

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

RESUMO

	Págs.
EDITORIAL	
O Serviço de Documentação	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
PESSOAL	
Remuneração Especial para Servidores Especializados — Alberto Bonfim	5
Sugestões para uma reforma da Lei do Imposto de Consumo — Afonso Borges Filho	8
INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÉNCIAS ADMINISTRATIVAS	
Considerações sobre normas de conduta proposta para funcionários públicos de Israel — Harry Kantor	32
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
A «Capacitação técnica dos Governos Municipais» e os conceitos de Território, Povo e Administração — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes	39
Municipalismo e Descentralização Administrativa — Deputado Federal Nelson Omegna, Ex-Ministro do Trabalho	42
DOCUMENTARIO	
Uma Experiência Fluminense de Administração Planificada — Celso Peçanha — Vice-Governador do Estado do Rio	61

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÉÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

João Guilherme de Aragão

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Antônio Barsante dos Santos

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 UNIVERSITARIA DO BRASIL

Lucílio Briggs Brito

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Estêvão Lyrio da Luz



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XXIII

ABRIL-MAIO-1960

VOL. 87 - N. 1 e 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

Págs.

- O Serviço de Documentação 3

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Pessoal

- Remuneração Especial para Servidores Especializados — Alberto Bonfim 5

- Sugestões para uma reforma da Lei do Impôsto de Consumo — Afonso Borges Filho 8

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

- Considerações sobre normas de conduta proposta para funcionários públicos de Israel — Harry Kantor 32

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- A «Capacitação técnica dos Governos Municipais» e os conceitos de Território, Povo e Administração — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes 39

- Municipalismo e Descentralização Administrativa — Deputado Federal Nelson Omegna, Ex-Ministro do Trabalho 42

DOCUMENTÁRIO

- Uma Experiência Fluminense de Administração Planificada — Celso Peçanha — Vice-Governador do Estado do Rio 61

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

PARECERES

Págs.

Biblioteca Nacional — reorganização decorrente do Decreto-lei nº 8.679, de 1946. Não é defeso ao Poder regulamentar ampliar a organização interna de órgãos públicos, ainda que essa organização provenha de ato legislativo	92
Preenchimento de funções de referência inicial em séries funcionais de extranumerários mensalistas. Necessidade de prévia realização de provas públicas competitivas. A realização de concurso para ingresso no serviço público federal, salvo às exceções previstas na lei, é atribuição privativa do DASP	93
Direito disciplinar. A multa como penalidade autônoma. Interpretação dos arts. 201, n. II, e 205, parágrafo único do E.F.	94
Estabilidade com fundamento no art. 261 do E.F. Interpretação dêsse dispositivo. Constitucionalidade do art. 261 do E.F., que ampliou o princípio expresso no parágrafo único do art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	96
Direito disciplinar — sua autonomia em relação ao direito penal. Entre os princípios que informam o direito disciplinar não se inclui o de reserva legal. Acidente ferroviário, Inquérito administrativo que conclui pela responsabilidade do foguista a que se cometera a atribuição de maquinista	99

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

A servidora pública casada com diplomata enviado a servir no exterior deverá exonerar-se do cargo ou função	102
A decretação de inconstitucionalidade de uma lei só poderá ser feita pelo voto da maioria dos membros do Tribunal, em sessão plena	105
Tem fôro privilegiado a Companhia Siderúrgica Nacional	106

Tribunal Superior do Trabalho

Na interpretação da lei, prevalece o entendimento que resulta do seu texto expresso, sobre a intenção do legislador	108
As Juntas de Conciliação e Julgamento, por serem órgão colegiados, não se aplicam o princípio de identidade da pessoa física do juiz	109

Tribunal de Justiça

Não é legítima a cobrança do imposto de vendas e consignações sobre a parcela do imposto de consumo	110
E' assegurado ao Departamento da Renda Mercantil o direito de alterar, a qualquer momento, o sistema de recolhimento de imposto sobre as vendas ao consumidor	111

NOTAS

Brasília, encontro com o Brasil — Manoel Caetano Bandeira de Mello — Transcrito da Revista Brasília, de 21-4-60	112
Colaboram neste número	115

O Serviço de Documentação

O Serviço de Documentação do D.A.S.P. tem como programa de trabalho a publicação e divulgação de um livro por semana.

2. Os oito setores administrativos que constituem o Serviço de Documentação, coordenados em espírito de equipe, executam um rígido programa de trabalho, a começar pela publicação diária de um Boletim, que resume todo o noticiário da imprensa local de interesse para a administração pública.

3. A Revista do Serviço Público, órgão oficial do D.A.S.P., para divulgação de assuntos especializados na técnica, na ciência e no direito administrativo, representa, sem dúvida alguma, o setor mais importante do Serviço de Documentação. Foi fundada em 1937, no tempo em que o Conselho Federal do Serviço Público Civil evoluía, na sua obra racionalizadora, para se transformar, em 1939, no D.A.S.P. A Revista do Serviço Público é um periódico mensal, como é de conhecimento público.

4. A Seção de Publicação do Serviço de Documentação do D.A.S.P. tem como finalidade a publicação de trabalhos especializados sobre Administração Pública. O ritmo de produção desse órgão na atual gestão é de um livro por semana, editando, ainda, o "Boletim do Pessoal do D.A.S.P.", duas vezes por semana.

5. Além do "Relatório anual do D.A.S.P." e das atividades já citadas, o Serviço de Documentação ampliou a sua esfera de trabalho à divulgação de obras de interesse histórico e científico, que toquem de perto a cultura geral, como também à publicação dos textos legais de maior importância.

6. "O Centenário da Origem das Espécies — 1859 a 1959", livro escrito pelo Dr. Manuel Caetano Bandeira de Mello, atual Diretor do Serviço de Documentação e que teve repercussão vasta nos círculos culturais do país, constituiu comemoração relevante do aparecimento da genial obra de Charles Darwin.

7. São em número de três as coleções de panfletos editados pela Seção de Publicações, sem citar outras publicações avulsas e as que constituem a separata de artigos escolhidos da Revista do Serviço Público. As três coleções de panfletos são: "Pequenos estudos sobre Administradores Brasileiros" (estudos bibliográficos sobre os grandes estadistas nacionais, sendo o último sobre o Regente Feijó); "Instituto de Estudos de Assuntos Brasileiros" (versa sobre a doutrina do Direito, comentários, a jurisprudência e a legislação; a última publicação dessa coleção foi "O abuso do Poder Administrativo no Brasil" de autoria do Dr. Caio Tácito); e os "Ensaios de Administração" que versam também sobre assuntos administrativos, em caráter de trabalho de pesquisa e doutrinário; o último folheto dessa coleção foi: "O Contrôle financeiro pelo Tribunal de Contas" de Ewald Sinzenando Pinheiro.

8. Dentre as obras avulsas, cabe destacar o "Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios Brasileiros" de Araújo Cavalcanti, "Introdução à Sociologia" de Paulo Dourado de Gusmão, "O Pensamento Filosófico de Clovis Bevilaqua", de Alcântara Nogueira, e outros.

O Serviço de Documentação edita diariamente um boletim, um livro por semana, e mensalmente a Revista do Serviço Público, sem lembrar, é claro, o Relatório Anual do D.A.S.P. e outras publicações, que requerem o concurso dos demais setores do Serviço, como sejam de Estatística, de Documentação, de Expedição e, principalmente, da Biblioteca.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

Remuneração Especial Para Servidores Especializados

ALBERTO BONFIM

É o Departamento Administrativo do Serviço Público o órgão supervisor da administração pública, e, como tal, um setor especializado do Poder Público, exercendo suas atribuições no âmbito da Presidência da República, de acordo com o Decreto-lei nº 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, e com o Decreto nº 41.955, de 3 de agosto de 1957, que é seu Regimento.

No regime da Constituição de 1937 o D.A.S.P. dispunha de mais amplos poderes e, para exercer bem as suas atividades específicas, criou a carreira especializada de técnico de administração, preenchida mediante concurso em que havia defesa de tese, a exemplo dos professores catedráticos. Essa carreira então era das mais bem remuneradas e os dirigentes dos vários setores do órgão eram normalmente dela recrutados.

Posteriormente o D.A.S.P. passou a ser orientado por integrantes de outras carreiras ou séries funcionais, pois os técnicos de administração, em sua maioria portadores de alto preparo intelectual, passaram a exercer, em outros órgãos, atividades mais bem remuneradas.

Atualmente preponderam como servidores do D.A.S.P. os assistentes de administração, que prestaram no próprio órgão, prova especializada de habilitação. Integrantes de outras carreiras ou séries completam hoje o quadro que realmente mantém a chama do trabalho daspeano, os quais já se podem também considerar especializados na tarimba cotidiana do serviço afeto ao órgão. Alguns são até portadores de diplomas de curso superior ou de especialização no estrangeiro e a maioria tem certificados de conclusão de cursos de administração do próprio D.A.S.P. ou Fundação Getúlio Vargas.

No DASP se examinam, em grau de instância superior ou de Estado Maior (Staff) os processos vindos dos ministérios e autarquias, responde a consultas sobre aplicação das leis administrativas, assessoria o Excelentíssimo Senhor Presidente da República em assuntos de administração geral ou específica, orienta tecnicamente as reestruturações de cargos nos setores ministeriais e outros, seleciona candidatos a cargos públicos, assiste os parlamentares nos projetos de leis administrativas, elaborando-lhes também os projetos de regulamentação, além de outras atividades técnicas ou supervisoras.

Dessa forma, esse pessoal, incumbido de tão especializadas tarefas, não deveria ser pago pelos padrões comuns aos servidores de órgãos não especia-

lizados. Além disso, na atual conjuntura, e antes mesmo de ser sancionada a Lei nº 3.531, de 19 de janeiro de 1959, que concedeu o abono provisório aos servidores públicos na base de 30% dos respectivos vencimentos e salários, essa percentagem já se achava ultrapassada, pois estatísticas oficiais consideravam que a elevação do custo de vida na vigência do aumento anterior foi de 45%.

Não é de surpreender que o custo da vida se eleve de maneira ainda mais acentuada em 1960, haja vista ao impulso da alta de preços em 1959. Não é acusação, mas constatação.

Os assistentes jurídicos, procuradores e consultores, servidores também especializados, os quais já haviam obtido aumento de vencimentos e salários a partir de janeiro de 1957 pela Lei nº 3.414, de 20 de junho de 1958, obtiveram, também, pela Lei nº 3.531, de 1959, o abono de 30%, de forma que ora são remunerados acima de 30 mil cruzeiros mensais.

Ora muitos desses consultores, procuradores e assistentes jurídicos, lotados nos vários setores da Administração Pública, freqüentemente opinam pela audiência do D.A.S.P. nos casos em que encontram dificuldades; quando emitem parecer, costumam os dirigentes das respectivas repartições, mesmo assim, sugerir que seja ouvido sobre o assunto o D.A.S.P., que, aí, funciona, de fato, como verdadeira instância superior. Submetidos êsses processos ao D.A.S.P., é no seu Serviço de Regime Jurídico que vão ser elaboradas as respectivas soluções, mediante redação de parecer ou exposição, em que os servidores informantes têm de compulsar a legislação e a jurisprudência concernentes, na maioria dos casos oferecendo interpretação e conceitos próprios, contribuindo assim para a formação da já bem copiosa jurisprudência administrativa. Só nos casos de maior profundidade jurídica, para todos os assuntos do órgão, é chamado a opinar o Consultor Jurídico.

E', pois, justo conferir a êsse pessoal remuneração condigna, de modo a que não se vejam obrigados a dedicar-se a outros misteres, que lhes desgastem as energias intelectuais nem tenham a preocupação financeira que os impeça de bem raciocinar enquanto estudam os difíceis e complexos casos que lhes são submetidos.

O pessoal que serve num setor jurídico, como é o de que se trata, num órgão da categoria hierárquica do D.A.S.P., para estudar, em grau de supervisão, os casos de maior responsabilidade da administração pública federal de todo o país, tem de ser adequadamente remunerado, sob pena de não ser assegurado o indispensável prestígio da própria posição de relevo que o órgão deve manter e lhe cabe, de direito, ostentar.

Uma das provas de que o trabalho técnico e informativo do D.A.S.P. é dos mais árduos e complexos se encontra no fato de que dificilmente se consegue recrutar funcionários capazes de outros setores para nêle servir. Espontâneamente, em geral não aceitam; só cumprindo ordem; e no D.A.S.P. normalmente não servem satisfeitos, achando-se sempre na expectativa de transferirem-se para outras repartições com afazeres menos penosos.

Outra prova nesse sentido reside na realidade já constatada pela observação, de que entre os melhores elementos que serviam no D.A.S.P., se

acham os que fizeram concurso para servirem em outros órgãos ou conseguiram requisição para outros lugares, onde a remuneração é mais compensadora ou o serviço menos complexo e difícil.

Excluindo-se, no D.A.S.P., a situação dos servidores que ocupam funções gratificadas — as quais, aliás, podem perder a qualquer momento — o abono provisório sobre os vencimentos fixos lhes proporciona uma remuneração que oscila, para a média dos servidores qualificados do Departamento, de um modo geral, entre 10 e 15 mil cruzeiros mensais. Portanto menos da metade do que estão auferindo os procuradores, assistentes e consultores, que exercem funções análogas, em órgãos de responsabilidade menor que a do D.A.S.P. perante a administração pública federal.

A interpretação do Estatuto e leis correlatas para aplicação aos casos concretos, bem como a elaboração de normas gerais para cumprimento dessas leis, e, ainda, tôdas as demais tarefas técnicas realizadas no D.A.S.P., representam serviços de relêvo especial de indiscutível valor. Os servidores que as realizam deveriam ser remunerados de tal forma a não necessitarem de dedicar-se a outros afazeres para sua receita doméstica.

Afigura-se, assim, como inteiramente justa a criação de uma carreira especial, mais bem remunerada, para se tornar condizente com as incumbências regimentais do órgão, que, nessas circunstâncias, seria mais beneficiado que seus próprios servidores.

Sugestões para uma reforma da Lei do Impôsto de Consumo

AFONSO BORGES FILHO.

LIGEIRO HISTÓRICO DO IMPÔSTO DE CONSUMO NO BRASIL

A história de nos so impôsto de consumo começa, praticamente com o advento do regime republicano. E' bem verdade que já no tempo do Brasil colonial conhecíamos impostos indiretos, alguns com a feição que haveria de tomar, mais tarde, o impôsto de consumo. E' assim que VIEIRA MACHADO (1) vê na Carta de Lei de 1.772 de Dom José, Rei de Portugal, a gênese do referido impôsto. A título de curiosidade, transcreveremos o trecho da Carta de Lei que nos interessa :

Dom José, por graça de Deos, Rei de Portugal, etc. . . .

Item II — Mando que para a útil aplicação do mesmo ensino público, em lugar de sobreditas collectas até agora lançadas a cargo dos povos; se estabeleça, como estabeleço, o único Impôsto a saber: . . . Na América e África de hum real em cada arretel de carne, da que se corta nos açouques; e nellas e na Ásia, de dez réis de cada canada de agua-ardente das que se fazem nas terras, debaixo de qualquer nome que se lhes dê ou lhe venham dar.

Mas é na primeira lei orçamentária da República (Lei nº 25 de 30 de dezembro de 1891) que o impôsto de consumo vai aparecer como tal, discriminado na receita ordinária da União. De proporções muito modestas no comêço, já que nesta lei o impôsto recaía apenas sobre o fumo, cigarros, charutos e rapé, o impôsto de consumo haveria de se transformar, com o tempo, no mais sólido esteio da arrecadação federal. Em termos quantitativos, eram essas as taxas inicialmente incidentes sobre tais produtos :

Fumo em bruto, por 250 gramas ou fração de 250 gramas ..	\$ 050
Fumo desfiado, picado ou migado, por 50 gramas ou fração de 50 gramas	\$ 020
Fumo em charutos, por 20 gramas ou fração de 20 gramas.	\$ 020
Cigarros, por 20 gramas ou fração de 20 gramas	\$ 010
Rapé, tabaco ou caco, por 30 gramas ou fração de 30 gramas	\$ 010

(1) CARLOS VIEIRA MACHADO, *O Impôsto de Consumo no Brasil*, p. 17.

Em 1892, incidindo apenas sobre o fumo, o impôsto de consumo rendeu Cr\$ 264.836,90. Posteriormente, passaram a ser tributados pelo referido impôsto :

Bebidas — Lei nº 359, de 30-12-1895.

Fósforos e sal — Lei nº 489, de 15-12-1897.

Calçados, velas perfumarias, especialidades farmacêuticas, conservas, cartas de jogar e vinagre — Lei nº 559, de 31-12-1899.

Chapéus, bengalas e tecidos — Lei nº 641, de 14-11-1899.

Aliás, esta última lei foi a primeira a unificar, num único diploma legal, os diversos impostos de consumo. O Decreto nº 3.535, de 21 de dezembro de 1899 que "dá Regulamento para a execução da Lei nº 641 de 14-11-899 e estabelece o processo de arrecadação dos impostos de consumo" é, também, o primeiro regulamento global dos diversos impostos de consumo. Ali estão discriminadas as diversas formas de cobrança do tributo, as penalidades em que incorrerão os contraventores, os direitos e deveres dos agentes fiscais, etc. Mas os produtos sujeitos ao impôsto de consumo não cessam de aumentar; é assim, que, paulatinamente entram na órbita tributária :

Vinhos estrangeiros — Lei nº 1.313 de 30-12-904.

Café torrado artificial — Lei nº 1.616 de 30-12-906.

Manteiga e banha nacionais e artificiais — Leis ns. 1.616 de 30-12-906 e 2.321 de 30-12-910.

Espartilhos, papel para forrar casas, discos para gramofones, louças e vidros — Lei nº 2.919 de 31-12-914.

Ferragens — Lei nº 3.070 de 31-12-915.

Pilhas elétricas sêcas nacionais : Lei nº 3.644 de 31-12-918.

Em 1920, a arrecadação do impôsto de consumo assume a cifra de Cr\$ 175.635.589,90. Mas a esta época, com uma economia ainda tipicamente colonial, o esteio da arrecadação federal continua sendo o impôsto de importação. Sómente a partir de 1940 o impôsto de consumo haveria de sobrepujar o impôsto de importação.

Eis um quadro comparativo da arrecadação dos impostos de consumo e de importação em alguns anos do decênio 1931-1940 :

	Cr\$ 1.000,00	Importação	Consumo.
Ano			
1932		527.275	388.579
1936		1.012.105	606.024
1938		1.052.562	889.000
1939		1.031.197	1.029.688
1940		977.514	1.054.000

O decréscimo relativo da importância do impôsto de importação no quadro orçamentário da União nos anos subseqüentes é decorrência não sómente das dificuldades de importação geradas pela segunda grande guerra mundial, como também da incessante industrialização do país. Sob este

aspecto, o fato é altamente promissor, pois indica que o Brasil ensaia os primeiros passos para ascender da classe dos países subdesenvolvidos para a dos países semidesenvolvidos. Realmente, como salienta Pierre Moussa (2) a política fiscal dos países subdesenvolvidos se caracteriza pelo fato de assentar a base de seus recursos orçamentários nos impostos de importação e exportação (3). Para se ter uma idéia de como tem regredido a importância relativa do impôsto de importação, entre nós, basta dizer que, em 1957, para uma receita tributária da ordem de Cr\$ 67.429.000.000,00, o impôsto de importação contribuiu com a insignificante parcela de Cr\$ 1.937.000.000,00, figurando o impôsto de consumo em Cr\$ 30.481.000.000,00 e o impôsto de renda com Cr\$ 27.018.000.000,00 (4). E' bem verdade que o âmbito de incidência do impôsto de consumo se amplia cada vez mais. Já em 1938 (Decreto-lei nº 739 de 24 de setembro), a lista de produtos sujeitos ao referido impôsto ascende a quarenta e um, assim discriminados : 1 — Fumo; 2 — Bebidas; 3 — Álcool; 4 — Fósforos e isqueiros; 5 — Sal; 6 — Calçados; 7 — Perfumarias e artigos de toucador; 8 — Especialidades farmacêuticas; 9 — Conservas; 10 — Vinagre e óleos adequados à alimentação; 11 — Velas; 12 — Tecidos; 13 — Artefatos de tecidos e de peles; 14 — Papel e seus artefatos; 15 — Cartas de jogar; 16 — Chapéus e bengalas; 17 — Louças e vidros; 18 — Ferragens (artefatos de ferro e de outros metais; 19 — Café torrado ou moído e chá; 20 — Banha, manteiga e sucedâneos; 21 — Móveis; 22 — Armas de fogo, suas munições e fogos de artifício; 23 — Lâmpadas, pilhas e aparelhos elétricos; 24 — Queijos e requeijões; 25 — Eletricidade; 26 — Tintas e vernizes; 27 — Leques; 28 — Artefatos de borracha; 29 — Pincéis para barba e obra de cutelaria; 30 — Pentes, escovas, espanadores e vassouras; 31 — Brinquedos; 32 — Artefatos de couro e de outros materiais; 33 — Jóias e obras de ourives; 34 — Bijuterias; objetos de adôrno e de utilidade e relógios; 35 — Gasolina, óleos e carbureto de cálcio; 36 — Ladrilhos e outros materiais; 37 — Instrumentos de música; 38 — Material ótico, fotográfico e cinematográfico; 39 — Fogões, fogareiros e aquecedores; 40 — Cimento; e 41 — Linhas, cordoalhas e botões.

(2) PIERRE MOUSA, *Les Nations Prolétaires*, Paris, 1959, p.33-34.

(3) LUCIEN MEHL extraiu as seguintes regras dos trabalhos de MASOIN e BROCHIER : 1º — A proporção das receitas aduaneiras no conjunto dos impostos sobre as despesas é tanto mais fraca quanto mais evoluída é a economia. Em 1948 : Egito, 80%; Colômbia, 45%, Grã-Bretanha, Estados Unidos, 5%. 2º — Os países que acusam uma forte proporção de impostos específicos sobre a circulação ou o consumo no conjunto dos impostos sobre as despesas são : os países sub-desenvolvidos em que o impôsto sobre as transações não foi ainda instituído por falta de estrutura econômica adequada (Em 1948 : Irã, 58%; Colômbia, 65%; Filipinas, 88%); ou países em que o impôsto sobre transações desempenham um papel secundário ou mesmo nulo (Suécia), em virtude da preponderância assumida pelo impôsto de renda e neste caso os impostos de consumo são mantidos a título complementar, incidindo, sobretudo, sobre artigos de luxo (em 1948 : Reino Unido, 76%; Estados Unidos, 66%, Suécia, 91%). (*Science et Technique Fiscale*, Paris, 1959, vol. I, p. 221).

(4) Com a reforma introduzida pela nova lei de tarifa, o impôsto de importação tende a crescer novamente. Para 1959, em que o total da receita tributária foi orçado em 128.472 milhões, o referido impôsto foi estimado em 24.032 milhões. Isto, porém, não infirma as considerações sobre o desenvolvimento e o progresso industrial do país.

Note-se que, o legislador tivera o cuidado de individualizar precisamente o produto tributado, adotando, sob este aspecto, a técnica do "Purchase Tax" vigorante na Inglaterra. Mesmo quando a incidência parece mais generalizada, como nos casos, por exemplo, dos números 32 (Artefatos de couro e de outros materiais) e 34 (Bijuterias, objetos de adôrno e de utilidade e relógios) os "artefatos de outros materiais", e os "objetos de adôrno e de utilidade" vêm minuciosamente discriminados. Aliás, esta preocupação de definir a matéria tributada é uma constante que se nota em tôdas as reformas da lei do impôsto de consumo levadas a efeito até 1938. A Lei nº 2.919 de 31 de dezembro de 1914 que instituiu o impôsto sobre louças e vidros esclarece que as louças tributadas são as que constam da classificação da tarifa, ns. 646 e 651, primeira parte da classe 21 e os vidros são os que constam da mesma tarifa, mesma classe, ns. 661 e 666. A Lei nº 3.070-A, de 1915 que criou o impôsto sobre ferragens estabelece: a) parafusos, pregos, taxas, arestas e arrebites de ferro ou de aço, simples, Constantes dos arts. 749 e 751 da Tarifa, por 250 gramas ou fração: \$ 010; b) idem, idem com cabeças de outra qualquer matéria, Constantes dos arts. 749 e 751 da Tarifa, por 250 gramas ou fração: \$ 015; e assim por diante. Essa preocupação do legislador era altamente louvável, pois diminuia em grande parte as possibilidades de atrito entre fisco e contribuinte. Evidentemente, não pretendemos afirmar que as leis sobre o impôsto de consumo promulgadas até 1938 eram perfeitas. A imperfeição é uma contingência da criação humana. O que desejamos salientar é que já àquela época, havia um critério firmemente perseguido pelo legislador e que este critério estava apoiado num sadio princípio de ciência econômica qual seja o da certeza e simplicidade do impôsto.

A primeira reforma estrutural do nosso impôsto de consumo ocorreu com o advento do Decreto-lei nº 7.404 de 22 de março de 1945. Os produtos tributados foram distribuídos em vinte e nove alíneas e agrupados em quatro tabelas cada uma com suas normas de regência específicas. O âmbito de incidência alargou-se enormemente, embora os quarenta e um produtos anteriormente discriminados houvessem sido reduzidos a vinte e nove alíneas. Adotou-se pela primeira vez, o critério de tributação por grupo de produtos, tendo em vista a matéria prima de que eram fabricados. Sómente as alíneas I (Aparelhos, máquinas e artefatos de metais) e III (Artefatos de matérias de origem animal e vegetal) fizeram entrar no âmbito tributário milhares de produtos até então não alcançados pelas malhas fiscais. A fim de evitar o fenômeno da incidência do impôsto em cascata, foram exonerados do tributo, de um modo geral, as matérias primas destinadas à confecção dos produtos acabados. E' assim que, na alínea I foram exonerados os arames e fios nus de qualquer espécie e formato; as barras vergalhões, cantoneiras, laminados, trifilados ou perfilados de qualquer espécie e formato, tubos de qualquer espécie e suas conexões; trilhos, chapas, discos e tiras de qualquer espécie não fundidos; blocos, pacotes, pães e pedaços destinados a fusão ou transformação etc. E ainda denotando uma alta compreensão de política fiscal, o legislador exonerou, também, as máquinas operatrizes e aparelhos destinados à produção industrial.

Claro está que não se pode admitir tenha a reforma de então pretendido simplesmente racionalizar a cobrança do impôsto. Na verdade, este tornou-se mais complexo. O que se objetivava era um maior rendimento fiscal para satisfazer às crescentes necessidades do Estado. Aliás, o desmesurado crescimento das despesas estatais nas últimas décadas é um fenômeno universal. J. Marchal, (5) analizando o fato explica-o como uma decorrência da transformação do capitalismo no mundo. Diz que, no começo do século XIX, o capitalismo é "atômico". A atividade econômica resulta da ação entre indivíduos sem ligações uns com os outros. Estabelecer a ordem no interior, defender o país contra o estrangeiro são praticamente, as únicas funções estatais. E o Estado-gendarme, o Estado-soldado da concepção liberal. Hoje, o capitalismo tornou-se "molecular". A atividade econômica resulta não mais de uma juxtaposição, mas de uma associação de esforços individuais. No interesse geral, o Estado viu-se obrigado a intervir. Suas funções deixaram de ser sómente políticas para serem também econômicas. E com suas funções multiplicadas, multiplicaram-se, também, as suas necessidades. Na França, o orçamento foi de 4.700 milhões em 1913. Passou para 45.300 milhões em 1929 e hoje em dia é de algumas centenas de bilhões. No Brasil, a receita orçamentária em 1907 foi de 534 milhões. Em 1947 alcançava a cifra de 13.853 milhões e já ultrapassou, atualmente, a casa da centena de bilhões.

As enormes tarefas a que se propõe o Estado para melhorar o padrão de vida da comunidade obriga-o a avançar cada vez mais no patrimônio privado dos cidadãos, procurando, de uma certa maneira, corrigir a distribuição da riqueza que, num regime capitalista, dado o primado da iniciativa privada e da competição individual, há de ser, forçosamente desigual. Vê-se, assim, que o impôsto passou a ter, nos dias atuais, um caráter eminentemente socializante. (5-A) Nos Estados Unidos, o impôsto de renda, depois de uma certa faixa, chega a "eliminar" 91% dos lucros do cidadão, o que é quase um confisco. Entre nós, a alíquota progressiva máxima do impôsto

(5) JEAN MARCHAL, *Rendements Fiscaux et Conjuncture*, p. 13 e seg.

(5-A) Na verdade, muitos economistas modernos pretendem chegar à construção do socialismo quase que exclusivamente mediante a manipulação dos impostos. DOUGLAS JAY, na Inglaterra, imaginou poder chegar-se ao socialismo por três degraus. O primeiro é a taxação da renda e da herança dos ricos para formar recursos destinados aos serviços sociais; o segundo é "uma larga escala de planejamento deliberado por meio de impostos, subsídios, controle de preços, produção destinada a satisfazer as necessidades naturais do homem, etc.; e o terceiro, a nacionalização de alguns dos setores industriais financeiros e comerciais.

O primeiro degrau é o que se pode considerar como verdadeiramente socialista. Diz ele :

"Podemos considerá-lo como uma casa a meio do caminho do socialismo. Em verdade, é mais do que a metade do caminho, pois a utilização da renda não merecida, para elevar o padrão de vida dos mais pobres, que vivem do salário, deverá constituir sempre o âmago verdadeiro do socialismo. Por isso, todos os que consideram a competição e os preços não regulados como o supremo valor econômico deveriam observar que podem apoiar essa etapa do socialismo sem abandonar os seus princípios". (JOHN EATON MARX contra KEYNES, tradução brasileira de GILBERTO PAIM, p. 89).

complementar é de 50% para as rendas líquidas superiores a três milhões de cruzeiros. Na Inglaterra certos produtos que não estão ao alcance de todo o mundo e que, portanto, são considerados de luxo, são tributados pela "purchase tax" na base de 60% "ad-valorem", como é o caso dos automóveis, e dos aparelhos de televisão, enquanto que os relógios, artigos de esporte e jogos e produtos farmacêuticos estão tributados na base de 30%.

A complexidade das funções estatais atuando sobre todo o mecanismo social teria, forçosamente, que influenciar as leis de impostos. Neste trabalho, dedicado tão somente ao estudo atinente ao impôsto de consumo no Brasil, tentaremos analisar o que já se fêz com relação à matéria e quais as possibilidades que se nos apresentam de fazer de tal impôsto um verdadeiro instrumento de progresso social. Não convém, todavia, depositar demasiadas esperanças na ação corretiva ou mesmo norteadora da política fiscal para obviar distorções estruturais ou crises conjunturais. (6) Sobretudo se se tem em mira apenas o impôsto de consumo. Mas é certo que o impôsto pode atuar sobre a conjuntura. Lucien Mehl (7) explica que a ação do impôsto sobre a conjuntura pode ser espontânea ou dirigida. Exemplo característico da ação espontânea ou automática é o dado pelo impôsto progressivo sobre a renda: limitando as possibilidades de poupança e de investimento, quando as rendas crescem, o impôsto tende a frear a ascensão da conjuntura e a se opor ao "boom". Inversamente, em período de depressão, o impôsto progressivo decresce mais que proporcionalmente, do que resulta sobrarem disponibilidades para uma retomada de posição. O sistema fiscal desempenharia, assim, o papel de um termostato, segundo a fórmula de Henri Guttton. (8) Se se quiser adotar uma política fiscal anticíclica, necessário será ajudar aos efeitos compensadores espontâneos do impôsto progressivo sobre a renda, medidas complementares, como, por exemplo, a manipulação das alíquotas dos diversos impostos. Na fase ascendente da conjuntura, serão aumentados as alíquotas dos impostos de consumo, de vendas e consignações e do impôsto sobre a renda, de modo a diminuir, concomitantemente, a poupança e o consumo. E na fase de depressão, inversamente, as alíquotas de tais impostos serão diminuídas. Isso permitirá não só o aumento do consumo como a criação de possibilidades novas de investimento.

Uma política fiscal global que se adaptasse automaticamente à conjuntura seria, realmente, o ideal. Mas numa sociedade democrática e capitalista este ideal é inatingível: 1º — porque num regime democrático não se

(6) Il est difficile d'exercer sur l'économie une influence directrice à l'aide de la fiscalité, parce que les impôts sont des instruments conçus pour prélever et non pour guider. La fiscalité est une chirurgie, non pas du corps, mais du porte-feuille (ce qui n'est pas loin d'être pire). Or on de dirige pas avec un bistouri: on tranche Il paraît donc préférable que la fiscalité soit le dernier moyen de direction à utiliser; celui auquel on recourt lorsque les autres ont échoué. (MAURICE LAURÉ, *Traité de Politique Fiscale*, Paris, 1956, p. 320).

(7) LUCIEN MEHL, *op. cit.* pág. 265).

(8) H. GUTTTON, *Finances et cycle Public Finance*, nº 1, 1954.

pode furtar ao congresso o direito de votar as leis de impostos e estabelecer as alíquotas de incidência. No Brasil, a atual lei de tarifas, dando competência ao Conselho de Política Aduaneira para aumentar ou diminuir as alíquotas incidentes sobre os produtos importados é uma exceção à regra. Note-se, porém, que a própria Constituição, em seu art. 141, § 34, estabelece um regime jurídico especial para as tarifas aduaneiras; 2º) porque num regime capitalista as crises cíclicas são normais e de duração imprevisível. Poderia dar-se o caso de as medidas anticíclicas serem votadas quando a conjuntura já evoluísse noutro sentido. Para quem está a par da morosidade com que as leis são votadas no Congresso, esta afirmação não constitui nenhuma novidade.

Como ensina Paul A. Samuelson, (9) em condições de desemprego, a "tentativa de poupar" poderá resultar em "menos" e não em mais poupança. Se todos tentam entesourar dinheiro, não poderão evidentemente, conseguir todos êsses objetivos, mas a tentativa resulta em uma diminuição da velocidade de circulação do dinheiro e da renda nacional. Assim, quando há desemprego, consumo e investimento são colaboradores e não rivais. O que ajuda a um, ajuda ao outro. Em tal conjuntura, aumentar impostos, diminuindo a capacidade de consumo e de investimento, seria, simplesmente, loucura.

Nosso impôsto de consumo, até 1945, era assentado quase todo em bases específicas. Como ensina Louis Trotabas (10) o termo específico, em matéria fiscal significa o impôsto que é lançado tendo em vista a unidade material do objeto da tributação. Esta unidade pode ser estabelecida em peso, em superfície (metro quadrado), em volume ou em quantidade (unidade, dúzia), etc. Em oposição ao impôsto específico, está o impôsto "ad-valorem" que recai sobre o valor do produto. Pois bem. Dos quarenta e um produtos discriminados no Decreto-lei nº 739 de 24 de setembro de 1938, apenas seis pagavam o impôsto "ad-valorem". Dentre êstes, dois (fumo e calçados) estavam tributados na base de seu preço de venda no varejo. Perfumarias, especialidades farmacêuticas e conservas, por exemplo, estavam tributados à base de seu peso em gramas. Ora, os impostos específicos são inelásticos e indiferentes à conjuntura. Em período inflacionário, seu rendimento deteriora-se face à desvalorização da moeda e os governos se vêm obrigados a aumentar as taxas de incidência o que provoca sempre clamores e amiúda os atritos entre o fisco e os contribuintes. A reforma da lei do impôsto de consumo em 1945 (Decreto-lei nº 7.404, de 22 de março) deu, pois, um grande passo para a frente ampliando a área de produtos sujeitos ao impôsto "ad-valorem". De fato, das vinte e nove alíneas em que se agrupavam os produtos tributados no referido Decreto-lei, apenas oito mantiveram a taxação específica. A reforma de 1945 foi, assim, um tento lavrado no que se refere à técnica tributária, embra o impôsto tivesse perdido a simplicidade que o caracterizara até então. Mas nem nisto se pode criticar o legislador. De um certo modo, a complexidade das leis de impostos, como vimos, é uma resultante da complexidade das funções do Estado moderno.

(9) PAUL A. SAMUELSON, *Introdução à Análise Econômica*, Rio, 1955. Vol. II, p. 36).

(10) LOUIS TROTABAS, *Science et Technique Fiscales*, Paris 1958, p. 25).

Há mesmo um aforismo que diz: impôsto simples, impôsto injusto. Este aforismo, derivado da afirmação de Voltaire — «impôt unique, impôt inique» — não deixa de ter o seu conteúdo de verdade. Nada mais simples, por exemplo, do que o impôsto de "capitação" e nada também, mas injusto. O impôsto de capitação é próprio das sociedades primitivas e o seu fundamento é a simples "existência" do contribuinte ou a sua residência no território do Estado. E' o impôsto que comporta o máximo de injustiça, afirmam Julien Laferrière e Marcel Waline (11) pois que, por definição, exige a mesma contribuição de indivíduos que estão em situação de fortuna totalmente diferente. Da mesma maneira são injustos e iníquos o impôsto único sobre a terra preconizado pelos fisiocratas do fim do século XVIII, o impôsto único sobre o capital ou o impôsto único sobre a energia defendido ainda em nossos dias por Eugène Shueller. Para Maurice Duverger (12) nenhum sistema fiscal é perfeito: todos apresentam defeitos mais ou menos graves.

Essas afirmações, aparentemente desanimadoras, não nos devem, porém, levar ao pessimismo. Se um sistema fiscal perfeito é hoje simples miragem, amanhã poderá ser uma realidade concreta.

