Por isso, o art. 22 da Lei n.º 818, de 18 de setembro de 1949, estabelece que perde a nacionalidade o brasileiro que por sentença judiciária tiver cancelada a naturalização por exercer atividade nociva ao interesse nacional.

Essa fórmula só foi introduzida objetivamente no direito público brasileiro a partir da Constituição de 1934 (art. 107, c).

A Carta de 1937, no art. 116, letra «c» já dispunha, em seguida, que o brasileiro perdia a nacionalidade «mediante processo adequado, revogada a sua naturalização por exercer atividade política ou social nociva ao interesse nacional».

Nem podia deixar de ser. A lei assim não distingue, a seguir, o roteiro constitucional. Aquêle que exercer atividade nociva ao inter-

rêsse nacional terá perdido a sua nacionalidade.

Rejeito por isso os embargos.

#### DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: À unanimidade, rejeitaram os embargos.

Ausentes, justificadamente, os Exmos. Senhores Ministros Lafayette de Andrade, Hahnemann Guimarães e Ari Franco.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Srs. Ministros Cândido Mota Filho (Relator); Afrânio Costa e Henrique D'Ávila (substitutos, respectivos, dos Excelentíssimos Srs. Ministros Rocha Lagoa e Nelson Hungria, que se acham em exercício no Tribunal Superior Eleitoral); Vilas Boas, Luís Gallotti; Ribeiro da Costa e Barros Barreto.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato. — Hugo Mosca, Vice-Diretor interino.

## Tribunal Federal de Recursos

### APELAÇÃO CÍVEL N.º 1.418 — DISTRITO FEDERAL

*Ação contra o Estado — Prescrição.* — O art. 162 do Código Civil, reiterado mais tarde pelo Decreto-lei número 4.597, de 1942, art. 4.º, usou da expressão «pode ser alegada em qualquer instância» — Deixou-se assim induidoso que a argüição podia ser feita no juízo da primeira instância, no de 2.º grau e até perante o da execução — Só suspende de curso prescricional reclamação administrativa formulada em conformidade com o Decreto n.º 22.910, de 1932, artigos 5.º e 6.º.

Relator: Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO.

Revisor: Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA.

Recorrente: Dr. Juiz de Direito da 1.ª Vara da Fazenda Pública, «ex-officio».

Apelado: ELIAS DE ANDRADE.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 1.418, do Distrito Federal, recorrente «ex-officio» o Dr. Juiz da Fazenda Pública, apelado Elias de Andrade:

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, 1.ª Turma, por unanimidade de votos, prover o recurso «ex-officio», na forma e pelos fundamentos das notas taquigráficas de fls. 76 a 80, integrado neste o relatório de fls. 72 e 73. Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 20 de setembro de 1949.  
— AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA, Presidente.  
— DJALMA DA CUNHA MELO, Relator.

### RELATÓRIO

Elias de Andrade acionou a Fazenda Nacional colmando em resumo o seguinte: (lê trechos da petição inicial).

Juntou aos autos os documentos de folhas 5/14, dos quais passo a dar notícia: (lê)

Contestando a ação disse a Procuradoria da República, em abono da União Federal, em resumo, o seguinte: (lê)

Esta contestação veio acompanhada pelas seguintes certidões: (lê)

Foram juntos pelo autor outros documentos (vide fls. 52/55). Eis a que dêles consta: (lê)

Depois de passar pelas fases processuais pertinentes, foi a causa decidida pelo modo seguinte:

«Considerando que se trata de êrro simples, a ser resolvido por aplicação de um princípio vulgar de hermenêutica, que não permite ao intérprete distinguir onde a lei não fêz, nem restringir direitos sem que a restrição resulte evidente no texto da própria lei; Considerando que o citado artigo 110 não diz que não se aplica ao caso de comissão fora do País e, assim evidentemente, deve abranger os funcionários, na situação do autor; Considerando que seria estranho atribuir uma diária ao funcionário em comissão no interior do País e negá-la ao que estivesse no estrangeiro, onde mais se fazia sentir a necessidade de tal diária; Considerando, aliás, que tal diária foi paga a colega do autor em Londres (ver fls. 55 verso); Considerando, porém, que a condenação da ré não abrange honorários de advogado também pedidos, pois se trata de mera ação de cobrança, não incluível no art. 64 do C.P.C.; Julgo procedente em parte a ação para condenar a ré a pagar ao autor Cr\$ 143.400,00 e juros de mora na forma da lei. Custas em proporção. Recorro ex-officio. P.I.R.» (fls. 60v. e 61).

Subindo o processo a esta Superior Instância, em virtude do recurso ex-officio, nêle ofereceu o Dr. Subprocurador Geral da República o parecer de fls. 68/70, cujo teor é este: (lê)

E' o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO — Este é um dos muitos processos vindos ao Tribunal por força de recurso *ex-officio*, exclusivamente do recurso *ex-officio*, pois que a Procuradoria da República, muito embora o disposto no Decreto-lei n.º 9.608, de 19 de agosto de 1946, art. 22, não apelou da decisão contrária à sua constituinte, ou seja, à União Federal. Registe-se o fato.