Depois da reforma de 1945, a primeira alteração importante introduzida na lei do impôsto de consumo foi a decorrente da Lei nº 2.974, de 26 de novembro de 1956. Nesse interregno houve, sem dúvida, diversas alterações da lei, mas que se limitaram a modificar alíquotas ou estabelecer medidas de controle. A Lei nº 2.974, porém, foi mais profunda: alterou o sistema de tributação de móveis, calçados e jóias, transformou em "ad-valorem" o impôsto anteriormente específico incidente sobre cerveja, chope, refrigerantes, cartas de jogar, lâmpadas elétricas e guarda-chuvas, estabeleceu novo sistema de percepção de tributo para os produtos estrangeiros e criou uma série de medidas de controle, algumas das quais, embora ainda mantidas no texto da lei, não foram postas em execução por considerar a própria administração que eram excessivamente complexas e onerosas para os contribuintes e para ela própria.

Como a maioria das inovações introduzidas pela Lei nº 2.974 foram mantidas pela Lei nº 3.520 de 30 de dezembro de 1958, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 45.422 de 12 de fevereiro de 1959, deixaremos para o capítulo seguinte, a análise dos referidos diplomas legais.

CRÍTICA À REFORMA DE 1958

Como vimos, depois da grande reforma de 1945 a primeira alteração da lei do impôsto de consumo realmente importante foi a decorrente da Lei nº 2.974, de 26 de novembro de 1956. Tendo resultado de uma investida

(11) JULIEN LAFERRIÈRE et MARCEL WALINE, *Traité Élémentaire de Science et de Législation Financières*, Paris, 1952, p. 254.

(12) MAURICE DUVERGER, *Institutions Financières*, Paris, 1957.

infrutífera do Poder Executivo (12-A) para alterar o sistema anterior, nela já se notam os germes da grande reforma que viria se concretizar dois anos depois, com a Lei nº 3.520, de 30 de dezembro de 1958. A paternidade intelectual desta Lei nº 3.520 pode-se atribuir ao economista Dr. Gerson Augusto da Silva embora grande tenha sido o número de assessores técnicos da Diretoria das Rendas Internas que o coadjuvaram. A se deduzir da explanação feita pelo Dr. Gerson Augusto da Silva na reunião conjunta das Comissões de Orçamento e de Finanças da Câmara dos Deputados em 30 de outubro de 1958 (13) — explanação esta que parece ter sido decisiva para a aprovação do projeto de lei que veio a ser mais tarde, a Lei nº 3.520 — pode-se concluir que os objetivos colimados pelos autores da reforma eram: 1º) fazer do impôsto de consumo um instrumento capaz de responder às solicitações do Governo em matéria de orientação de política econômica; 2º) empregar, na discriminação dos produtos tributados, a técnica da nomenclatura tarifária, por sua vez vinculada à nomenclatura de mercadorias de Bruxelas; 3º) evitar a incidência sucessiva do tributo nos produtos intermediários da fabricação, adotando-se para isto o princípio adotado pelo legislador francês (14) que permite ao contribuinte deduzir do impôsto a pagar o impôsto que lhe foi faturado quando da aquisição da matéria prima, e 4º) tornar simples a percepção do tributo e equânime a distribuição da carga fiscal.

Sem dúvida, os objetivos perseguidos eram excelentes. Resta, porém, indagar, friamente, se os resultados obtidos justificariam o entusiasmo otimista dos propugnadores da reforma.

Antes de mais nada convém ressaltar que o impôsto de consumo, por si só, — mormente se considerarmos que não é ele o impôsto indireto que mais onera o contribuinte brasileiro (15) — dificilmente se prestaria para servir de instrumento de política econômica do governo. Isto não importa em deixar de reconhecer que a estrutura de impôsto de consumo era já arcaica e incondizente com a nossa realidade econômica. Sob este ponto de vista, o trabalho dos autores da reforma foi altamente meritório, porque chamou a atenção para um aspecto do fenômeno tributário brasileiro que estava a requerer urgente revisão. Mas os impostos indiretos, mesmo considerados em conjunto, são os que menos se prestam à correção dos ciclos da conjuntura e, portanto, os resultados de sua manipulação para fins de política

(12-A) A primeira tentativa de alteração de nossa lei do impôsto de consumo, dando-lhe a estrutura atual, ocorreu na legislatura de 1956, com o substituto apresentado pelo Deputado Último de Carvalho e que, como projeto de lei, tomou o número 1.346. A esta época, era Diretor das Rendas Internas o Dr. Gerson Augusto da Silva, a quem se deve a inspiração do referido projeto de lei.

(13) *Diário do Congresso*, Seção I de 14 de dezembro de 1958.

(14) A *Taxe sur la Valeur Ajoutée* vigorante na França é um misto de impôsto de consumo e de vendas e consignações e resultou da fusão da antiga "taxe à la production" às diversas "taxes uniques" incidentes sobre determinados produtos.

(15) Em 1957, a arrecadação do impôsto de vendas e consignações, em todo o Brasil, totalizou 44.370 milhões de cruzeiros, enquanto que o impôsto de consumo atingiu a cifra de 30.481 milhões (Rev. de Finanças Públicas, nº 201).

económica devem ser encarados com objetividade, sem otimismos exagerados. No caso, por exemplo de uma situação conjuntural ascendente em que, teóricamente, se justificaria a elevação das alíquotas de incidência para forçar a redução do consumo, tal medida, além de antipática, poderia avivar o processo inflacionário pela alta generalizada dos preços que provocaria. Gerhard Colm, (16) analisando o pensamento de Keynes sobre política fiscal, extrai as seguintes conclusões: a) em vista do caráter hipotético de todo prognóstico específico, não é possível formular nenhuma regra dogmática de política fiscal. Esta deve basear-se na análise específica das circunstâncias económicas: b) a política fiscal é um meio, mas não o único, de levar a cabo uma ação equilibradora. Keynes considerava a formulação de um programa de inversão nacional como a medida mais importante para uma ação aquilibradora e a política tributária destinada a reduzir as desigualdades na distribuição da renda e a reduzir a poupança em maior medida que os gastos, como a que se seguia em importância. Para se chegar a este objetivo, dever-se-ia imaginar um sistema tributário progressivo em que a renda que se economiza fosse gravada mais fortemente do que aquela que se gasta, freando-se, assim, a diminuição da propensão a consumir.

Da explanação feita pelo DR. GERSON AUGUSTO DA SILVA na reunião conjunta das Comissões de Orçamento e Finanças da Câmara dos Deputados, parece ressaltar que o ilustre economista tinha em vista os ensinamentos de Keynes ao acenar com a possibilidade de uma distribuição seletiva da carga fiscal, tendo em vista a classificação da população do país em categorias de consumidores ou — o que dá no mesmo — a classificação dos produtos tributados em categorias decorrentes da maior ou menor generalidade de seu consumo. Isto que seria praticável numa economia planificada de tipo socialista como na U.R.S.S. é de todo impossível entre nós, devido à complexidade que o sistema acarretaria. Realmente, na Rússia, onde as regras básicas da produção capitalista permanecem tão válidas como no mundo ocidental (17), o impôsto sobre transações (impôsto de consumo e de vendas e consignações) comportava em 1930, cerca de 1.200 alíquotas estabelecidas em escala progressiva e variando não só em função da qualidade do produto, como do lugar em que era vendido (18). Como salienta Henry Laufenburger a técnica progressiva do impôsto sobre a despesa permite ao governo adaptar o esforço fiscal requerido ao nível das rendas presumido pelo gênero de despesa. Nestas condições, o impôsto progressivo sobre a renda não desempenha senão um papel complementar para comprimir a hierarquia das rendas recomendada pela preocupação

(16) La Nueva Ciencia Económica, Madrid, Revista de Occidente, S. A., ps. 333 e segs.

(17) "Considerando que os medidores comuns não poderiam ser estendidos a toda a vida económica (serviços de administração, atividades intelectuais inclusive) e que o elemento "tempo de trabalhos socialmente necessário" não exprimia senão uma fórmula abstrata, e economia soviética teve de manter a moeda, o mercado, e mesmo as rendas capitalistas. No fundo, não fez outra coisa que não rebatizar os elementos da economia socialista". (BERNARD PAJISTE, Produção à Política Fiscal, Edições Financeiras S. A., p. 93).

(18) HENRY LAUFENBURGER, *Finances Comparées*, Paris, p. 213).

de assegurar a rentabilidade de produção dos bens e serviços. Note-se, porém que nos regimes socialistas, onde não há empresas privadas, a tendência é para a abolição total dos impostos, tendo sido esta uma das promessas de Kruchev no 21º Congresso do Partido comunista realizado em Moscou em 1959. (18-A).

O exemplo da Inglaterra citado pelo ilustre economista Dr. Gerson Augusto da Silva na reunião conjunta da Câmara dos Deputados não foi dos mais felizes: 1º) porque ali o impôsto de consumo (purchase tax) desempenha um papel relativamente insignificante no quadro da receita tributária do país (19); 2º) porque a realidade não confirma a perfeição técnica do tributo retratada pelo ilustre economista. Eis a maneira como retratou a situação na Inglaterra conforme consta da publicação no *Diário do Congresso*, Secção I, de 14 de dezembro de 1958:

“... Esta forma ideal foi feita na Inglaterra, segundo a qual a população foi dividida em níveis de renda: famílias de renda até 60 mil cruzeiros; de 60 a 90 mil; de 90 a 120 mil; de 120 mil a 200 mil; de 200 mil a 300 mil e assim por diante. Depois procurou-se saber quais os bens que compunham a estrutura do consumo de cada classe. Na classe 1 entrava tal quantidade de bens; na classe 2, entrava essa quantidade mais tais bens; na classe 3, aquêles da classe anterior mais outros e assim por diante.

Na base dessa amostragem foram divididos em cinco escalas os bens de consumo segundo a sua incorporação nos hábitos de consumo das classes dos níveis de renda mais altos. Com esse sistema os produtos ficaram escalonados em cinco grupos: bens de consumo absolutamente genérico; bens incorporados às classes números 2, 3 e 4; e bens que apareciam sempre como consumo natural da classe número 5; e o impôsto de consumo foi dividido em cinco faixas: produtos isentos, produtos sujeitos ao impôsto de 25%, de 50%, 75% e 100%.

Esse sistema prevê inclusive a possibilidade que tem o poder aquisitivo de modificar a categoria de um produto, se as estatísticas revelarem a sua transferência de bens de consumo de classes menores para maiores. Vamos admitir que, segundo as estatísticas, as geladeiras estivessem classificadas no nível 3, mas que, com o aumento de consumo, uma amostragem feita cinco anos depois revelasse que ela passou para a categoria 2. Então, automaticamente o impôsto baixa, porque ela passou a ser produto que entrou nos hábitos de consumo genérico”.

Ainda mesma deixando de contestar a automaticidade na diminuição ou aumento das alíquotas — parece pouco provável que isto aconteça na Ingla-

(18-A) Resumo do Discurso de Kruchev publicado no jornal "Le Monde" de Paris em 28-1-59.

(19) Em 1953, para uma receita tributária de 4.196 milhares de libras, a Purchase Tax contribuiu com apenas 306 milhares (Apud Lucien Mehl, *Science et Technique Fiscales*, II vol., Paris, 1959, p. 605).

terra — podem-se apontar inúmeros exemplos em que a "Purchase Tax" tributa arbitrariamente diversos produtos, sem nenhum objetivo visível senão o de proporcionar rendas ao Estado. Na "Purchase Tax" os produtos foram distribuídos em trinta e três grupos e as alíquotas atualmente vigentes são de 5%, 15%, 30% e 60%. No Grupo 19, por exemplo, os rádios, televisões e os discos de vitrolas estão tributados na base de 60%. Mas os pianos, mesmo os de brinquedo, estão isentos. No grupo 20, os brinquedos e os artigos de esporte estão tributados na base de 30%, mas isentaram-se os barcos mesmo luxuosos destinados ao desporte aquático. Enquanto no grupo 27 os automóveis sujeitam-se a uma alíquota de 60%, as carroagens puxadas por animais estão tributadas na base de 30%. As jóias no grupo 4 e os produtos farmacêuticos no grupo 33 estão tributados na mesma base de 30% (20). Vê-se por ai que a distribuição seletiva da carga fiscal está longe de ser atingida. Nem é para menos. Como seria possível com apenas quatro faixas de incidência atender ao multifário aspecto da consumação de produtos tendo em vista o nível de vida da população e as suas necessidades vitais e culturais? A graduação se fêz, mas "grosso modo". O mesmo acontece com a "Taxe sur la Valeur Ajoutée" na França, onde, de acordo com a última reforma fiscal levada a efeito em 1959 a alíquota normal passou a ser de 20%, instituindo-se as alíquotas de 23% e 25% para certos produtos considerados de luxo e as alíquotas reduzidas de 6% e 10% para outros produtos considerados de necessidade corrente. Mas a distribuição seletiva da carga fiscal demandaria pelo menos umas mil alíquotas como ocorria na Rússia em 1930. A lição que nos dão assim a Inglaterra e a França é extremamente valiosa. O impôsto de consumo e de vendas e consignações, embora em condições de atender a certos aspectos básicos de justiça distributiva são, antes de tudo, eficazes instrumentos de imposição fiscal. Sua ação permanecerá sempre contingenciada pelos dois objetivos perseguidos: proporcionar renda ao Estado e estabelecer uma certa graduação na distribuição da carga fiscal. Foi encarando com objetividade este duplo aspecto do impôsto no mundo moderno que Henry Laufenburger (21) pôde afirmar: "mas na medida em que, ao abrigo do intervencionismo estrutural ou conjuntural, o impôsto desempenha a função de coletor neutro dos meios necessários para assegurar o funcionamento dos serviços públicos no sentido largo da palavra, ele pode, senão responder em todas as suas manifestações ao conceito de capacidade, pelo menos se aproximar dêle".

Foi Adam Smith (22) quem estabeleceu as quatro regras clássicas a que deviam se submeter os governos na criação de impostos. "Antes de entrar no exame das taxas particulares — dizia êle — necessário se faz estabelecer as quatro máximas sobre os impostos em geral".

(20) Dados extraídos de "Notice by The Commissioners of Customs and Excise", outubro de 1958, Notice n. 78).

(21) HENRY LAUFENBURGER, *Théorie Économique et Psychologique des Finances Publiques*, Paris, 1956, p. 149).

22) ADAM SMITH, *Richesse des Nations*, (livro V, Capítulo II).

1º) "Os sujeitos devem contribuir para as despesas do governo tanto quanto possível, em razão de suas faculdades respectivas, isto é, na proporção da renda que usufruem sob a proteção do Estado". *Regra da igualdade ou da justiça do impôsto.*

2º) "A taxa imposta a cada cidadão deve ser certa e não arbitrária. O tempo do pagamento, a maneira de pagar, a quota a pagar, tudo deve ser claro e preciso para o contribuinte e para todos, sem o que o contribuinte ficaria mais ou menos à mercê do coletor". *Regra da certeza.*

3º) "Toda contribuição deve ser cobrada na época própria e da maneira que pareça ser a mais conveniente para o contribuinte". *Regra da Comodidade.*

4º) "Toda contribuição deve ser estabelecida da maneira a retirar dos bolsos do povo o menos possível". *Regra da economia.*

Como observa Maurice Duverger (23) os economistas modernos não renegam os princípios clássicos das imposições tributárias, mas juntam-lhe um princípio novo: o do intervencionismo fiscal. Ao conflito tradicional entre a igualdade e o rendimento, acrescentam-se, agora, conflitos novos: entre o rendimento e o intervencionismo e entre o intervencionismo e a igualdade.

O problema não é realmente novo. Vicenzo Tangorra, que pode ser considerado um financista clássico, já admitia que os privilégios fiscais decorrentes de princípios sociais se justificavam plenamente devido à evolução do conceito político-jurídico d Estado. (24) Mas foi sem dúvida Mainard Keynes (25) quem, considerando a política fiscal como a ação do Estado em conceito de fator compensador, abriu novas perspectivas para a discussão entre os que defendem ou atacam o neutralismo e o intervencionismo fiscais. Para Alain Barrère (26), o que Keynes propõe é uma fiscalidade suscetível de encorajar o desenvolvimento do consumo e de penalizar a constituição de uma poupança excessiva, de modo a garantir, na economia interna, uma situação permanente de pleno emprêgo.

Mas o intervencionismo fiscal — se considerarmos a fiscalidade como uma das maiores fôrças de coação do Estado contra os cidadãos — levado às suas últimas conseqüências, levará, inapelavelmente, à ditadura política. Acresce que, como vimos, dada a peculiaridade de nosso sistema fiscal, com a divisão de competência estabelecida pela Constituição, dificilmente poderíamos fazer do impôsto de consumo um instrumento de política econômica do governo. O papel corretor, tanto quanto possível, deverá caber ao impôsto de renda. Isto aliás, é o que parece acontecer em todos os

(23) MAURICE DUVERGER, *Institutions Financières*, Paris, 1957, pp. 107 e segs.).

(24) VICENZO TANGORRA, *Trattato di Scienza della Finanza*, Milano, 1915, p. 798).

(25) MAINARD KEYNES, *General Theory*, p. 220).

(26) ALAIN BARRÈRE, *Théorie Économique et Impulsion Keynesienne*, Paris, 1952, p. 339).

países ocidentais, conforme afirma Henry Laufenburger. (27) «a combinação do impôsto direto e do impôsto indireto tem por objetivo, nos países democráticos, conciliar a necessidade da justiça fiscal com a preocupação do rendimento fiscal».

A nova estrutura dada à discriminação dos produtos sujeitos ao impôsto de consumo e a multiplicidade desarrazoada das alíquotas de incidência têm sido causa dos maiores tropécos à boa aplicação da lei. A vinculação da nomenclatura do impôsto de consumo indiretamente à nomenclatura de mercadorias de Bruxelas não pode, realmente, senão aumentar as dôres de cabeça e as preocupações de nossos industriais trazendo desassossêgo e inquietação para quem se dedica a qualquer ramo de atividade produtiva no país. Já agora, a classificação de um produto comporta não só discussões de caráter interno, mas também de interpretação da nomenclatura de mercadorias de Bruxelas, o que é, sem nenhuma dúvida, um exagero.

Outro objetivo declaradamente perseguido pelos autores da reforma foi o de dar ao governo, com a nova nomenclatura dos produtos tributados, uma massa razoável de dados estatísticos para orientar-lhe a ação em matéria de política fiscal. Ora, é impressionante que se faça de uma lei de impostos um instrumento de coleta de dados estatísticos, quando para tal fim há órgãos específicos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Na verdade, a discriminação dos produtos, como foi estabelecida na lei, não representou senão um passo para trás na técnica tributária pretendendo conciliar a generalização do tributo com o regime de discriminação constante do Regulamento de 1938. Dêste apêgo ao passado ou da incompreensão das implicações que haveria de acarretar a generalização do tributo, resultou que a nova lei do impôsto de consumo se transformou num instrumento pesado, híbrido, de manejo difícil e um estôrvo a mais para aqueles que se dedicam às atividades produtivas no país. Citaremos três exemplos para demonstrar a confusão reinante na matéria.

O caso dos colchões

A Aínea IV do Regulamento do Impôsto de Consumo tributa os artefatos de têxtil e, portanto, no entender da Diretoria das Rendas Internas, os artefatos de tecidos. A alíquota ali prevista é de 10%. Por sua vez, a Aínea XIV, inciso 3, tributa os artefatos de metal na base de 6%. A Diretoria das Rendas Internas, com base no art. 4º, letra "b" das Normas Gerais do Regulamento do Impôsto de Consumo, entendeu que "ao colchão de mola o que lhe confere caráter essencial é a mola". Donde decorre que o colchão de mola está tributado com 6%, o de borracha com 7% e os de matéria plástica (se a matéria plástica fôr o conteúdo do colchão), com 8%; mas os de matéria plástica ou de tecido tendo como conteúdo pena, crina, paina ou capim, estão isentos.

(27) HENRY LAUFENBURGER, *Finances Comparées*, p. 141).

O caso dos produtos químicos

Determinada firma consultou à D.R.I. qual a classificação dos produtos que desejava importar, adiantando que os mesmos se destinariam exclusivamente à composição de produtos alimentares. Os produtos eram os seguintes: a) vanilina; b) lecitinas; c) óleos: 1 — de flor de laranja; 2 — de laranja deterpenando; 3 — de laranja amargo; e 4 — de laranja doce; d) ácido cítrico.

A D.R.I., não sabendo ela mesma como responder, consultou ao Laboratório Nacional de Análises indagando se os produtos descritos seriam:

a) óleos essenciais simples ou combinados, naturais ou artificiais, ou produtos químicos aromáticos que constituem matéria prima básica para composição de perfumes?;

b) ou complementos alimentares de que fala o inciso 3 da Aínea I?;

c) ou estariam classificados na Aínea XIII — Produtos das Indústrias Químicas, como:

1º) produtos químicos orgânicos ou inorgânicos produzidos industrialmente ou,

2º) preparações não especificadas?

Não sei qual teria sido a resposta do Laboratório Nacional de Análises. Mas, sem levar em conta a confusão da D.R.I., admitindo que os produtos em questão pudessem ser considerados como "sopas e caldos" (Aínea I, inciso 3) a situação seria a seguinte: se se tratasse de óleos essenciais constituindo matéria prima básica para composição de perfumes, o impôsto seria de 50%. Se se tratasse de produtos químicos orgânicos ou inorgânicos produzidos industrialmente, o impôsto seria de 2%. Se, porém, os produtos fossem considerados como "preparações não especificadas" o impôsto seria de 6%.

O caso dos tubos

A Aínea XIV, inciso 1, tributa com 2%, "os tubos, canos, barras ôcas e outras formas semelhantes, obtidas por laminação, forjamento, estiragem, trefilação, centrifugação, fundição ou estrusão de qualquer metal". Sucedem que há empresas que compram as lâminas de metal já de tamanho certo e as soldam, fabricando o que se chama "tubo costurado". Pois bem, tais tubos passam a ser "artefatos de metal" não especificados tributados com 6%, no inciso 3. Da mesma maneira, estão tributados na base de 6% as conexões, luvas, tês e demais acessórios dos tubos, quando de metal. Porque em se tratando de tubos ou conexões de cimento, o impôsto será sempre de 2%. Mas se se tratar de tubos de cerâmica, o impôsto será de 5%.

Os "casos" poderiam ser multiplicados aos milhares. Os corriqueiros lápis, por exemplo, estão classificados na lei do impôsto de consumo como

"produtos da indústria química" (preparações e composições para escrever), enquanto que as canetas-tinteiro e as lapisseiras foram contempladas com uma Alínea especial. Uma ferramenta composta de mais de uma peça, se vendida completa, está tributada na base de 2%, mas se as peças forem vendidas separadamente e, o impôsto será de 6% quando de metal, de 7% quando de borracha ou de 8% quando de matéria plástica. Os óculos estão tributados com 6%. Mas as armações para óculos de matéria plástica, se vendidas separadamente, ficarão gravadas com o impôsto de 8%. Só na Alínea I (Produtos Alimentares Industrializados), encontramos cinco alíquotas de incidência. Que critério de política econômica teria presidido a tal disparidade de taxas? Se algum critério houve, seu êxito estaria irremediavelmente comprometido pela complexidade que acarretou ao funcionamento do sistema. A intranqüilidade do contribuinte, sujeito muitas vezes a multas imerecidas, é fator negativo da produtividade fiscal. Não tenho nenhuma simpatia pelo sonegador de impostos, mas não posso admitir como legítima ou razoável a multa decorrente de futrícias da lei. Da política fiscal, tem-se que exigir um mínimo de coerência com a filosofia política que informa as instituições estatais. Num regime capitalista, onde a produção decorre da iniciativa privada, os homens de emprêsa, as classes produtores são a alavanca do progresso. Se não merecerem por isso nenhum privilégio especial — o que é evidente — devem, contudo, ser incentivados a produzir cada vez mais e melhor. Neste sentido, uma política fiscal bem orientada e menos opressiva poderia contribuir enormemente para o progresso material do país.

A questão da incidência cumulativa do impôsto de consumo sobre os produtos intermediários da fabricação parece ter sido posta pela primeira vez no tabuleiro das discussões pela comissão designada pelo Sr. Ministro da Fazenda para dar parecer sobre o anteprojeto de Código Tributário, elaborado pelo Dr. Rubens Gomes de Souza. (27) Realmente, embora no original do anteprojeto nada conste a respeito, o art. 26, § 1º do substitutivo apresentado pela referida comissão estabelece: "o impôsto incide uma única vez sobre os produtos industrializados destinados ao consumo interno do país, assegurado ao produtor final, inclusive beneficiadores e transformadores, a dedução do impôsto relativo às matérias primas e produtos intermediários empregados na respectiva indústria".

Vê-se, assim, que a citada comissão, que era composta dos Senhores Tito Rezende (Presidente), Carlos da Rocha Guimarães, Eduardo Lopes Rodrigues, Jaime Péricles e Gilberto de Ulchôa Canto escolheu o sistema da dedutibilidade ou do pagamento fracionado para obviar as distorções resultantes da cumulatividade do impôsto. E' bem possível que a escolha tenha resultado da novidade introduzida no sistema fiscal francês pelo Decreto de 9 de dezembro de 1948 e em virtude da qual os contribuintes foram autorizados a deduzir do impôsto a pagar o impôsto que havia onerado a matéria prima destinada à fabricação do produto final. Mas os motivos que induziram o governo francês a estabelecer o sistema que lá se chama de

(28) Codificação do Direito Tributário, Publicação nº 4 do Instituto Brasileiro de Direito Financeiro.

"paiements fractionnés" foram bem outros. Desde 1936, quando se instituira a "tax à la production" — equivalente ao nosso impôsto de consumo — o impôsto deixara de ser cumulativo. Mas àquela época, isto é, em 1936, para evitar o fenômeno da incidência cumulativa ou em cascata, adotara-se o processo da transferência da mercadoria com suspensão do impôsto, isto é, os produtores fiscais, os fabricantes, recebiam o produto, desde que destinado à fabricação, transformação ou beneficiamento, livre do impôsto. E este só seria pago quando o produto acabado fosse vendido a um não contribuinte ou ao consumidor. Evidentemente, o sistema de transferência com suspensão do impôsto deferia para uma data mais afastada a percepção do tributo, de vez que este só seria pago após completado todo o ciclo de fabricação. Lutando o tesouro francês com dificuldades de numerário, imaginou-se que a melhor solução seria estabelecer o sistema de pagamento fracionado. Assim, cada fabricante, ao transferir a matéria prima para outro fabricante faturava o impôsto à parte e o recolhia ao Tesouro. Por sua vez, o fabricante que havia recebido o produto onerado com o impôsto, levava este último a seu crédito, pagando, posteriormente, a diferença decorrente do seu preço de venda (29). Vê-se, pois, que o sistema de pagamento fracionado instituído pelo governo francês em 1948 e que serviu de modelo ao legislador brasileiro não foi imaginado para corrigir as distorções decorrentes da incidência cumulativa, mas para obviar dificuldades de tesouraria. Mas mesmo na França, o sistema deu origem a tantas dificuldades e a tantas complicações que se pode assegurar com certeza o retorno ao sistema de transferência com suspensão do impôsto.

Antes da criação do sistema de pagamento fracionado, eram duas as soluções clássicas adotadas para impedir o fenômeno da incidência cumulativa do impôsto: 1º — a exoneração das matérias primas destinadas à confecção do produto final e 2º — a transferência com suspensão do impôsto.

A dificuldade inerente à primeira solução é que nem sempre é fácil conceituar o que seja matéria prima. Exemplo flagrante desta dificuldade nos deu o Regulamento do Impôsto de Consumo de 1945, que, embora isentando do tributo em quase todas as Alineas, aquilo que pudesse ser considerado matéria prima, não conseguiu eliminar inteiramente o problema. A questão tornou-se mais aguda com o acelerado processo de industrialização do país. Indústrias bastante complexas, empregando na confecção de seus produtos já não apenas matérias primas no sentido restrito da palavra, mas produtos acabados e sujeitos por sua vez ao impôsto de consumo, começaram a compreender o impacto que representava para o custo de produção, a incidência cumulativa do impôsto. As indústrias mais afetadas eram, sem dúvida, a automobilística e a de aparelhos elétricos domésticos. A sobrecarga do impôsto forçava a integração vertical das empresas, contrariando o desenvolvimento clássico sobretudo da indústria automobilística que, em quase todos os países, se caracteriza pela dispersão das empresas, cada uma se especializando em determinado ramo da produção. Não se

(29) Sobre o assunto, ver "Cours de Taxes sur le Chiffre d'Affaires", de PIERRE CIROUX, Paris, 1958, p. 7; e Finances et Fiscalité de André Turq., p. 77.

pode pegar aos autores da reforma de 1958 o mérito de haver agitado o problema e mesmo forçado uma solução, embora esta não tenha atingido plenamente os seus objetivos.

Mas não é apenas no setor das indústrias complexas que a distorsão provocada pelo sistema de tributação cumulativa se faz sentir de maneira funesta. Mesmo nas indústrias simples, ele deturpa a concorrência comercial, penalizando as empresas cujo circuito de produção seja mais longo do que o de suas congêneres (30). Imaginemos, por exemplo, três fábricas que consumam cada uma, anualmente, uma tonelada de matéria prima, submetidas a um regime de tributação em cascata puro. Suponhamos, ainda, que o preço da matéria prima seja de Cr\$ 50.000,00 a tonelada e o impôsto de 10%. A primeira fábrica, comprando a matéria prima diretamente do produtor, desembolsará Cr\$ 55.000,00 (50.000 mais 5.000); a segunda, comprando-a do primeiro intermediário, pagará Cr\$ 60.500,00 (55.000 mais 5.500); e a terceira, adquirindo-a de um segundo intermediário, paragará Cr\$ 66.500,00 (60.500 mais 6.050). No cálculo acima, eliminamos, propositadamente, o lucro dos intermediários para ressaltar exclusivamente o papel distorsivo representado pelo sistema de tributação em cascata. O terceiro fabricante mesmo se a produtividade do trabalho for idêntica em ambas as empresas, para concorrer no mercado com o primeiro, terá que se contentar com um lucro a menos de Cr\$ 11.550,00. Em todo o mundo, o problema tem sido debatido e estudado. A Liga Européia de Cooperação Econômica (31), estudando a questão da criação do Mercado Comum Europeu, afirma que o sistema de tributação cumulativa cria verdadeiras barreiras fiscais entre os países, tornando de valor relativo a supressão das barreiras aduaneiras. Ressalta, ainda, a mesma publicação que três países do mercado comum (Alemanha, Holanda e Luxemburgo) aplicam sistemas de impostos cumulativos mais ou menos puros. Dois, (Bélgica e Itália), aplicam sistemas de impostos cumulativos para uma parte de seus produtos e um sistema de "taxa única" para a outra parte. E finalmente, a França possui um sistema de impôsto não cumulativo quase puro. A matéria nos interessa de perto, já que ensaiamos a criação de um mercado comum latino-americano. Dificilmente, porém, conseguíramos implantar um sistema de incidência não cumulativa puro como o da França. A discriminação de rendas estabelecida pela Constituição é um óbice irremovível e tanto mais sério quanto não se pode vislumbrar — considerada a nossa realidade política de Estado Federativo — melhor solução do que a encontrada pelos constituintes de 1946. Devemos nos contentar com um sistema misto, mas para isto devemos eliminar inteiramente do impôsto de consumo, o fenômeno da incidência em

(30) "Com efeito, as percepções efetuadas durante os diferentes estágios de fabricação se ajuntam umas às outras, de tal maneira que o peso do impôsto será tanto maior quanto maior for a cadeia de empresas de que saiu o produto. Esta afirmação está subordinada à condição geralmente verificada, de que os diversos estágios de fabricação são espaçados de maneira regular no curso da formação do valor do produto. Poder-se-ia, porém, imaginar espaçamentos suficientemente irregulares para que um circuito longo seja menos taxado do que um circuito curto". (MAURICE LAURE, *Traité*, p. 85).

(31) Ligue Européenne de Coopération Économique, Publicação nº 28, março de 1959, p. 10.

cascata. Porque, na realidade, a reforma de 1958 não conseguiu êsse desiderato. Assim é que o fabricante que importar diretamente a matéria prima ou comprá-la diretamente do produtor poderá levar a seu crédito o impôsto de consumo que a gravou. O mesmo, porém, não acontece com o fabricante que tenha adquirido a matéria prima de um comerciante grossista. Não sendo o comerciante grossista contribuinte do impôsto de consumo, não poderá êle faturar o impôsto em separado, decorrendo daí uma situação de inferioridade do segundo fabricante com relação ao primeiro. Exemplifiquemos: dois fabricantes de artefatos de cimento (o cimento está gravado com 10% na lei do impôsto de consumo) consomem cada um, duas toneladas de cimento por ano. O primeiro compra o cimento diretamente à fábrica produtora que lhe fatura o produto por Cr\$ 240.000,00 e mais o impôsto de consumo na importância de Cr\$ 24.000,00, perfazendo o total de Cr\$ 264.000,00. Como o impôsto de consumo lhe foi faturado em separado, êle levará o seu crédito aquêles Cr\$ 24.000,00. O segundo, que compra o cimento a um comerciante grossista, não podendo se beneficiar da dedução, ficará, evidentemente, prejudicado na concorrência comercial. Se levarmos em consideração que a maioria dos nossos fabricantes de artefatos de cimento, de ferro ou mesmo de produtos químicos e farmacêuticos adquirem a matéria prima através de intermediários, verificaremos que o sistema de pagamento fracionado do impôsto entre nós não resolveu, em absoluto, o problema da incidência cumulativa.

A outra solução clássica para se evitar o fenômeno da incidência do impôsto em cascata consiste em permitir aos fabricantes a remessa recíproca dos produtos destinados a fabricação, transformação ou beneficiamento, com suspensão do impôsto. Mas esta questão será abordada no final de nosso trabalho.

LINHAS GERAIS DA REFORMA PROPOSTA

As alíquotas atualmente em vigor na lei do impôsto de consumo são as seguintes:

2% — para os produtos das Alineas I, inciso 1; II — incisos 1, 2 e 3; IV, inciso 1; VI, inciso 1; VII, inciso 1; VIII, inciso 1; X, inciso 1; XIII, incisos 1 e 2; XIV, incisos 1 e 2; XV, incisos 1, 2, 3, 4 e 5; XVI, inciso 8; XVII, inciso 1;

3% — para os produtos das Alineas I, incisos 2, 3 e 4; II, inciso 4; IX, inciso 1; XIII, inciso 3 e 7; XVI, inciso 7;

4% — para os produtos das Alineas I, incisos 5 e 6; II, incisos 5, 6 e 7; IV, inciso 2; VIII, inciso 2; XV, inciso 6;

5% para os produtos das Alineas I, incisos 7, 8, 9, 10 e 11; VIII, inciso 3; X, inciso 2; XI, inciso 1; XII, inciso 1; XV, inciso 10; XVI, incisos 2 e 6; XVIII, inciso 2;

6% — para os produtos das Alineas III, inciso 1; IV, incisos 3 e 4; VIII, inciso 4; IX, incisos 2 e 7; X, incisos 3, 4 e 5; XI, incisos 2, 3, 4 e 5; XIII,

incisos 4, 5 e 6; XIV, incisos 7, 8 e 9; XVI, inciso 4; XVII, incisos 3 e 4; XVIII, incisos 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7;

7% — para os produtos das Alíneas VII, incisos 2, 3 e 4; IX, incisos 3, 4 e 5; XIII, incisos 8 e 9; XIV, inciso 4; XXI, incisos 1 e 2; XXVI, incisos 2 e 3;

8% — para os produtos das Alíneas VI, inciso 2; IX, inciso 6; XII, inciso 2; XVIII, inciso 8; XIX, incisos 1, 2, 3 e 4; XXI, incisos 3, 4 e 5;

10% — para os produtos das Alíneas IV, incisos, 6, 7, 8, 9, 10 e 11; X, inciso 6; XVI, incisos 1, letra "a" e 5; XIX, inciso 5; XX, inciso 1;

12% — para os produtos da Alínea V;

15% — para os produtos das Alíneas XVI, inciso 1, letra "b"; XX, inciso 2; XXI, inciso 6;

16% — para os produtos da Alínea XXVI, inciso 1;

20% — para os produtos das Alíneas I, inciso 12; III, inciso 2; VI, inciso 3; XVI, inciso 1, letra "c"; XX, inciso 3; XXI, inciso 7;

30% — para os produtos das Alíneas XX, inciso 4; XXI, inciso 8;

35% — para os produtos da Alínea III, inciso 3;

50% — para os produtos da Alínea III, inciso 4;

55% — para os produtos da Alínea XXIV, inciso 2, último item.

Os fósforos e a maioria das bebidas estão sujeitos ao impôsto específico.

A multiplicidade de alíquotas não é, por si só, um mal. Mas uma coisa é absolutamente certa: ela não se coaduna com a difusão ou com a generalização do tributo. E isto porque o legislador, por mais minucioso que pretenda ser, não poderá designar, nominalmente, todos os produtos tributados. Terá, pois, que recorrer a expressões vagas, como as que constam de quase todas as Alíneas: "toda e qualquer máquina ou aparelho não especificado, nem incluído em outra parte", "quaisquer artefatos ou confecções de têxtil não especificados nem compreendidos em outra parte", etc. Daí decorrem verdadeiros absurdos, situações vexatórias e injustificáveis. Faz-se, pois, mister reduzir o número de alíquotas, sem desprezar de todo o critério de justiça na distribuição da carga fiscal. Mas forçoso é confessar que o impôsto de consumo é, antes de tudo, um impôsto de alta rentabilidade fiscal e que é justamente isto que justifica a sua permanência na receita tributária de quase todos os países democráticos. O retorno ao sistema de tributação limitada ou restrita como ocorria no Regulamento de 1938 ou mesmo no Decreto-lei nº 7.404 de 22 de março de 1945 parece-me a esta altura inviável. Uma vez alargado o âmbito de tributação, dificilmente o governo haveria de concordar em restringi-lo. Isto seria não só inédito, mas contrário às crescentes necessidades orçamentárias da União. E não se poderia esperar nem do diploma de 1938 nem do de 1945, um rendimento igual ao da lei atual sem uma elevação sufocante e intolerável das alíquotas.