Compensando isso o Dr. Subprocurador Geral da República, com vista dos autos, alegou que a ação estava prescrita.

Podia fazê-lo. O art. 162 do Código Civil, vivificado mais tarde pelo Decreto-lei n.º 4.597, de 19 de agosto de 1942, art. 4.º, usou da expressão «pode ser alegada em qualquer instância». Quis deixar fora de dúvida que a argüição podia ser feita no juízo da 1.ª instância, no de 2.º grau e até perante o da execução.

Passo a examinar se procede o que foi argüido.

Entre 1934 e 1938 o autor estêve fora do País, em comissão do Governo.

Não tendo recebido diárias a que teria feito jus nesse período, reclamou-as, na via administrativa, em 7 de maio de 1938, vide documento de fls. 52 até 53 verso.

Obteve, com essa reclamação, diferença de vencimentos. As diárias lhe foram negadas, com base no Decreto n.º 20.859, de 26 de setembro de 1931, art. 112.

Ao invés de recorrer do ato com que o Ministro da Viação lhe indeferiu essa; diárias, preferiu pedi-las de novo em requerimento a esse Ministro, vide petição inicial, fls. 3, item 9.

Evidentemente esse segundo requerimento, datado de 11 de abril de 1940, vide citado item da inicial, não suspendia prescrição, não gozava dos efeitos atribuídos no Decreto número 22.910, de 6 de janeiro de 1932, artigos 5.º e 6.º, às reclamações administrativas formuladas no tempo azado.

Começou pois a correr o prazo, de cinco anos, para propositura da ação contra a Fazenda, na melhor hipótese para o ora recorrido, em 11 de abril de 1940, data em que ele testificou estar ciente do indeferimento do seu pedido de maio de 1938, tendo esse quinquênio terminado em 11 de abril de 1945.

Só em 13 de agosto de 1947, mais de dois anos depois de findo o prazo, foi a ação proposta. Dou, pelo exposto, provimento ao recurso necessário, para julgá-la prescrita.

## VOTO

O Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA (Revisor) — Também julgo a ação prescrita. A reclamação administrativa, feita fora do prazo de 1 ano, não pode ter o efeito de interromper a prescrição porque, a esse tempo, já estava a ação prescrita. De sorte que, para o efeito da prescrição em juízo, deve contar-se o prazo do momento em que podia ter sido ajuizada a causa. Como bem demonstrou o eminentíssimo Ministro Djalma da Cunha Melo — e é o que verifiquei dos autos — tempo de sobra decorreu sem que a ação fosse proposta. Dou pela prescrição.

## VOTO

O Exmo. Sr. Ministro SAMPAIO COSTA — Sr. Presidente. Ainda ontem, no Tribunal Pleno foi apreciada a hipótese da argüição de prescrição na fase final do processo ou seja, já por ocasião da apelação. E o Tribunal, por unanimidade quase, salvo o voto do Sr. Ministro Artur Marinho, consagrou o princípio, aliás pacífico na jurisprudência, de que a prescrição pode ser alegada em qualquer fase ou instância, donde o descabimento da alegação de que a prescrição suscitada pelo eminentíssimo Dr. Subprocurador o fôr a des-tempo, já depois do despacho saneador e da sentença da instância *a quo*.

Verifico, por outro lado, que o direito de ação do autor se acha prescrito. O Ministro Relator e V. Ex<sup>a</sup> já deram os fundamentos dessa razão, e são fatos consignados nos autos e de evidência americana.

Nessas circunstâncias, acompanho o voto de V. Ex<sup>a</sup> e julgo prescrita também a ação.

## DECISÃO

(Julgamento da 1.ª Turma em 20-9-49)

Como consta da ata a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos deu-se provimento ao recurso *ex officio*, para julgar prescrita a ação, nos termos do parecer do Dr. Subprocurador Geral. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa.

**APELAÇÃO CIVEL N° 1.353 —  
S. PAULO**

*Prescrição intercorrente. Não se verifica esta modalidade extintiva da ação, quando o decurso do prazo estabelecido, para que ela se opere, se escoou por culpa única e exclusiva do representante judicial da União, que reteve os autos por tempo superior ao que lhe era assegurado por lei. Danos emergentes, originados de saques e pilhagens praticados, em 1952, contra a propriedade privada pelas forças federais, no interior do Estado de São Paulo, por ocasião da chamada revolução constitucionalista. Procedência da ação intentada com o escopo de vindicar a reparação devida.*

Relator: O Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA

Recorrente: Dr. Juiz dos Feitos da Fazenda, *Ex-Ofício*.

Apelantes: JOÃO DE ALVARENGA MACEDO e a Fazenda Nacional.

Apelados: Os mesmos.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Civil número 1.353, de São Paulo, em que são apelantes João de Alvarenga Macedo e a União Federal, e apelados, os mesmos, e, também, recorrente *ex-officio* o Juiz dos Feitos da Fazenda Nacional:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos que compõem a Segunda Turma Julgadora, desprezada e prejudicial de prescrição, em negar, por unanimidade de votos, provimento aos recursos interpostos, na conformidade do consignado nas notas taquigráficas juntas que constituem parte integrante do presente julgado.

Custas *ex-lege*.

Rio de Janeiro, 25 de maio de 1949 (data do julgamento) — Rocha Lagoa, Presidente.  
— Henrique D'Ávila, Relator.

**RELATÓRIO**

O Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA — Movu João de Alvarenga Macedo no fóro da Capital do Estado de São Paulo, a 21 de fevereiro de 1940, ação ordinária contra a União Federal para indenização de prejuízos sofridos com os sucessos revolucionários de que foi teatro aquêle Estado da Federação, no ano de 1932.

Em seu petitório, alega o autor, em resumo, o seguinte: que era, em 1932, o mais forte e afreguesado comerciante da Vila de Eleutério,

sita no Município de Itapira, naquele Estado, mantendo perto da estação local grande e bem sortido estabelecimento, denominado «Casa Macedo», que, em meados de agosto de 1932, no auge da chamada «revolução constitucionalista», percebendo o autor estar eminentemente a queda de Eleutério em mãos das forças federais que a sitiavam, transportou grande parte do stock de mercadorias de seu estabelecimento comercial para a Fazenda Salto, sita a seis quilômetros de distância, com o fito de pô-los a coberto de um possível saque; que, em princípios de setembro, foi a localidade ocupada, sem maior resistência pelas forças legais; que, a seguir e sem nada respeitar, entregaram-se os soldados legais a tôda a sorte de depredações e saques, tendo sido a casa comercial do autor invadida e pilhada pelos militares, que dela retiraram tôdas as mercadorias existentes, destruindo em seguida móveis, balcões, livros etc.; que, sua própria residência particular foi invadida e, igualmente, de tudo despojada; que, prosseguindo as operações, capturaram, mais tarde, as referidas forças militares, a Fazenda «Salto», apoderando-se de tôdas as mercadorias que para ali transportara o autor, por medida de precaução; que, o assalto e o saque que sofreu poderia ser evitado, caso se fizesse sentir a autoridade dos chefes militares, que se mostraram excessivamente tolerantes e omissois em coibir a pilhagem empreendida por seus subordinados; que, grande parte dos despojos foram mesmo embarcados e transportados para o sul de Minas; que o assalto de que voi vítima, reduziu-o a penúria completa; que, seu negócio era próspero, acusando seu último balanço, em junho de 1932, a existência de mercadorias no valor de Cr\$ 145.919,84; que, dada a natureza dos fatos expostos, não pode a União fugir a responsabilidade dos atos praticados por seus prepostos, na forma dos artigos 15 e 159 do Código Civil.

Estima, afinal, o autor, seus prejuízos em Cr\$ 160.000,00, acréscidos de lucros cessantes, juros de mora; e honorários de advogado e custas.

A inicial se fêz acompanhar de inúmeros documentos, entre os quais releva notar um protesto interruptivo da prescrição e os autos de vistoria procedida no mesmo ano de 1932, na Comarca de Itapira, com o objetivo de documentar o estado em que foi deixada a casa comercial do autor.

Citada a União, não contestou esta o pedido, tendo permanecido os autos em mãos do então Procurador da República, Dr. Castelo Branco, por mais de sete anos. Devolvidos os mesmos a Juizo, por haver ocorrido o falecimento do Procurador, Dr. Castelo Branco, em

cujo poder se encontrava desde 1940, foi proferido a fls. 102, o despacho saneador, que determinou se procedesse ao arbitramento requerido pelo autor a fls. 31 e 1 cujo laudo se encontra nos autos (fls. 115 *usque* 131).

Designado dia para a audiência de instrução e julgamento, foi a mesma realizada, segundo deflui da assentada de fls. 136 a 143, com a inquirição de quatro testemunhas, tendo as partes feito juntada aos autos de memorias (fls. 145 e 159).

O Dr. Procurador da República, em seu memorial (fls. 152) após reconhecer que por motivo não determinado a aí deixou de ser contestada por seu antecessor, levante a preliminar de prescrição, de vez que os autos estiveram sem andamento por prazo superior a sete anos.

No entender de Sua Senhoria, a circunstância dos autos terem permanecido por todo esse tempo em poder de seu antecessor não constituiu obstáculo judicial ao prosseguimento do feito, de vez que assistia ao autor o direito, ou, até mesmo o dever, de cobrá-los na forma da lei. Não o fazendo incorreu o autor em negligência culpável, capaz de si só determinar o perecimento de seu invocado direito de acionar a União.