Encarando, pois, friamente, o problema, veremos que a única solução para acabar com o mal-estar e as queixas generalizadas da indústria estará em se dar uma nova estrutura à lei do impôsto de consumo, aproveitando a experiência de outros países. Na Inglaterra, o impôsto é pago pelo comerciante grossista, transitando a mercadoria do fabricante para o grossista ou ainda de fabricante para fabricante ou de grossista para grossista, com suspensão do impôsto (32). O impôsto só é pago pelo fabricante quando este vende diretamente o produto ao consumidor ou a um comerciante varejista. Na França, onde o sistema de pagamento fracionado tem sido fonte das maiores complexidades, pretende-se retornar ao sistema de transferência com suspensão do impôsto, incluindo-se, para isto, grossistas e fabricantes, na categoria de produtores fiscais.

Vou dar a palavra a Maurice Lauré que, tendo sido um dos criadores do sistema de pagamento fracionado do impôsto na França, é hoje o maior defensor do retorno ao sistema suspensivo. "O retorno ao sistema suspensivo do impôsto — diz ele — é a chave de todas as sugestões que iremos fazer". E mais adiante :

"No sistema de pagamento fracionado, cada produtor" fatura e cobra o impôsto sobre todas as suas vendas, sem se incomodar com a posição fiscal de seus clientes. Desde que estes sejam consumidores finais ou empresas não sujeitas ao impôsto, este se acha definitivamente pago. Mas se os clientes forem também "produtores fiscais" (contribuintes), o efeito da tributação é rapidamente anulado, de vez que esses produtores deduzem do impôsto a pagar, aquêle que lhes foi faturado quando de suas compras. E por isso que, no sistema de pagamento fracionado, pouco interessa ao vendedor conhecer a situação fiscal de seus clientes.

No sistema de transferência com suspensão do impôsto, ao contrário é necessário que cada contribuinte opere uma distinção entre as vendas feitas a "não produtores" e as vendas feitas a "produtores".

Para as vendas a "não produtores" (quer sejam consumidores finais ou empresas isentas), o impôsto é faturado e cobrado, de tal sorte que fica imediatamente incorporado ao ativo do Tesouro. Mas quando as vendas são feitas a "produtores fiscais" (contribuintes), o impôsto não será cobrado nem faturado, ficando o comprador obrigado a fornecer ao vendedor um atestado de sua qualidade.

A obrigação de pagar e liquidar o impôsto pertence, sempre, ao último "produtor fiscal" da cadeia.

Pode acontecer, todavia, que um "produtor fiscal" realize compras com suspensão do impôsto e depois utilize o produto comprado na fabricação de um produto não tributado ou se utilize dêle para seu gasto pessoal. Neste caso, o referido "produtor" deverá pagar o impôsto como se tivesse feito uma venda a um não-

(32) LUCIEN MEHL, *ob. cit.*, Tomo II, p. 611.

contribuinte. A recepção de uma mercadoria com suspensão de impôsto torna, pois, o recebedor responsável pelo pagamento do tributo. E ele só se livrará desta responsabilidade pagando o impôsto ou prevendo que vendeu o produto a um outro "produtor". (33)

Nisto consiste, em linhas gerais, o sistema de transferência com suspensão de impôsto e que nós consideramos a solução lógica para remediar os inúmeros entraves que a nova lei do impôsto de consumo criou para os industriais.

Uma vez estabelecida uma alíquota geral para todo produto industrializado, manufaturado ou ~~semifaturado~~ estabelecer-se-iam mais quatro alíquotas, duas abaixo e duas acima da alíquota geral para estabelecer uma certa graduação na distribuição da carga fiscal e exonerar-se-iam os produtos que, nos termos da Constituição, a lei considerasse o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica. Essas deveriam ser as únicas isenções consagradas no texto da lei, eliminando-se todas as demais vigorantes até hoje. As dezesseis alíquotas constantes do regulamento atual seriam, pois, substituídas por cinco.

A vantagem principal de estabelecer-se uma alíquota geral é que isto permitirá discriminar de maneira muito mais lógica e racional os produtos sujeitos às alíquotas majoradas ou reduzidas. Com isso, desapareceriam, praticamente, todas as confusões decorrentes do critério da classificação dos produtos adotado pelo art. 4º das Normas Gerais do Regulamento vigente.

O controle da arrecadação se faria facilmente. Poderíamos imaginar o seguinte sistema: a repartição do domicílio fiscal do contribuinte (fabricante ou grossista) fornecer-lhe-ia um atestado (ou tantos quantos fossem pedidos) de que o mesmo poderia receber produtos com suspensão do impôsto. Estes certificados ou suas cópias fotostáticas seriam remetidos pelo interessado aos fabricantes ou comerciantes grossistas de produtos tributados com os quais mantivesse relações comerciais e seriam válidos por quatro meses. Uma vez de posse deste certificado, ficava o vendedor habilitado a remeter ao seu cliente qualquer produto com suspensão do impôsto, ficando automaticamente, desonerado de qualquer responsabilidade quanto ao pagamento do tributo. Esta responsabilidade passaria a ser exclusiva do recebedor da mercadoria.

Para a renovação do certificado, a repartição teria apenas que verificar se o contribuinte vinha pagando quinzenalmente ou mensalmente o impôsto, admitindo-se uma tolerância de três meses.

Como já dissemos, o sistema implica em transferir para o comerciante grossista, definido como o que revende a outros comerciantes, a obrigação de pagar o tributo. Realmente, o fabricante só o pagará quando vender a um consumidor ou a um não contribuinte. Mesmo na Inglaterra, porém, onde

(33) MAURICE LAURÉ, *Au Secours de la T.V.S.*, pp. 89-90.

o sistema é adotado, entendeu-se de bom aviso abrir algumas exceções como para o caso dos automóveis, em que o impôsto é pago pelo fabricante, nada mais se exigindo do revendedor. Estas questões teriam que ser estudadas com mais vagar.

Aquêles que vendessem produtos com suspensão do impôsto teriam Notas Fiscais especiais para isto e enviariam, até o término da primeira quinzena do mês subsequente à repartição do domicílio do comprador, uma via das Notas Fiscais emitidas no mês anterior. Cada contribuinte seria cadastrado na repartição de seu domicílio, com um número de inscrição e teria uma pasta especial onde se contivessem todos os documentos referentes ao mesmo, inclusive as vias das Notas Fiscais acima referidas. Por intermédio delas, a repartição controlaria a quantidade e qualidade dos produtos recebidos com suspensão do impôsto. Evidentemente, teríamos que estabelecer penas severas, até mesmo de prisão, para aquêles que falsificassem os atestados fornecidos pela repartição e que assim passassem a receber, fraudulentamente, produtos com suspensão do impôsto.

Teríamos que eliminar a tributação especial hoje vigente para café torrado, móveis e calçados, acabando-se com a exigência da numeração para estes últimos. A selagem por estampilhas deveria ficar adstrita ao fumo e fósforos, assim mesmo se não se conseguisse uma solução que os enquadrasse no sistema geral.

Acabaríamos, também, com o sêlo de autenticação e criariam um regime jurídico especial para os produtos estrangeiros, mas apenas no que diz respeito às medidas de controle. Seguindo a regra geral, o impôsto deixaria de ser pago na Alfândega, para sê-lo pelo grossista, quando da venda do produto ao consumidor.

Em qualquer hipótese, as alíquotas deveriam ser reduzidas de 25% quando o impôsto fosse pago pelo comerciante grossista, de modo a corrigir, em parte, o desajuste decorrente da diferença entre os preços de venda do fabricante do grossista.

Para eliminar, definitivamente, o fenômeno da incidência cumulativa do impôsto, a lei disporia que não se consideraria consumidor o industrial de produtos tributados que adquirisse matérias primas ou quaisquer produtos destinados à confecção ou embalagem de seus produtos ou ainda máquinas ou equipamentos mecânicos destinados à aplicação em sua indústria.

A discriminação minuciosa dos produtos nas Notas Fiscais — que a lei atual consagrhou de maneira até aberrante do bom senso — passaria a ter um valor bastante relativo. Isto ensejaria uma revisão adequada do atual dispositivo sobre a matéria.

Nos casos de exportação para o exterior com isenção do impôsto, exigir-se-iam, simplesmente, Notas Fiscais especiais. Eliminar-se-iam todos os controles atualmente em vigor, obrigando-se, porém, o exportador, depois de um certo prazo — mais ou menos cento e vinte dias — a manter consigo, para exibir, quando exigidos pela fiscalização, os documentos comprobatórios da exportação.

Uma vez superadas as dificuldades de ordem técnica — o que nos parece extremamente fácil — duas objeções se poderiam fazer ao novo sistema :

a) haveria um retardamento na percepção do tributo, de vez que este passaria a ser exigido após a venda efetuada pelo grossista e não pelo fabricante, como no regime atual:

b) haveria uma infringência ao dispositivo constitucional que estabelece a discriminação de rendas pelo fato de confundir-se, no sistema proposto, o impôsto de consumo com o de vendas e consignações.

Nenhuma das objeções é realmente séria.

Na verdade, a percepção do tributo seria um pouco retardada.

Mas, pressupondo que o grossista — a não ser em épocas anormais de conjuntura inflacionária — não tem nenhum interesse em engrossar os seus estoques, pode-se admitir como razoável um espaçamento de apenas um ou dois meses entre a venda efetuada pelo fabricante e a efetuada pelo grossista.

Com referência à inconstitucionalidade do sistema, a objeção é ainda menos consistente.

Impôsto de consumo e impôsto sobre vendas e consignações são ambos impostos sobre a despesa e, portanto, impostos "sobre o consumo" ou "de consumo".

Rubens Gomes de Souza, estudando a natureza do impôsto de consumo no Brasil diz :

"Na nossa opinião, seguindo, aliás, a expressa por Alde Sampaio, não há diferença entre os dois impostos (de consumo e de vendas e consignações), que têm a mesma base econômica — a renda geral da nação o mesmo fato gerador — a venda dos artigos tributados — ... e que são pagos pelo mesmo contribuinte legal. As únicas diferenças estão na modalidade fiscal ou seja, na maneira de se calcular o impôsto e no processo de arrecadação... Essas diferenças, entretanto, como é fácil de ver, são meramente formais e em nada alteram a identidade substancial dos dois tributos..." (34)

Se quizéssemos definir hoje o impôsto de consumo no Brasil, poderíamos dizer que "é o impôsto sobre a despesa (ou sobre a renda consumida) cobrado de acordo com o que preceitua o Decreto nº 45.422 de 12 de fevereiro de 1959" ou ainda "que o impôsto sobre a despesa cobrado de acordo com o Decreto nº 45.422 é o impôsto de consumo". E não poderíamos sair dessa definição tautológica: porque ela decorre do nominalismo adotado pela Constituição brasileira na discriminação de rendas, isto é, do fato de a Constituição designar por seus nomes os impostos pertencentes às diversas entidades políticas.

Assim, bastará que a lei regulamente de maneira diferente a cobrança do impôsto de consumo para que o seu conceito se altere. E não se poderá jamais invocar a inconstitucionalidade do tributo se ele se mantiver como um típico impôsto incidente sobre o consumo de mercadorias. Ora, na inovação que propomos, o impôsto permanece como um típico impôsto sobre o consumo de mercadorias, sendo, pois, descabida, qualquer alegação de inconstitucionalidade.

(34) RUBENS GOMES DE SOUZA, *Estudos de Direito Tributário*, pp. 103-104.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS

ADMINISTRATIVA

Considerações sobre normas de conduta propostas para funcionários públicos de Israel

HARRY KANTOR

O presente artigo foi publicado pelo Boletim da E.S.A.P.A.C. (Escola Superior de Administração Pública da América Central), nº 3, vol. IV, de 15-9-59. Interessado em sua divulgação em nossa língua, dirigiu-se o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas àquela entidade, pedindo-lhe permissão para a respectiva tradução e publicação nesta Revista. Com extrema gentileza, atendeu a E.S.A.P.A.C. à solicitação e enviou ainda, ao I.B.C.A. o original inglês, de onde havia sido efetuada a tradução para o espanhol. A presente tradução foi, assim, feita diretamente do original, sob o patrocínio do I.B.C.A.

A queda dos Perons, dos Pérez Jiménez, dos Odrias e dos Rojas Pinillas fêz com que a América Latina inaugurasse um novo período em sua história, de governos constitucionais e estáveis. Surgiu um novo ambiente e verificaram-se, em tôdas as partes dessa região, esforços consideráveis para superar os maus hábitos do passado e dar impulso a instituições necessárias a países progressistas. À medida que se estimula a educação, se constroem estradas, se expande a indústria e são melhorados os padrões de vida, torna-se óbvio que o mecanismo administrativo desses países deve passar por completa revisão e reorganização.

Já muito se tem feito em diversos países para melhorar a máquina administrativa. Criaram-se escolas de administração, pôs-se em prática o treinamento em serviço, e a êsses esforços juntaram-se os programas de assistência técnica das Nações Unidas e dos Estados Unidos, para o aperfeiçoamento da administração pública. Não obstante, resta ainda muito a fazer.

A opinião pública da América Latina sem dúvida se interessaria em saber que o mesmo problema está sendo enfrentado em muitas partes do mundo. Em alguns países, o esforço se dirige no sentido de impedir que os funcionários públicos se façam valer de seus cargos para enriquecimento ilícito. A Municipalidade de Nova York, por exemplo, vem de adotar um "Código de Ética" para seus funcionários, após ter sido desco-

berto que vários dêles se utilizavam de suas posições para obter benefícios financeiros indevidos. Noutros lugares o objetivo é afastar o funcionalismo público da política partidária.

Israel, pequeno país, vem de receber o relatório de uma comissão criada para formular os "Princípios e Normas de Conduta dos Funcionários Públicos". Esse relatório esboça a maneira pela qual se deve conduzir um funcionário público, sendo suas recomendações de alcance bastante amplo para merecerem a consideração dos formuladores de política da América Latina. Embora esse relatório ainda não tenha sido adotado pelo Congresso de Israel, espera-se que a maioria de suas recomendações venha converter-se em lei.

O relatório da comissão israelense recomenda a adoção das seguintes regras para orientação do funcionário público. (Omitimos a introdução, bem como alguns trechos que não nos parecem pertinentes). (1)

1. DEVERES GERAIS DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO

a) O funcionário público deve obediência e lealdade ao Estado de Israel e às suas leis.

b) Aos olhos do público o funcionário representa o órgão em que trabalho e o serviço público em geral. A fim de poder desempenhar suas funções e atingir seus propósitos o funcionário público necessita que o público lhe tenha confiança. É dever do funcionário proteger a repartição do serviço público, bem como abster-se de qualquer ato que possa desprestigar o serviço e levantar suspeitas, mesmo infundadas, sobre a integridade e honestidade do serviço público.

c) É dever do funcionário público desempenhar, honesta e lealmente, tôdas as tarefas que lhe tiverem sido cometidas, observar as prescrições legais e servir únicamente ao interesse público.

d) É dever do funcionário público conduzir-se, tanto em serviço como fora dêle, de maneira condizente com a função que desempenha, o posto que ocupa e a repartição em que está lotado.

e) É dever do funcionário público tratar com cortesia e sem favoritismo tôdas as pessoas que a ele se dirigirem.

f) É dever do funcionário público envidar todos os esforços a seu alcance, dentro do âmbito de suas funções, em benefício do serviço da repartição, melhorar os processos administrativos, aumentar a produtividade e assegurar a observância dos princípios e normas que devem reger a conduta dos funcionários públicos.

g) O funcionário público deve conduzir-se respeitosa e cortezmente para com seus colegas, tanto de igual nível hierárquico, como superiores ou subordinados.

(1) Nota do autor.

2. ATIVIDADES POLÍTICAS DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

- a) O funcionário público deve abster-se de qualquer atividade política ou pública que possa prejudicar, ou pareça prejudicar, sua capacidade de ver o interesse público acima do interesse partidário, ou sua capacidade de desempenhar suas funções em favoritismo.
- b) Exige-se, especialmente dos funcionários públicos graduados ou que ocupem cargos de destaque, que se abstêm de qualquer atividade política de excessiva evidência, inclusive apresentações públicas em nome de partido político, participação em comícios e passeatas políticas, bem como participação, oral ou escrita, de debates políticos em tribunas públicas.
- c) O funcionário público deve abster-se de qualquer atividade política quando em serviço ou no local de trabalho.
- d) O funcionário público não pode fazer uso de sua posição oficial para fins partidários. É especialmente vedada qualquer tentativa para influenciar a opinião política dos que estiverem subordinados à sua autoridade, ou de pessoas com quem mantenha contato em decorrência de suas funções.
- e) É proibido ao funcionário público arrecadar fundos para partidos políticos ou para quaisquer grupos de natureza política.
- f) Ao funcionário público é vedado utilizar-se de suas relações políticas para obter promoção ou tratamento preferencial dentro do serviço. É, igualmente, proibido ao funcionário público demonstrar preferência ou discriminação para com outro funcionário, recomendar ou deixar de recomendá-lo, ou orientar sua atitude para com o mesmo na fase da identidade ou divergência de pontos-de-vista políticos ou tendo em vista considerações de ordem partidária.
- g) O funcionário público tem, como indivíduo, o direito de manifestar publicamente, pela palavra escrita ou oral, suas opiniões sobre assuntos públicos de ordem geral que não se refiram a seu trabalho, contanto que sejam observados os princípios acima estipulados e dentro dos limites abaixo indicados:
- 1º) O funcionário público deve expressar-se em estilo e forma condizentes com sua posição.
 - 2º) O funcionário público não pode criticar de público, quer oralmente quer por escrito, a repartição ou órgão a que pertence.
 - 3º) O funcionário do Estado não pode criticar de público, quer oralmente quer por escrito, qualquer outro órgão governamental, ou política do governo, a menos que para assim proceder tenha obtido licença prévia de seus superiores.

3. RELAÇÕES TRABALHISTAS

- a) A Nação e o Estado cometem funções importantes e dão ampla autoridade a funcionários públicos na expectativa de que os mesmos se

conduzam de maneira condizente com a posição que ocupam. Assim como a qualquer cidadão, cabe ao funcionário público o direito de lutar pela melhoria de suas condições de trabalho, e de se organizar para tal fim, assim como também lhe é facultado o direito de lutar por outras atividades coletivas que incluem, entre outras, participação em qualquer movimento que tenda a melhorar os serviços públicos, a aumentar sua eficiência e a reforçar a tradição de responsabilidade do serviço público. Por outro lado, deve o funcionário, ao negociar condições de trabalho, evitar a utilização de quaisquer meios que sejam incompatíveis com os laços especiais de lealdade e comunidade de propósito que o ligam ao Estado.

b) A Comissão recomenda às entidades públicas e às associações de funcionários públicos o estabelecimento de mecanismos mistos de mediação, para a solução de questões em que haja desacordo.

c) A comissão recomenda às associações de funcionários públicos a adoção de uma norma pela qual, em caso de disputa com uma entidade pública, a autoridade para decidir, em nome dos funcionários, sobre medidas capazes de interferir no trabalho nessa repartição caiba exclusivamente a uma organização de funcionários públicos que tenha jurisdição em todo o país.

4. RELAÇÕES SOCIAIS E COMERCIAIS DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

a) O dever do funcionário público de desempenhar suas tarefas sem favoritismo e para o bem público exige dele que se abstenha de situações capazes de solapar sua resistência a pressões materiais ou sociais que venham a desviá-lo de seus deveres.

b) A fim de obstar, tanto quanto possível, que se criem situações capazes de dificultar o desempenho correto de suas tarefas, deve o funcionário público evitar quaisquer relações de negócios, seja pessoalmente seja através de terceiros agindo em seu nome, com organizações que com ele tenham contato no curso de suas atividades funcionais.

c) Assim, o funcionário público deve evitar relações sociais muito chegadas com pessoas que tenham contatos freqüentes com ele em assunto de serviço, impedindo que tais relações possam influenciá-lo, ou parecer que o influenciam, no desempenho de suas tarefas de funcionário público.

d) Ao funcionário público é proibido aceitar, de pessoa ou organização que com ele tenha contato no desempenho de suas funções, quer direta quer indiretamente, pessoalmente ou através de membros de sua família, qualquer benefício ou presente, além dos que normalmente se recebem no curso de relações sociais comuns.

5. APRECIAÇÃO, PELO FUNCIONÁRIO PÚBLICO, DE PRETENSÕES DE PESSOAS OU ORGANIZAÇÕES A ÉLE INTIMAMENTE LIGADAS

O funcionário público deve abster-se de apreciar pedidos ou solicitações em matéria comercial, de negócios e outras, apresentados por pessoas ou

organizações cujas relações com tal funcionário possam tornar-lhe difícil agir sem favoritismo ou, pelo menos, pôr em dúvida sua capacidade de fazê-lo. Incluem-se entre tais pessoas ou organizações, *inter alia*, membros de sua família, organizações ou pessoas com as quais tenha trabalhado anteriormente à sua entrada para o serviço público, organizações ou pessoas com as quais tenha mantida relações comerciais ou de negócios. Quando tal pessoa ou organização se dirigir a ele, deverá encaminhá-la a outro funcionário. Quando isto não fôr possível, o funcionário deverá informar seus superiores, por escrito, sobre suas relações especiais com o postulante.

6. RESTRIÇÕES AOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS QUE TIVEREM DEIXADO O SERVIÇO

a) A fim de evitar suspeitas de favoritismo, o funcionário público que deixar o serviço deverá abster-se, durante um ano a partir da data em que se tiver desligado do serviço, de aceitar qualquer emprêgo de pessoas ou organizações com as quais tenha mantido contato no curso de suas atividades funcionais, e às quais tenha concedido licenças, concessões, contratos para execução de serviços, etc., a menos que receba permissão especial da administração do órgão público em que tiver trabalhado (no caso de alto funcionário, da Comissão de Serviço Público).

b) O funcionário público que deixar o serviço deverá abster-se, durante dois anos, de representar qualquer pessoas ou organização perante a repartição onde tenha trabalhado, ou perante quaisquer outras repartições públicas com as quais tenha tido contato no curso de suas atividades funcionais. Da mesma forma, não deverá jamais representar qualquer pessoa ou organização perante a repartição em que tenha trabalhado, ou perante quaisquer outras repartições com as quais tenha mantido contato durante o desempenho de suas funções, nas matérias em que tenha intervindo na qualidade de funcionário público.

7. O SEGRÉDO COMO DEVER DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO

a) É vedado ao funcionário público passar a qualquer pessoa informações que ainda não tenham sido divulgadas publicamente e que tenham chegado a seu conhecimento em razão de seu trabalho, a menos que isto seja necessário ao desempenho de suas funções ou que para tanto tenha sido autorizado por seus superiores. Tais informações são confidenciais e confiadas ao funcionário público para o desempenho de suas funções, e únicamente com esta finalidade.

b) É proibido ao funcionário público utilizar-se, em seu benefício pessoal, de informações que tenham chegado a seu conhecimento em função de seu serviço. A fim de evitar suspeitas, os funcionários públicos deverão abster-se de participar de qualquer transação privada que envolva informações de que disponham e que possam ser de importância para tal transação.

c) As proibições relacionadas nas letras *a* e *b*, acima, aplicam-se também a funcionários públicos após seu desligamento do serviço. Para que um ex-funcionário público possa divulgar informações que não sejam do conhecimento público e que possua em virtude da função por ele anteriormente desempenhada, deve para tal obter permissão, por escrito, da administração do órgão onde tenha trabalhado.

8. O DEVER DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO DE NOTIFICAR SEUS SUPERIORES

Na eventualidade de um funcionário público ter conhecimento de ato ilegal, ocorrido dentro da repartição em que trabalha, é de seu dever notificar seus superiores a respeito.

9. OUTROS EMPREGOS DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

a) O funcionário público deve dedicar o melhor de suas aptidões e capacidade de trabalho às funções que exerce na repartição em que serve. A menos que obtenha permissão de seus superiores, é lhe vedado desempenhar qualquer outro trabalho. Quando um funcionário público tiver obtido essa permissão, deverá, sempre que fôr solicitado, fornecer a seus superiores, para tal fim designados, pormenores completos sobre a natureza de tal trabalho, local, vencimentos ou quaisquer outros benefícios dêle decorrentes.

b) É proibido ao funcionário público aceitar um outro trabalho que possa prejudicar sua capacidade funcional na repartição em que exerce suas funções.

c) Ao funcionário público é proibido aceitar um outro trabalho que possa prejudicar, ou que pareça prejudicar, sua capacidade de desempenhar suas funções sem favoritismos ou de maneira condizente com a posição que ocupa. Entre outras coisas, é proibido ao funcionário público, no desempenho de suas funções adicionais, preparar dados e redigir requerimentos endereçados à repartição em que trabalha. Também se lhe proíbe, no desempenho de suas atividades adicionais, representar pessoas ou organizações perante qualquer órgão público ou perante qualquer pessoa ou organização com quem tenha tido contato em razão de seu trabalho no serviço público.

d) Ao funcionário público é permitido participar de atividades públicas sem recebimento de qualquer remuneração, subordinando-se, entretanto, às restrições capituladas nas letras *b* e *c*, acima.

e) Ao funcionário público é permitido participar de qualquer trabalho artístico, literário ou científico, que não seja de natureza permanente. O funcionário público que obtiver de trabalhos dessa natureza vantagens pecuniárias deverá informar de tal fato superiores seus, designados para tal fim.

10. A CONDUTA PESSOAL DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO

A fim de manter a reputação do órgão em que trabalha e a confiança do público, o funcionário público deverá conduzir-se, tanto no trabalho como em sua vida privada, de maneira condizente com as normas da ética, da decência e da cortesia, devendo servir de exemplo no acatamento das leis e regulamentos.

O autor não recomenda a adoção de cada uma das normas acima por todos os países latino-americanos, apenas que as mesmas sejam estudadas por aquêles a quem couber a formulação de diretrizes políticas. Funcionários públicos eficientes e dedicados podem constituir um importante instrumento na realização das políticas governamentais. A ineficiência, o oportunismo e o nepotismo só tendem a prejudicar as tentativas ora empreendidas para melhorar as condições vigentes na América Latina. Se cada governo latino-americano puder elaborar seu próprio código de conduta para o funcionalismo público e formar um quadro de funcionários dedicados e que se pautem pelas normas do código, as vinte repúblicas terão dado um gigantesco passo à frente.

A "capacitação técnica dos governos municipais" e os conceitos de território, povo e administração

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

ENTRE as questões a serem debatidas no V Congresso Nacional de Municípios figura a "capacitação técnica dos governos municipais".

A matéria oferece ensejo a uma série de observações, ligada que está a problemas básicos do municipalismo brasileiro.

Desde longa data, e por motivos perfeitamente compreensíveis, a vida cultural em nosso países se concentrou nas metrópoles. Estas sempre detiveram o privilégio de tôdas as formas da atividades intelectual organizada, como as escolas de nível superior, as associações científicas e literárias, os jornais, as casa editôras. Para elas afluem os indivíduos desejosos de ampliar seus horizontes intelectuais, de participar das conquistas da civilização; e raros são os que depois de conhecê-las se dispõem a abandoná-las. A drenagem da cultura das capitais para o interior sempre foi muito precária, por falta de um sistema de comunicações eficiente, dali resultando êsse profundo contraste entre cidades que vivem à maneira do século XX e outras que permanecem num estágio tipicamente colonial.

O subdesenvolvimento do nosso interior é, antes e acima de tudo, um problema de carência de cultura, diante do qual a "capacitação técnica dos governos municipais" terá de assumir a feição de um programa educativo capaz de responder a êstes três itens fundamentais:

- o que ensinar,
- como ensinar e
- a quem ensinar.

O primeiro item envolve o problema da finalidade do ensino, pois é esta que deve dar o conteúdo real do programa a ser executado. Para conhecê-lo, nada mais conveniente do que formular esta simples pergunta:

- Com que objetivo devem os governos municipais receber "capacitação técnica"?

A resposta é óbvia:

- Para melhor desempenharem as funções que lhes cabem face à comunidade, de cujo progresso e bem-estar são os instrumentos essenciais.

Dessas considerações, e desde que concebamos a comunidade, no seu tríplice aspecto de território, povo e organização política, já podemos deduzir

que a "capacitação técnica" deve proporcionar ao Município os meios que lhe permitam alcançar:

- o conhecimento racional de seu território, visando identificar-lhe as peculiaridades e recursos naturais, para a utilização eficiente de umas e outros;
- o conhecimento do povo que habita êsse território, seu volume e distribuição, suas condições de saúde, oportunidades de educação, aptidões, sistema de vida, deficiências e características especiais; e
- o conhecimento das modernas técnicas de administração, desde o planejamento das atividades até o efetivo controle de seus resultados.

O campo que a "capacitação técnica" terá de abranger, mesmo na sua fase inicial de tomada de contacto com os problemas do Município, é, como se vê, de uma vastidão considerável. Nele cabe, como exigência da formulação de sua filosofia básica, a discussão de três conceitos, cuja importância provém do fato de em torno dêles terem se constituído certos tipos de conduta político-social característicos do subdesenvolvimento. Tais conceitos são os de :

- território,
- povo e
- administração.

Dentre os nossos municípios bem poucos têm dispensado a devida atenção à pesquisa das suas riquezas potenciais e às possibilidades de ampliar suas atividades econômicas. A maioria contenta-se com a exploração das culturas ou da indústria extractiva provindas dos tempos da colônia e não são raros os que tendo abandonado essa herança colonial, sem lhe dar sucedâneo, encontram-se hoje a caminho do completo colapso.

Muitas causas explicam essa situação. Há de um lado a falta de recursos para a realização de pesquisas que exigem técnicas difíceis e de alto custo; mas há, de outro lado, a maneira errônea de se conceber o território do município como uma simples soma de propriedades particulares, para as quais, conforme as flutuações da política local, se devem encaminhar os benefícios ou os encargos da ação dos poderes públicos. A preocupação de saber como beneficiar os que se encontram dêste lado ou prejudicar os que se encontram do lado oposto, impede que o território do município seja visto como um patrimônio da coletividade e sua fonte de riqueza; obsta o espírito de pesquisa e paralisa a iniciativa, instituindo a estagnação onde deveriam reinar a atividades fecunda e a imaginação criadora.

Da capacitação técnica dos governos municipais deve esperar-se, por tudo isso, uma reformulação do conceito de território, de modo que as noções de "área administrativa" e "potencial econômico" sejam restituídas ao lugar de onde foram desalojadas pela deformação daquele conceito.

Mas se é certo que o território é patrimônio do Município e manancial de seus meios de subsistência, não é menos exato que o grau de sua serventia depende do valor do povo que o habita. Como povo se deve considerar a força de trabalho intelectual e físico de que o Município pode dispor para a elaboração e execução de seus programas de desenvolvimento. Preservar essa força e desenvolvê-la, elevando-lhe o nível educacional, melhorando-lhe as condições de saúde, enfim, aperfeiçoando-lhe o sistema de vida, deve ser o primeiro compromisso do Município para com o seu próprio destino.

Uma concepção assim tão simples e intuitiva é muitas vezes embaçada pelo falso conceito que encara o povo de um ângulo estritamente político-eleitoral, como produto da justaposição de duas partes que se tocam mas não se confundem: a dos correligionários e a dos adversários. Infelizmente esse conceito altamente nocivo está muito generalizado e a sua atuação como fator do subdesenvolvimento de certas regiões, bem mais profunda do que em geral se supõe, tende a agravar-se com a própria decadência social e econômica que êle estimula.

A capacitação técnica, se pretende ser verdadeiramente, um instrumento de cultura, deve visar do povo no seu exato conceito e, portanto, é iniludível o seu interesse em destruir as concepções artificiais engendradas pela política de cunho meramente eleitoral. Onde esta consegue deturpar até mesmo os conceitos de território e de povo poucas possibilidades tem a administração de ser entendida corretamente.

Quanto mais a debilidade da situação econômica geral limita as possibilidades da iniciativa privada, mais tende a crescer a importância e o poder de atração do serviço público, como empregador, como consumidor, enfim, como detentor dos meios de subsistência e de progresso. E é isso o que acontece na maioria das comunas brasileiras. Numa tal situação, e enfeudamento da administração pública a certos grupos políticos mal esclarecidos leva, inevitavelmente, o Município a perder a única arma que lhe resta para lutar contra o subdesenvolvimento, porque o serviço público rebaixa sua perspectiva e seus métodos ao nível de interesse personalistas, e com isso, ao invés de atuar como fator de evolução e bem-estar da comunidade, passa a agravar as divisões no seio do povo e a fomentar o atraso coletivo.

A revisão dos conceitos de território, povo e administração, elementos motivadores da conduta política e social, tem um importante papel a desempenhar na filosofia básica de qualquer movimento tendente a modificar nossa mentalidade em face dos problemas do Município. E a "capacitação técnica dos governos municipais" deve dispensar-lhe a devida atenção.

Municipalismo e descentralização administrativa

NELSON OMEGNA

A "Revista do Serviço Público" submete, nesta oportunidade, à meditação de seus leitores um ensaio do Deputado Federal NELSON OMEGNA. Desnecessário se torna acentuar a alta categoria dessa contribuição do ex-Ministro do Trabalho, cujos serviços prestados a São Paulo e ao Brasil são do conhecimento geral.

"Municipalismo e Descentralização Administrativa" é um trabalho que resume, com objetividade e clareza, alguns aspectos do Sistema Federativo em função das realidades, interesses e reivindicações dos Municípios — as Unidades Elementares componentes da Federação.

O panorama das atuais condições que o País atravessa é examinado, com rara objetividade e clareza, pelo insigno parlamentar bandeirante, do ponto-de-vista do funcionamento dos Governos Locais em suas relações com a União e os Estados.

A colaboração intergovernamental, nas três órbitas da Federação, e as exigências de uma crescente descentralização administrativa adquirem novo significado e uma importância cada vez maior no quadro delineado pelo Deputado NELSON OMEGNA.

Os surtos de industrialização intensiva e as tendências de uma vertiginosa urbanização — na quase totalidade dos Estados — colocam o Governo Federal diante de novos problemas que estão exigindo soluções concretas e urgentes. No mesmo sentido atuam fatores psicosociais de toda a ordem, dentre os quais se destaca a adesão das Massas à Políticas do Desenvolvimento. O Municipalismo, surge, então, com inesperado vigor e prestígio, não sómente como uma manifestação da consciência crítica das coletividades, mas, ao mesmo tempo, como instrumento, mecanismo ou processo de atuação política, técnica e cultural a serviço das Prefeituras e Câmaras.

"Municipalismo e Descentralização Administrativa" reflete as novas tendências e perspectivas do Movimento Municipalista no Brasil e demais Países do Continente Americano

através da interpretação do Deputado NELSON OMEGNA, cuja atuação, na Câmara Federal, se tem caracterizado pela eficiência e acendrado patriotismo.

A dinâmica gestão do Representante paulista, à frente do Ministério do Trabalho, credenciou-o, perante a Nação, como Administrador exemplar. O Deputado NELSON OMEGNA conquistou uma posição de singular prestígio, no País, em virtude dos atributos de sua personalidade de homem de pensamento e de ação — fato mais importante do que o eventual desempenho das funções de Ministro de Estado. Professor de Ciências Sociais, estudioso dos problemas de Governo e Administração, é, ainda, o Deputado NELSON OMEGNA, um Líder Autêntico do Movimento Municipalista. As Prefeitura e Câmara de todo o Brasil acompanham, com justificada simpatia, as suas incansáveis atividades. Presidente do I Congresso Nacional dos Municípios realizado em 1950, na cidade de Petrópolis, desde então vem se destacando a sua atuação em defesa das reivindicações dos Municípios. Basta relembrar a participação decisiva do ex-Ministro do Trabalho nos posteriores Congressos, nacionais e internacionais, periodicamente levados a efeito pelo Movimento Municipalista. Dentre os Projetos de maior importância que teve oportunidade de apresentar, o de nº 4.294-58 obteve excepcional repercussão (Dispõe o mencionado Projeto sobre o "Manual dos Prefeitos e Vereadores" — publicado pela Revista do Serviço Público — empreendimento de assistência técnica da maior utilidade prática para as Prefeituras e Câmaras, autoridades e administradores municipais, em geral. Por ocasião da VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios, no Rio de Janeiro, em novembro de 1958, foi o Deputado NELSON OMEGNA escolhido Relator do Tema nº II desse Conclave internacional ao qual compareceram Delegações de grande número de Países, inclusive observadores da O. N. U., da U. N. E. S. C. O. da O. E. A. e diversos outros organismos internacionais. A "Revista do Serviço Público" tem a honra de publicar no presente edição, a Conferência então pronunciada pelo insigne municipalista brasileiro durante uma das sessões plenárias do aludido Congresso: "Municipalismo e Descentralização Administrativa". Não é preciso acentuar que o destacado conferencista recebeu consagradoras homenagens e aplausos de todas as Delegações, pelo seu magnífico trabalho. Trata-se, efetivamente, de uma contribuição de valor permanente cujo mérito incontestável encontra explicação no fato de ser o Deputado NELSON OMEGNA, simultaneamente, professor, escritor e parlamentar atuante, com admirável experiência — tanto no campo da Política e da Administração, como no âmbito da Cultura especializada. (Nota da Redação).

1. MUNICIPALISMO, MANIFESTAÇÃO DA CONSCIÊNCIA CRÍTICA DOS POVOS AMERICANOS

Uma das marcas características dos povos latino-americanos em nossos dias, é o aparecimento de uma consciência crítica de sua realidade social.