Sentenciando de fls. 166 a 172, desprezou o MM. Juiz a quo, a prescrição arguida, por entender que o patrono da própria ré foi o responsável pela paralisação do processo, não podendo, por isso, colher os frutos de semelhante e irregular proceder. *De meritis.* A decisão apelada acolheu o pedido, em parte arbitrar os danos sofridos pelo autor em Cr\$ .... 140.000,00 acrescidos do lucros cessantes, calculados como uma margem de 8%, num total de Cr\$ 81.200,00. Destarte, danos e lucros cessantes foram contemplados no julgado no montante de Cr\$ 221.200,00. Sobre essa importância mandou, ainda, contar honorários advocatícios na base de 15%, juros da mora e custas.

Com tal decisão não se conformaram as partes que apelaram para esta Superior Instância: o autor por considerar exígios os honorários atribuídos aos seus patronos; e a União por entender que a lide não devia ter atingido seu *climax* uma vez que, ferido de morte se apresentava o direito do autor, pela prescrição intercorrente; relativamente ao mérito, insiste pela improcedência da ação.

Nesta Superior Instância, o ilustre Dr. Subprocurador Geral emitiu o seguinte parecer (fls. 202):

«I — Os autos foram com vista à Procuradoria da República, para a contestação, em 22 de fevereiro de 1940 (fls. 28).

Somente em 27 de fevereiro de 1947 (fls. 28) foram devolvidos.

Ocorreu, assim, paralisação do feito por tempo superior a 7 anos.

Dir-se-á que foi o Representante da União quem deu causa à paralisação, o que, todavia, não interessa, em tema de prescrição, porquanto esta decorre de falta de vigilância da parte interessada e essa negligência resulta evidente. Cabia ao A. ter providenciado, fosse através da cobrança dos autos, fosse por qualquer outro meio, inclusive simples petição em que assinalasse sua não conformidade com a demora, no andamento do feito.

Do seu silêncio sem justificativa, resultou a prescrição.

Foi, afinal, em verdade, a nièrcia do A. que permitiu a parada dos autos por tempo tão longo.

No tocante à oportunidade de alegação da preliminar, bastará ressaltar que, não tendo havido Contestação, o despacho saneador não se ocupou da circunstância deslindada, por isso, tão só na Sentença final.

II — No mérito, pela reforma da MM. Decisão nos térmos preconizados a fls. 152-159 e fls. 179-180.»

É o relatório. Passo os presentes autos ao eminentíssimo senhor Ministro Revisor.

#### VOTO PRELIMINAR

*O Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA (Relator)*  
— Nego acolhida à preliminar de prescrição, Sr. Presidente, invocada pela União, em primeira instância e renovada perante este Tribunal pelo digno e esforçado Dr. Subprocurador Geral da República. A paralisação do processo, por tempo hábil a gerar a prescrição, deve-se por culpa exclusiva do então Procurador da República em São Paulo, que recebendo os autos com vista para oferecer a contestação, deixou que os mesmos permanecessem em seu poder, por prazo superior a sete anos, só retornando ditos autos a cartório após o seu falecimento, conjuntamente com outros processos submetidos a seu estudo. Não é admissível, face ao exposto, venha sofrer o autor as consequências danosas de um ato, cuja responsabilidade cabe por inteiro ao infeliz patrono da União. A ninguém é lícito locupletar-se com as possíveis vantagens decorrentes de sua própria malícia ou nièrcia.

#### VOTO PRELIMINAR

*O Sr. Ministro ARTUR MARINHO* — Estou de pleno acordo com o Sr. Ministro Relator.

## VOTO — MÉRITO

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSEL — De acordo com o Sr. Ministro Relator.

## VOTO — MÉRITO

O Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA — (Relator) — Sr. Presidente. Nada tenho a acrescentar às judiciosas considerações expendidas pela decisão apelada, para confirmá-la por seus próprios e jurídicos fundamentos. A prova constante dos autos, variada e abundante, convence, desde logo, do direito postulado pelo autor. As forças militares federais ao ocuparem a localidade de Eleutério, desmandaram-se na prática de saques e pilhagens contra a propriedade particular, seim que de parte de seus superiores hierárquicos partissem quaisquer providências, no sentido de refreá-las, como convinha.

A União não pode, em sã consciência, eximir-se da responsabilidade civil decorrente de semelhantes práticas delituosas, mormente, levando-se em conta, o fato de não terem seus agentes categorizados empregado quaisquer esforços para coibi-los. Houve-se, ainda, com acerto a sentença apelada na fixação do quantum a indenizar. As parcelas contempladas pelo julgado afinam sem discrepância com os elementos de prova colhidos na instrução do feito. Não assiste ao autor o direito que pleiteia de ver majorados os honorários de seus patronos. A remuneração que lhes atribuiu o MM. Juiz a quo é justa e compensadora dos inegáveis esforços que desenderam para levar a bom termo a causa patrocinada.

Nego, portanto, provimento a ambas as apelações, bem como, ao recurso *ex-officio*.