Por inúmeras formas e diversos movimentos, essa consciência coletiva se tem manifestado. Fixemos, porém, um deles: O Municipalismo.

Em nenhuma época da história continental os municípios foram tão vivamente aproveitados como um grande tema de estudo e análises. Em torno deles, se elaboraram campanhas, movimentos de opinião, congressos, centros de estudos, surge a imprensa especializada, criam-se cursos universitários e estruturam-se associações.

Um estado de espírito assim generalizado não surge arbitrariamente. Reflete sempre certas condições objetivas. Coincide o surgimento da consciência crítica que forra o surto municipalista com três processos sociais generalizados nos povos americanos. São eles: processo da industrialização, da urbanização e da adesão das massas politizadas ao processo econômico desenvolvimento nacional.

2. INDUSTRIALIZAÇÃO COMO OBJETIVO DOS POVOS CONTINENTAIS

Antigas colônias de plantação e de criação de rebanhos, na sua origem, permaneceram os países do Continente, por muito tempo, a repetir os moldes da economia colonial. Diversas marcas fixam a fisionomia desse ciclo econômico, em que a terra e o homem vivem na dependência dos centros metropolitanos. São eles:

- a) O ser uma economia de exploração dentro da qual a formação da riqueza se faz em benefício de valores ou pessoas estranhas ao processo de sua criação;
- b) O ser uma economia de complementaridade, isto é, o de existir para suplementar os esquemas de trabalho e produção de outros povos, por isso que se restrinje quase só à produção de matéria prima, que vai alimentar a manufatura de outras nações;
- c) O de admitir um como pacto colonial, em que se conforma a aceitar as vedações de produzir qualquer coisa que possa competir com as indústrias das nações hegemônicas.

Dentro dessa economia, só participam da vida pública algumas oligarquias, beneficiadas com o regime colonial da produção. E a família de alguns fundiários, a senhora da administração municipal. Não há povo. As próprias elites se alienam das cogitações da coisa pública. Quando crises internacionais relegaram as produções de exportação à condição de indesejáveis nos mercados estrangeiros e as importações de além mar se tornaram proibitivas, em virtude da guerra, a busca de mercado interno criou um ensejo ao surto industrial. Um índice expressivo do desenvolvimento

do processo industrial, pelo menos no Brasil, é a mudança da natureza e espécies das importações.

Até recentemente, o país invertia a maior parte de suas divisas em bens de consumo, para suprir a demanda do mercado interno. Na vintena do século, 80% do valor da importação do país era de bens de consumo. No último decênio, inverteu-se a situação. A nossa importação, em 1954, era 79% de bens de produção. Mas o processo do trabalho industrial cria massas interessadas nos planos políticos, engendra uma necessidade de agir, tendo em vista rumos, inculca na psicologia coletiva a preocupação de pensar em termos de projeto.

O municipalismo, como vão sentindo os povos americanos, é um empreendimento que visa, sobretudo, a elaboração de novos projetos que mais atendam às populações. É uma atitude de revisão e de crítica e sobretudo um comportamento político, irmanado à conduta dos despertados pelos movimentos de industrialização das massas trabalhadoras.

3. URBANIZAÇÃO, ESTÍMULO AO MUNICIPALISMO

Outro fato que coincide com o surgimento da ideologia municipalista, é o denso processo de urbanização que vai pela América. No Brasil, confrontando-se os resultados dos censos de 1940 e 1950, observa-se que as cidades em 10 anos acusaram crescimento de 49%, enquanto a população rural acusou um crescimento, em 1950, de só 18% sobre o total de 1940.

O próprio surto industrial vai tangendo para os núcleos urbanos as massas de trabalhadores que vão tentar a promoção econômica dentro das fábricas, e com isso ganham uma fisionomia cultural que as cidades impõem. Um dos traços a aparecer no homem que imigrou é o pendor da política. É sabido que as condições da vida rural não favorecem o comportamento propriamente político. O velho ruralismo das nossas populações sertanejas que não só fixava o homem à estreita gleba, mas o fazia orgânicamente a ela ligado, como um autêntico elemento da paisagem, e, sobretudo, adstrito a estreito âmbito de inspirações tradicionalistas, de pura imposição ancestral, repetindo hoje o que ontem e anteontem se fizera, e sem possibilidade de alterar amanhã as soluções herdadas dos avós; o velho ruralismo chumba o espírito do homem a uma profunda passividade. Inativo, e inerte, ignora quase sempre a nação e o estado. A urbanização desprende o homem da gleba circunscrita: enclie-o de conhecimento técnico dos ofícios; força-o à compreensão dos fenômenos econômicos; dá-lhe a consciência de classe; inculca-lhe direitos; politiza-o, enfim.

Não há dúvida que o aparecimento de uma consciência crítica nos povos do Continente, de que o municipalismo é uma das manifestações, muito se deve ao processo de urbanização, que por toda a América se manifesta.

4. ADESÃO DAS MASSAS À POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO

Outra alteração que vai coincidindo com a marcha municipalista é a adesão das massas populares às ideologias do desenvolvimento.

Enquanto o povo se ausentava dos processos políticos, entregando-os ao comando das oligarquias, a sua participação no processo econômico era nula. A massa não chegava como ser coletivo a participar conscientemente das atividades desse setor. Naturalmente que, como colaboradores individuais, os homens estavam presentes, dando o seu braço ou vendendo sua colaboração. A massa, porém, como consciência coletiva, definindo aspirações gerais, reclamando soluções nacionais, reivindicando benefícios ao povo, programando os roteiros da indústria na demanda do bem de todos, não existia naquele processo, cujos promotores eram apenas as minorias econômicas, que numa atuação de caráter puramente privado, pretendiam tão só alcançar o próprio enriquecimento.

A industrialização e a urbanização das populações americanas promoveriam uma elevação da sensibilidade ideológica dos grupos sociais. O ensejo de participarem ativamente dos pleitos políticos, não como puros rebanhos eleitorais, mas já como elemento consciente, decisivo, reivindicador e, às vezes, inovador e mesmo rebelde, implantou nas populações um certo pendor empresarial, com que ela vivificou as suas atitudes políticas.

O processo político empolga o econômico. A massa reclama a sujeição do desenvolvimento material do país às definições programadas dos partidos e dos líderes, impôs a elaboração dos planejamentos, vibrou aos lemas e slogans inspirados na convicção da necessidade de defender os seus minérios, o seu petróleo, as suas fontes de energia, elétrica ou atômica, e proteger as suas indústrias (embora quase todas de empresas privadas) contra o processo da sua desnacionalização, o que ocorre quando as mesmas se transferem às mãos de alienígenas.

Com isso, vai se sentindo que o processo econômico se torna fato político. E os órgãos governamentais têm de se investir de técnicas, quadros e mentalidades para zelar as fontes de produção e meios de desenvolvimento. Tudo isso é mesmo profundamente revolucionário, pois oferece o processo do desenvolvimento material das nações como fruto de disposições operativas de seus governos, patenteando que a evolução econômica dependa mais da racionalidade das deliberações políticas, que mesmo do arbítrio das minorias empresárias.

Quem acompanha o movimento municipalista na América há de se surpreender com a freqüência dos planejamentos, planificações, programas reclamados pelos congressistas nos plenários. E' muita da luta em que se empenham tantos líderes é só para armar os seus municípios como órgão capaz de fomentar a economia, e bem-estar, o progresso das populações, numa autêntica política de desenvolvimento.

5. MUNICÍPIO AUTÔNOMO PARA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Numa civilização trabalhada pela ideologia e imperativos do desenvolvimento, a descentralização administrativa se impõe para dar ao Estado presença nos processos e nas áreas em que a vocação empresarial do povo vai suscitando novos problemas e reclamando prontas providências.

E aí que o povo, enriquecido com o surgimento de uma consciência coletiva crítica de sua realidade social, acha na velha fórmula de município autônomo o órgão essencial à nova fase político-econômica que o país e o Continente vivem, e se empenha nas campanhas municipalistas que aí estão florescentes. O objetivo é descentralizar o poder público para fácil solução dos problemas das populações. O caminho que parece mais natural é possuir um município dotado de real autonomia.

A consciência jurídica em antiquíssimas soluções encontrara essa fórmula já fixada nas cartas forais, nos velhos códigos, onde já surge um governo comunal autônomo.

No Brasil, os municipalistas desejosos de ter descentralizado o poder, e dispostos a levar os municípios a planos e realizações, de ordem social, econômica, e até cultural, foram encontrar a autonomia municipal, arma e veículo para uma política identificada com as necessidades e as aspirações locais, dentro da própria Carta constitucional. O conceito da autonomia do órgão político revestia-se desde então das marcas positivas, desde que a lei máxima separava ao órgão do poder local, uma ordem de competência que o faz de certa sorte um como elemento da própria estrutura do regime federativo.

Antecipara-se o tino da nossa liderança política na Constituinte aos recentes anseios de uma política de desenvolvimento, situando no Estatuto máximo a melhor fórmula de descentralização do poder, com o município autônomo.

Ao definir os elementos integrantes do Poder, a Carta dá um lugar ao município. Marca-lhe o contorno de sua área de competência e atribuições. Giza-lhe as tarefas. Destina-lhe fontes próprias de receitas.

Aliás, êsse último elemento salienta a consagração do princípio de autonomia. É sabido pelo depoimento da história dos Estados Unidos, o papel de relêvo que teve a discriminação das rendas na estruturação do Estado Federal. Vale a presença da discriminação, ainda que deficiente nos elementos que reuniu para prover o erário municipal, como um enriquecimento do conceito do município, situado até certo ponto na Carta como uma unidade federativa. Aliás, lembra o ilustre municipalista Doutor Francisco Machado Villa, essa lição ponderando que tal inovação do direito constitucional brasileiro, "é a projeção daquela linha de pensamento de Rui Barbosa, ao afirmar que a autonomia federativa devia infiltrar-se até atingir o município, e que tal autonomia não devia parar, quanto à organização municipal, na simples descentralização administrativa, mas ir até à Federação".

Para a realização de uma política de desenvolvimento, que reclama a descentralização dos órgãos, da administração pública, chegávamos armados da melhor forma: um município com a sua autonomia fixada no mais alto e nobre estatuto da Nação, estruturado, no dizer de Pontes de Miranda, como uma entidade intraestatal, rígida como o estado-membro.

6. AUTONOMIA MUNICIPAL, ALVO DE CONQUISTA

Tudo que de perfeito e completo a técnica e a consciência jurídica dos constituintes legavam aos órgãos da administração local, as condições econômicas do país, caracterizadas por uma densa centralização financeira e econômica, tornavam grande decepção. E' certo que após a promulgação da Carta de 1946, nestes doze anos já decorridos, houve uma certa evolução política dos municípios, e que as soluções da política tributária de dar-lhes participação em certas arrecadações da União e dos Estados, representou um relativo adiantamento sobre as condições anteriores a esta Constituição. Mas, não há dúvida que em face do crescimento das aspirações e anseios populares, dirigidos num sentido de uma política de desenvolvimento, excente de planos e de ação, tornou-se realmente frustração e desencanto para a grande parte dos municípios aquelas definições constitucionais.

Até agora uma grande parte dos municípios brasileiros, à conta de fatores de ordem financeira, econômica, demográfica e técnica, não pode concretizar a sua competência legal. Sofre o retardamento em suas conquistas, porque, na marginação em que vive, ou nas distâncias em que se situa, ou na pobreza em que definha, nada lhe tem sobrado da densa centralização financeira, ou do desigual zoneamento econômico que beneficia certas áreas em detrimento de outras.

A luta pela conquista de uma efetiva autonomia e descentralização se deixa inspirar pela convicção de que não basta a simples definição legal, ainda que revestida da autoridade da Constituição, para que o município desfrute a plenitude dos seus títulos e foros. Por isso, os municipalistas mais objetivos e lúcidos, quase todos ansiosos por planificações de largas perspectivas, que criem sobretudo condições econômicas novas à vitalidade municipal, concentram os seus planos de luta nos conselhos e decisões a que as municipalidades adotem por acordos, delegações ou convênios, meios que num primeiro tempo enriqueçam a comunidade, sem o que não lhe será dado o gôzo da própria autonomia.

7. PLANO, ACÓRDOS E OPERAÇÃO MUNICÍPIO

Como pensam os municípios conquistar a sua real autonomia?

Os Congressos municipalistas dão uma larga série de soluções a essa indagação. A primeira é a que se propõe a conquistar a reforma da Constituição no capítulo da discriminação das rendas. Não há dúvida que, reforçado o erário municipal, sobretudo com o aumento do seu quinhão dos

tributos federais, o poder público local cresceria em eficiência, dando melhores serviços às populações a elas jurisdicionadas. Lutam ainda os municípios por uma extensão de atribuições e tarefas, arrebatadas pelos demais poderes, de outros níveis. A grande tarefa na campanha de vitalizar os municípios se estriba no programa dos convênios, acôrdos intra-administrativos, pois têm elas um reflexo imediato, dada a possibilidade de funcionarem desde logo, melhorando os níveis de vida das populações. Há uma grande variedade de planos de serviço em aliança entre a União, Estados e Municípios, seja para o reflorestamento das áreas semidesertas, seja para preservação do solo, ou difusão do ensino técnico agrícola, ou mecanização da lavoura, ou alfabetização de adultos, ou instalação das escolas primárias, ou obras de saneamento. Essas soluções, aparentemente de âmbito localista e de significado singelo, estão realmente dando condições econômicas às vezes com absoluto contentamento dos administradores municipais.

Há, porém, um elemento que subjaz à inquietação municipalista, decorrente talvez dessas disposições empresariais, que estão situando o povo no estado do ânimo de influir como forças políticas no processo econômico a que nos referimos no início desta exposição. E; por isso que os grandes congressos dos municípios, do Brasil têm se empregado mesmo a fundo na elaboração minuciosa, ampla, delongada, cheia de esclarecimentos técnicos, de grandes planos de desenvolvimento econômico. O mais importante deles, é, de certo, a Operação-Município, que já esta hora constitui um projeto-de-lei do Parlamento brasileiro, e serve de modelo a diversos projetos em trânsito por diversas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

A este Congresso, o Dr. Araújo Cavalcanti, ilustre municipalista, oferece uma tese, relatando a Operação-Município, que, através de uma política de desenvolvimento econômico-social, visa dar conteúdo ao princípio da autonomia municipal. Para pôr em execução o grande planejamento, esperam os municípios que o governo federal, por via orçamentária, ofereça os meios vultosos para se dar às Prefeituras do país serviços globais, minuciosamente programados, por excelentes órgãos técnicos.

A Operação-Município deverá ter uma administração especial, e movimentará fundos destinados ao desenvolvimento de largas áreas dos Estados e comunas que as integram. Sente-se no grande plano uma grande afirmação de fé e de coragem, com que os municípios brasileiros se lançam para conquistar, através de uma prosperidade econômica, aquela mesma autonomia tão perfeitamente delineada no Estatuto constitucional. Daí o aspecto de empresa que em certo sentido a Operação assume, e que por isso mesmo entusiasma aos congressos municipalistas do país. E' ela uma mensagem de decidida disposição de fazer da luta pelo desenvolvimento econômico um processo de enobrecimento dos municípios, com a conquista de um novo status de civilização.

E' possível que o plano assuste pelo vulto de despesas que implica. Mas na verdade, a receita demandada ao Poder Legislativo pelo projeto-de-lei não nos parece de modo nenhum excessivo. Sem qualquer planejamento de conjunto antes distribuindo estilhaçados recursos e ajudas a tantas instituições, deputados e senadores despendem anualmente quase o que a

Operação-Município calcula para a grande obra de envergadura de valorização de largas áreas do Brasil. O que realmente parece mais difícil seria a organização dos quadros humanos para trabalho em que se reclama tão variada equipe de especialistas. De qualquer forma, o plano se recomenda ao estudo dos ilustres congressistas.

8. UMA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E A UNIÃO

E estará realmente certa essa política de valorização de áreas, em que se empenha a Operação-Município? De onde virá para a União êsses recursos que ela vai investir nesses setores subdesenvolvidos? Não provirão êles, por ventura, de outros municípios, também cheios de problemas? Se é verdade que a Operação não discriminará zonas e áreas, mas dispondo-se a realizações em regiões paupérrimas, não virão de outras áreas os elementos financeiros? E atribuindo tais tarefas à União, para que faça derramar às áreas de ralas estruturas econômicas, a cornucópia que vai encher em outras regiões, não se estará atribuindo ao poder central a justiça distributiva, tirando do remediado ou do rico, para dar ao pobre?

Essas indagações têm a sua resposta, quando se cogita que, numa política de desenvolvimento, nunca se pode esquecer a necessidade de formação de mercados internos, através do estímulo à elevação dos níveis do poder equisitivo. Não se dissolve às áreas prósperas, quando se levantam os padrões existenciais, das áreas pobres. Mas admitamos se desse à União papel de ministro de uma justiça distributiva, êle é absolutamente justo e certo no processo da política de desenvolvimento, que constitui realmente uma das molas da campanha municipalista.

O processo do nosso desenvolvimento industrial se faz com alta contribuição de penas, de sacrifícios, de toda a Nação, e especialmente das áreas subdesenvolvidas.

E' sabido que nos países que emergem do regime colonial, a aglomeração dos capitais de investimento, com que se criam as indústrias, se faz através de processos lentos e difíceis. Logo de saída; o capital nacional tem pela frente, como competidor, os capitais estrangeiros, oriundos de terras onde a mobilização dos investimentos é processo secularmente habitual, e cercados de garantias, nas transações do financiamento e nas organizações das sociedades anônimas. Já estão mobilizados e prontos para aderir aos empreendimentos ao primeiro aceno e se satisfazem, quase sempre, de juros módicos. Para promover os investimentos, o capital nacional luta com a ausência da mentalidade capitalista, enfrenta desconfianças, e paga alto os juros e os prêmios. E' por isso, que toda indústria iniciante, em países que se desligam da fase colonial, trabalha sempre com o capital espoliativo, o qual agrava diferenças econômicas, e marca certas áreas, para a condição de metrópole e outras para a de colônia. Parece natural que a União considere o sacrifício que do desenvolvimento de certas áreas impõe a outras, e cuide como um capítulo mesmo dessa política de desenvolvimento, o assíduo socorro das áreas prejudicadas.

9. FORMAÇÃO DE TÉCNICOS

Há um aspecto curioso nas reivindicações dos municípios para a conquista dos meios para a sua autonomia. É a variedade de frentes em que ele se situa, a multiplicidade da fatôres que demanda, a pluralidade dos métodos que adota. Já salientamos que, na conquista da condição de órgão descentralizado da administração, os nossos municípios sentiram como problema primordial a grande conquista dos empreendimentos, das oportunidades de uma economia vitalizante. Um elemento se torna imprescindível na política desse teor, com as suas derivações para os convênios e planejamentos, é a presença do elemento humano.

É impressionante que toda a grande movimentação do municipalismo no país se faz dentro dos quadros da administração, com homens quase sempre desprovidos de cursos de especialidades, como meros autodidatas. O propósito de se aparelhar para o advento desses planos que se formulam nos plenários dos congressos, ou nos gabinetes da A.B.M. ou do I.B.A.M., inúmeros administradores municipais vem reclamando da União e dos Estados cursos e oportunidades para o preparo dos técnicos de administração.

O primeiro Estado a se preocupar com o problema foi o de Minas Gerais. Há cerca de 20 anos criou o primeiro curso para adestrar os funcionários dos seus municípios. Por diversas formas, se pensa dar solução ao problema da deficiência de técnicos para as prefeituras. Primeiro é a formação de cursos, funcionando em tríplice modalidade: os cursos universitários, com matérias e especialidades de nível superior, para a graduação dos técnicos para servir na maior esfera administrativa. Há ainda o Curso de aperfeiçoamento, de cadeiras isoladas, para os profissionais liberais que se interessem pela formação de cultura das ciências relacionadas com a administração. E os cursos de treinamento de pessoal, já engajado no funcionalismo, às vezes funcionando em classes, outras em repartições. Já existe no Brasil duas Escolas de administração pública, com cursos respectivamente de quatro anos, de dois anos e de meses, para aprendizado intensivo. O I.B.A.M. faz funcionar cursos intensivo para treinar secretários e contadores municipais.

Outro método que se tem adotado é o dos cursos de correspondência, pelos quais aliás o funcionalismo do interior tem manifestado o maior interesse.

Prepara-se ainda o servidor das prefeituras, através de seminários em congregações de número reduzido, para debate de temas determinados e relacionados à melhoria dos serviços e aquisição de adestramento.

Afinal, para satisfazer às instantes solicitações dos administradores municipais, floresce no país já uma apreciável literatura especializada, composta de tratados, cadernos, como os editados pela Escola de Administração Pública ou pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal, e as revistas especializadas, entre as quais se deve destacar a do Departamento das Prefeituras Municipais do Rio Grande do Sul, as notícias municipais do I.B.A.M., a "Revista do Serviço Público" do D.A.S.P., e a "Revista Brasileira dos Municípios", do I.B.G.E.

Considerando que o vulto da obra de que se encarregam os municípios, e levando em conta que as turmas formadas nas escolas não tiveram tempo ainda de liderar os empreendimentos de natureza administrativa, ou as reivindicações de caráter municipalista, temos que reconhecer que o tato, o tino, a habilidade, a inteligência, o zélo, o esforço, têm armado os homens públicos do município dos melhores propósitos e das soluções mais sábias, para fazer o órgão municipal dar à Nação o vultoso acervo de serviços que vem realizando, com apreciável eficiência.

10. CONCLUSÕES

Do expôsto, nos parece certo propôr à recomendação do plenário desta 7º Reunião Interamericana dos Municípios, as seguintes conclusões:

1º) As bases da autonomia municipal, definidas na Carta constitucional representam um esforço para prestigiar o governo da comunidade, em face dos outros poderes governamentais, e armá-lo de condição para melhor atuar como órgão da administração descentralizada.

2º) A mera declaração formal não basta para garantir os efeitos da autonomia dos municípios, se a êstes faltam as condições econômicas, financeiras e sociais para a sua atuação efetiva, em benefício das populações.

3º) O processo de desenvolvimento material reclama disposições operativas dos poderes públicos, através de planificações, que atendam aos gerais interesses nacionais.

4º) A Operação-Município representa um estudo sério para a conquista de condições econômicas e sociais dos municípios, dentro de convênio entre os diversos níveis do poder, analisando investimentos para os municípios, promovendo o reerguimento dos padrões de vida das populações e incentivando as fontes da produção. Constitui um profundo estudo de administração planificada, que se impõe à atenção dos municipalistas americanos, preocupados com o subdesenvolvimento das áreas municipais nacionais.

5º) A preparação dos técnicos e funcionários municipais pelos órgãos de governo federal, estadual, constitui tarefa de real sentido, de utilidade para a melhoria dos serviços públicos, e se recomenda aos senhores congressistas como programa de honesta inspiração municipalista. *

BIBLIOGRAFIA

- (1) MEDEIROS, Océlio de — Problemas fundamentais dos municípios brasileiros.
- (2) ALMEIDA, Rônulo de — Os planejamentos econômicos dos municípios.
- (3) AZEVEDO, Washington — Organização técnica dos municípios.
- (4) ARAÚJO CAVALCANTI — Desenvolvimento planificado dos municípios do Continente.
- (5) Diégues Jr. — Agrupamentos de municípios.
- (6) VILLA, Francisco Machado — Justificativa à emenda constitucional da discriminação de rendas.
- (7) COSTA, Adrealdo Mesquita da — Fundação dos municípios.
- (8) Cadernos do nosso tempo, vol. 4.

* Doc 86, Tema II (VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios — Rio, Novembro de 1958).

THE MUNICIPALITY AS AN EFFECTIVE UNIT FOR DECENTRALIZED ADMINISTRATION IN ACHIEVING THE SEVERAL PURPOSES OF THE STATE

1. MUNICIPALISM AS A MANIFESTATION OF CRITICAL CONSCIOUSNESS OF THE AMERICAN PEOPLES

One of the characteristics of the Latin-American peoples nowadays is their critical consciousness of social realities.

This collective consciousness has manifested itself in countless forms and various movements. Let us point out but one of them: Municipalism.

In no other time of continental history have municipalities been so thoroughly discussed as a pertinent theme for study and analysis. Campaigns are waged for them, movements are raised, congresses are held, centers of study are created their problems are discussed by the press. In addition, university courses and specialized institutions are being established.

A general state of mind like this does not appear by chance. It also reflects some objective conditions. The rise of this critical consciousness which serves as a basis for the municipal movement coincides with three social processes common to the American peoples. They are the following: industrialization, urbanization and adherence of politically tattered masses to the economic process of national development.

2. INDUSTRIALIZATION AS ONE OF THE OBJECTIVES OF THE AMERICAN PEOPLES

As original plantations and cattle raising colonies American nations for a long time used the patterns of colonial economy. Various characteristics bespeak the aspects of this economic cycle, in which land and man were dependent on metropolitan centers. These characteristics were as follows:

a) An exploiting economy within which wealth was created for the benefit of people or things foreign to its creation;

b) A supplementary economy, that is to say, an economy which only served for supplementing the work and production of other people, as it was confined almost entirely to the production of raw materials, supplied to the manufactures of other nations;

c) The acceptance of a sort of colonial pact, by which economy was prevented from producing any goods which might compete with industries of master nations.

In this economy, participated only some oligarchies which benefited from the colonial regime of production. Some traditional landowners controlled the municipal administration. The people did not exist. The upper classes themselves ignored public interests. When international crisis caused a negligible demand for export products in foreign markets and overseas

imports became prohibitive owing to war, the interest in the domestic market gave rise to industrial development. An impressive picture of the development of the industrial process, at least in Brazil, is the change which took place in the nature and kind of imports.

Until recently, Brazil used to invest most of its foreign exchange in consumer goods in order to meet the requirements of the domestic market. During the first two decades of this century, 80 per cent of the country's imports consisted of consumer goods. During the last ten years, however, this picture was completely reversed. Our imports of capital goods rose to 79 per cent in 1954. But the process of industrial activities makes people interested in political plans and stimulates action aiming at new targets and instils in the collective mind the idea of ever more projects.

Municipalism, which is now becoming the common cause of American peoples, is a movement which aims principally at the drawing up of new projects which would serve the people's requirements best. It is a revisional and critical attitude and especially a political behavior, similar to the conduct of those awakened by the industrial movement of the working masses.

3. URBANIZATION, A STIMULUS TO MUNICIPALISM

Another fact which coincides with the rise of the municipalist ideology is the intensive process of urbanization which is now taking place in America. In Brazil, if a comparison between the census results of 1940 and 1950 is made, it will be noted that the town population showed a growth of 49 per cent in ten years, whereas the rural population increased only by 18 per cent since 1940.

The industrial rise itself is impelling the working masses into towns, where they strengthen their economic conditions by working in plants, and acquire also more culture. One of the impeding characteristics of the immigrant from the country is his interest in politics. It is well-known that conditions prevailing in rural life are not favorable to active politics. The traditional ruralism of the hinterland population not only made man settle on a narrow strip of land, but made him attached to it as an integral part of the landscape and, above all, confined him to a restricted field of traditional inspiration, of a mere ancestral nature, repeating today what used to be done formerly and in bygone days with no chance to change in the future the habits inherited from his ancestors; in other words, the century old ruralism is a chockle and leads the peasant to a sheer spirit of passivity. Inactive and inert, seldom does he know what a nation or a state is. Urbanization sets man free from a limited tract of land; affords him a sound knowledge of arts and crafts; compels him to understand economic facts; gives him a class consciousness; makes him aware of his rights; in short, makes him a politically minded being.

There is no doubt that the rise of critical consciousness of the peoples of the American Continent, one of the signs of which in municipalism is largely due to urbanization which is manifest throughout America.

4. ADHERENCE OF THE MASSES TO THE DEVELOPMENT POLICY

Another change which is now coinciding with the municipalist movement is the adherence of the popular masses to the ideology development.

As long as the people abstained from politics leaving them to the control of oligarchies, their participation in the economic process was nil. The masses, as a collective being, did not participate consciously in these activities. It is obvious that as individual collaborators men were present in this process, landing or selling their collaboration. The masses, however, did not show collective consciousness, voice general as provided for an autonomous communal government.

In Brazil, municipalists wishing to decentralize public power and to bring municipalities to carry out plans and accomplishments of a social, economic and cultural order, found in municipal autonomy a weapon and a mean for a policy in line with local needs and aspirations, set forth in the Constitution itself. The autonomy concept of the body politic already showed positive characteristics, since the Constitution gave local authorities a competence which, to a certain extent, forms a part of the very structure of the federal regime.

Our political leaders had wisely provided for the present aspirations of a development policy, by, including in the Constitution the best way for decentralizing the public power through self-governing municipalities.

In defining the component parts of the Public Power, the Constitution made provisions for municipalities. It establishes their area of competence, their attributes and their duties and provides them with their own sources of revenue.

As a matter of fact, this last factor stress the principle of autonomy. The prominent role played by revenue distribution in making up the Federal State is well-known in the light of the history of the United States. This fact is noteworthy, although such measure did not fully provide funds for the municipal treasury, because it strengthened the municipal concept, included in the Constitution, as a federal unit. As a matter of fact, this was pointed out by the eminent municipalist. Dr. Francisco Machado Villa, when he stated that such innovation in the Brazilian Constitutional Law "is the continuation of that line of thought which was maintained by Rui Barbosa, when he said that federal autonomy should expand until it would reach the municipality and that such autonomy should not stop, as regards municipal organization, at mere administrative decentralization, but should go as far as the Federation".

For carrying out a development policy, which requires decentralization of public administration organs, we had the best means available: municipalities with their autonomy established by the Constitution, as described by the notorious student of Law, Pontes de Miranda, as an inter-state body, as rigid as the member-state.

6. MUNICIPAL AUTONOMY AS A TARGET

Everything best that the technical knowledge and the legal consciousness of those who took part in the Constituent Assembly, was given to local administrative bodies, but became a great disappointment owing to our country's economic conditions, characterized by great financial and economic centralization. It should be recognized, however, that after the enactment of the Constitution of 1946, and during the last twelve years, there has been a certain political development among municipalities and further, that the taxation policy entitling municipalities to receive a part of Federal and State revenue, has accounted for a certain degree of development from conditions prior to this Constitution.

But there is no doubt that in view of strong popular aspirations and feelings, in favor of a development policy, leading to plans and action, those constitutional definitions actually became a frustration and discouragement for most municipalities.

Because of factors of a financial, economic, demographic and technical nature, a large part of Brazilian municipalities has up to now not been able to materialize their legal competence. They are hampered by delays owing to their marginal position, or great distances at which they are situated, or their poverty, so that nothing is left over for them from the great financial centralization or the unequal division of economic zones which favors certain areas to the detriment of others.

The struggle for the conquest of effective autonomy and decentralization is inspired by the conviction that it is not enough to have a simple legal definition, even if supported by the authority of the Constitution, to enable the municipality to enjoy the full use of its rights. Almost all objective and enlightened municipalists therefore advocate planning on a large scale which would above all create new economic conditions for municipal vitality, and they concentrate their plan of campaign on the advice that municipalists should adopt through agreements, associations and conventions, means which from the beginning would enrich the community without which it will not be able to enjoy its own autonomy.

7. PLANS, AGREEMENTS AND THE OPERATION MUNICIPALITY

How do the municipalities want to conquer their real autonomy?

Municipal Congress made a great number of proposals in answer to that question. The first of them concerns a reform of Constitution in regard to the distribution of revenue. There is no doubt that if the municipal treasury were reinforced, especially through an increase of its share in federal revenue, local government would gain in efficiency and render a better service to the population of its jurisdiction. Municipalities are still fighting for an expansion of their attributes and tasks, taken from them by the authorities in other government spheres. The great task of the campaign for vitalizing municipalities is to put through a program

of inter-municipal agreements, for these would have an immediate effect, because they could be put into operation without delay and thus improve the life of the population. There is a great variety of plans for the joint services of the Federal Union, the States and the Municipalities, whether in regard to reforestation of semi-desert areas, or in regard to the conservation of the soil, or spreading of agricultural technical knowledge, or the mechanization of land cultivation, or teaching of adults, or installation of primary schools, or works of sanitation. These tasks which apparently fall into the competence of local government and have a sole significance, yield results which are really providing economic conditions that are absolutely satisfactory for municipal administrators.

There is, however, one factor which causes the municipalist concern and is perhaps a result of these enterprises which are inspiring the people to exercise their influence as a political force in the economic process referred to at the beginning of this exposition. It is for that reason that the great Brazilian municipal congresses have devoted themselves to an ample and thorough preparation of the great economic development plans, full technical explanations. The most important of these is undoubtedly that called Operation Municipality, which already has been embodied in a draft of a proposed law (Bill) submitted to Brazilian Parliament, serving as a model for various other Bills discussed by various State Legislative Assemblies and Municipal Chambers.

Dr. Araujo Cavalcanti, a great municipalist, has submitted a paper to the present Congress, in which he deals with the Operation Municipality, which aims at giving a content to municipal autonomy through a policy of economic and social development. In order to put this great planning into practice, the municipalities expect the federal government to provide through the Budget large funds, so that the municipal administrations might possess global services, planned in detail by efficient technical organs.

The Operation Municipality should have a special administration and be able to use funds for the development of large areas of the States and Municipalities (Counties) of which the State is composed. The plan is an expression of great faith and courage on the part of Brazilian municipalities, determined to conquer through economic prosperity that autonomy which has been so clearly assured to them in the Constitution. Hence the aspect of enterprise which the Operation to a certain degree acquires and which causes the enthusiasm shown by the Brazilian Congress for it. It shows a determination to make of the struggle of economic development a process for the raising of the prestige of the municipalities by giving them a new status of civilization.

It is possible that the plan might cause anxiety in view of the large expenditure which it demands. But as a matter of fact the funds required from the Legislative Power by the said Bill do not seem to us at all excessive. The funds and subsidies devoted to various institutions, deputies and senators annually amount to almost as much as the estimated cost of the Operation Municipality with its great work of valorization of large

areas of Brazil. What really seems more difficult is the organization of human resources for this work which requires such a large number of technicians of different kind. In any case the participants of the Congress are advised to study the project.

8. DISTRIBUTIVE JUSTICE AND THE UNION

Is this policy of area valorization aimed at by the Operation Municipality really correct? Where will the Federal Union find the funds which are to be invested in these underdeveloped sectors? Shall they not perhaps have to come from other municipalities which also have their problems? If it is true that the Operation will not discriminate between zones and areas, yet intends to favor in the first place the poorest regions, does it not imply that the financial resources will come from the other regions? And by giving such tasks to the Union, expecting it to spend on areas of poor economic structure the surplus earned by other regions, will it not give the central government the power of distributive justice by taking money from the well-to-do or the rich and giving it to the poor?

These questions have their answers, when we consider that in a development policy we must never forget the need of developing the domestic market by stimulating the raising of the purchasing power.

It is no disservice to the prosperous areas, if the standard of living of the poor areas is raised. But even admitting that the federal government is given the power to administer distributive justice, this is absolutely right and correct for a policy of development which really constitutes, really, one of the mainsprings of the municipal campaign.

Our industrial development takes place at a great sacrifice of the Nation, especially of the underdeveloped areas.

It is well known that in countries which arise from a colonial regime, the process of accumulation of capital for investments in industries is slow and difficult. At the very beginning domestic capital has to compete with foreign capital from countries, where the mobilization of investments has a centuries old tradition and can count on guarantees, when credit transactions are involved or when joint stock companies are organized. The necessary capital in such cases is available and ready for enterprise at any moment at a reasonable rate of interest. Domestic capital in new countries on the other hand, for the purpose of investments, has to fight with the absence of capitalist mentality and with mistrust, and has to pay a high rate of interest and premiums. That is why all incipient industries in countries arising from a colonial regime have to work with a capital which exploits them which aggravates economic differentiation and marks out certain areas as metropolitan, and others as colonial. It seems natural that the Federal Union should consent to the sacrifice which the development of certain areas requires from others, and take care of assiduous help to underdeveloped areas as part of its policy of development.

9. EDUCATION AND TRAINING OF TECHNICIANS

There is a curious aspect of the claim of the municipalities to gain means for their full autonomy: the variety of factors and methods involved. We have alluded to the fact that, if they want to become decentralized organs of administration, our municipalities should have a strong economy. In this policy, there is an element that we cannot dispense with: the human element.

It is strange that all administration of municipalities is entrusted to men with no specialization at all. All Congresses and officers of the Brazilian Association of Municipalities and of the Brazilian Institute of Municipal Administration, as well as many municipal administrators are asking for courses and opportunities for training administrative technicians.

The first State that tried to solve this problem was Minas Gerais, which twenty years ago founded a course for training its municipal functionaries. There are many methods for resolving this deficiency. First of all, courses are instituted with three aspects: university courses that prepare technicians for the highest administrative sphere; courses for improving those who are interested in administrative sciences; finally, courses for training the personnel already employed in public administration, functioning in school classes, or in public departments. There are already in Brazil two schools of public administration, with courses of four years, two years and some months for intensive teaching. The Brazilian Institute of Municipal Administration has an intensive course for training municipal secretaries and accountants. Another method that has been adopted is that of correspondence courses, that have greatly interested officials in the interior.

Municipal functionaries are also trained in seminaries with a small number of students, where subjects related to the improvement of services and administrative science are discussed.

Finally, in accordance with the needs of municipal authorities, there is a large specialized literature in Brazil, consisting of books, pamphlets, such as those issued by the Public Administration School, the Brazilian Institute of Municipal Administration, and specialized reviews; for instance, that of the Department of Municipalities of Rio Grande do Sul, the Municipal Bulletin of the Brazilian Institute of Public Administration, the Review of Public Service of the Administrative Department of Public Service (D.A.S.P.) and the Brazilian Review of Municipalities of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (I.B.G.E.).

Considering the importance of the work undertaken by municipalities and the fact that those who graduated in the schools have not yet had an opportunity of directing administrative tasks or municipal claims we must recognise that the tact, skill, zeal, intelligence and capacity of municipal public men have encouraged them to work with great efficiency for the benefit of the whole Nation.

10. CONCLUSIONS

In view of the above, we submit to the Plenary Session of the VII Meeting of the Inter-American Congress of Municipalities the following conclusions:

1 — The bases of municipal autonomy, as established in the Constitution, represent an effort to strengthen municipal governments in relation to other governmental powers and to provide them with such conditions as to allow them to work as organs of decentralized administration.

2 — A mere formal declaration is not sufficient to assure effective municipal autonomy, if the Municipalities lack the necessary economic, financial and social conditions, to be able to benefit the population in an effective way.

3 — Material development calls for operative provisions of public authorities by means of plans that take into account general national interests.

4 — The Operation-Municipality represents a serious study for the conquest of economic and social conditions of municipalities, through agreements among the different levels of government, aiming at investments for municipalities, at the raising of the standard of living of the population and at stimulating production. It is a serious study of planned administration that American municipalists cannot fail to take into account in their struggle against underdevelopment in municipal areas.

5 — The training of municipal technicians and functionaries by the organs of the Union and the States is a really useful task for the improvement of public services. The Congress should study this point because of its sound contents.

BIBLIOGRAPHY

- (1) MEDEIROS, Océlio de — "Problemas fundamentais dos municípios brasileiros" (Fundamental problems of Brazilian Municipalities).
- (2) ALMEIDA, Rômulo de — "Os planejamentos econômicos dos municípios" (Economic planning of municipalities).
- (3) AZEVEDO, Washington — "Organização técnica dos Municípios" (Technical organization of municipalities).
- (4) ARAÚJO Cavalcanti — "Desenvolvimento Planificado dos municípios do Continente" (Planned development of municipalities on the Continent).
- (5) DÍEGUES JR. — "Agrupamentos de municípios" (Groups of municipalities).
- (6) VILLA, Francisco Machado — "Justificativa à emenda constitucional da discriminação de rendas" (Justification for the constitutional emendment of revenue discrimination).
- (7) COSTA, Adroaldo Mesquita da — "Fundamenta dos municípios" (Foundation of municipalities).
- (8) "Cadernos dos nossos tempos", vol. 4 (Pamphlets of our time).

Uma experiência fluminense de administração planificada

(Recuperação e Desenvolvimento do Município de Rio Bonito)

CELSO PEÇANHA

Inúmeros trabalhos dignos de rigorosa análise e meditação, no tocante aos problemas fundamentais dos Municípios, têm sido divulgados, a intervalos regulares, pelo Serviço de Documentação do D. A. S. P. destacando-se, no conjunto das publicações aparecidas, os volumes da Série D.A.S.P.-Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. Da mesma forma, a Revista do Serviço Público, através de uma Seção inteiramente dedicada aos assuntos de Governo e Administração Municipal, vem proporcionando, ininterruptamente, aos Prefeitos, Vereadores, Autoridades e estudiosos, em geral, o conhecimento dos trabalhos e contribuições técnicas mais importantes no que se refere aos mencionados problemas. Esse notável empreendimento cultural traduz um esforço patriótico de assistência técnica às Prefeituras e Câmaras, contribuindo para proporcionar ao Municipalismo uma densa substância de objetividade, orientando-o no sentido da emancipação global e do desenvolvimento planificado das Comunas. O que tem sido essa incessante atividade de repercussão nacional pode ser atestado pelos seus resultados e pelos depoimentos autorizados dos próprios Municípios os quais se habituaram a ver no Serviço de Documentação do D.A.S.P. um poderoso fator de estímulo à implantação de novas técnicas e métodos de Administração no roteiro da modernização, do planejamento econômico-social, da descentralização, da racionalização dos investimentos, da seleção e formação dos funcionários locais, — em suma, a benemérita Campanha consubstanciada nas metas e projetos do Sistema Geral da Operação Município. O fato é que as Prefeituras e Câmaras de Vereadores de todo o Brasil, as Assembléias Legislativas dos Estados, a Câmara dos Deputados e o Senado da República, os Jornais e Radioemissoras mais importantes, as principais Autoridades Federais e Estaduais, o Alto Clero, os Oficiais Superiores das Forças Armadas,

entre outros, conhecem e acompanham as iniciativas e trabalhos do Serviço de Documentação do D.A.S.P. e da Revista do Serviço Público no que diz respeito à emancipação global e ao desenvolvimento planificado dos Municípios — verdadeira mobilização contra o subdesenvolvimento e o pauperismo. Deve ser acentuado, ainda, o aspecto altamente educativo dos aludidos estudos, projetos e contribuições técnicas selecionados pela Revista do Serviço Público. É de se notar, além disso, a surpreendente regularidade observada na distribuição desses trabalhos, dentre os quais um dos mais importantes é o divulgado na presente edição: "Uma Experiência Fluminense de Administração Planificada" (Recuperação e Desenvolvimento do Município de Rio Bonito), objeto do Projeto nº 3.581-57 apresentado na Câmara Federal pelo então Deputado CELSO PEÇANHA, atual Vice-Governador do Estado do Rio, a 4 de dezembro de 1957. Dispõe o Projeto 3.581 sobre a realização da Operação Rio Bonito (Desenvolvimento Planificado do Município: I — Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico-Social; II — Plano Diretor da Cidade de Rio Bonito; III — Reorganização Administrativa; IV — Atos Complementares). Nos têrmos desse importante projeto, fica o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o crédito especial de Cr\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros) como contribuição do Governo Federal à execução da Operação Rio Bonito. "Uma Experiência Fluminense de Administração Planificada" traça para Rio Bonito — próspera Comuna do Estado do Rio — um modelo digno de ser imitado pelos demais Municípios, a exemplo de Cabo Frio, Barra do Piraí, Nilópolis, Duque de Caxias, que se preparam para realizar experiências idênticas de administração planificada. O ilustre autor da Operação Rio Bonito, Vice-Governador CELSO PEÇANHA é, reconhecidamente, uma das maiores autoridades no campo da Administração Municipal pelo fato de ter sido quatro vezes Prefeito, no Estado do Rio (Rio Bonito e Bom Jardim) e duas vezes Deputado Federal. Naturalmente a Prefeitura de Rio Bonito aguarda, com justificada ansiedade, que o Grupo Parlamentar Municipalista promova, na Câmara e no Senado, o andamento acelerado do Projeto nº 3.581-57, a fim de que possa realizar, com pleno êxito, a Operação Rio Bonito — ponto de partida para o desenvolvimento planificado do Município. Oportunamente, a Revista do Serviço Público proporcionará aos seus leitores novos estudos e informações relativos às tendências, problemas e perspectivas no Estado do Rio e no Brasil. — (Nota da Redação).

PROJETO N.º 3.581 — 1957

Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o crédito especial de Cr\$ 15.000.000,00 como contribuição do Governo Federal à realização da Operação Rio Bonito (Desenvolvimento Planificado do Município : I — Obras, Empreendimentos e Serviços do Desenvolvimento Econômico e Social; II — Plano Diretor da Cidade; III — Reorganização Administrativas IV — Atos Complementares).

(Do Sr. Celso Peçanha)

Art. 1.º O Poder Executivo fica autorizado a abrir o crédito especial de Cr\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros), pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, para, em colaboração com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, participar do esquema de financiamento misto da Operação Rio Bonito (Desenvolvimento Econômico e Social do Município).

Art. 2.º O crédito de que trata esta Lei será automaticamente registrado no Tribunal de Contas, distribuído ao Tesouro Nacional e posto à disposição da Prefeitura Municipal de Rio Bonito em conta especial vinculada à execução dos Projetos integrantes da Operação Rio Bonito (Desenvolvimento Planificado do Município).

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

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

Art. 3.º O Ministério da Viação e Obras Públicas mediante Convênio Especial com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e a Prefeitura Municipal de Rio Bonito acompanhará a execução das Obras, Empreendimentos e demais Projetos integrantes da Operação Rio Bonito e notadamente o Plano Diretor da Cidade — participando do planejamento e fiscalizando o andamento dos respectivos trabalhos.

Parágrafo único. O Ministro de Estado da Viação e Obras Públicas, dentro de 30 dias, designará um Engenheiro especializado em assuntos de planejamento econômico ou urbanismo, para, nos termos do Convênio Especial referido no art. 3.º representar o Governo Federal e colaborar na eficiente execução da Operação Rio Bonito e plena observância de suas metas e prazos.

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

Rio de Janeiro, em 4 de dezembro de 1957. — Celso Peçanha.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei anexo que tenho a honra de submeter à alta deliberação do Congresso Nacional dispõe sobre a participação do Governo Federal no esquema de financiamento misto da Operação Rio Bonito (Desenvolvimento Planificado do Município: I — Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social; II — Plano Diretor da Cidade; III — Reorganização Administrativa; IV — Atos Complementares).

2. A contribuição do Governo Federal, nos termos do referido Projeto, antecipará o estabelecimento de um sistema novo e revolucionário de colaboração e assistência técnico-financeira entre a União e o Município de Rio Bonito, em regime de integral cooperação com o Governo estadual. A simples leitura da documentação anexa dispensa uma justificação mais longa e exaustiva das razões de ser os motivos determinantes da necessária e urgente aprovação desse Projeto que marca, efetivamente o início de uma política prática, eficiente e inteiramente original no âmbito da cooperação interadministrativa, destinada a fortalecer as Unidades básicas da Federação brasileira — os nossos olvidados e desservidos Municípios.

3. Dispenso-me, portanto, de alongar-me na justificação do Projeto que tenho a satisfação de apresentar. Satisfação tanto maior quanto reconheço, com a minha experiência de Prefeito na velha, nobre e laboriosa província fluminense, — quatro vezes prefeito municipal — que não é possível emancipar e desenvolver os Municípios brasileiros sem uma renovação urgente e completa dos métodos de governo e administração. Essa experiência pessoal e direta, o conhecimento objetivo e prático dos problemas municipais, — como ex-prefeito em diversas oportunidades — são, entre outros, os motivos que me levam a propor a aprovação do Projeto de Lei anexo.

4.. A Operação Rio Bonito — uma das Projeções Locais da Operação Município de âmbito nacional — foi discutida e aprovada pelo IV Congresso Nacional de Municípios realizado de 27 de abril a 5 de maio do corrente, no Rio de Janeiro, sendo objeto de uma Recomendação Especial dos Prefeitos e Vereadores do Brasil reunidos nesse Conclave pleiteando sua aprovação imediata como modelo digno de ser adotado pelas Prefeituras e Câmaras Municipais de todo o Brasil. Ela pretende, em resumo, planificar, ampliar e desenvolver a capacidade financeira, econômica, administrativa, demográfica e social do Município; aplicar, da melhor maneira possível, suas disponibilidades financeiras, orçamentárias e extra-orçamentárias — daí o planejamento sensato e criterioso tendo em vista o aproveitamento científico dos recursos naturais de Rio Bonito. Em função do potencial geodemográfico, socio-cultural, técnico e econômico do Município, será, então, realizada a Operação Rio Bonito — mediante acôrdos ou convênios multilaterais participando dos empreendimentos programados a União, o Estado do Rio e o Município. Estamos, por conseguinte, em face de um Municipalismo de novo estilo: — daí a grande repercussão da Operação Rio Bonito que foi inclusive, traduzida para o francês pelo Prof. Alexis Maurin e levada aos debates do recente Congresso de Madri como expressão de uma fórmula singular e sumamente objetiva da moderna administração municipal.

5. Aproveito a oportunidade para congratular-me com Sua Excelência o Embaixador da França, Sr. Bernard Hardion com Mme. Gabrielle Mineur, chefe dos Serviços Culturais da Embaixada da França e, sobretudo, com o Prof. Alexis Maurin, pelo grande serviço prestado a Rio Bonito, ao Estado do Rio e ao Brasil, traduzindo para o belo idioma gaulês, o texto da Operação Rio Bonito. Essa tradução tornou possível a divulgação que se está fazendo, no momento em francês, inglês e espanhol, do notável projeto que resume as verdadeiras tendências e perspectivas do Municipalismo brasileiro.

6. Rio Bonito tem 111 anos de existência. Os 450 quilômetros quadrados do Município foram outrora, na época do desbravamento ocupados pelos Tamoios. Seu território integrava a Capitania de São Vicente. A partir de 1755 começaram as primeiras incursões civilizadoras com os trabalhos de colonização da terra. Datas significativas na história de Rio Bonito são as seguintes: 27 de agosto de 1786 recebe a localidade predicamento de freguesia; 7 de maio de 1846, elevação à categoria de Vila, com desmembramento de seu território de Saquarema e o atual Silva Jardim. Estava criado o Município e o 7 de maio é a data magna da Comuna. A 16 de janeiro de 1890 Rio Bonito recebeu a categoria de cidade. Quem vai hoje à cidade estranha seu título. Afinal de contas não existe um rio, e sim um córrego a se extinguir. Mas isso é o que se vê agora. Outrora correra por ali majestoso rio, em cujo percurso, desde a nascente apresentava uma empolgante variedade de deslumbrantes aspectos. A Igreja Matriz de Rio Bonito é um notável monumento histórico e artístico. A data do final de sua construção coincide com a data da elevação do lugarejo à condição de Vila, isto é, a 7 de maio de 1846. Chama-se Igreja de Nossa Senhora da Conceição. Está, hoje, denominada Praça Portela.

O Município conta com interessantes monumentos artísticos e históricos, além da Matriz. Entre outros, podem ser enumerados os seguintes: Herma de Manuel Duarte, Obelisco e Marco Centenário, na Praça Fonseca Portela; Igreja de Nossa Senhora de Santana, no 1.º Distrito; Igreja de Nossa Senhora da Conceição de Braçanã, em Braçanã; Capela de Nossa Senhora de Boa Esperança em Boa Esperança. A construção de todos êsses templos católicos tem data bastante remota.

Permitam-me, agora, os Senhores Deputados, algumas informações no que se refere à educação e cultura em Rio Bonito. Existem 45 estabelecimentos de ensino primário, dois de ensino ginásial, um de ensino normal e um de ensino técnico comercial. Funciona na cidade o "Ginásio Manuel Duarte" da Campanha Nacional de Educandários Gratuitos, que vem prestando inestimáveis serviços à juventude rio-bonitense. O Ginásio de Rio Bonito, em que são mantidos cursos ginásial, normal e técnico de comércio, é particular. Quanto às atrações turísticas Rio Bonito é um Município privilegiado. O aproveitamento de pontos pitorescos em atrações turísticas poderia incrementar uma rendosa indústria de turismo, pelo seu aproveitamento industrial, tal como preconizado na Operação Rio Bonito.

Cada visitante é um comprador, em potencial, não só de "recuerdos" de muitos artigos e inclusive, pode propiciar o desenvolvimento de diversas atividades, como a de hotéis, restaurantes e transportes. Aliás, a maioria dos

Municípios brasileiros possui pontos pitorescos a apresentar aos forasteiros. O território brasileiro é pródigo em paisagens agradáveis. O que acontece é que não se dá, no mais das vezes, o devido valor ao assunto e, assim, uma fonte de rendas deixa de carrear substanciais recursos financeiros ao erário das municipalidades.

Quanto aos transportes, Rio Bonito está ligado à Capital da República pela Estrada de Ferro Leopoldina que também a liga à Capital do Estado do Rio, Niterói. Fazendo transporte de passageiros entre Niterói e Rio Bonito há duas empresas de ônibus e micro-ônibus, com um grande movimento diário.

No setor econômico, a bananicultura é o alicerce econômico de Rio Bonito. Constituindo a atividade agrícola de maior expressão em Rio Bonito, a bananicultura graças à rusticidade da própria planta, tem alcançado algum desenvolvimento, o qual, uma vez posta em execução, a Operação Rio Bonito será multiplicado. Na Serra do Sembê localizam-se as maiores plantações. A produção estimada é de 4 milhões e 500 mil cachos anuais, destinando-se grande parte à exportação para o Distrito Federal. Aliás, o caminhão carregado de bananas é quase um tipo característico na cidade e na estrada; não menos característico é o homem que nêle trabalha. Tomando-se em conta que cada cacho pesa, em média, 15 quilos, pode a produção anual ser avaliada em cerca de 66 milhões de cruzeiros, cifra vultosa, sem dúvida. Porém, não há uma racionalização na produção, industrialização e distribuição da banana, fato esse que prejudica, de certo modo, o desenvolvimento da cultura. A reunião dos produtores em torno do objetivo de oferecer ao mercado consumidor bananas de melhor qualidade a preço mais reduzido viria a proporcionar um progresso extraordinário para o Município. Com a Operação Rio Bonito o Município, dentro de 5 anos produzirá, industrializará e exportará uma produção global de bananas superior à do litoral paulista e do resto do Brasil inclusive.

7. Estes, em traços gerais, é o retrato de Rio Bonito. O Município trabalha, com energia, pelo engrandecimento do Estado do Rio e do Brasil.

Considero, portanto, de inteira justiça e da maior conveniência para os interesses nacionais, a aprovação do Projeto de Lei que virá apressar a execução da Operação Rio Bonito.

Sala das Sessões, 4 de dezembro de 1957. — Celso Peçanha, Deputado Federal.

III — DOCUMENTAÇÃO ANEXA

1 — OPERAÇÃO RIO BONITO

Desenvolvimento Social e Econômico do Município

Sumário:

Dispõe sobre o desenvolvimento Planificado do Município de Rio Bonito, seu enquadramento no sistema geral da "Operação Rio de Janeiro", e dá outras providências.

- 1 — Objetivos Gerais e Especiais. Instrumentos Legais.
- 2 — Planificação Municipal.

- 3 — Comandos de Produtividade.
- 4 — Esquema Básico.
- 5 — Obras, Empreendimentos e Serviços.
- 6 — Plano Diretor da Cidade.
- 7 — Consórcio Intermunicipal e Projetos Locais.
- 8 — Investimentos. Leis Financeiras.
- 9 — Financiamentos.
- 10 — Acôrdos e Empréstimos.
- 11 — Comissão de Planejamento.
- 12 — Administração da "Operação Rio Bonito".

Fica o Poder Executivo autorizado a organizar e realizar a "Operação Rio Bonito".

Art. 2.º A "Operação Rio Bonito" compreende: I — Plano de Obras, Empreendimentos e Serviços; II — Sistema de Atos Complementares.

Objetivos gerais e especiais — Instrumentos legais

Art. 3.º A "Operação Rio Bonito", conjunto orgânico de projetos, iniciativas e providências, tem os seguintes objetivos principais:

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

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

c) atrair capitais privados e incentivar a organização de sociedades de economia mista;

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

e) reorganizar, dinamizar e modernizar a administração local;

Art. 4.º A "Operação Rio Bonito" obedecerá aos princípios fundamentais da autonomia municipal consagrados na Constituição Federal e realizar-se-á segundo técnicas de descentralização racional e municipalização progressiva;

Art. 5.º Os objetivos colimados pela "Operação Rio Bonito" serão atingidos mediante:

a) a criação de uma Comissão de Planejamento, destinada a organizar o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Município — "Operação Rio Bonito".

b) a votação do Fundo Especial constituído de recursos cinculados às obras, empreendimentos, serviços e demais iniciativas que a "Operação Rio Bonito" vier a abranger;

c) o estabelecimento de um sistema multilateral de acôrdos, convênios e contratos, na forma prevista pela presente Lei e Atos que lhes forem subsequentes ou complementares.

d) a votação de leis especiais que a ampliação, revisão periódica, desdobramentos, adaptações ou modificações da "Operação Rio Bonito", e respectivos projetos exigirem;

e) a expedição de normas ou quaisquer medidas instituídas pelo Sistema de Atos Complementares;

f) a votação de Lei Especial relativa ao sistema financeiro da execução dos planos e projetos da "Operação Rio Bonito";

g) a formulação do Plano de Obras, Empreendimentos e Serviços acompanhado das respectivas Tabelas Discriminativas, estimativas de custo e orçamentos analíticos;

h) o "Plano Diretor da Cidade";

i) o estabelecimento da Comissão Municipal de Desenvolvimento (Administração da "Operação Rio Bonito").

j) a racionalização do aparelhamento governamental e administrativo do Município de Rio Bonito, mediante reformas de base e processos de descentralização, simplificação e modernização;

k) o enquadramento da "Operação Rio Bonito" no Sistema Geral da "Operação Rio de Janeiro" como uma de suas projeções descentralizadas.

Art. 6.º A "Operação Rio Bonito", em sua primeira fase, deverá ser executada em cinco exercícios consecutivos, obedecidos os princípios e preceitos fundamentais da presente Lei.

Planificação Municipal

Art. 7.º O Sistema de Atos Complementares a que se refere o item II, do art. 2.º, compreenderá, principalmente, as seguintes providências: I — Lei de Planificação Municipal; II — Comandos de Produtividade.

Art. 8º A Lei de Planificação Municipal estabelecerá as normas jurídicas e o regime de funcionamento da «Operação Rio Bonito» tendo em vista dois setores fundamentais: I — Obras, Empreendimentos e Serviços em geral, destinados sobretudo ao desenvolvimento econômico e social do Município; II — O Programa Especial de Melhoramentos Urbanos (Plano Diretor da Cidade).

§ 1.º A Lei de Planificação Municipal prefixará os prazos e discriminará as metas numéricas (quilowats, toneladas, quilômetros, metros cúbicos, etc.) a serem atingidas, bem assim a localização de cada um dos empreendimentos, obras ou serviços integrantes da "Operação Rio Bonito".

§ 2.º A Lei de Planificação Municipal conterá, entre outros, dispositivos sobre a reorganização administrativa da Municipalidade; racionalização tributária e codificação em geral.

Comandos de Produtividade

Art. 9.º Os Comandos de Produtividade instituídos pelo Sistema de Atos Complementares visam acompanhar e fiscalizar a execução dos planos e projetos da "Operação Rio Bonito".

Parágrafo único. Além de outros objetivos que lhes venham a ser atribuídos deverão os Comandos de Produtividade, em regimem de ampla cooperação com a iniciativa privada, implantar técnicas e métodos racionais de trabalho, tendo em vista a elevação dos coeficientes de produtividade, economia e eficiência.

Art. 10. O Sistema de Atos Complementares abrangeá propostas, medidas legislativas, providências ou quaisquer iniciativas, destinadas à plena execução das obras, empreendimentos e serviços em geral, e do Programa Especial de Melhoramentos Urbanos (Plano Diretor da Cidade), em especial.

Esquema Básico

Art. 11. A "Operação Rio Bonito", para o efetivo desenvolvimento econômico e social do Município, mobilizará recursos tendo em vista resolver os seguintes problemas básicos:

- a) industrialização intensiva do Município;
- b) eletrificação da sede e dos distritos;
- c) desenvolvimento planificado da agricultura; da pecuária e do reflorestamento;
- d) conservação de solos e irrigação;
- e) reorganização agrária e aproveitamento das áreas improdutivas;
- f) ampliação e modernização dos sistemas de transportes e comunicações;
- g) melhoria das condições de vida e elevação dos níveis culturais da população;
- h) saneamento e urbanismo;
- i) exploração industrial do turismo;
- j) estudos e levantamentos; pesquisas, investigações científicas e tecnológicas;

Art. 12. Os objetivos gerais da "Operação Rio Bonito" serão atingidos pela solução gradual dos problemas básicos mencionados no artigo anterior, através das obras, empreendimentos e serviços abaixo discriminados:

- a) rigoroso entrosamento e perfeita articulação com as iniciativas, projetos e planos de eletrificação, industrialização, expansão agropecuária e outras;
- b) levantamento da carta aerofotogramétrica e dos mapas pedagógicos do Município;
- c) elaboração e execução coordenada do Programa Especial de Melhoramentos Urbanos de Rio Bonito (Plano Diretor da Cidade), segundo escalas de propriedade e ordens de urgência preestabelecidas.

Obras, empreendimentos e serviços

Art. 13. As obras, empreendimentos e serviços a que se refere o artigo anterior constituem a primeira fase da "Operação Rio Bonito", sem prejuízo de outras providências, desde que se enquadrem nas finalidades previstas nos arts. 10, 11, 12, 14 e 15, e se destinem a complementar, ampliar ou aperfeiçoar o Plano Geral de Desenvolvimento Econômico e Social do Município tal como concebido e delineado pela Lei de Planificação Municipal (Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais; Programa Especial de Melhoramentos Urbanos — Plano Diretor; Comandos de Produtividade e demais iniciativas do Sistema de Atos Complementares).

Plano Diretor da Cidade

Art. 14. O Plano Diretor da Cidade, — um dos setores da "Operação Rio Bonito" — constitui um conjunto integrado de melhoramentos urbanos a serem atingidos progressivamente mediante a aplicação concentrada de recursos financeiros e assistência técnica.

Art. 15. As obras, empreendimentos e serviços de primeira urgência e alta prioridade do "Plano Diretor da Cidade", obedecerão ao seguinte escalonamento na solução dos problemas urbanos da sede municipal e distritos: abastecimento d'água; rãdes de esgotos sanitários; energia elétrica; chácaras, hortas e granjas do "cinturão verde", para alimentação do povo; matadouros e frigoríficos; mercadinhos, pontes e estradas sob regime de pedágio; linha interdistritais de transportes; hospitais e casas de saúde; maternidade; escolas técnico-profissionais; colonização em bases cooperativas; bosques e hortos florestais; hotéis; habitações populares.

Consórcio intermunicipal e projeções locais

Art. 16. A Prefeitura Municipal de Rio Bonito, ouvida a Câmara de Vereadores, tomará tôdas as necessárias providências no sentido de estabelecer um Consórcio Intermunicipal integrando na mesma comunidade de interesses, os Municípios de Araruama, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí Saquarema, Silva Jardim e Maricá.

Art. 17. O Sistema de Atos Complementares (item H, artigo 2.º estabelecerá as diretrizes e normas reguladoras do Consórcio Intermunicipal em função dos objetivos específicos e interesses comuns dos municípios associados.

Art. 18. A "Operação Rio Bonito" far-se-á através de Projeções Locais descentralizadas com denominação específica diferencial e recursos próprios, abrangendo a totalidade do Município

§ 1.º Ficam desde já instituídas as seguintes Projeções Locais da "Operação Rio Bonito":

I — Rio Bonito.

II — Imbiara.

§ 2.º A cada Projeção Local da "Operação Rio Bonito", corresponderá determinado número de projetos, empreendimentos, obras e serviços devidamente coordenados.

Investimentos — Leis financeiras

Art. 19. Na organização da "Operação Rio Bonito" deverá ser observada, sempre que possível, não só a técnica da municipalização das obras, empreendimentos e serviços, como também prevista a transferência de rendas e encargos da União e do Estado à alçada do Município.

Art. 20. As Cooperativas, Associações Rurais, Industriais e Comerciais, Bancos e Empresas privadas idôneas, fica assegurado o direito de colaborar ou participar na execução da "Operação Rio Bonito", segundo cláusulas e condições que forem estabelecidas pelo Sistema de Atos Complementares.

Parágrafo único. A adesão de Cooperativas, Associações Rurais, Industriais e Comerciais, Bancos e Empresas privadas à "Operação Rio Bonito" importa na aceitação das bases e diretrizes desta Lei, bem assim dos princípios, fundamentos, normas e processos estabelecidos pelo Sistema de Atos Complementares.

Art. 21. A Lei financeira da "Operação Rio Bonito" consignará os recursos necessários à sua execução, tendo por base as seguintes prioridades em relação às obras, empreendimentos e serviços;

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

Art. 22. A "Operação Rio Bonito" constituirá um Anexo Especial do Orçamento Geral do Município.

Parágrafo único — Ao referido Anexo serão incorporadas as pertenças de 10, 30 e 50% no caso da participação do Município no Sistema Geral das Projeções Regionais e Locais da "Operação Município" (Setor Estadual), bem assim apendiculados os Orçamentos das Companhias, Sociedades Mistas ou Empresas que forem criadas para a plena realização da "Operação Rio Bonito".

Art. 23. As despesas do custeio e os investimentos selecionados da "Operação Rio Bonito", na parte que constitui responsabilidade direta do Município, serão estabelecidos e regulados em todas as suas modalidades pela Lei Financeira.

Financiamentos

Art. 24. O financiamento da "Operação Rio Bonito" será atendido à conta dos seguintes recursos:

- a) dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral do Município num montante nunca inferior a 20 por cento da respectiva Proposta Orçamentária Anual;

b) dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral do Estado enquanto não se der execução à "Operação Rio de Janeiro". (Projeção Regional e Setor Estadual da "Operação Município" de âmbito nacional);

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

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

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

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

g) juros de contas especiais da "Operação Rio Bonito", abertas nos estabelecimentos de crédito já mencionados, para depósito e movimentação dos recursos previstos nesta Lei;

h) revisão e modernização do Sistema Tributário do Município, vinculando-se o produto do aumento da arrecadação à "Operação Rio Bonito";

i) taxas, emolumentos, rendimentos e lucros decorrentes da execução das realizações e contratos da "Operação Rio Bonito";

j) a quota especial dos recursos da "Operação Rio de Janeiro" (Plano de Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios fluminenses) destacada para o Setor de Rio Bonito, quota nunca inferior a cinqüenta por cento (50%) do total estimado para a "Operação Rio Bonito" nos termos de sua Lei Financeira específica;

k) dotações consignadas no Orçamento Geral da União que a Bancada Fluminense nas duas Casas do Congresso Nacional conseguir para a "Operação Rio Bonito";

l) vinculação de parte da quota do Imposto de Renda destinada anualmente ao Município, às obras, e empreendimentos e serviços da "Operação Rio Bonito";

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

Art. 25. O Poder Executivo Municipal promoverá, desde já, entendimentos e firmará acordos ou convênios, com o Estado, Autarquias, entidades paraestatais, sociedades de economia mista, bancos, associações rurais, industriais e comerciais, cooperativas e empresas privadas, no sentido de estabelecer esquema de financiamento misto da "Operação Rio Bonito", fixando as condições, natureza e volume da respectiva participação.

Art. 26. Fica o Poder Executivo autorizado a contrair empréstimos destinados ao custeio e financiamento da "Operação Rio Bonito", planos e projetos que a integram, nos termos, condições, volume e prazos fixados pela Lei Financeira.

Art. 27. Para garantia dos empréstimos ou com o fim de reforçar o financiamento do Plano de Obras, Empreendimentos e Serviços, fica o Poder Executivo autorizado a entrar em entendimentos com a Secretaria de Finanças do Estado, no sentido de antecipar a emissão das Apólices ou Obrigações da "Operação Rio Bonito", adquirindo-as o Governo Municipal até o montante de Cr\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de cruzeiros), no quinquênio da "Operação Rio Bonito".

Parágrafo único. A amortização e resgate dessa quota especial para a Prefeitura de Rio Bonito serão estabelecidos segundo o Convênio Especial previsto na "Operação Rio de Janeiro", em seus artigos 31, 32 e 33.

Art. 28. Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar contratos para aquisição, inclusive no exterior, dos materiais e equipamentos indispensáveis à execução da "Operação Rio Bonito", setor municipal da "Operação Rio de Janeiro".

Art. 29. Fica o Poder Executivo autorizado a contratar ou organizar, desde já, uma Comissão Técnica destinada a proceder à revisão do Sistema Tributário do Município e elaboração do respectivo Código.

Parágrafo único. Fica também o Poder Executivo autorizado a organizar os projetos relativos aos instrumentos legais ou convencionais, mencionados nos artigos 5, 6 e 7.

Art. 30. Fica aberto o crédito especial de Cr\$ 200.000,00 para os trabalhos preliminares de preparo da "Operação Rio Bonito" e início das atividades da Comissão de Planejamento referida na letra "a" do artigo 5º (Estudos e levantamentos técnico-econômicos).

Comissão de Planejamento

Art. 31. A Comissão de Planejamento será constituída de 9 (nove) membros nomeados por Decreto do Executivo Municipal em lista encaminhada à Câmara de Vereadores, escolhidos entre técnicos, representantes das classes produtoras e operários.

Parágrafo único. As funções de Membros da Comissão têm caráter cívico e seus membros não têm direito a nenhuma remuneração, considerados relevantes os seus serviços.

Administração da "Operação Rio Bonito"

Art. 32. Noventa dias (90) após o encerramento dos trabalhos da Comissão de Planejamento (Art. 5, "a"; art. 31 e parágrafo único) entrará em imediato funcionamento a Administração da "Operação Rio Bonito".

Art. 33. Fica instituída a Administração da "Operação Rio Bonito" para executar e coordenar as obras, empreendimentos e serviços que a integram. (Comissão Municipal de Desenvolvimento).

§ 1º O Prefeito Municipal será o Administrador-Geral da "Operação Rio Bonito", auxiliado por 3 (três) Assessores Técnicos.

§ 2º A estrutura e funcionamento da "Operação Rio Bonito", no que se refere à sua Administração, serão estabelecidos pelo Sistema de Atos Complementares e pelas disposições contidas no Regulamento na presente Lei.

Art. 34. O Prefeito Municipal, a Câmara Municipal, os Sindicatos de Classes, as Cooperativas, Associações Rurais, Recreativas e Esportivas do Município, assim como as pessoas gradas de Rio Bonito, se dirigirão à Assembléia Legislativa Estadual, ao Governador do Estado e Partidos Políticos, encarecendo a alta conveniência da imediata votação e sanção da "Operação Rio de Janeiro" (Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro), cujos objetivos, recursos e providências condicionam a perfeita realização de um de seus setores e projeções descentralizadas — a "Operação Rio Bonito".

Art. 35. O Poder Executivo expedirá o Regulamento da presente Lei 60 (sessenta) dias após a sua publicação.

Art. 36. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

2 — OPERAÇÃO RIO BONITO

Uma projeção local da "Operação Município"

Mensagem Fluminense aos Prefeitos e Vereadores do Brasil.

A "Operação Rio Bonito" estabelece as bases e diretrizes de um sistema de administração planificada, que tem como um de seus objetivos primordiais "promover e acelerar o desenvolvimento econômico-social do Município".

Essa meta fundamental é uma resultante da pesquisa e avaliação do potencial econômico de Rio Bonito, e deverá ser realizada em função do bem-estar de seus 35.000 habitantes e sua plena integração no progresso geral do Estado do Rio.

Ela representa, portanto, a demonstração mais recente do novo estilo de Municipalismo que surgiu em São Lourenço, em maio de 1954, com a "Operação Município", suas Projeções Regionais e locais.

Sendo pelas suas características técnicas uma dessas Projeções Locais descentralizadas, a "Operação Rio Bonito" vem, realmente, aperfeiçoar e fortalecer as tendências revolucionárias de Governo e Administração Municipal, consubstanciadas no Sistema Geral da "Operação Município".

Daí o motivo pelo qual, mais cedo do que se presume, deverá a "Operação Rio Bonito" ser objeto de rigorosa análise e amplos debates em muitas Prefeituras e Câmaras do País, Assembleias Legislativas, Círculos Universitários e Governamentais, da União e dos Estados, em virtude da originalidade, sensatez e objetividade das soluções que ela preconiza para os problemas fundamentais da Comuna.

Em poucas palavras, a "Operação Rio Bonito" significa uma concepção arrojada e dinâmica de administração municipal; o estabelecimento de um regime de planificação; a participação do Município — em escala sem precedentes — no Orçamento Geral e nos Orçamentos Cambiais da União; melhor entrosamento com a Administração Estadual e um tratamento mais satisfatório dos problemas locais pelos órgãos ou autoridades do Estado; a implantação de um Consórcio Intermunicipal que reunirá os Municípios vizinhos em uma mesma comunidade de interesses, multiplicando-lhes as possibilidades de trabalho e rendimento do esforço conjunto; um programa científicamente planejado de obras, empreendimentos e serviços geradores de riquezas; o estabelecimento de um Plano Diretor da Cidade que deverá incorporar as mais avançadas concepções urbanísticas; investimentos, empréstimos e financiamentos de vulto, acôrdos, convênios e contratos multilaterais; racionalização administrativa; intensa colaboração popular — em resumo — todas as atividades, iniciativas, providências e medidas legislativas diversas que configuram e definem uma Projeção Local da "Operação Município".

O traço característico mais importante da "Operação Rio Bonito", reside na sua plena e total exequibilidade técnica, econômica e financeira — esta conclusão resulta da análise de sua estrutura, delineamentos técnicos, setores e projetos que a integram e, sobretudo, da estimativa dos recursos orçamentários e extra-orçamentários destinados ao seu financiamento.

As exigências do desenvolvimento nacional e regional — quer financeiras, administrativas ou simplesmente técnicas — estão impondo enérgicas providências, simultaneamente com uma tomada de posição em face das reivindicações generalizadas, cujo atendimento, no todo ou em parte, constitui para a União e para os Estados motivo de graves apreensões. Esse é o caso, entre outros, da Campanha Municipalista, que infelizmente vem assumindo, dia a dia, as estranhas proporções de um vasto movimento organizado contra a União: — o alvo predileto de queixas e reclamações de toda ordem. A "Operação Rio Bonito" reage contra essa deformação das tendências e deturpação das finalidades da nobre Campanha. A "Operação Rio Bonito" repele esse desvio de orientação, nítidamente demagógico, reconhece e proclama a alta prioridade dos problemas e interesses do Brasil.