## VOTO — MÉRITO

O Sr. Ministro AUTUR MARINHO — De acordo com o Sr. Ministro Relator.

## VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSEL — De acordo com o Sr. Ministro Relator.

## DECISÃO

(Julgamento da Segunda Turma em 25 de maio de 1949).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Desprezada a preliminar de prescrição, arguida pelo Dr. Subprocurador Geral, negou-se provimento aos recursos, unanimemente. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Rocha Lagoa.

APELAÇÃO CÍVEL N° 1.351 —  
S. PAULO

*A cobrança dos impostos em caráter suplementar pressupõe fato novo, que justifique a revisão do lançamento, não se legitimando sob a invocação de critérios jurídicos diferentes do que aceitara o Fisco, quando fizera o primeiro lançamento.*

Relator: Exmo. Sr. Ministro João José de Queiroz, substituindo o Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf.

Revisor: Exmo. Sr. Ministro SAMPAIO COSTA

Apelante: F. S. Hampshire & Co. Limitada.

Apelada: Fazenda Nacional.

«Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível número 11.351, do Estado de São Paulo, em que figuram como apelante F. S. Hampshire & Co. Ltda., e apelada a Fazenda Nacional.

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, na primeira Turma, por unanimidade de votos, dar provimento ao recurso, para julgar a ação procedente, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas «ex-lege».

Rio, 16 de novembro de 1954 (data do julgamento).

Sampaio Costa, Presidente. — João José de Queiroz, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro João José de Queiroz — F. S. Hampshire & Co. Ltd.acionou a Fazenda Nacional a fim de obstar cobrança de diferença do impôsto de renda (Cr\$ ..... 46.469,10) relativa ao exercício de 1944, alegando que tendo pago o impôsto no seu devido tempo, de acordo com a então vigente interpretação normativa da T.A.L.E., extinguiu-se o débito fiscal, só se justificando a revisão do lançamento por errôeo ou defeito, nunca por mudança de interpretação fiscal.

A ação correu regularmente e o eminente magistrado Cantidiano Garcia de Almeida Julgou improcedente pelos seguintes fundamentos: (ler a fls. 42-44).

Inconformada, apelou a autora, alegando o seguinte: (ler a fls. 47 e seguintes).

As razões da falada, União Federal são as seguintes: (ler fls. 52-53).

Os autos subiram em março de 1948 e, em outubro do corrente ano, opina a douta Sub-

procuradoria Geral da República, pela confirmação do julgado.

E' o relatório.

#### VOTO

*O Sr. Ministro João José de Queiroz —* (Relator — Sr. Presidente a tese que se discute é simples. Quais as consequências da alteração de determinado critério fiscal, tendo sido já feito o pagamento segundo o critério alterado?

A douta sentença, da lavra do eminente Canditiano Garcia de Almeida entende, e com brilho sustenta, poder o Fisco, a qualquer tempo, rever o critério adotado e, em face da modificação feita, voltar a exigir do contribuinte diferença porventura existente. «Data mento feito, segundo o critério adotado pelo Fisco, exaure a obrigação do contribuinte. O Fisco só pode rever lançamento quando a tributos já pagos, se fato novo for apurado que justifique a revisão. A simples mudança posterior de critério não pode ter feito retroativo; valerá daí por diante.

Assim, com a vénia devida ao ilustre magistrado sentenciante, dou provimento ao recurso voluntário, para julgar procedente a ação, na forma do pedido, que se limita à anulação do lançamento suplementar de imposto de lucros extraordinários, relativo ao exercício fiscal de 1944.

#### VOTO

*O Sr. Ministro SAMPAIO COSTA —* Acompanho o voto do Relator. Assim sempre tenho votado neste Tribunal.

Uma vez declarado e pago o imposto, na conformidade do estabelecido na jurisprudência administrativa, não há mais como rever o ato. Só novas contribuições poderão ser objeto de jurisprudência posterior. Do contrário será colher de imprevisto o contribuinte que pagou na conformidade do fixado pela Administração. Se fez suas declarações nessa conformidade e a Administração recebe a contribuição respectiva, de acordo com a jurisprudência administrativa, não há como procurar reembolsar-se em virtude de novo critério estabelecido. Será atribuir novo critério a fatos passados, fazer retroagir a jurisprudência administrativa para alcançar fatos pretéritos.

Acompanho o voto do Relator.

#### DECISÃO

*(Julgamento da primeira Turma em 16 de novembro de 1955).*

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte

Por unanimidade de votos, deram provimento ao recurso, julgar a ação procedente. O Ministro Mourão Russell votou de acordo com o Sr. Ministro Relator. Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

*“O Centenário da “Origem das Espécies”  
e a Crítica”... (\*)*

CELESTINO CORREA CARDOSO

No ano passado, precisamente a 24 de novembro, transcorreu o centenário da publicação da «Origem das Espécies», obra em que Charles Darwin compendiou o resultado de anos seguidos de pesquisas árduas e infatigáveis, lançando as bases da teoria evolucionista da seleção natural.