As reivindicações municipalistas que mais diretamente repercutem sobre a estrutura econômica da Federação são as diversas propostas de uma nova discriminação de rendas. E, a este respeito, reconhecem os prefeitos, vereadores, técnicos e políticos que se faz mister uma decisão urgente no tocante às sérias divergências que, indiscutivelmente, colocam em campo antagônico os interesses da União, dos Estados e Municípios. E' o velho conflito que os teóricos de um federalismo superado fingem ignorar — quando entram

em choque as aspirações de cada órbita, reclamando uma maior participação no produto das rendas arrecadadas. No caso da rediscriminação de rendas, por exemplo, o antagonismo dos interesses é flagrante, procurando a União, os Estados e os Municípios dividir entre si o produto da arrecadação arrecadada aos contribuintes, na base de critérios empíricos e superficiais que perpetuam as injustiças, já conhecidas, que os municipalistas não se cansam de apregoar. Os Estados, por sua vez, não estão satisfeitos, e, em sua totalidade, se apresentam deficitários, reclamando, com toda razão, um quinhão maior das rendas públicas. Até o presente momento, os Estados estão atrasados no pagamento das quotas constitucionais de 30 por cento do excesso da arrecadação estadual (Art. 20 da Carta Magna). A situação financeira dos Estados é de tal ordem que nenhum deles se encontra, no momento, em condições de dar integral cumprimento às suas responsabilidades para com as respectivas Comunas, no que se refere a esse dispositivo constitucional. Nenhuma órbita da Federação se considera satisfeita com a sua parte na partilha tributária. Mas, enquanto ninguém cuida dos Estados, encontra-se em plena atividade um movimento reivindicatório de proporções inéditas, no sentido de serem atendidas as Comunas às expensas da União. Os impostos básicos de renda e consumo — esteio da segurança orçamentária da União — são os mais visados.

A "Operação Rio Bonito" foi concebida de tal forma que, embora tenha como uma de suas finalidades básicas o fortalecimento financeiro do Município, ela poderá atingir esse alvo preferencial sem qualquer sacrifício para a União ou para o Estado do Rio. A fórmula extremamente simples consiste na utilização racional de todas as potencialidades da cooperação intergovernamental e interadministrativa, no recurso aos financiamentos governamentais e privados, na racionalização tributária e numa efetiva participação popular.

Quanto à união, apesar de seus encargos e responsabilidades serem os mais pesados, ninguém se lembra de defendê-la; é a "galinha dos ovos de ouro". Nos círculos municipalistas mais acentuadamente demagógicos, tornou-se um hábito "elegante" deblaterar contra a União; nenhum orador ou "líder" obterá sucesso perante as massas semi-alfabetizadas — com as notórias e honrosas exceções do conhecimento geral — se antes de qualquer exórdio não vergastar o Governo Federal. É uma verdadeira mania essa, malhar de rijo a União e os seus respectivos órgãos, embora para ela todos se dirijam e dela tudo esperem, inclusive os milagres do equilíbrio financeiro e do desenvolvimento econômico. Também a este respeito a orientação exclusivamente técnica da "Operação Rio Bonito", apesar dos riscos da impopularidade, reafirma o imperativo da cooperação com o Governo Federal e com os grandes empreendimentos industriais do Estado Brasileiro: — a Petrobrás, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, a Companhia Vale do Rio Doce, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e tantas outras instituições importantes pelas quais a União é responsável.

Examinadas com serenidade as questões em apreço — desenvolvimento nacional e regional, por um lado; fortalecimento econômico-social dos mu-

nícios, por outro — temos que convir que existem profundas divergências e conflitos de interesses a serem resolvidos em função exclusiva dos imperativos de sobrevivência da Federação, dos princípios da colaboração recíproca e vantagens mútuas. O Brasil reclama soluções ténicas, científicas e, ao mesmo tempo, justas. Isto significa a realização de estudos profundos e definitivos, ainda não efetuados. A redistribuição de rendas é um caso típico sobre o qual, ao invés desses indispensáveis estudos, existem apenas pronunciamentos exaltados e uma acentuada exacerbação reivindicatória. Em virtude do velho círculo vicioso em que vivemos, sacrificam-se às áreas municipais para atribuir-se recursos aos "problemas de bases", às chamadas "questões maiores"; sacrificam-se, por outro lado, as referidas "questões maiores" porque as menores, — inclusive a municipal, — vivem a requerer cada vez mais recursos, fundamentalmente destinados a fins federais. Os programas regionais de valorização econômica (Vale do São Francisco, Polígono das Sêcas, por exemplo), vêm sendo sacrificados justamente porque substancia parcela dos recursos constitucionais atribuídos a tais programas que estão sendo empregados sem um adequado planejamento quando deveriam ser concentrados nos empreendimentos básicos a que se destinam por força dos próprios dispositivos constitucionais. De boa-fé ninguém poderá negar o muito que a União vem tentando, em favor das áreas municipais.

O Orçamento Federal vem sendo sacrificado em seus fins específicos — justamente porque boa parte da receita federal destinada a propósitos federais, vem sendo desviada para obras e serviços municipais e sem nenhuma garantia para os interessados, dada a intermitência da votação dos recursos, visto que vinculados a objetivos eleitorais, na maioria dos casos: Além disso os Estados pobres e desprestigiados como o Piauí, o Maranhão, — o Nordeste, em geral — são postergados na distribuição das verbas e esquecidos, — totalmente olvidados — nos esquemas de investimentos federais, em benefício dos Estados mais poderosos política e econômicamente. O velho provérbio "os rios correm sempre para o mar", tem um perfeito símile na permanente e volumosa canalização de recursos, investimentos, créditos, iniciativas diversas para as zonas de maior densidade econômica, as zonas de concentração do Poder. "Mutatis Mutandis", a situação dos Municípios ainda é pior; em cerca de 2.500 Comunas, há aproximadamente 80 que conseguem alguma coisa: — são as grandes Prefeituras que dispõem de relativo prestígio político. As demais, — isto é, a quase totalidade dos Municípios — que se dêem por satsfeitas com os dez por cento da quota do Impôsto de Renda E o Município de Rio Bonito é um dos que também se encontram nessa situação penosa.

E no entanto, — essa é uma das contradições e paradoxos da civilização brasileira: — a tendência do legislador é praticamente incoercível no sentido de destinar, cada vez mais, maiores recursos para serviços e obras de caráter municipal. Mas essa distribuição é ilógica e antinacional: os auxílios, contribuições e subvenções diversas que obstruem o Orçamento Federal, bem como os acordos e convênios realizados pelos Ministérios com os Municípios não obedecem a nenhum plano de conjunto; é o empirismo total; é a dissipação maciça; é a multiplicação das pequenas "vantagens" aparen-

tes; é a proliferação de iniciativas insignificantes. Isoladamente nenhum problema básico se resolve, mas, no conjunto alguns bilhões de cruzeiros são jogados fora sem proveito para o País, e, o que é pior, sem vantagens apreciáveis para as populações do Interior.

Porque então não organizar em benefício dos Municípios, um Plano de conjunto, garantido por receita federal específica, inclusive por recursos extra-orçamentários e capitais privados? Dizem que os Municípios não querem — e fazem muito bem — "andar de chapéu na mão". Mas, como conseguirem isso — se não impuserem ao Governo Federal um programa geral de valorização das áreas municipais, que, obrigatoriamente, por lei, seja executado mediante convênios com as Prefeituras ou Consórcios Municipais, programa este no qual estejam consubstanciadas as suas principais reivindicações? E, isso, com a garantia legal — através de legislação adequada, de que os recursos serão entregues e aplicados durante cinco anos consecutivos em regime de descentralização integral, tal como propõe a "Operação Município".

Os líderes municipalistas estão redondamente equivocados quando pensam que com a Reforma Constitucional, pela qual se batem, tendo em vista uma nova rediscriminação de rendas — estarão resolvidos todos os problemas municipais. E' preciso não ter a noção exata da realidade tributária e financeira — em termos de quantitativos e números exatos — para acreditar em semelhante ilusão. Na hipótese em que porventura sejam vitoriosas as propostas até agora divulgadas, os Municípios passarão a receber um pouco mais nos primeiros anos; os que atualmente recebem 700 mil cruzeiros, talvez consigam obter um milhão e quatrocentos. As dificuldades se agravarão, todavia; desde já, a desvalorização da moeda, o ritmo emissorista, o aumento dos salários e de mão de obra, do preço das utilidades e materiais de construção, dos equipamentos, etc., todos estes fatores negativos de uma conjuntura inflacionária já se incumbiram de anular, por antecedência, as supostas vantagens. E' mesmo espantoso que estes líderes se empenhem de tal forma em busca de uma solução empírica, que na prática vai se revelar como um paliativo, uma simples ajuda. Nos termos em que foi apresentada, a discriminação de rendas é a panacéia, a grande ilusão do Municipalismo. Uma verdadeira discriminação de rendas ainda não foi estudada com a serenidade que se faz mister, com espírito de justiça e rigor científico, a fim de que não se perpetue no Brasil o círculo vicioso já referido, as agitações reivindicatórias permanentes, a proliferação de demagogos e tartufos de toda a espécie que, a pretexto de servirem aos Municípios, são verdadeiros sanguessugas de sua economia, vorazes intermediários e traficantes de influência política.

Há os que se insurgem contra o controle técnico e a orientação dos projetos por parte da União, assim como se, de boa-fé, estivessem convencidos de que as municipalidades brasileiras dispensam assistência técnica. Mas de assistência todos nós, no mundo inteiro, estamos necessitados. Negá-la às municipalidades do País seria crime, mesmo porque é essa assistência uma das reivindicações fundamentais das mesmas.

3 — "OPERATION RIO RONITO"

- I — Developpement Social et Economique du Municipé.
 II — Message aux Prefets et aux Conseillers Municipaux du Bresil.
 Traduction du Prof. Alexis Maurin, Wilson Kleber et Araújo Cavalcanti.

Associação Brasileira de Municípios — Rio de Janeiro — 1957.

"OPERATION RIO BONITO"

Developpement Social et Economique du Municipé
 Sommaire

L "Operation Rio Bonito" réglement le développement du Municipé de Rio Bonito, précise les modalités de son encadrement dans le système général de l'"Opération Rio de Janeiro" et envisage diverses autres mesures.

- 1 — Objectifs généraux et objectifs spéciaux. Instruments Légaux.
- 2 — Planification Municipale.
- 3 — Commandos de Productivité.
- 4 — Schéma Fondamental.
- 5 — Oeuvres, Entreprises et Services.
- 6 — Plan Directeur de la Ville.
- 7 — Consortium Intermunicipal et Projections Locales.
- 8 — Investissements. Lois Financières.
- 9 — Financement.
- 10 — Accords et Emprunts.
- 11 — Commission de Planification.
- 12 — Administration de l'"Opération Rio Bonito".

Art. 1.^o Le Pouvoir Exécutif est chage de l'organisation et de la réalisation de l'"Opération Rio Bonito".

Art. 2.^o L'"Opération Rio Bonito comprend: I — Le Plan des Oeuvres, des Entreprises et des Services. II — Le Système des Actes complémentaires.

Objectifs généraux et objectifs spéciaux
 Instruments legaux

Art. 3.^o Les objectifs principaux de l'"Opération Rio Bonito", ensemble organique de projets, d'initiatives et de mesures, cont les suivants:

a) transformer le Municipé pour en faire une unité et un facteur du développement économique et social de l'Etat, au moyen d'investissements affectés à des projets susceptibles d'engendrer des richesses et de conduire à une amélioration des conditions de vie de la population.

b) amplifier et renforcer les possibilités économiques, financières et administratives du Municipé.

c) attirer les capitaux privés et stimuler l'organisation de sociétés d'économie mixte.

d) poser et résoudre de façon objective les problèmes essentiels du Municipio en utilisant de préférence des accords, des conventions, des consortiums ou des contrats multilatéraux.

e) réorganiser, renforcer l'efficacité et moderniser l'administration locale.

Art. 4º "L'Opération Rio Bonito" obéira aux principes fondamentaux de l'autonomie municipale consacrés dans la Constitution Fédérale, et se réalisera suivant des techniques de décentralisation rationnelle et de municipalisation progressive.

Art. 5º Les objectifs visés par l'"Opération Rio Bonito" seront atteints à l'aide des mesures suivantes:

a) création d'une Commission de Planification destinée à établir le plan de Développement Économique et Social du Municipio — (Opération Rio Bonito);

b) vote d'un Fonds Spécial constitué par des ressources affectées à des œuvres, des entreprises, des services et éventuellement, à d'autres initiatives de l'"Opération Rio Bonito";

c) établissement d'un système multilatéral d'accords, de conventions et de contrats dans la forme prévue par la présente Loi et les Actes Subséquents et Complémentaires.

d) vote des lois spéciales exigées par l'ampliation, la révision périodique, les développements, les adaptations ou les modifications de l'"Opération Rio Bonito" et des projets s'y rapportant;

e) exécution des normes ou des mesures instituées par le Système des Actes Complémentaires;

f) vote de la Loi Spéciale relative au système financier adopté pour l'exécution des plan et des projets de l'"Opération Rio Bonito";

g) établissement d'un Plan des Oeuvres, des Entreprises et des Services accompagné d'un Tableau analytique de leurs Budgets respectifs;

h) Plan Directeur de la Ville;

i) Création de la Commission Municipale de Développement et d'Administration de l'"Opération Rio Bonito";

j) Rationalisation de l'appareil gouvernemental et administratif du Municipio de Rio Bonito, au Moyen de réformes de base et de procédés de décentralisation, de simplification et de coordination;

k) Encadrement de l'"Opération Rio Bonito" dans le système Général de l'"Opération Rio de Janeiro", comme l'une de ses projections décentralisées.

Art. 6. L'"Opération Rio Bonito" devra, au cours de sa première phase, être exécutée en cinq exercices consécutifs obéissant aux principes et aux préceptes fondamentaux de la présente Loi.

Planification Municipale

Art. 7. Le Système des Actes Complémentaires auquel se réfère l'item II de l'art. 2, comprendra, principalement, les mesures suivantes:

I — Loi de Planification Municipale; II — Crédit de Commandos de Productivité.

Art. 8.º La Loi de Planification Municipale établira les normes juridiques et le régime de fonctionnement de l'"Opération Rio Bonito" en considérant les deux secteurs fondamentaux suivants: I — Oeuvres, Entreprises et Services, destinés avant tout au développement économique et social du Municipio; II — Programme Spécial d'Améliorations Urbaines (Plan Directeur de la Ville).

§ 1 — La Loi de Planification Municipale fixera les délais, elle établira, en termes quantitatifs (kilowatts, tonnes, kilomètres, mètres cubes, etc....) les objectifs à atteindre, ainsi que les tâches respectives des Oeuvres, des Entreprises et des Services participant à l'"Opération Rio Bonito".

§ 2 — La Loi de Planification Municipale contiendra, entre autres, des dispositions sur la réorganisation administrative du Municipio, la rationalisation des impôts et la codification en général.

Commandos de Productive

Art. 9. Les Commandos de Productivité institués par le Système des Actes Complémentaires sont chargés d'accompagner et de contrôler l'exécution des plans et des projets de l'"Opération Rio Bonito".

Paragraphe unique. En plus des autres objectifs, les Commandos de Productivité devront, dans un régime d'ample coopération avec l'initiative privée, planter des techniques et des méthodes rationnelles de travail visant à l'élévation des coefficients de productivité, d'économie et d'efficacité.

Art. 10. Le Système des Actes Complémentaires s'étendra aux propositions, aux mesures législatives, et à toutes les initiatives destinées à la pleine exécution du Programme des œuvres, des entreprises et des services en général, et du Programme Spécial d'Améliorations Urbaines, en particulier.

Schema fondamental

Art. 11. Pour rendre effectif le développement économique et social du Municipio, l'"Opération Rio Bonito" mobilisera les ressources, dans le but de résoudre les problèmes fondamentaux suivants:

- a) industrialisation intensive du Municipio;
- b) électrification de la Capitale et des Districts;
- c) développement planifié de l'agriculture, de l'élevage et du reboisement;

- d) conservation des sols et irrigation;
- e) réorganisation agraire et utilisation des surfaces improductives;
- f) amplification et modernisation des moyens de transport et de communication;
- g) amélioration des conditions de vie et élévation des niveaux culturels de la population;
- h) assainissement et urbanisme;
- i) exploitation industrielle du tourisme;
- j) études et relevés de plans, recherches, investigations scientifiques et technologiques.

Art. 12. Les objectifs généraux de l'"Opération Rio Bonito" seront atteints par la solution graduelle des problèmes fondamentaux cités dans l'article précédent, au moyen des œuvres, des entreprises et des services indiqués plus loin. Leur réalisation nécessite: a) une entente rigoureuse et une parfaite articulation entre les initiatives, les projets et les plans d'électrification, d'industrialisation, d'expansion de l'agriculture et de l'élevage, etc.... b) le révèlement de la carte aérophotométrique et des cartes dédologiques du Municipio; c) l'élaboration et l'exécution coordonnée du Programme Spécial d'Améliorations Urbaines de Rio Bonito (Plan Directeur de la Ville), suivant des règles de priorité et un ordre d'urgence pré-établis.

Oeuvres, entreprises et Services

Art. 13. Les œuvres, entreprises et services auxquels se réfère l'article précédent constituent la première phase de l'"Opération Rio Branco", sans préjudice d'autres mesures, à condition qu'elles se placent dans le cadre des objectifs prévus aux articles 10, 11, 12, 14 et 15, et qu'elles soient destinées à compléter, à amplifier ou à perfectionner le Plan général de Développement Economique et Social du Municipio (Œuvres, Entreprises et Services Municipaux; Programma Spécial d'Améliorations Urbaines; Plan Directeur; Commandos de Productivité et autres initiatives du Système des Actes Complémentaires).

Plan Directeur de la Ville

Art. 14. Le Plan Directeur de la Ville — une des composantes de l'"Opération Rio Bonito" — constitue un ensemble d'améliorations urbaines à réaliser progressivement, grâce à une utilisation efficace des ressources financières et à l'assistance technique.

Art. 15. Les Œuvres et Services de première urgence et de grande priorité du Plan Directeur de la Ville rechercheront dans d'ordre suivant la solution des problèmes urbains de la capitale municipale et des districts: adduction d'eau; réseau d'égouts sanitaires; énergie électrique, fermes, jar-

dins et métairies de la "ceinture verte" pour l'alimentation de la population; abattoirs et frigorifiques; marchés; ponts et routes avec péage; moyens de communication entre les districts; hôpitaux et maison de santé; maternités; écoles techniques et professionnelles; coopératives; bois et parcs forestiers; hôtels; habitations populaires.

Consortium Intermunicipal et projections locales

Art. 16. La Préfecture Municipale de Rio Bonito, après avoir entendu le Conseil Municipal, prendra les mesures nécessaires à la création d'un Consortium Intermunicipal unissant dans une même communauté d'intérêts les Municipes de Araruama, Cachoeiras de Macabú, Itaboraí Saquarema, Silva Jardim, Maricá et Rio Bonito.

Art. 17. Le Système des Actes Complémentaires (item h, article 2) établira les directives et les normes réglementant le Consortium Intermunicipal en fonction des objectifs spécifiques et des intérêts communs des Municipes associés.

Art. 18. L'"Opération Rio Bonito" qui embrase la totalité du Municip se fera au moyen de Projections Locales décentralisées avec pour chacune une dénomination spécifique et des ressources propres.

§ 1 — Sont déjà instituées les Projections Locales suivantes de l'"Opération Rio Bonito":

I — Rio Bonito.

II — Imbiara.

§. 2 — A chaque Projection Locale de l'"Opération Rio Bonito" correspondra un nombre déterminé de projets, d'entreprises, d'oeuvres et de services dûment coordonnés.

Investissements — Lois financières

Art. 19. Dans l'organisation de l'"Opération Rio Bonito", la technique de municipalisation des œuvres, des entreprises et des services devra être appliquée à tous les cas le permettant; de même, devra être prévu le transfert des revenus et des charges de l'Union et de l'Etat du ressort du Municip.

Art. 20. Aux Coopératives, aux Associations Rurals, Industrielles et Commerciales, aux Banques et Sociétés Privées compétentes, sera assuré droit de collaborer ou de participer à l'"Opération Rio Bonito", conformément aux clauses et conditions établies par le Système des Actes Complémentaires.

Paragraphe unique. La participation de Coopératives, d'Associations Rurales, Industrielles et Commerciales, de Banques et d'Entreprises Privées à l'"Opération Rio Bonito" est soumise à l'acceptation les bases et des directives de la présente Loi, ainsi que, à celle des principes, des règles, des normes et des procédés établis par le Système des Actes Complémentaires.

Art. 21. La Loi Financière de l'“Opération Rio Bonito” consignera des ressources nécessaires à son exécution, en observant les règles de priorité suivantes relatives aux œuvres, aux entreprises et aux services:

- a) plus grande rentabilité;
- b) plus grand intérêt économique national, régional, municipal;
- c) plus grand intérêt social.

Art. 22. L'“Opération Rio Bonito” constituera une annexe spéciale du Budget Général du Municipé.

Paragraphe unique. A l'annexe citée seront incorporés les pourcentages de 10, 30 et 50% dans le cas de participation du Municipé au Système Général des Projection Régionales et Locales de l'“Opération Municipé” (Secteur de l'Etat), ainsi que, en appendice, les Budgets des Compagnies, des Sociétés Mixtes ou des Entreprises créées pour la pleine réalisation de l'“Opération Rio Bonito”.

Art. 23. Toutes les modalités des dépenses et des investissements sélectionnés de l'“Opération Rio Bonito”, en ce qui concerne la partie placée sous la responsabilité directe de la Municipalité, seront établies et réglementées par la Loi Financière.

Financement

Art. 24. Le financement de l'“Opération Rio Bonito” sera assuré à l'aide des ressources suivantes:

- a) dotations budgétaires consignées dans le Budget Général du Municipé, d'un montant jamais inférieur à 20 % de la ôposition Budgétaire Annuelle;
- b) dotations budgétaires consignées dans le Budget Général de l'Etat tant que l'“Opération Rio de Janeiro” n'a pas reçu d'exécution — (L'“Opération Rio de Janeiro” est une Projection Régionale dans le secteur de l'Etat de l'“Opération Municipé” envisagée sur le plan national);
- c) produit de l'“Opération de crédit, en accord spécial avec la Banque du Brésil S. A., la Banque Nationale de Crédit Coopératif, les Caisse Economiques; la Banque Nationale de Développement Economique;
- d) produit du recouvrement de la Contribution de Amélioration suivant les termes de la réglementation à promulger par la préfecture 60 jours après la publication de cette Loi;
- e) la quotité de l'Etat dû par “Etat au Municipé (Art. 20 de la Constitution de l'Etat de Rio de Janeiro (Opération Rio de Janeiro) n'a pas reçu un décret Fédérale), tant que le Plan de Développement Economique et Social but d'application;
- f) pourcentage de l'impôt sur les Industries et sur les Professions suivant les termes de la réglementation à promulger par la Préfecture 60 jours après la publication de cette Loi;

g) intérêts des comptes spéciaux de l'"Opération Rio Bonito" ouverts dans les établissements de crédit déjà cités pour le dépôt et le mouvement des ressources prévues dans cette Loi;

h) révision et modernisation du Système des Contributions du Municipé, le produit de l'augmentation du recouvrement étant affecté à l'"Opération Rio Bonito";

i) taxes, emoluments, revenus et bénéfices découlant de l'exécution des contrats, etc. des réalisations de l'"Opération Rio Bonito";

j) la part spéciale de l'"Odération Rio de Janeiro" (Plan de Développement Economique et Social des Municipes de l'Etat de Rio de Janeiro) affectée au Secteur de Rio Bonito, par jamais inférieure à cinquante pour cent (50 %) du total prévu pour l'"Opération Rio Bonito", suivant les termes de sa Loi Financière spécifique;

k) dotations consignées dans le Budget Général de l'Union à obtenir pour l'"Opération Rio Bonito" par les représentants de l'Etat de Rio ou Congrès National;

l) affectation d'une partie de la cote de l'impôt sur le Revenu destinée annuellement au Municipé, aux œuvres, aux entreprises et aux services de l'"Opération Rio Bonito";

m) revenus éventuels; taxes particulières e taxes additionnelles.

Art. 25. Le Pouvoir Exécutif Municipal doit provoquer, dès à présent, des ententes, et signe des accords ou des conventions avec l'Etat, les Autarchies, les Sociétés d'Economie Mixte, les Banques, les Associations Rurales, Industrielles et Commerciales, les Coopératives et les Entreprises privées, pour établir un schéma de financement mixte de l'"Opération Rio Bonito", fixant les conditions, la nature et l'importance de leurs participations respectives.

Art. 26. Le Pouvoir Exécutif est autorisé à contracter des emprunts destinés au financement de l'"Opération Rio Bonito" des plans et des projets qui en font partie, suivant les termes, les conditions, le volume et les délais par la Loi Financière.

Art. 27. Pour garantir les emprunts et afin de renforcer le financement du Plan des Oeuvres, des Entreprises et des Services, le Pouvoir Exécutif est autorisé à conclure des ententes avec le Secrétariat des Finances de l'Etat, dans le but de faciliter l'émission des "Apolices et des Obligations de l'"Opération Rio Bonito", le Gouvernement les acquelant jusqu'à concurrence de 75.000.000,00 de cruzeiros (soixante quinze millions de cruzeiros).

Paragraphe unique. L'amortissement et le rachat de cette cote spéciale par la Préfecture de Rio Bonito seront effectués suivant la Convention Spéciale prévue dans l'"Opération Rio Bonito", dans les articles 31, 32 et 33.

Art. 28. Le Pouvoir Exécutif est autorisé à signer des contrats pour l'acquisition, même à l'extérieur, du matériel et de l'équipement indispensables à l'exécution de l'"Opération Rio Bonito", secteur municipal de l'"Opération Rio de Janeiro".

Art. 29. Le Pouvoir Exécutif est autorisé à contracter ou à constituer, dès à présent, une Commission Technique destinée à procéder à la révision du Système des Contributions du Municipio et à l'élaboration du Code s'y rapportant.

Paragraphe unique — Le Pouvoir Exécutif etc autorisé, également, à rassembler et organiser les projets relatifs aux instruments légaux ou conventionnels mentionnés dans les articles 6, 7 et 8.

Art. 30. Est ouvert un crédit spécial de 200.000,00 Crs. (deux cent mille cruzeiros) destiné aux travaux préliminaires de préparation de l'"Opération Rio Bonito" et aux premières activités de la Commission de Planification citée au paragraphe a de l'article 5 (Etudes et relevés techniques et économiques).

Comission de Planificación

Art. 31. La Comission de Planification sera composée de 9 (neuf) membres nommés par Décret de l'Exécutif Municipal, sur une liste envoyée au Conseil Municipal, ces membres étant choisis parmi des techniciens et des représentants des classes de producteurs et d'ouvriers.

Paragraphe unique. Les fonctions de Membre de la Comission ont un caractère civique et ses membres ont droit à aucune rémunération, leurs services étant considérés comme honorifiques.

Administration de l'"Opération Rio Bonito"

Art. 32. Quatre vingt dix jours (90) après la clôture des travaux de la Commission de Planification (Article 5, a, Art. 31 e § unique) l'Administration Rio Bonito", entrera en fonction.

Art. 33. L'Administration de l'"Opération Rio Bonito" est instituée pour exécuter et coordonner les Oeuvres, les Entreprises et les Services qui en font partie (Commission Municipale de Développement).

Paragraphe 1. Le Préfet Municipal sera l'Administrateur Général de l'"Opération Rio Bonito" avec pour auxiliaires trois (3) assesseurs techniques.

Paragraphe 2. En ce qui concerne son Administration, la structure et le fonctionnement de l'"Opération Rio Bonito" seront établis par le Système des Actes Complémentaires et par les dispositions contenues dans le Réglement de la présente Loi.

Art. 34. Le Préfet Municipal, la Chambre Municipal, les Syndicats des classes, les Coopératives, les Associations Rurales, Récréatives et Sportives du Municipio, ainsi que les personnalités de Rio Bonito, s'adresseront à l'Assemblée Legislatrice de l'Etat, au Gouverneur de l'Etat et aux Partis Politiques, pour souligner l'intérêt d'un vote immédiat et de l'Opération Rio de Janeiro (Plan de Développement Economique et Social de l'Etat de Rio

de Janeiro), dont les objectifs, les ressources et les mesures conditionnent la parfaite réalisation d'une de ses Projections decentralisées: — l'"Opération Rio Bonito".

Art. 35. Le Pouvoir Exécutif expédiera le Réglement de la présente Loi, soixante jours (60) après sa publication.

Art. 36. Cette Loi entrera en vigueur à la date de sa publication, toutes dispositions contraires étant abrogées. — *Araújo Cavalcanti et Wilson Kleber.*

Note du traducteur:

Au point de vue administratif, le Brésil comprend vingt Etats, cinq Territoires et le District Fédéral de Rio de Janeiro. Le Municipio est une division territoriale et administrative des Etats; le nombre des Municipes de chaque Etat est variable: Le Municipio de Rio Bonito se situe dans l'Etat de Rio de Janeiro. — *Alexis Maurin.*

"OPERATION RIO BONITO"

Une projection locale de l'"Opération Municipale"

Message aux projets et aux Conseillers Municipaux du Bresil

L'"Opération Rio Bonito" établit les bases et les lignes principales d'un nouveau système d'Administration planifiée, dont l'un des objectifs principaux est de "provoquer et d'accélérer le développement économique et social du Municipio".

Cette tâche fondamentale qui nécessite l'étude et l'évaluation du potentiel économique de Rio Bonito elle devra être réalisée en fonction du bien-être des 35.000 habitantes de Municipio, et de sa parfaite intégration dans le cadre du progrès général de l'Etat de Rio.

Cette opération représente donc la plus récente démonstration d'un nouveau style de Municipalisme apparu à São Lourenço, en Mai 1954, avec l'"Opération Municipale", et ses Projections Régionales et Locales.

Etant par ses caractéristiques une de ces Projections Locales décentralisées, l'"Opération Rio Bonito" vient, effectivement, perfectionner et renforcer les tendances révolutionnaires de Gouvernement et d'Administration Municipale contenues dans le système général de l'"Opération Municipale".

Pour ce motif, et en vertu de l'originalité, de la sagesse et de l'objectivité des solutions qu'elle préconise pour les problèmes fondamentaux de la Commune, l'"Opération Rio Bonito" devra, dans un avenir plus proche qu'en ne le présume généralement, être l'objet d'une analyse rigoureuse et d'amples débats dans beaucoup de Préfectures et de Chambre du Pays, dans les Assemblées Législatives, les Cercles Universitaires et Gouvernementaux de l'Union et des Etats.

En résumé, l'“Opération Rio Bonito” représente une conception audacieuse et dynamique de l'Administration Municipale; elle implique l'établissement d'un régime de planification; la participation du Municipio — à une échelle sans précédent — au Budget Général et au budget des Changes de l'Union; une meilleure entente avec l'Administration de l'Etat et, pour les organismes et les autorités de l'Etat une façon plus satisfaisante de traiter les problèmes locaux; la création d'un Consortium Intermunicipal qui réunira les Municipalités voisines dans une même communauté d'intérêts, multipliant ainsi leur potentiel de travail et le rendement de l'effort accompli en commun; un programme scientifiquement établi, pour œuvres, les entreprises et les services susceptibles d'engendrer des richesses; l'établissement d'un Plan Directeur de la Ville qui groupera les conceptions d'urbanisation les plus avancées; elle implique aussi des accords, des conventions et des contrats multilatéraux, une rationalisation administrative et une active collaboration populaire; autrement dit l'“Opération Rio Bonito” représente toutes les activités, les initiatives, les mesures législatives qui définissent et caractérisent une Projection Locale de l'“Opération Municipale”.

Le trait le plus important de l'“Opération Rio Bonito” réside dans le fait que, techniquement, économiquement et financièrement, elle est entièrement réalisable: cette conclusion résulte de l'analyse de sa structure, de ses caractéristiques techniques, des secteurs et des projets qui en font partie, et surtout de l'estimation des ressources budgétaires et extra-budgétaires destinées à son financement.

Les exigences du développement national et régional — exigences financières, administratives ou même simplement techniques — nécessitent d'énergiques mesures et, simultanément une prise de position en face de revendications généralisées que constituent pour l'Union et pour les Etats un motif de grave appréhension. C'est le cas, entre autres, de la Campagne Municipaliste qui, malheureusement, prend chaque jour davantage les étranges proportions d'un vaste mouvement organisé contre l'Union, cible préférée des plaintes et des revendications de toutes sortes. L'“Opération Rio Bonito” réagit contre cette déformation des tendances et cette dénaturation des buts de la Campagne. L'“Opération Rio Bonito” repousse changement d'orientation, nettement démagogique; elle reconnaît et proclame la haute priorité des problèmes et des intérêts de l'Union qui, de toute évidence, sont les problèmes et les intérêts du Brésil.

Les revendications des partisans de la Municipalisation qui se répercutent le plus directement sur la structure économique de la Fédération se traduisent par des propositions relatives à une nouvelle distribution des revenus. A ce sujet, les Préfets, les Conseillers Municipaux, les techniciens, les hommes politiques reconnaissent la nécessité d'une lécision urgente réglant les sérieuses divergences qui opposent de façon indiscutable les intérêts de l'Union, des Etats et des Municipios. C'est le vieux conflit que les théoriciens d'un fédéralisme dépasse feignent d'ignorer lorsque entrent en opposition les aspirations de ces diverses Institutions, chacune d'elles réclamant une participation plus grande au produit des revenus. Dans le cas d'une nouvelle discrimination des rentes par exemple l'antagonisme des intérêts

est flagrant, l'Union, les Etats et les Municipes cherchant à diviser entre eux le produit de la contribution arrachée aux contribuables en se basant sur des critères empiriques et superficiels qui perpétuaient les injustices bien connues que les Municipalités ne cessent de dénoncer. Les Etats de leur côté ne sont pas satisfaits, et tous se présentent comme déficitaires, réclamant à juste titre, une part plus grande des revenus publics. Jusqu'à maintenant les Etats sont en retard pour le paiement des quotités constitutionnelles de 30% de l'excédent de la Contribution de l'Etat (Art. 20 da "Carta Magna"). La situation financière des Etats est telle, actuellement, qu'aucun d'eux n'est en mesure de remplir ses obligations envers les Municipes, en ce qui concerne cette disposition constitutionnelle. Aucun élément de la Fédération ne se considère comme satisfait de la part de l'impôt qui lui est attribuée. Mais alors que personne ne s'inquiète des Etats, il existe un mouvement revendicatif de proportions inédites tendant à faire bénéficier les Municipes des dépenses de l'Union. Les impôts de base: impôt sur le revenu et impôt de consommation, sur lesquels se fonde la sécurité budgétaire de l'Union, sont les plus visés.

Bien que l'une de ses fins principales soit le renforcement financier du Municipio, l'"Opération Rio Bonito" a été conçue de façon à pouvoir atteindre cet objectif sans aucun sacrifice simple, consiste à utiliser rationnellement toutes les forces de la coopération inter-gouvernementale et inter-administrative dans le recours aux financements par le Gouvernement et les capitaux privés, dans la rationalisation des contributions et dans la recherche d'une participation populaire effective.

Quant à l'Union, bien ses charges et ses responsabilités soient les plus lourdes, personne ne songe à la défendre; c'est "la poule aux œufs d'or". Dans les cercles municipalistes où la démagogie est poussée à l'extrême, déblatérer contre l'Union est devenu une habitude élégante; à part quelques exceptions connues, aucun orateur, aucun leader n'obtiendra du succès devant les masses semi-ignorantes si son exorde n'est précédé d'une attaque contre le Gouvernement Fédéral. C'est une véritable manie de critiquer violemment l'Union et ses organismes; cependant tous se tourment vers elle et en attendent tout, y compris le miracle de l'équilibre financier et du développement économique. A ce sujet également l'orientation exclusivement technique de l'"Opération Rio Bonito", malgré les risques d'impopularité, réaffirme l'impérieuse nécessité d'une collaboration avec le Gouvernement Fédéral et avec les grandes entreprises industrielles de l'Etat Brésilien: la Petrobras, la Compagnie Sidérurgique Nationale, la Fabrique Nationale de Moteur, la Compagnie Nationale des Alcalis, la Compagnie Hydro-électrique de São-Francisco, la Compagnie "Vale do Rio Doce", la Banque Nationale de Développement Economique et tant d'autres institutions importantes dont l'Etat est responsable.

Après un examen impartial des problèmes dont il est question — développement national et régional d'une part, renforcement économique et social des Municipes d'autre part — nous devons convenir qu'il faut résoudre en fonction de l'impératif de survie de la Fédération et des principes de collaboration réciproque et de soutien mutuel. Le Brésil réclame des solutions

techniques, scientifiques, et en même temps justes. Ceci implique la réalisation d'études profondes et définitives non encore effectuées. La redistribution des revenus est un cas typique sus lequel, au lieu de ces études indispensables, existent seulement des opinions exaltées et des revendications exacerbées. Nous continuons à vivre dans un cercle vicieux: on sacrifie les questions municipales pour attribuer les ressources aux "problèmes de base", a ce que l'on appelle des "questions supérieures", mais d'un autre côté on sacrifie ces mêmes "questions supérieures" parce que les problèmes d'importance moindre — en particulier le problème municipal — nécessitent chaque jour davantage de ressources normalement destinées par leur nature à des questions fédérales. Les programmes régionaux de valorisation économique (Bale do São-Francisco, Polygone de la Sécheresse, par exemple) ont été sacrifiés parce qu'une part substantielle des ressources attribuées à de tels programmes a été employée sans une planification convenable, au lieu d'être concentrée dans les entreprises essentielles ainsi que l'ont prévoient les dispositions constitutionnelles. Personne de pource, de bonne foi, nier l'effort tenté par l'Union en faveur du secteur municipal.