Teoria revolucionária por seus fundamentos e que, por suas implicações filosóficas, concorreria para modificar conceitos básicos sobre a vida, conceitos êsses até então eivados de metafisicismo teológico, sabe-se como foram tormentosas e virulentas as polêmicas a que deu origem quando de sua apresentação.

Em nosso país, que saibamos, a não ser o Sr. Manoel Caetano Bandeira de Mello, ninguém mais se preocupou com a passagem da data assinaladora de um dos pontos culminantes da cultura mundial pelo que a teoria do gênio britânico significa, em si mesma, como tentativa de explicação da origem das espécies e de suas modificações e transformações através dos milênios.

Não temos a pretensão de criticar o erudito trabalho de beneditino e culto ensaísta que é o Sr. Manoel Caetano Bandeira de Mello, que para tanto não nos sentimos abalizados e o fôlego, o espaço e o tempo não nos ajudam. O que, porém, nos vem causando estranheza, é, pode-se dizer, o muro de silêncio formado em torno de livro de tanto merecimento; obra da qual seu autor, exibindo uma soma rara de dados, fez um verdadeiro «show» de sabedoria, demonstrando efetivamente estar a par, até em suas minúcias, da evolução da ciência desde os gregos e romanos até nossos dias.

Com efeito, já três meses e dias se escoaram após a publicação de «O Centenário da Origem das Espécies — 1859-1959», e até hoje não tivemos notícia de que algum crítico militante se tivesse pronunciado a respeito do livro do Sr. Manoel Caetano Bandeira de Mello.

Por críticos militantes compreendemos — é bom salientar para que não haja mal-entendidos, incompreensões e sensibilidades mal-feridas tão comuns na república das letras — aquêles dos escritores que, responsáveis por colunas

---

(\*) Transcrito de «O Jornal» de 6-3-1960.

críticas, se dedicam à análise, ao estudo e à apreciação dos livros em jornais ou revistas especializadas.

É bem verdade que espíritos da cultura e da argúcia de Oswaldino Marques, Josué Montello, Deolindo Amorim, Alfredo Balthazar da Silveira e Pizarro Drumond comentaram essa obra, verdadeira viagem pelo mundo da ciência que seu autor denominou modestamente de reportagem.

Os críticos, entretanto, ainda nada disseram. Continuam silenciosos e omissos, como calados e omissos ficaram relativamente ao transcurso do centenário da própria teoria evolucionista.

O que é de espantar, no caso, é que se o livro não tivesse outro mérito — e certamente os possui e variados — teria o de não ter permitido passasse em branca nuvem data de tamanho conteúdo para a civilização.

Conforme já declaramos, não temos a presunção de nos aprofundar na análise da reportagem ou que outro nome tenha do Sr. Manoel Caetano Bandeira de Mello; mas não podemos calar a admiração por seu esforço, pelo brilhantismo de sua exposição, por sua clareza e pela felicidade com que em termos ao alcance dos leigos, divulgou temas abstrusos de ciência quase sempre herméticos em virtude de sua fraseologia peculiar.

Ademais, é de se notar, no trabalho do Sr. Manoel Caetano Bandeira de Mello, que o vulto de seus conhecimentos que vão desde a biologia à geologia, à paleontogia, à zoologia, à botânica até a física atômica, as teorias da relatividade e dos «quanta» — tudo isso com suas implicações filosóficas; é de se notar — dizíamos — que o vulto de seus conhecimentos não o tornou pedante e professoral. Antes pelo contrário: — sua exposição, mesmo a dos temas mais complexos, é diáfana e acessível, elegante e escorreita.

Ao registrar, pois, embora tardiamente por motivos que não vêm a pelo enunciar, o lançamento da única obra de valor escrita em nossa terra por um nosso patrício sobre o centenário da teoria evolucionista, não nos furtamos de, mais uma vez e finalizando, dar relêvo ao silêncio dos criticos militantes em torno de volume tão interessante, sugestivo e denso de ensinamentos.

# *A Oratória Parlamentar na primeira República (\*)*

MARIA VIDO

## Monografia

NESTE país de oradores, a eloquência, na primeira República, teve muita força e prestígio, o que era de se esperar, devido não só aos inúmeros discursos, proferidos naquela época, como também às notáveis qualidades de alguns oradores parlamentares que, com um novo estilo, abrilhantaram esse período de grandes transformações para a nossa História.

Pelo acima exposto, é que a matéria a ser tratada se torna difícil. Já o Embaixador João Neves da Fontoura, em sua belíssima aula, referiu-se a esta mesma dificuldade:

"A mim me distribuíram uma das partes mais difíceis na série de preleções, tão magnificamente feitas por alguns dos nossos mais eminentes confrades.

"Difícil, porque foi provavelmente na primeira República que mais se discursou neste país tão amigo da oratória etc...» (1)

Antes de mais nada, achamos imprescindível frisar que a oratória da primeira República *sofreu a influência espiritual do romantismo político*, porque, de um modo geral, com exceção do grupo simpatizante de Augusto Comte, em quase todos predominava o ideal de uma democracia formal e libertária. Em outras palavras, poderíamos dizer: *Que a oratória romântica foi a característica marcante da oratória da primeira República.*

Com referência aos oradores parlamentares da primeira República, citaremos, primeiramente, aqueles que mais se destacaram em todo o Brasil (aludiremos à eloquência dos oradores falecidos), para em seguida, fazermos, em síntese, um estudo sobre as principais características de Francisco Sá e Rui Barbosa. Teremos assim:

No Ceará, Francisco Sá, "o rouxinol de Diamantina", embora mineiro, representava o Ceará e não a sua terra natal; na Paraíba, Epitácio Pessoa, "a patativa do Norte"; na Bahia, Manoel Vitorino e Rui Barbosa, "a Águia

(\*) O presente trabalho recebeu menção honrosa da Academia Brasileira de Letras (Prêmio Alcântara Machado).

(1) Item 2 — 1º e 2º parágrafos (da aula proferida no Curso de Oratória da Academia Brasileira de Letras, sobre a Oratória parlamentar na primeira República).

de Haia"; em Minas, David Campista, Calógeras, João Luís Alves, Afrânio de Mello Franco, Gastão da Cunha e Sabino Barroso, "o canário do Cerro"; em São Paulo, Campos Salles, Álvaro de Carvalho, Prudente de Moraes, Glicério, Bernardino de Campos, Júlio Prestes, Alfredo Ellis, César Bierrenbach, Alfredo Pujol, João Monteiro, Antônio Covelo, Carlos de Campos e Brasílio Machado.

FRANCISCO SÁ, «o rouxinol de Diamantina», possuía a eloquência da palavra e a da frase. Calógeras dizia: "Quando orava Francisco Sá, sua voz era como um leque: ao abrir-se, tinha tôdas as côres e matizes." Sobre um discurso seu, de oposição ao governo honrado e progressista de Afonso Pena, externou Rui a opinião, na presença de José Marcelino, e no testemunho de João Mangabeira, de que foi o mais belo que até então ouvira no Senado.

Não possuía Francisco Sá a cultura prodigiosa de Rui. Mas era homem de notável saber. Um tipo de Homem de Estado. Versado nos clássicos latinos e portuguêses, fraseava com elegância e apuro. Os seus discursos hão de ser, pois, relidos com encantamento e proveito.

O amor ao Brasil o fêz político. Deputado geral, mandatário da província do Ceará na última sessão legislativa da monarquia, o verbo altissonante de Francisco Sá selou em quinze de novembro o Parlamento Imperial. Não encontrou eco a sua exclamação, tentando estimular os hesitantes que começaram a abandonar o recinto: "Ainda somos os representantes da Nação." A República já estava proclamada e a sala se esvaziou num passe de mágica.

Triunfal é o seu retorno ao Parlamento Republicano como representante do Ceará. Amigo de Glicério, que conhecera em Campinas, quando engenheiro ferroviário da Companhia Mogiana, alcança ruidoso sucesso na tribuna, discutindo os acontecimentos de 5 de novembro de 1897. Recebe ensurdecedora ovação, ao fazer o elogio do Marechal Bittencourt. "Assim como o seu corpo se interpõe entre o Chefe da Nação e o punhal do sicário, formemos todos um corpo só, interposto como antemural inexpugnável entre o crime e a lei, entre a anarquia e a ordem, entre os partidos e a Pátria", foram as últimas palavras do orador.

Revelou-se um tribuno para as massas. O artista da fina sensibilidade, o heleno que convivia com as musas, surgiu, todavia, ao traçar o necrológio do companheiro de bancada, José Avelino Gurgel do Amaral. Foi grande a repercussão desse discurso, que transformou o Parlamento em Academia. Não houve voz discrepante: o Brasil orgulhava-se do seu mandatário.

Os Anais parlamentares demonstram que proficia foi a sua atividade intelectual. Elaborou notáveis pareceres, repletos de dados estatísticos e de doutrina, como relator dos Orçamentos da Viação e Receita, na Comissão de Finanças, e os defendeu em plenário com o maior realce. Em assuntos de vias férreas, reconheciam-no os seus pares um competidor, em saber técnico, de Sampaio Correia e Paulo de Frontin. Economista, sempre o seu espírito agasalhava as palavras de Gladstone a Jules Ferry: "Velai pelas finanças; é por elas que as democracias podem aparecer."

O momento culminante da vida de Francisco Sá, como orador parlamentar, foi por ocasião em que se reunia a convenção para a escolha do candidato à Presidência da República — os concorrentes eram Rui Barbosa e Epitácio Pessoa Álvaro de Carvalho liderava os partidários de Epitácio. e Francisco Sá, os correligionários de Rui. Presidia a sessão Antônio Azeredo. As galerias estavam repletas e o entusiasmo era indescritível. Francisco Sá profere a oração que empolga a Assembléa. Raras vezes subiu tão alto a eloquência no Brasil.