Le Budget Fédéral a été sacrifié dans ses fins spéciifiques, précisément parce qu'une bonne partie de la recette fédéral (destinée à des questions fédérales) a été détournée vers des œuvres et des services municipaux, sans aucune garantie pour les intéressés étant donné l'intermittence du vote des ressources et sa subordination à des objectifs électoraux dans la majorité des cas. En plus de cela, les Etats pauvres et de peu d'importante tels que le Piauí, le Maranhão, le Nort-Est en général — sont laissés en arrière lors de la répartition des crédits et totalement oubliés dans les plans des investissements fédéraux, au bénéfice des Etats économiquement et politiquement plus puissants. Le vieux proverbe "les ruisseaux coulent toujours la mer" est parfaitement illustré par la canalisation permanente des dessources, des investissements, des crédits, des initiatives diverses vers les zones de plus grande densité économique, des zones de concentration du pouvoir. "Mutatis Mutandis" la situation des Municipes est encore pire; sur 2.500 Municipes 80 environ obtiennent quelque chose: ce sont les grandes Préfectures qui jouissent d'un certain prestige politique. Les autres — c'est à dire la presque totalité des Municipes — se tiennent pour satisfait avec dix pour cent de la cote de l'Impôt sur le revenu. Le Municip de Rio Bonito est un de ceux qui se trouvent dans cette pénible situation.

Cependant, et ceci est une des contradictions et un des paradoxes de la civilisation brésilienne, la tendance du législateur est de consacrer sans cesse de plus grandes ressources à des services et à des œuvres à caractère municipal. Mais cette distribution est illogique et antinationale; les secours, les contributions, les subventions divers qui grevent le Budget Fédéral, ainsi que les accords et les conventions passés entre les Ministères et les Municipalités n'obéissent à aucun plan d'ensemble; c'est l'empirisme total; c'est la dissipation massive des capitaux, c'est la multiplication des petits "profits" apparents; c'est la prolifération des initiatives insignifiantes. Pris isolément aucun problème fondamental n'est résolu; néanmoins l'ensemble des dépen-

ses se traduit par quelques miliards de cruzeiros gaspillés sans aucun profit pour le Pays, et ce qui est pire, sans aucun avantage appréciable pour les populations de l'intérieur.

Pourquoi alors ne pas organiser au bénéfice des Municipes un plan d'ensemble garanti par une recette fédérale spéciale, et même par des ressources extra-budgétaires et des capitaux privés ? Les Municipalités disent, avec raison, du'elles se refusent à mendier. Mais comment parviendront-elles à un résultat si elles n'imposent pas au Gouvernement Fédéral un programme général de valorisation du Municipé dont une foi redrait obligatoire l'exécution à l'aide de conventions avec la Préfecture et les Consortiums Municipaux, programme dans lequel seraient concrétisées leurs principales revendications ? Ceci avec la garantie légale, fournie par une législation convenablement adaptée, que les ressources seront distribuées et utilisées durant cinq années consécutives en régime de décentralisation intégrale, ainsi que le préconise l'"Opération Municipé".

Les leaders municipalistes se trompent grossièrement lorsqu'ils pensent que, grâce à la Constitutionnelle pour laquelle ils luttent en vue d'obtenir une nouvelle distribution des revenus, tous les problèmes seront résolus sur le plan municipal. Il faut ne pas avoir la notion exacte de la réalité en matière de contributions et de finances pour se bercer d'une semblable illusion. Dans l'hypothèse, Où par aventure, ces propositions seraient victorieuses, les Municipes recevront un peu plus au cours des premières années; celles qui reçoivent actuellement 700.000 cruzeiros en obtiendront peut-être un million quatre cent mille. Les difficultés s'aggraveront néanmoins; dès à présent la dévalorisation des salaires et de la main d'œuvre, du prix des matériaux de construction, de l'équipement, etc.... tous ces facteurs négatifs d'une conjoncture inflationniste, se sont chargés d'annuler à l'avance les avantages supposés. Il est même surprenant que ces leaders s'emploient de telle façon à rechercher une solution empirique que, dans la pratique, va se révéler un simple paliatif. Suivant les termes dans desquels elle a été discutée, la discrimination des revenus est la panacée, la grande illusion du Municipalisme. Une véritable discrimination des revenus n'a pas encore été étudiée avec le sérieux nécessaire, avec un écrit de justice, avec une rigueur scientifique, de façon à ce que cessent d'exister pour le Brésil le cercle vicieux précédemment cité toutes ces agitations revendicatrices permanentes et cette prolifération de espèces qui, sous prétexte de servir les démagogues et de tartufes de toutes Municipes, sont de véritables sanguins de leur économie, de voraces intermédiaires et dos trafiquants de l'influence politique.

Certains s'insurgent contre le contrôle technique et une orientation des projets de la part de l'Union comme s'ils étaient sincèrement convaincus que les Municipes Brésiliens pouvaient se passer d'assistance technique. Mais, l'assistance technique est nécessaire à tous, dans le monde entier. Nier cette nécessité pour les Municipes du Brésil serait une faute grave d'autant plus que cette assistance technique est une de leurs revendications principales. — Araújo Cavalcanti. — Wilson Kleber.

PARECERES

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Biblioteca Nacional — reorganização decorrente do Decreto-lei nº 8.679, de 1946. Não é defeso ao poder regulamentar ampliar a organização interna de órgãos públicos, ainda que essa organização provenha de ato legislativo. Estando a matéria contida na competência regulamentar, esta tem a sua atuação livre, não interferindo no caso a competência anterior. A alteração do direito positivo vigente, com absorção da competência então legislativa pelo poder regulamentar, tem como consequência a plenitude do seu exercício.

PARECER

I

O processo versa sobre a criação de uma Seção de Música na Divisão de Circulação da Biblioteca Nacional.

2. Informa-se que o setor objeto da desejada criação se acha funcionando de fato, precariamente, aberto à consulta pública, com cerca de 60.000 fichas catalogadas, sendo, assim, necessária a sua regularização.

3. A Divisão de Orçamento e Organização d'este Departamento, chamada a opinar, reconhece o interesse da criação proposta, a respeito da qual, aliás, não há controvérsia. Esta se situa, apenas, no que concerne ao ato criador — se lei ou decreto do Poder Executivo. E o motivo da dúvida decorre de que a reorganização da Biblioteca Nacional foi feita por ato materialmente legislativo — o Decreto-lei nº 8.679, de 18 de janeiro de 1946.

4. Embora não se desconheça que a organização interna dos órgãos pode ser feita por decreto, ou melhor, que essa organização é matéria de competência do Poder Executivo,

esbarra-se com a alegação de que a criação por decreto viria importar em modificação da lei reorganizadora, vale dizer, numa constitucionalidade, em face dos limites em que se contém o poder regulamentar.

5. Sobre esse aspecto da questão é que se deseja o meu pronunciamento.

II

6. A reorganização da Biblioteca Nacional, à época em que se efetuou (18 de janeiro de 1946), mesmo no que se refere à criação de seções e das respectivas funções gratificadas, não poderia ocorrer por ato regulamentar, já que, naquela ocasião, ainda vigorava o Estatuto dos Funcionários de 1939 (Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939), cujo art. 85 assim dispunha :

"Função gratificada é a instituída em lei para atender a encargos de chefia e outros que não justifiquem a criação de cargo" (grifei).

7. Em consequência dessa imposição legal, cuja crítica já formulamos em outra oportunidade (parecer emitido no processo nº 440-56, publicado no *Diário Oficial* de 18 de abril de 1956, à pág. 7.637), não havia como dispensar-se ato legislativo para aquelas criações.

8. Já o mesmo não ocorre após a vigência do atual Estatuto dos Funcionários (Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952), quando não mais se exige ato dessa natureza para a criação de funções gratificadas, como se pode verificar da redação do art. 147, por esta forma expressa:

"Gratificação de função é a que corresponde a encargo de chefia e outros que a lei determinar".

9. Dispenso-me de maiores considerações sobre a criação de tais funções por ato do Executivo, visto que já examinei exaustivamente a matéria no parecer a que se faz menção acima (item 7), o que, agora, é assunto pacífico.

III

10. Não me parece que, em face da alteração substancial quanto à criação de funções dessa natureza, oriunda de tratamento legislativo novo que se lhe dispensou, esteja o Poder Executivo impedido de exercer a sua competência, — em matéria, no caso, de âmbito estritamente regulamentar, — pelo fato de que, em observância à legislação vigorante quando daquela reorganização, esta se houvesse realizado por ato legislativo.

11. O que é defeso ao poder regulamentar é a disposição que extravasse dos lindes de sua atuação constitucionalmente delimitada, mas nunca se pode entender que a regulação de matéria no âmbito de sua competência lhe seja vedada, sob color de que, nessa interferência, infringe o princípio da hierarquia das leis, porque ato legislativo criara determinado número de funções gratificadas e não previra outras.

12. Se, no direito vigente, a criação é deferida ao poder regulamentar, não é lícito cerceá-lo, a pretexto de que, quando a matéria lhe fugia à competência, ato legislativo dispusera sem prever a necessidade de expansão dos serviços em função do interesse público. A absorção de competência pelo poder regulamentar, por força de alteração legislativa, deixa implícito que a sua atuação é livre, desde que confinada aos limites de seu exercício regular.

13. Nem de outro modo se poderia entender, sob pena de adstricção a formalismo injustificável e altamente pernicioso, sem qualquer interesse prático, quando há solução mais simples e rápida, de juridicidade inatacável.

14. A ampliação de serviços, para atender às necessidades administrativas, só seria inviável pelo meio propugnado se não fôsse ela matéria da alçada do poder regulamentar. Estando nesta compreendida, não há desvio de poder em efetivá-la pelo ato administrativo correspondente.

15. A organização interna da Biblioteca Nacional, oriunda de lei, tinha em vista as normas vigentes à época em que foi feita, que exigia ato legislativo para a sua concretização; com a posterior modificação do sistema legal, que passou a admitir a ampliação de órgãos internos por ato regulamentar, não há impedimento a que se exerça essa atividade, que se situa na esfera perfeitamente delimitada de sua competência, sob o injustificado

recepto de que se possa concluir pela usurpação de poder.

E' o meu parecer. S. M. J.

Rio de Janeiro, 10 de fevereiro de 1960. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Preenchimento de funções de referência inicial em séries funcionais de extranumerários mensalistas. Necessidade da prévia realização de provas públicas competitivas. A realização de concurso para ingresso no serviço público federal, salvo as exceções previstas em lei, é atribuição privativa do D.A.S.P., não podendo ser delegada a outro órgão da administração direta.

PARECER

I

O Ministério da Saúde pretende autorização para que o seu Departamento de Endemias Rurais admita extranumerários mensalistas em Tabela Numérica Especial, independentemente da prévia prestação de provas públicas pelos respectivos candidatos.

2. Argumenta-se com a premência de pessoal para atender às finalidades do Departamento e com o fato de não serem permanentes as funções em que se objetiva a admissão.

3. Sobre o pedido opinou a D. P. d'este Departamento, que entendeu, na espécie, dispensável a realização de provas para o ingresso naquelas funções, na forma do preceituado nos arts. 29 e 30 do Decreto-lei nº 5.175, de 7 de janeiro de 1943, acrescentando mais que a habilitação excepcional de que tratam esses dispositivos poderia ser feita por "delegação de competência da D. S. A. d'este Departamento para o de Administração do Ministério da Saúde".

4. A D.S.A., alegando a deficiência de pessoal e recursos orçamentários em que se encontra, concorda com a delegação sugerida, sem atentar para o fato de que, pelo pronunciamento da Divisão de Pessoal, acima resumido, a delegação se cingia apenas à competência para apreciar os títulos, documentos e atestados que substituiriam as provas públicas coletivas. Nada obstante, solicitou a D.S.A. d'este Departamento a minha audiência sobre o aspecto legal que a matéria envolve.

II

5. O princípio da seleção por concurso para ingresso em cargos de carreira ou séries funcionais, mesmo os mais modestos, é de salutar prática administrativa, possibilitando a todos acesso aos cargos e funções públicas, constituindo, por esse efeito, conquista definitivamente incorporada ao Estado de Direito. É o único meio democrático de recrutamento de pessoal para os quadros administrativos.

6. Não me parece que, no caso, devam dispensar-se provas públicas para o preenchimento das funções de referência inicial das séries indicadas a fls. 4, a pretexto de que se trata de funções transitórias. A legislação, no que concerne à matéria, tem evoluído no sentido da exigência de provas públicas competitivas para ingresso em séries funcionais, abandonando as formas excepcionais de habilitação a que se referem os arts. 29 e 30 do Decreto-lei nº 5.175, de 1943.

7. Com o advento da Lei nº 2.284, de 9 de agosto de 1954, as funções de extranumerários mensalistas passaram todas a permanentes, em face da incidência do art. 1º daquele diploma legal, que os equiparou aos funcionários efetivos para todos os efeitos, satisfeito apenas o requisito de tempo de serviço.

8. Assim, a referência no art. 4º da Lei nº 3.483, de 8 de dezembro de 1958, a extranumerário mensalista de natureza permanente é redundante, pois não mais existem integrantes dessa categoria que ocupem funções transitórias.

9. No caso do processo, se, de fato, é conveniente a transitóridade das funções, a admissão deve ser feita como tarefeiro ou contratado, nunca na categoria de mensalistas, já que essa transitóridade seria apenas nominal, bastando que esses ocupantes possuíssem mais de 5 anos de serviço público, na forma do art. 1º e seu parágrafo único da Lei nº 2.284, de 1954, para que, desde o seu ingresso nas novas funções, fossem efetivados. E, então, mesmo intrinsecamente transitórias as funções, os seus ocupantes só as perderiam, em condições normais, com a extinção delas, para ficarem em disponibilidade integralmente remunerada.

III

10. Firmado o ponto de que a admissão como extranumerário mensalista só pode ocorrer mediante prévia habilitação em provas públicas competitivas, pois que em caráter provisório se acha vedada (art. 4º, *caput, in fine*, da Lei nº 3.483, de 1958, citada), cabe examinar a viabilidade da delegação de compe-

tência do D.A.S.P. a outras repartições para a realização de tais provas.

11. A centralização, neste Departamento, de concursos para ingresso no serviço público federal, não só deriva da legislação específica (Decreto-lei nº 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, art. 2º, alínea a, e Regimento do D.A.S.P., aprovado pelo Decreto nº 41.955, de 3 de agosto de 1957, art. 2º, nº IV), como é de alto interesse para a uniformidade de critérios seletivos adotados no recrutamento de pessoal para a administração direta. A lei (Decreto-lei nº 8.323-A, de 1945) e o Regimento do D.A.S.P. (Decreto nº 41.955, de 1957) só admitem as exceções relativas ao pessoal das Secretarias do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do magistério e da magistratura, além de outros casos previstos em lei.

12. Em consequência, não há como permitir delegação de competência para a realização dessas provas, que, tirante os casos acima enumerados, é da alcada privativa deste Departamento.

13. Trata-se de uma das mais importantes prerrogativas outorgadas a este órgão, em benefício do sistema do mérito, embora se reconheça que as verbas orçamentárias votadas para esse fim estão muito aquém das reais necessidades com que luta o D.A.S.P. para efetivar o seu programa de seleção.

14. O modo de obviar o impasse, entretanto, não é o da delegação de competência, que se me afigura ilegal, além de extremamente inconveniente, mas o de aumentar a alocação orçamentária para esse fim.

E' o meu parecer. — S.M.J.

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 1959. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Direito disciplinar. A multa como penalidade autônoma. Interpretação dos arts. 201, nº II, e 205, parágrafo único, do Estatuto dos Funcionários.

PARECER

I

A indagação que me é dirigida destina-se a esclarecer se a pena de multa, prevista no art. 201, nº II, do Estatuto dos Funcionários (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952),

tem aplicação autônoma, ou se sómente é imposta por conversão de outra penalidade (suspensão), na forma do parágrafo único do art. 205 do referido Estatuto.

2. A consulta se origina de processo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, onde a penalidade foi infligida sem que, antes, houvesse a imposição da pena de suspensão, vale dizer, cominou-se multa diretamente, não estando a espécie enquadrada na literal disposição do citado parágrafo único do artigo 205 do diploma básico dos funcionários, assim redigido :

"Quando houver conveniência para o serviço, a pena de suspensão poderá ser convertida em multa na base de 50% por dia de vencimento ou remuneração, obrigado, neste caso, o funcionário a permanecer em serviço".

3. A D.P. deste Departamento tem dúvidas sobre a aplicação autônoma da pena de multa, motivo por que sugeriu a minha audiência sobre a matéria.

II

4. A pena de multa cominada diretamente se acha consagrada em vários sistemas legislativos e encontra partidários na doutrina alienígena.

5. MARCELO CAETANO (*Manual de Direito Administrativo*, 3ª edição, 1951, págs. 506 e 507) divide as penas disciplinares em duas categorias: corretivas e expulsivas. As primeiras se destinam a estimular os servidores públicos no melhor cumprimento dos seus deveres funcionais; as outras têm por objetivo o afastamento definitivo do funcionário, cuja transgressão de tais deveres importa em sua incapacidade para o exercício da função pública. Subdividem-se as penas corretivas, segundo o emérito tratadista, em morais, pecuniárias e profissionais. As expulsivas não têm subdivisão.

6. Bem semelhante é a classificação de OTTO MEYER (*Le Droit Administratif Allemand*, edição francesa do autor, Paris, 1906, volume IV, págs. 79 e 80), que divide as penas disciplinares em corretivas e depurativas (*Zuchtdisciplin und reinigende Disciplin*). São, para ele, penas corretivas: a advertência, a repreensão, a multa e a suspensão. A disciplina depurativa se exerce pela exclusão do serviço, ou seja, pela perda da função pública.

7. Como adverte THEMISTOCLES CAVALCANTI (*O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico*, Borsói, 1958, Tomo II, pág. 249), "em todas as legislações, com maior ou menor

extensão, pode-se dizer que vigoram as mesmas classificações".

8. A multa é pena pecuniária, com o objetivo de disciplina corretiva. Mais branda que a suspensão, que importa na perda dos vencimentos e consequente não contagem como tempo de serviço dos dias de sua duração, pois que é vedado ao servidor comparecer ao trabalho, a multa a que se refere o Estatuto dos Funcionários corresponde à perda de 50% do vencimento ou remuneração, com a obrigação de comparecer ao serviço, assegurando-se, por esse efeito, a contagem integral dos dias de aplicação como de efetivo exercício.

9. O nosso direito disciplinar não foi feliz quanto à caracterização da pena de multa, deixando entrever-la como imposição decorrente da conversão de outra penalidade (suspensão), "quando houver conveniência para o serviço" (parágrafo único do art. 205 do Estatuto dos Funcionários). A interpretação literal do texto citado leva à conclusão de que não seria de aplicar a penalidade autonomicamente.

10. Hermenêutica mais condizente com o espírito do direito disciplinar conduzirá, entretanto, ao meu parecer, a solução diversa.

11. Não há dúvida de que a pena foi prevista autonomicamente (art. 201, nº II, do Estatuto dos Funcionários), embora se não dispusesse sobre essa infilção direta, nem sobre a autoridade competente para cominá-la, ao contrário do que ocorre com todas as demais penalidades enumeradas no citado art. 201.

12. Essa omissão, todavia, não lhe retira a caracterização de pena autônoma, como procurarei demonstrar.

13. O simples fato de ser prevista a sua existência na enumeração taxativa do artigo 201 do vigente Estatuto dos Funcionários deixa claro que existe essa sanção disciplinar. A essa previsão se alia o disposto no parágrafo único do art. 205 do mesmo diploma legal, que prevê a conversão da pena de suspensão em multa, isto é, a conversão de uma penalidade em outra. Ora, a natureza das duas penalidades (suspensão e multa) é bem diversa nos seus efeitos. Se uma pena se converte em outra, de diferente natureza, é porque esta outra foi prevista e participa do mesmo sistema disciplinar. Logo, trata-se de duas penalidades diversas, cuja combinação dependerá da natureza do ilícito, ou da conveniência do serviço.

14. Nem seria defensável adotar-se, na fase atual da evolução do Direito, tão rançoso formalismo, que permitiria a aplicação de uma pena, por conversão de outra, sem autorizar a combinação dessa outra diretamente. Se há a conversão é porque a pena objeto da trans-

formação da primeira tem realidade ontológica. Não se trata, por conseguinte, de criação de sanção disciplinar, mas de imposição direta de pena expressamente prevista no sistema legal em vigor (art. 201, nº II, do Estatuto dos Funcionários).

15. Nem constituiria impasse a essa incidência direta o fato da omissão legislativa quanto à autoridade competente para impô-la. No caso da transformação, na forma do parágrafo único do art. 205 do Estatuto dos Funcionários, a competência é da mesma autoridade a quem cabia a cominação de suspensão; na hipótese de multa direta, será competente a autoridade indicada no art. 210, nº III, do Estatuto dos Funcionários, cuja alcada é prevista para a inflição de repreensão e suspensão até 30 dias, visto que tem competência para aplicar a pena imediatamente anterior à multa (repreensão) e posterior a ela (suspensão até 30 dias).

16. O Direito não é ciência estática, pois que em perpétua palingenesia, nem pode, impenunemente, afastar-se dos princípios de lógica e de bom senso.

17. Em face do exposto, afigura-se-me inteiramente jurídica e enquadrada nas normas que informam o direito disciplinar a espécie em exame, quando se aplicou autônomamente a pena de multa, sem apegar-se a formalismo condenável, que exige caminho transverso para a consecução do mesmo objetivo.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 7 de janeiro de 1959. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Estabilidade com fundamento no art. 261 do Estatuto dos Funcionários. Interpretação dêssse dispositivo. As normas constitucionais asseguram um mínimo de garantias, que podem ser ampliadas pelo legislador ordinário. Constitucionalidade do art. 261 do Estatuto dos Funcionários, que ampliou o princípio expresso no parágrafo único do art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Conceito de operações ativas de guerra e atividades de comboio e patrulhamento.

PARECER

I

Funcionário interino do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

(I.P.A.S.E.), desde 1 de abril de 1950, solicitou o reconhecimento de sua estabilidade, com fundamento no art. 261 do Estatuto dos Funcionários, juntando, para isso, certidões do 16º Regimento de Infantaria da 7ª Região.

2. E' a segunda vez que o processo vem a este Departamento, manifestando-se a D. P.. em ambas as oportunidades, contrariamente ao pedido formulado.

3. Nada obstante, como a jurisprudência administrativa tem vacilado na interpretação do citado art. 261 do Estatuto dos Funcionários, possibilitando, segundo esclarece aquela Divisão, soluções diversas para hipóteses análogas, pretende-se à minha audiência, a fim de que opine:

a) sobre o pedido de que trata o processo; e

b) quanto à "possibilidade de ser provocado reexame dos casos já solucionados mediante critério menos fiel à preceituação legal".

II

4. O art. 261 do Estatuto dos Funcionários, sobre cuja inteligência sou chamado a manifestar-me, tem a seguinte redação:

"Serão considerados estáveis os servidores da União que, integrando as Forças Armadas, durante o último conflito mundial, participaram de operações ativas de guerra ou de atividades de comboio e patrulhamento".

5. E' inegável a inspiração dessa norma estatutária no preceito contido no parágrafo único do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição, assim redigido:

"Serão considerados estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e Municípios que tenham participado das forças expedicionárias brasileiras".

6. Daí o se ter pretendido que, para a incidência do art. 261 do diploma básico dos funcionários públicos, era imprescindível que o beneficiário fosse servidor desde a data da promulgação daquele Ato, em face da expressão *atuais* consignada no apenso constitucional e tendo em vista, para os defensores dessa tese, que à lei ordinária é defeso ampliar garantias constitucionais, pois a estabilidade seria matéria de competência constitucional. Nesse sentido, CARLOS MEDEIROS SILVA, *Pareceres do Consultor Geral da República*, vol. V, páginas 283 e seguintes (parecer de referência 421-T, de 14 de junho de 1954); ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA, comentário *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 32, págs. 369 e se-

guintes; e meu antecessor, parecer no processo D.A.S.P. nº 6.141-55, *in Rev.* cit., vol. 43, páginas 356 e 357.

III

7. Não me parece, *data venia*, que seja de acolher-se a tese acima. Ao contrário do que se sustenta, o que a lei ordinária não pode é restringir as garantias constitucionais, mas ampliá-las não lhe é vedado. Como é pacífico, as Constituições estabelecem um mínimo de garantias, insuscetíveis de restrições, sendo livre, todavia, a atividade legislativa ordinária para ampliá-las, desde que, como é evidente, essa ampliação não fira, por qualquer motivo, um postulado constitucional, o que não seria o caso. Veja-se, ao propósito, o acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 4 de outubro de 1944, no Recurso Extraordinário nº 6.760 (embargos), Relator o Sr. Ministro Orozimbo Nonato, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 2, págs. 168 e segs. Também assim se manifestou o Dr. A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, quando da sua primeira investidura no cargo de Consultor Geral da República (Cf. *Pareceres do Consultor Geral da República*, volume único, 1955, págs. 137 e segs.).

8. Como adverte CARLOS MAXIMILIANO (Comentários à Constituição Brasileira, 5, edição, Freitas Bastos, 1954, vol. III, nº 586, pág. 175):

"A Constituição é a ossatura de um sistema de governo, um esqueleto de idéias e princípios gerais, que formam o núcleo, o credo, o dogma fundamental de um regime, o décalogo político de um povo. Não pode especificar todos os direitos, nem mencionar todas as liberdades. A lei ordinária, a doutrina e a jurisprudência completam a obra, sem desnaturá-la, revestindo, e não deformando, o arcabouço primitivo" (os grifos não são do original).

9. Não seria, por igual, de se vincular o art. 261 do Estatuto dos Funcionários ao parágrafo único do art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Embora este tivesse inspirado aquêle, corresponde a uma ampliação do dispositivo constitucional, pois, do contrário, seria concluir pela sua inocuidade, visto que o parágrafo único do art. 18 citado, disposição transitória, já tinha produzido seus efeitos, não havendo como reproduzi-lo no Estatuto seis anos depois.

10. Ademais, a estabilidade, como se sustentou, não é matéria de competência constitucional privativa. A Lei nº 2.284, de 9 de agosto de 1954, *verbi gratia*, é um desmentido

aos que se opõem a essa afirmação, pois confere estabilidade, em determinadas condições, a categorias funcionais que a Constituição não contemplara, ou só o fizera como disposição transitória, excepcionalmente (artigos 18, parágrafo único, e 23 do Ato das Disposições Transitórias). E nem por isso se impugnou a sua constitucionalidade, tendo sido aplicada por todos os tribunais do país, como é do conhecimento geral, inclusive pelos que se insurgem contra a tese ora sustentada.

IV

11. Estabelecido êsse princípio, isto é, a autonomia do art. 261 do Estatuto dos Funcionários em relação ao parágrafo único do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946, cuja constitucionalidade jamais foi impugnada, passo a examiná-lo de um modo geral, para, depois, situá-lo em face do pedido de que se originou a consulta.

12. O art. 261 se acha entre as Disposições Transitórias do Estatuto de 1952, motivo por que sua incidência só recaiu nos que, preenchendo os seus demais requisitos, eram servidores da União na data da entrada em vigor daquele diploma legal. E' a regra que deflui da natureza não permanente dessa disposição.

13. Além desse requisito, é imprescindível, para a sua aplicação, que o beneficiário, integrando as Fôrças Armadas, tenha participado, durante o último conflito mundial, de "operações ativas de guerra ou de atividades de comboio e patrulhamento".

14. Para o Ministério da Guerra, como se informa a fls. 33.

"Durante o último conflito mundial, o Exército participou de operações de guerra por intermédio da Fôrça Expedicionária Brasileira; quanto às atividades de comboio e patrulhamento, couberam à Marinha de Guerra e à Aeronáutica. As missões de vigilância e defesa do litoral brasileiro, executadas, durante o último conflito mundial, por unidades sediadas em terra, não devem ser consideradas como operações de guerra e, portanto, não estão amparadas pelo art. 261 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952".

15. Se, de um modo geral, o conceito de operações ativas de guerra não tem originado controvérsias, sómente se entendendo como tais as que decorreram da participação de fôrças expedicionárias brasileiras, há, no que concerne a atividades de comboio e patrulhamento, sérias divergências, já que também se tem en-

tendido que nelas se incluem as tripulações dos navios mercantes e missões de vigilância e segurança do litoral.

16. Não pode o exegeta, ao meu parecer, afastar-se da interpretação teleológica, recomendada, aliás, na nossa Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), que estabelece :

"Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum".

17. Ora, o objetivo a que visou o preceito legal interpretando outro não foi senão o de premiar os que, tendo integrado as Fôrças Armadas Brasileiras, contribuíram, com o risco da própria vida, para o esforço de guerra que o país empreendeu durante aquela conflagração mundial. É certo que não basta a colaboração pura e simples, mas indispensável é que essa cooperação se tenha exercido como integrante das Fôrças Armadas e que haja ocorrido, efetivamente, risco de vida. Daí, no meu entender, as expressões — operações ativas de guerra e atividades de comboio e patrulhamento, tôdas elas com evidente risco.

18. No conceito de operações ativas de guerra, de fato só se incluem, como também se me afigura, a participação nas fôrças expedicionárias brasileiras, pois que de nenhuma outra operação ativa bélica do Brasil, naquela oportunidade, se tem notícia.

19. Também me parecem procedentes as restrições do Ministério da Guerra, no que respeita às atividades do comboio. Estas só abrangem os tripulantes dos navios e das aeronaves de guerra, não alcançando os tripulantes dos navios mercantes comboiados. A razão dessa conclusão, ao meu ver, está apenas na restrição inserta no discutido artigo 261, que exige a integração das Fôrças Armadas, situação que, como é óbvio, não poderiam ostentar os tripulantes de navios da Marinha Mercante.

20. *De lege ferenda*, é evidente a injustiça da desigualdade de tratamento, pois tanto uns como outros corriam risco, sendo de acentuar, aliás, que maior era o perigo para os tripulantes dos navios mercantes, já que êstes, além de se não poderem defender por si sós, eram precisamente o objetivo do alvo do inimigo, que apenas pretendia a não chegada daqueles navios ao pôrto de destino, com a carga ou tropa que conduzissem. *De lege lata*, entretanto, o legislador entendeu de exclui-los, ao exigir a condição de integrante das Fôrças Armadas. Contra essa evidente discriminação legal, embora injusta, nada pode o intérprete senão lamentá-la.

21. Quanto ao patrulhamento, julgo, *data venia*, desacertada a orientação que vem de adotar o Ministério da Guerra, transcrita no item 14. As missões dessa natureza tanto se poderiam exercer no mar e pelo ar, adstritas apenas às unidades bélicas navais e aéreas, como em terra, pelo exército, não havendo por que distinguir entre as executadas em zonas de efetiva beligerância e as realizadas em serviços de vigilância e defesa do litoral brasileiro, ao tempo em que o país se encontrava em guerra com as nações do Eixo.

22. Patrulhar significa — guarnecer ou vigiar com patrulhas; rondar (Cf. CALDAS ALLETE, *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, 3º ed. atualizada; MORAIS SILVA, *Dicionário da Língua Portuguesa*, Lisboa, 1813; CÂNDIDO DE FIGUEIREDO, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, 4º ed.; LAUDELINO FREIRE, *Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa*; HILDEBRANDO DE LIMA e GUSTAVO BARROSO, *Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*, 9º ed.). Ora as missões de segurança e vigilância do litoral brasileiro, durante a última guerra mundial, se executavam exatamente pela ronda de patrulhas, na defesa de um eventual ataque inimigo. O risco existia em potencial, tanto mais que alguns navios mercantes brasileiros foram torpedeados nas proximidades das costas do país, como é do domínio público.

23. Não vejo, assim, como se excluirem dos benefícios do art. 261 do Estatuto dos Funcionários os que, na data da entrada em vigor daquele diploma legal, eram servidores públicos e participaram de atividades de patrulhamento no litoral brasileiro, quando o país se encontrava em guerra.

V

24. Na minha opinião, atento agora ao caso concreto objeto da consulta, o requerente tem direito aos favores do citado art. 261 do Estatuto dos Funcionários, pois é servidor interino do I.P.A.S.E. desde 1 de abril de 1950, como se informa no processo, e não resta a menor dúvida de que, integrando as Fôrças Armadas, participou de atividades de patrulhamento no litoral brasileiro, durante o último conflito mundial, conforme se verifica de várias certidões anexadas ao processo, com o que respondo à indagação contida na alínea a do item 3.

25. Relativamente à possibilidade de reexame dos casos já solucionados em divergência com as considerações acima, sobre a inteligência do mencionado art. 261 do diploma básico dos funcionários públicos, matéria sobre

que também sou chamado a opinar (item 3, alínea b), parece-me que nada impede essa revisão, desde que o ato tenha, efetivamente, ferido o espírito e o alcance daquele preceito legal.

E' o meu parecer. — S.M.J.

Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 1960. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Direito disciplinar — sua autonomia em relação ao direito penal. Entre os princípios que informam o direito disciplinar não se inclui o da reserva legal. Acidente ferroviário. Inquérito administrativo que concluiu pela responsabilidade do foguista, a que se cometera a atribuição de maquinista. Ausência de perícia do local e dos carros da composição. Falta de elementos que levem à convicção da responsabilidade do acusado. A prova testemunhal, única produzida contra o indiciado, não oferece segurança incriminatória, mormente em questão técnica, qual a do alegado excesso de velocidade da composição. Ilegalidade da Estrada em cometer atribuições de maquinista a ocupante de função de foguista. Transgressão do disposto no artigo 7º, § 3º, do Estatuto dos Funcionários.

PARECER

I

Em inquérito administrativo realizado pela Rêde de Viação Cearense, decorrente de desastre ferroviário ocorrido em 13 de dezembro de 1958, no ramal de Crato, concluiu-se pela responsabilidade do foguista, que exercia, quando do evento, as funções de maquinista da locomotiva da composição sinistrada.

2. Em consequência desse acidente, vieram a falecer 12 pessoas e 23 ficaram feridas, sendo avaliados os danos materiais em importância superior a quatro milhões de cruzeiros.

3. Cogita-se da penalidade aplicável ao acusado como responsável pelo sinistro, con-

tra o qual se alega culpa em sentido estrito, pela imprudência em que se teria havido, dirigindo a locomotiva com excesso de velocidade, não tendo feito uso dos freios, que se pretende em bom estado, quando, no local do acidente, havia estreita curva em "S" e em declive.

4. A Rêde de Viação Cearense propõe a pena de suspensão por 90 dias, entendendo a D. P. dêste Departamento ser caso de demissão a bem do serviço público, com base em dispositivos regulamentares específicos, combinados com os arts. 202 e 209 do Estatuto dos Funcionários.

5. Dada, entretanto, a omissão estatutária, quanto à previsão da falta, deseja aquela Divisão o meu pronunciamento a respeito.

II

6. Como salientei em outra oportunidade (parecer emitido no processo nº 4.374-56, publicado na *Revista do Serviço Público*, volume 76, nº 1, julho de 1957, págs. 207 a 209), o direito disciplinar, inteiramente autônomo em relação ao direito penal (art. 200 do Estatuto dos Funcionários), não está, ao contrário dêste, adstrito ao princípio da reserva legal (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), prescindindo, por esse efeito, de prévia configuração da falta.

7. Citei, então, em apoio dessa afirmativa, as autoridades de GIUSEPPE MAGGIORE, *Principi di Diritto Penale*, 2º ed., 1937, vol. I, pág. 37; LUIS JIMÉNES DE ASÚA, *Tratado de Derecho Penal*, 1950, tomo I, pág. 39; GALDINO SIQUEIRA, *Tratado de Direito Penal*, 1947, tomo I, pág. 30; PAUL DUEZ et GUY DEBEYRE, *Traité de Droit Administratif*, 1952, nº 927, pág. 677, e ANDRÉ DE LAUBADÈRE, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 1953, nº 1.367, págs. 707 e 708.

8. Assim se expressa GIUSEPPE MAGGIORE, na obra citada :

*"Circa i rapporti tra diritto penale disciplinare e diritto penale vero e proprio, va notato che in quello non domina il principio *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Ogni mancanza, sia o no preveduta da norme giuridiche, può costituire illecito disciplinare. E, quanto alle pene, ogni autorità può stabilirne nei limiti del suo potere, purchè non contrarie ai principi generali del diritto"* (grifei).

9. Não é outra a opinião dos demais tradicionalistas acima citados, unânimes em reconhecer a inaplicabilidade do princípio da reserva legal ao direito disciplinar.

10. Em face da inexistência de obrigatoriedade de previsão legal da falta para que se exerça o poder disciplinar, as punições administrativas estão ao arbitrio da autoridade a quem incumbe a ação repressiva, adstrita esta, tão-somente, aos princípios gerais de direito.

11. E', pois, perfeitamente jurídica a aplicação de penalidade administrativa não prevista expressamente em lei, atendendo à natureza da falta. Como com propriedade adverte a D. P. dêste Departamento, o Estatuto dos Funcionários exige, apenas, que o ato de demissão mencione a causa da penalidade (artigo 208), não obrigando à especificação do dispositivo transgredido.

III

12. Esta a tese. No caso dêste processo, todavia, as deficiências de investigação, quando não existe sequer laudo pericial sobre as causas do acidente, firmando-se a comissão de inquérito somente em depoimentos testemunhais, não levam o julgador a uma convicção segura dos verdadeiros motivos que originaram o sinistro.

13. Nas declarações prestadas pelo acusado, alega ele que :

“...pela ação dos freios, manteve a 25 km/por hora até um grande corte que antecede o local do acidente; que, na entrada do citado corte, desprendeu os freios, aumentando a composição alucida a sua marcha para cerca de 30 km/por hora; que, ao passar no meio da curva em “S”. sentiu um repuxo na locomotiva; quando olhou para o mostrador do aparelho do freio, verificou estar o mesmo com o ponteiro arriado, compreendendo, assim, que alguém manipulara os controles de vácuo da composição, desconfiando o signatário ter sido no carro-restaurante; que, logo em seguida, olhando para trás, verificou que o carro-restaurante tombava, juntamente com outros de passageiros...” (fls. 20 verso).