Com o pincel de um Velázquez, pintou a trajetória da vida de Rui. Psicólogo, descreveu o momento político brasileiro. Em termos patéticos, retratou a conduta dos convencionais. *Homem de elite, Francisco Sá viveu com esse discurso o instante da glória.*

RUI BARBOSA, "a Águia de Haia", foi prodígio de erudição, gênio verbal — insuperável na eloquência da frase —. *As melhores orações que legou à nossa literatura, ele as pronunciou quando ferido no seu orgulho, negado na sua glória, como as respostas esmagadoras a César Zama e a Ramiro Barcelos.*

Rui mais de uma vez, arrastado pela paixão partidária, provoca ódios e prevenções. Lauro Müller, que sempre o combateu, um dos seus infernados, não merecia tão rigoroso suplício, desenhado, como o foi, por uma pena embebida de fel. Batista Pereira entende que nesse retrato Rui sobrepujou a Saint-Simon, ao descrever o Cardeal Dubois. As memórias de Saint-Simon, publicadas quase dois séculos depois de escritas, ainda provocam protestos dos descendentes dos retratados. O mesmo tem acontecido e há de suceder com os perfilados de Rui, quando se irritava com os políticos que negavam o seu gênio ou fingiam desconhecer os seus serviços à Pátria, da qual fôra constante apaixonado.

Não estudava por desfastio de espírito, ou por dilettantismo: estudava com determinados objetivos e fins imediatos, em regra. Eis uma verdade que pode ser confirmada através de suas obras: "O Papa e o Concílio", "Cartas de Inglaterra" e "Réplica" — esse monumento de lingüística e de dialética, obra que José Maria Belo apontou como a maior manifestação do gênio de Rui Barbosa.

A maior prova de que estudava com determinados objetivos e fins imediatos está no seguinte fato:

Rui, ao aceitar o convite para delegado à Conferência de Haia, adquiriu vasto arsenal de tratados de Direito Internacional, que assimilados e depurados pela sua incomparável inteligência, lhe permitiram enfrentar com galhardia os Martens, os Brown Scott, os Bourgeois e os Marshall. Foi dessa época em diante que mereceu a justa cognominação de "Águia de Haia".

Entre as diversas características de Rui, realmente, a de orador é uma das fundamentais. Na tribuna, ele se encontrava num dos ambientes mais próprios ao seu temperamento. Porque era uma das expressões mesmas da sua força, que aí achava expansão ao exercício pleno de suas qualidades.

Antes de falar, como que já o estávamos a ouvir, tal como de Buffet disse Anatole France. É que Rui possuía no mais elevado grau o respeito e a admiração antecipada do auditório.

Homero Pires, contemporâneo de Rui, referindo-se aos seus discursos, assim se expressou: "Mal começava a discursar, e a sua voz, sonora, extensa, volumosa, cheia de timbres, enchia todo o amplo recinto, repercutia nos ângulos mais distantes, e assim permanecia invariavelmente até o fim, duas, três, quatro horas, sem uma interrupção, sem um descanso, sem carecer jamais de molhar a garganta, sem mesmo sequer tossir."

Com tais recursos, no parlamento brasileiro, nenhuma voz talvez sobrepuje a de Rui Barbosa, que, se mais comumente era o orador que tinha o gôsto dos atavios, sabia igualmente falar com simplicidade, tirando a sua força às vêzes também da concisão, da correção, da severidade e sobretudo da lógica, que é na frase de Anatole France, o músculo do discurso.

Mas Rui não seria o grande orador que foi, se não fosse um mestre consumado na arte de improvisação, a qualidade superior da eloquência, como lhe chamou Emile Olivier. Ele improvisava integralmente, como quando repeliu com vigor e superioridade a interrupção provocadora do Sr. Ramiro Barcelos. E também improvisava à maneira de Lamartine: estudava o assunto, ordenava os argumentos, esboçava o plano e, *ao contrário do que fazia o orador francês, desajudado de quaisquer notas consignadas no papel, entregue sómente à memória*, deixava tudo o mais à inspiração do momento, ao seu extraordinário e magnífico poder verbal, ao seu domínio absoluto da palavra.

Rui foi também escritor torrencial, jornalista ilustre, advogado incomparável, campeão da justiça e da liberdade. Mas, acima de tudo, homem de ação, político na verdadeira acepção da palavra. Tanto isso era verdade que não gostava de ser chamado de bibliófilo, e de todos é conhecida a sua amargura pela denominação de "Jubileu Literário", dada pelos seus pseudo-admiradores aos cinqüenta anos de vida pública, em prol do direito, da justiça e da liberdade. "Jubileu Cívico" foi o que reclamou dos contemporâneos e é o que lhe dá a posteridade.