14. Ora, tais afirmações só poderiam ser comprovadas, como é evidente, pela perícia, a ser realizada no local e nos carros, o que, deixando-se de fazer, redundou na impossibilidade de se apurarem as alegações, as quais, se procedentes, poderiam excluir o indiciado de responsabilidade pelo evento.

15. Nem se concebe que, em desastre de tais proporções, se tenha prescindido de perícia, quando só esta estaria, efetivamente, em

condições de dizer das causas do acidente. E se, de fato, perícia houve, o que não consta dos autos, o laudo respectivo teria de estar anexado ao processo administrativo, como elemento de prova de grande relevância.

16. E' certo que se faz referência a perícia, que teria concluído pelo bom funcionamento dos freios, mas não é a realidade. O que existe é mera informação de que teriam sido reparados os freios da locomotiva, no dia anterior ao do acidente, concluindo o Inspetor do Movimento que estavam êles em boas condições no dia imediato, data do desastre (fls. 33 verso). Diz, a respeito, o referido Inspetor :

“Quanto aos freios, acreditamos estivessem em boas condições, conforme nota que nos foi fornecida de véspera pelo D.C.V., a qual passamos a transcrever” (grifei).

17. Ora, o estado dos freios tinha de ser verificado imediatamente após o sinistro e não deduzir-se o seu bom estado de funcionamento dos reparos que sofreram na véspera do acidente.

18. Os depoimentos testemunhais, já de si de pouco valor probante, não podem, evidentemente, substituir a perícia, para esclarecer sobre a velocidade da composição, pois os passageiros freqüentemente se equivocam quanto a ela, dependendo de apreciações subjetivas e de ilusões de ótica, como, por exemplo, a existência de veículo trafegando em sentido contrário, quando se tem a impressão de velocidade igual à da soma das velocidades de ambos os veículos.

19. Não me parece, em consequência, que se possa concluir pela responsabilidade do indiciado no lamentável acidente, sem o exame laudo pericial, que, como esclarecido, não consta do processo, nêle se não informando, mesmo, se houve perícia.

20. Ademais, não pode ficar sem censura, ao meu parecer, a atitude da Rêde de Viação Cearense, ao dar ao acusado, ocupante de função de Foguista, atribuições de Maquinista, quando bem diversas são as habilitações.

21. O Decreto nº 15.673, de 7 de setembro de 1922, cujo art. 59 é citado no processo pelo informante da Rêde de Viação Cearense, para justificar as atribuições de maquinista conferidas ao foguista (fls. 99), não justificam a atitude da Estrada, pois ali apenas se diz que deve “um dos foguistas ou ajudantes ser habilitado a fazer parar a máquina, alimentá-la e manobrar os freios”. Essa habilitação, como é óbvio, não pode ser equiparada à condução efetiva da máquina, no trajeto de uma para outra estação.

22. Acrescente-se, ainda, que o acusado já fôra punido várias vêzes, inclusive como responsável pela colisão de uma locomotiva com parte de sua composição, por não ter aguardado o competente sinal do manobreiro, de que resultaram danos materiais (fls. 64). Assim, pelos seus antecedentes, era evidente a contra-indicação para o exercício das funções de maquinista, no que se agrava, — não a sua responsabilidade, — mas a da Rêde de Viação Cearense.

23. Por outro lado, não só o traçado da linha no local do acidente é defeituoso, r.a opinião dos próprios membros da comissão de inquérito, como a curva ali existente é de pequeno raio e reversa, com declividade de 1,8%, o que deixa claro ser local perigoso, onde, aliás, não é o primeiro desastre que ocorre.

24. De todo o exposto, parece-me que não há elementos no processo capazes de gerar a convicção de que o acusado realmente seja o causador do acidente, por imprudência, o que só se comprovaria com a perícia, cuja

realização não é crível que a Estrada tenha dispensado.

25. Dêsses modo, não vejo como aplicar à espécie a pena de demissão, para a qual se exige a comprovação da gravidade da falta, o que não foi feito devidamente, não encontrando mesmo razões para a imposição ao acusado de qualquer sanção disciplinar, a menos que se juntem ao processo provas de sua culpabilidade, e não meras suposições ou depoimentos testemunhais, cujo valor probante não é dos mais acreditados.

26. Creio, também, que deve a Rêde de Viação Cearense abster-se de cometer a fogosas atribuições de maquinistas, e que não só é ilegal (art. 7º, § 3º, do Estatuto dos Funcionários), como se constitui em temeridade, capaz de redundar na repetição de tão lamentável acontecimento.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 27 de janeiro de 1960. —
CLÉNÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINARIO Nº 41.343 DISTRITO FEDERAL

Casamento de um diplomata com servidora pública — Demissão desta — Artigo 3º do Decreto-lei nº 9.202, de 26 de abril de 1946 — Desnecessidade de processo administrativo em tal caso — No tocante a relação de emprêgo público, a teoria contratual foi há muito, substituída pela doutrina estatutária, hoje de aplicação pacífica.

Relator: O Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Recorrente: Zorayma de Almeida Rodrigues.

Recorrida: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos êstes autos de recurso extraordinário nº 41.343, decide o Supremo Tribunal Federal, em 1º Turma, não conhecer do recurso, de acordo com as notas juntas.

Distrito Federal, 2 de abril de 1959. — Barros Barreto, Presidente. — Luiz Gallotti, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — A sentença, que julgou procedente a ação, é a seguinte (fls. 45-47):

"Zorayma de Almeida Rodrigues propôs a presente ação ordinária contra a União Federal por haver sido exonerada da carreira de Diplomata — classe L — do Ministério das Relações Exteriores pelo fato de haver contraído matrimônio com outro diplomata, em face do que prescreve o § 2º do artigo 3º do Decreto-lei nº 9.202, de 26 de março de 1946, decreto esse que, ao entrar em vigor, já encontrara a autora, há muito, funcionária do Ministério do Exterior. Pede, então, seja declarado nulo o ato governamental de sua exoneração e a consequente reintegração no cargo do qual fôra exonerada, além das vantagens a melhoria que

teria direito além do pagamento, na íntegra, de seus vencimentos respectivos da data do ato até a efetiva reintegração, juros de mora, honorários de advogado na base de 20% e custas do processo.

Contestou a ação a União através o Dr. 2º Procurador da República (fls. 19 a 23). Sobre a documentação da contestação, falou a autora (fls. 25 a 28).

Saneado o processo (fls. 40), realizou-se a audiência de instrução e julgamento e o que pelo ocorreu consta do termo junto por cópia às fls. 43.

Isto posto:

Não houve, como se deduz dos elementos dos autos a exoneração do Consultor Jurídico do Ministério do Exterior é categórico a esse respeito. Cabe assim, examinar a exoneração da autora com pretexto no que dispõe artigo 3º § 2º do Decreto-lei nº 9.202, de 26-4-1946.

Preliminarmente, esse decreto-lei ao entrar em vigor já encontrou a autora e o seu espôsso exercendo as funções de diplomata. Ao ingressarem nesta carreira não havia princípio legal que ocasionasse a exoneração pelo fato de contrair matrimônio o diplomata com mulher que exercesse funções públicas. O texto citado assim se expressa: "artigo 2º — Os funcionários da carreira de "Diplomata" só poderão casar-se com mulheres de nacionalidade brasileiro e mediante autorização do Ministro de Estado. § 5º — Quando a espôsso fôr servidor público, terá que exonerar-se do cargo ou função". Quando a lei fala em "terá que exonerar-se do cargo ou função", só poderia referir-se ao diplomata que se casa com servidor público. Nunca à espôsso. Do contrário, como poderia uma lei que dispõe sobre o pessoal do Ministério do Exterior determinar a exoneração de uma funcionária pertencente a qualquer outro Ministério, à Prefeitura do Distrito Federal ou de qualquer governo estadual? Não poderia o texto legal citado abranger tão somente aquelas que exercessem cargo ou função pública federal, porque senão seria criar situações desiguais. Na hipótese houve a coincidência de ser a espôsso também funcionária

do Ministério do Exterior, mas, nem por isso a aplicação do próprio Consultor Jurídico do Ministério Exterior que elaborou parecer bem fundamentado nesse sentido.

Parece mesmo incrível que se queira aplicar tal preceito, diante de texto constitucional que considera o casamento como base da família. Como compreender-se o valor enorme que a Constituição consagra ao casamento para impedir-se o mesmo, até com sanção de perda de emprêgo, que reflete ostensivamente nas condições econômicas do casal. Seria, a sua aplicação, o convite às uniões ilícitas, em desrespeito ao dogma da Lei Magna.

Se há conveniência para as funções de diplomatas que seja evitado o matrimônio de diplomatas com servidoras públicas, outra deve ser a solução; nunca porém a redução às possibilidades econômicas do casal. Na espécie dos autos a situação mais se agrava quando ambos os cônjuges ingressaram no corpo diplomático, inteiramente desconhecedores de tal proibição.

Em tais condições,

Julgo procedente a presente ação, conforme o pedido na inicial, com exclusão dos honorários de advogados por não serem cabíveis na espécie.

Custas *ex lege*.

Recorro *ex officio*, na forma da lei".

Na 1^a Turma do Tribunal de Recursos suscitada questão constitucional, foi submetida ao Tribunal Pleno, onde o Relator, ilustre Ministro Cunha Mello, assim votou (fls. 80-81):

"Rejeito a argüição de constitucionalidade irrogada à parte geral e ao § 2º do artigo 3º do Decreto-lei nº 9.202, de 1946. Disse bem o jurisconsulto Raul Fernandes a folhas 22 e 23:

"Alega a requerente que o citado dispositivo colide com os arts. 188 nº I, e 189, nº II, da Constituição, nos quais se declara, respectivamente, que o funcionário público nomeado por concurso adquire estabilidade depois de dois anos — e este é o caso da requerente, nomeada por concurso em 30 de abril de 1929 — e que, nesta situação, a perda do cargo apenas se verificará por extinção do mesmo ou por demissão do funcionário mediante processo administrativo em que se lhe tenha assegurado ampla defesa. Entretanto, parece evidente que estes preceitos constitucionais se referem únicamente à perda do cargo resultante de falta funcional, pois em outro caso não se justificaria a ins-

tauração de processo com a faculdade de defesa. Quando a exoneração resulta de outra causa (como a de casamento de funcionários públicos, prevista no mencionado artigo 3º do Decreto-lei nº 9.202, de 26 de abril de 1946, ou aceitação de cargo incompatível, ou incidência em acumulação proibida), não seria concebível o processo administrativo com amplas garantias de defesa. O funcionário, no caso acima referido, sabe que perde o cargo e, implicitamente, aceitando a situação de que decorre a perda, exerce uma opção e se não pode a exoneração do cargo que já não pode exercer cabe ao Governo decretá-la. O processo nesse caso seria uma superfíteação, pois começaria já prejulgado e não teria outro efeito senão prolongar, por dias ou semanas, uma situação ilegal. Conhecedora daquele preceito legal, a Senhora Zorayma de Almeida Rodrigues, ao contrair matrimônio com funcionário público optou implicitamente pelo casamento contra o cargo que ocupava. Esta aceitação, aliás, é reforçada pelo prazo que deixou decorrer entre o ato de exoneração e a ação de anulação que propõe agora".

Nem se fale em efeito retroativo onde verificado que o casamento ocorreu meses depois de se haver tornado obrigatório, vigente, o texto de lei citado de impugnação, tachado indefinidamente de inconciliável com a Lei Básica. Rejeito a argüição. E como a apelação se resume nisso, nessa argüição de constitucionalidade, tenho a mesma por provida e como consectário, a ação por improcedente".

Divergiu o ilustre Ministro Aguiar Dias, com este voto (fls. 82-83):

"*Data venia*, entendo constitucional o dispositivo, em face dos arts. 188 e 189 da Constituição.

Ora, Sr. Presidente, não é possível impor restrição a direito contido na Constituição. É possível impor direitos mas não impor restrições ao direito. Trata-se de uma garantia, evidentemente inconveniente para o serviço público, gerando inconvenientes graves para o bom funcionamento do mesmo serviço.

Por que terá a lei estabelecido normas que ajustem o serviço às suas conveniências, como é essa de não permitir que dois diplomatas sejam casados? Só porque importa em grave inconveniente para o exercício da função diplomática? Não é esse o problema?

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — Não, o diplomata pode casar. Não

podem casar, porém dois funcionários que servem, ambos, à carreira diplomática.

O Exmo. Sr. Ministro Aguiar Dias — Não tenha a menor dúvida de que se trata de uma garantia inconveniente, de uma garantia excessiva, da norma da boa administração de uma garantia de que não posso abrir mão. No caso de extinção do cargo, o funcionário é posto em disponibilidade. Veja V. Excia. a que ponto se levou a garantia ao funcionário.

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — Mas essa garantia deve ser em proveito do serviço e não de funcionários. Estamos num país em que o interesse do serviço está sendo sufocado pelo do funcionário.

O Exmo. Sr. Ministro Aguiar Dias — Assinalei a circunstância precisamente por isso, porque foi uma garantia estabelecida contra o interesse do serviço.

Acolho a argüição de inconstitucionalidade.

Contra este voto, foi rejeitada a argüição de inconstitucionalidade.

A Turma, então, unanimemente deu provimento às apelações e julgou improcedente a ação.

Recorreu extraordinariamente a autora, invocando a alínea a (fls. 76-78).

A Procuradoria Geral opina (fls. 116):

"Não tem cabimento o recurso. O acórdão recorrido não violou a letra da lei, antes lhe deu a devida aplicação.

O princípio geral vigente no Brasil, por mais sujeito a crítica que o seja, dá a manifesta supremacia à situação do marido, à qual se deve ajustar a da mulher.

Não poderia ter a lei impôsto ao marido, senão a mulher, o ônus decorrente de uma situação de fato inconciliável, isto é, a do marido servindo no estrangeiro e a mulher com domicílio obrigatório no lugar de trabalho.

É possível que a redação dê lugar a controvérsias como as suscitadas no preceito legal.

Quando diz que "quando a esposa for servidor público terá de exonerar-se" não se poderia ter referido ao marido, sem infringir um princípio geral na nossa lei civil. Quem se terá de exonerar é a mulher para acompanhar o marido.

Quanto à invocação do direito adquirido não procede porque se trata de regime jurídico da função pública alterável pelo princípio do interesse público.

Distrito Federal, 10 de novembro de 1958.
— *Themistocles Brandão Cavalcanti, Procurador da República*.

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

Estou de acordo com a dota Procuradoria Geral em que o recurso não tem cabimento.

Dispõe o artigo 3º do Decreto-lei nº 9.202, de 26-4-1946:

"Os funcionários da carreira de "Diplomata" só poderão casar com brasileira nata e mediante autorização do Ministro de Estado.

.....
§ 2º Quando a esposa for servidor público, terá que exonerar-se do cargo ou função".

Está claro, no texto, que, sendo o marido diplomata e a esposa servidor público, esta terá de exonerar-se.

E' precisamente o caso dos autos.

A lei portanto, não foi contrariada e sim pontualmente aplicada.

Quanto à exigência de processo administrativo, com base no artigo 189 nº II, da Constituição, seria demais, realmente, como bem mostrou o insigne Raul Fernandes reclamar-se processo administrativo apenas para prova de um casamento, que ninguém nega (nem mesmo a recorrente).

Muitos, aliás, são os julgados quer da Corte Suprema dos Estados Unidos, quer da nossa, no sentido de que, embora exigido por lei o processo administrativo, se, na ação proposta pelo funcionário, resulta patente o motivo legal da demissão, não se anula o ato demissório, somente pela falta daquele processo.

Resta a alegação de que, quando a autora e seu marido entraram no Ministério das Relações Exteriores, o regime legal então vigente não consagrava o preceito aplicado ao seu caso.

Ora, acolher tal argumento seria ressuscitar, quanto à relação de emprego público, a teoria contratual há muito substituída pela doutrina estatutária, hoje de aplicação pacífica.

Não conheço do recurso.

DECISÃO

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

Ausente, justificadamente, o Exmo. Senhor Ministro Cândido Motta.

Votaram com o Relator, Exmo. Sr. Ministro Luiz Gallotti — os Exmos Srs. Ministros Ary Franco, Nelson Hungria e Barros Barreto, Presidente da Turma. — *Daniel Aarão Reis*, Diretor de Serviço.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Nº 41.712

(Minas Gerais)

Inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público. — Só pode ser decretada pelo voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal, em sessão plena. — Artigo 200 da Constituição.

Relator: O Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Recorrente: Prefeitura Municipal de Montes claros.

Recorridos: Benjamin Rêgo e outros.

ACÓRDÃO

Vistos estes autos de recurso extraordinário nº 41.712, decide o Supremo Tribunal Federal, em 1^ª Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, de acordo com as notas juntas.

Distrito Federal, em 29 de janeiro de 1959. — *Barros Barreto*, Presidente. — *Luiz Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — O caso está bem resumido no despacho, do ilustre Desembargador Nisio Batista de Oliveira, que admitiu o recurso extraordinário nestes termos (fls. 143):

"Recebo o recurso extraordinário, com apoio no art. 101, nº III, letras a e d da Constituição Federal.

O acórdão manteve, por seus fundamentos, a sentença apelada e esta concedeu a segurança por considerar inconstitucional a lei municipal nº 353, de 12 de abril de 1957, que instituiu o sábado inglês.

A declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ação do poder público sómente pode ser decretada pelo voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal, em sessão plena, e, no caso, fê-lo a segunda turma da Egrégia Segunda Câmara Civil com desatenção ao artigo 200 da Constituição Federal.

Além desta, negando ao município competência dessa estabelecer horário de funcionamento do comércio local, de acordo com o seu peculiar interesse, restringiu a autonomia municipal assegurada no artigo 28, nº II da mesma constituição.

Quanto à aplicação, descurada do art. 200, abriu dissídio com decisões apontadas na petição de interposição do recurso extraordinário.

Vistas às partes para razão".

A Procuradoria Geral opina (fls. 156).

"Pelo conhecimento e provimento do recurso porque ferido foi o disposto no art. 200 da Constituição Federal, que exige *quorum* especial para a decretação da inconstitucionalidade.

Embora tivesse bem decidido o ilustre Tribunal Mineiro, não atendeu a preceito constitucional de aplicação compulsória, da momento que anulada foi uma lei municipal por inconstitucionalidade, tendo sido este o fundamento da decisão recorrida.

Distrito Federal, 15 de dezembro de 1958. — (as.) *Themistocles Brandão Cavalcanti*, Procurador da República".

E' o relatório.

VOTO

Procede o recurso, por ter sido contrariado o artigo 200 da Constituição, como bem se vê do despacho que o admitiu (folhas 143) e do parecer da douta Procuradoria Geral (fls. 156).

Assim, conhecendo do recurso, dou-lhe provimento parcial, anulando o julgamento da Colenda Turma (fls. 137), determinar que outro seja proferido pelo Tribunal Pleno, com obediência do disposto no citado artigo 200.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe deram provimento. Decisão unânime.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Senhor Ministro Ary Franco.

Votaram com o Relator, Exmo. Sr. Ministro Luiz Gallotti os Exmos. Srs. Ministros Cândido Motta, Henrique D'Ávila (substituto do Exmo. Sr. Ministro Nelson Hungria que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral) e Barros Barreto, Presidente da Turma. — Hugo Mósca, Vice-Diretor interino.

AGRADO DE INSTRUMENTO N.º 20.427
(Santa Catarina)

Fôro privilegiado — Companhia Siderúrgica Nacional — Agravo provido para subir o recurso extraordinário.

Relator: O Sr. Ministro Barros Barreto.
Agravante: Comp. Siderúrgica Nacional.
Agravado: Domingos Jovino Martins.

ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 20.427, de Santa Catarina, sendo agravante a Cia. Siderúrgica Nacional e agravado, Domingos Jovino Martins:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1ª Turma, dar provimento ao agravo, unanimemente.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas dactilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, abril 23 de 1959. — Barros Barreto, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto (Relator) — A sentença reproduzida a fls. 10v julgou improcedente a preliminar de incompetência *ratione materiae*, argüida na ação ordinária movida contra a Companhia Siderúrgica Nacional, por Domingos Jovino Martins.

Houve agravo, a que não couve provimento o colendo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (fls. 11v.). E, daí a interposição de recurso extraordinário, à sombra da letra *d* da casuística constitucional, que não teve seguimento, *ut* despacho a fls. 13, verbis:

"Não admito o recurso extraordinário, interposto pela Companhia Siderúrgica Nacional, com fundamento no art. 101, nº III,

letra *d*, da Constituição Federal. O acórdão do Supremo Tribunal Federal, transscrito no instrumento de agravo a que se porta a petição de recurso, não decidiu que as causas que envolvem o patrimônio da Companhia Siderúrgica Nacional devem ser ajuizadas no fôro competente para as causas em que fôr parte a União Federal, como pretende a recorrente. Mas sim que, integrando a União Federal na causa, como assistente da Companhia Siderúrgica Nacional, dado o seu interesse nesta Empresa, segue se a competência do Juízo dos Feitos da Fazenda Pública. Ora na espécie a União Federal não interveio na ação, pelo que, decidindo o acórdão recorrido que deve correr a mesma no fôro do lugar onde se acham os estabelecimentos locais da Companhia recorrente, não divergiu da citada decisão do Supremo Tribunal Federal. Invoca ainda a recorrente, como decisão divergente o acórdão do Supremo Tribunal Federal, proferido no recurso extraordinário nº 2.451, de Minas Gerais. Todavia não fez a prova desta decisão, mediante certidão ou indicação do jornal ou repertório de jurisprudência que a publicou, como exige a lei para a admissão do recurso extraordinário, com fundamento na letra *d*. Diante do exposto, impõe-se a denegação do seguimento do presente recurso extraordinário. Intimem-se: Florianópolis, 21 de novembro de 1958. — Osmundo Wandering da Nóbrega, Presidente do Tribunal de Justiça."

Agravando-se de instrumento a recorrente, juntou o parecer de fls. 16 a Procuradoria Geral do Estado, e, nesta Suprema Instância, assim oficiou o Dr. Procurador Geral da República:

"A agravante solicitou, de acordo com a lei, que ação indenizatória, promovida pelo agravado contra ela, que é Sociedade de Economia Mista, fosse aforada perante o Juiz da Fazenda Pública.

Desprezada a argüição do fôro privilegiado pelo acórdão impugnado, a Agravante interpôs Recurso Extraordinário com fundamento no permissivo do art. 101, nº III da Constituição Federal, indicando a fonte de publicação dos acórdãos divergentes.

O despacho agravado deixou de encaminhar o recurso sob falso arrimo de que seria imprescindível certidão das decisões conflitantes ou indicação do jornal ou repertório de jurisprudência onde fôra publicada.

No entanto vê-se, sem possível engano, a indicação dos Conflitos de Jurisdição número 2.152, e que certidão dêste acórdão se en-

contrava nos próprios autos da lide bem como de menção à Reclamação número 2.451, e ainda ao Recurso Extraordinário de Minas Gerais, julgado em 22 de janeiro de 1958.

Como se vê, em face destas indicações, não podendo o recurso extraordinário ser obstado no seu andamento para devida apreciação e julgamento do órgão competente, que é esta Egrégia Corte Suprema.

Somos, pois, pelo provimento do agravo e também do recurso que o motivou.

Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 1959.
— Custódio Toscano, Procurador da República.

Aprovado: — Carlos Medeiros Silva, Procurador Geral da República.

E' o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Barros Barreto (Relator) — Achava-se em termos de ter o devido

processamento o apelo extraordinário, quando buscou amparo na letra *d* do artigo 101, nº III, da Carta Maior.

Eis o que se afigura irrecusável diante do parecer emitido pela dourta Procuradoria Geral da República. E, de conseguinte, impõe-se a subida do recurso constitucional, para apreciar a hipótese êste Supremo Tribunal Federal.

Dou provimento ao agravo.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: A unanimidade de votos, teve provimento o agravo.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Barros Barreto, Relator e Presidente da Turma, Cândido Motta, Ary Franco, Nelson Hungria e Luiz Gallotti. — Daniel Aarão Reis, Diretor de Serviço.

Tribunal Superior do Trabalho

PROCESSO TST-RR-277-59

Interpelação da lei. — Prevalência do entendimento que resulta de seu texto expresso sobre a intenção do legislador. Efeito imediato das leis de ordem pública.

Vistos e relatados êstes autos em que são partes, como Recorrente, Frigorífico Wilson do Brasil S. A. (Fazenda Wilson) e, como Recorridos, Antônio Centurion e outros:

A reclamação visou o recebimento de diferenças salariais além de 25% do mínimo legal, posteriormente à vigência da Lei número 3.030 de 19 de dezembro de 1956, que fixou naquela percentagem o máximo dos descontos sobre alimentação nos casos em que a mesma lei estatui, e cujo mandamento não vinha sendo atendido pela reclamada. Contestou esta a extensão do texto legal aos reclamantes, afirmando, se de mais, que ainda que assim não se entendesse, não caberia dar à lei efeito retroativo para alcançar ajustes anteriores. O Dr. Juiz de Direito de Rancharia julgou procedente o pedido, e, em recurso ordinário, o Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região, em decisão unânime, confirmou tal julgado, nos termos seguintes:

"Não obstante o magnífico esforço do digno advogado à recorrente, no sentido de demonstrar, através dos trabalhos legislativos que o objetivo da citada lei fôra tão somente os estabelecimentos hoteleiros ou congêneres, não pária dúvida sua aplicação aos empregados em geral, como explicitamente se contém no seu artigo 2º. "A disposição do artigo 1º será aplicada aos trabalhadores em geral, desde que as refeições sejam preparadas e fornecidas no próprio estabelecimento empregador". Em face desse dispositivo claro, nenhuma dúvida podia pairar acerca da incidência da Lei nº 3.030 à hipótese dos autos, uma vez que ficou fora de dúvida que, na espécie, as refeições são preparadas e fornecidas no próprio estabelecimento empregador. Portanto, a partir da vigência da Lei nº 3.030, não poderia a recorrente con-

tinuar descontando 40% a título de alimentação a seus empregados remunerados à base do mínimo regional. O ilustrado Juiz a quo, em seu brilhante pronunciamento, excluiu da decisão os empregados que não compareceram à audiência, bem como os que não outorgaram procuração, determinando a apuração do "quantum" na fase executória. Ademais com inegável acerto, determinou que a decisão não aproveitará àqueles reclamantes que percebem salário superior ao mínimo regional, uma vez que a Lei nº 3.030, como consta de seu artigo 1º se acha integrada na estrutura do salário mínimo, em face da remissão explícita do artigo 82 da C.L.T.".

A revista foi interposta pela reclamada, com invocação a ambas as alíneas do dispositivo legal, apontando, como divergente aresto do Tribunal Regional da Terceira Região, (fls. 190 — lido) e como lei violada o próprio texto da Lei questionada de número 3.030, de 1956. Houve contra-razões, e a Procuradoria Geral assim opinou:

"Discute-se a aplicabilidade da Lei número 3.030 de 19-12-56, cuja incidência a recorrente contesta para os contratos celebrados antes de sua vigência. Visou essa lei fixar um limite para o desconto a título de alimentação. Trata-se de norma de imediata aplicabilidade, destinada a reger todas as situações contratuais em que se verifique o referido desconto. A eficácia da lei atinge as condições presentes ou anteriores ajustando-as ao novo limite percentual. Ocorrido qualquer caso concreto, em que receba o desconto alimentação, esse terá de subordinar-se ao teto legal, pelo alcance jurídico-social da norma de caráter geral, aplicável conforme a regra do seu artigo 2º "a disposição do artigo 1º será aplicada aos trabalhadores em geral, desde que as refeições sejam preparadas e fornecidas no próprio estabelecimento empregador". Conhecido, mas improvido o apêlo, é o parecer.

Rio de Janeiro, 24 de abril de 1959. — (as.) Hilo Bastos, Procurador".

F. o relatório.

VOTO

A divergência se acha demonstrada, e por isso, conheço da revista, com apoio na alínea a do artigo 896 da Consolidação das Leis do Trabalho. Das teses em confronto, entretanto, entendo que é de prevalecer a que foi acolhida pelo Tribunal da Segunda Região, tanto no que concerne à extensão da lei questionada aos recorridos, quer no tocante aos efeitos dessa lei no tempo. É verdade e em que pese a intenção inicial do legislador, em limitar o alcance da lei a determinado grupo de trabalhadores, o certo é que seu texto final consequente a emendas recebidas, generalizou esse alcance, como resulta dos termos de seu artigo 2º *verbis*: "a disposição do artigo 1º será aplicada aos trabalhadores em geral, desde que as refeições sejam preparadas e fornecidas no próprio estabelecimento empregador". Demais, não é de ser esquecida a lição do autorizado Ferrarz, quando adverte que a *lei deve interpretar-se por si mesma como incorporando um provimento e uma vontade própria, e ainda que o intérprete deve buscar, não aquilo que o legislador quis mas aquilo que na lei aparecer objetivamente querido e mens legis e não legislatori* (vide Interpretação e aplicação da Lei, trad. pp. 41-42). Bem andaram, pois, as decisões recorridas, ao julgarem extensivas aos reclamantes os efeitos legais questionados, atentas às circunstâncias do caso. Por outro lado, não há como pretender limitar os efeitos da lei no tempo, deles excluindo os postulantes, por serem anteriores à lei seus contratos de trabalho. Inquestionável é o efeito *imediato* das leis de ordem pública, entre as quais se alinham as de proteção ao trabalho, observando-se, ademais, que a lei não viria alcançar fatos *passados*, mas apenas os *efeitos futuros* de atos anteriores não consumados, de onde inexistir a pretendida retroatividade. Daí o meu voto, para negar provimento à revista.

Isto pôsto:

Acordam os Juizes da Segunda Turma do Tribunal Superior do Trabalho, sem divergência, conhecer do recurso e negar-lhe provimento.

Rio de Janeiro, 6 de julho de 1959. — Oscar Saraiva, Presidente e Relator.

Ciente: João Antero de Carvalho, Procurador Geral.

PROCESSO TST RR-1.249-59

Sendo as Juntas de Conciliação e Julgamento órgãos colegiados, não se aplica a elas o princípio de identidade física do Juiz.

Vistos e relatados estes autos, em que são partes, como Embargante, Companhia Fiação e Tecidos São Miguel e como Embargados, Rosa Maria da Conceição e outros:

O v. acórdão embargado rejeitou entre as preliminares arguidas, a de falta de identidade física do Juiz instrutor e prolator da sentença da Junta. No mérito, deu provimento em parte, ao recurso da empreesa para determinar que o saldo de salário fosse pago de forma simples e que o *quantum* da condenação fosse apurado em execução (fls. 180-183).

Daí os embargos. Renite a embargante na preliminar de nulidade da sentença, pela não observância do princípio de identidade física do Juiz instrutor e julgador. Ao propósito, indica acórdão da Egreja Terceira Turma (fls. 188). No mérito, insiste na inexistência do despedimento dos reclamados.

Admitidos os embargos (fls. 191), manifestou-se, afinal a Procuradoria Geral pela rejeição dos embargos (fls. 191):

E' o relatório.

VOTO

Os embargos se ressentem de fundamentação mínima, sobre o merecimento da questão. Apenas, com referência à preliminar da identidade do Juiz, é que se justifica o conhecimento dos embargos. Mas, em deles conhecendo, rejeito-os, de vez que na Justiça do Trabalho o julgamento é feito não pelo Juiz, mas, pela Junta.

E' certo que, no processo, funcionaram Juizes diferentes, mas, isso não importa porque, além de serem os vogais os mesmos, o feito se acha suficientemente instruído, de sorte tal a permitir sem receio maior, o julgamento presidido por Juiz outro que não o instrutor da causa. No mais, a questão se resume no reexame de provas.

Isto pôsto:

Acordam os Juizes do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade de votos, conhecere os embargos, no mérito, por maioria, rejeitá-los:

Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1959.
— Júlio Barata, Vice-Presidente, no exercício eventual da Presidência. — Manoel Alves Celdeira Neto. Relator.

Ciente: João Antero de Carvalho. Procurador Geral.

Tribunal de Justiça

AGRAVO DE PETIÇÃO N° 11.792

Mandado de Segurança. Denegação por não haver direito líquido e certo a proteger, uma vez que é assegurado ao Departamento da Renda Mercantil o direito de, em qualquer momento, alterar o sistema de recolhimento do imposto correspondente às vendas ao consumidor.

Relator: Sr. Des. Antônio Marins Peixoto.

Agravante: Zeferino Teixeira.

Agravado: Departamento da Renda Mercantil da Prefeitura do Distrito Federal.

ACÓRDÃO DA 8^a CÂMARA CÍVEL

Vistos, relatados e discutidos êsses autos de Agravo de Petição número 11.792, em que é Agravante Zeferino Teixeira e Agravado o Departamento da Renda Mercantil da Prefeitura do Distrito Federal:

Acordam os Juízes da 8^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso, pagas as custas pelo agravante.

Trata-se de Mandado de Segurança, em que o Agravante pretende o restabelecimento da concessão do certificado que dispensa a expedição de comprovante ao consumidor.

Foi denegado o Mandado de Segurança, por não haver direito líquido e certo do Impetrante, que pretendia eximir-se da obrigação de fornecer notas físicas comprovantes de sua venda ao consumidor (art. 27 do Decreto nº 13.883 de 8-5-58).

O Dr. Procurador Geral, falando nesta Instância opinou pela confirmação da sentença (fls. 34).

Certa está a sentença, que foi confirmada pelos seus próprios fundamentos, uma vez que é assegurado ao Departamento da Renda

Mercantil o direito de, em qualquer momento, alterar o sistema de recolhimento do imposto correspondente às vendas ao consumidor.

Rio de Janeiro, 3 de julho de 1959. — Dr. Miguel Maria de Serpa Lopes, Presidente. — Moacyr Rebello Horta.

Ciente. Rio, 17 de julho de 1959. — Maurício Eduardo Rabello.

Registrado em 17 de agosto de 1958.

AGRAVO DE PETIÇÃO N° 11.831

Mandado de Segurança — Imposto de vendas e consignações — Não é legítima a cobrança desse tributo sobre a parcela do imposto de consumo.

Relator: Dr. Des. João Coelho Branco.

Agravante: Juizo da 3^a Vara da Fazenda Pública.

2^a Agravante: Prefeitura do Distrito Federal.

Agravados: Antônio J. Ferreira e outros.

ACÓRDÃO DA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Agravo de Petição nº 11.831, em que é primeiro agravante o Juizo da 3^a Vara da Fazenda Pública, segunda agravante a Prefeitura do Distrito Federal e são agravados Antônio J. Ferreira, Rôlhas Metálicas (Crown Cork) S. A.; S. A. Cotonifício Gávea e Trevoli S. A. Artefatos de Couros e Plásticos, acordam os Desembargadores da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento aos recursos, para confirmar, como confirmam, a sentença recorrida, pagas as custas como fôr de lei.

Trata-se de mandado de segurança impetrado pelas firmas agravadas contra o ato do Dr. Diretor do Departamento da Renda

Mercantil da Prefeitura do Distrito Federal, que determinou se incluisse no valor do impôsto de rendas e consignações a parcela relativa ao impôsto de consumo pago pelo fabricante. A sentença de fls. 28-31 concedeu a segurança e daí o recurso necessário do Juiz e o voluntário da Municipalidade. A Procuradoria Geral, no parecer de fls. 39, opinou pela confirmação da sentença.

Sustentam os impetrantes-agravados que, como fabricantes e vendedores de seus produtos, não estão obrigados a pagar o impôsto de vendas e consignações sobre a parcela do impôsto de consumo, destacado nas notas fiscais que emitem para cada venda de seus produtos, em virtude de não ser o último, isto é, o impôsto de consumo, elemento componente do preço da operação.

Segundo dispõe a Consolidação das Leis do Impôsto de Consumo (Decreto Federal nº 26.149 de 5 de janeiro de 1949), nos arts. 1º, 2º, 10, 98 e 99, esse tributo federal deve ser recolhido pelo fabricante ou industrial, que o recobra do primeiro comprador ou primeiro consumidor, para o que o incluirá, em parcela separada, na nota fiscal.

Pode essa parcela separada do impôsto de consumo ser considerada parte do valor da venda, para sobre ela incidir o impôsto de vendas e consignações?

A própria lei municipal respondia negativamente a interrogação, por isso que o § 1º do artigo 4º do Decreto Municipal nº 13.108 de 23 de dezembro de 1955, que regulamentou as Leis Municipais ns. 687 e 820, respectivamente de 20 de dezembro de 1951 e 27 de julho de 1955, estatuiu: "Compreende-se como valor total da operação, para efeito de pagamento do impôsto, o preço da venda das mercadorias e todas as despesas cobradas pelo vendedor ao comprador, seja na fatura ou fora, ressalvada a hipótese de despesas comprovadamente feitas em nome e por conta do comprador, caso em que não será devido o impôsto sobre as mesmas despesas".

Ora, sendo o pagamento do impôsto de consumo pelo fabricante despesa feita em nome e por conta do comprador, evidente que sobre ela não seria devido o impôsto de vendas.

Alega-se que a Lei nº 899 de 29 de novembro de 1957 exclui expressamente do aludido § 1º do artigo 4º do Decreto número 13.108 a ressalva que nela se continha.

Mas a vedação da cobrança persiste por motivo mais alto, isto é, em virtude de proibição constitucional. Em verdade, incorporar o impôsto de consumo ao preço da mercadoria e cobrar o impôsto de vendas e consignações sobre esse preço é fazer incidir tributo estadual ou local sobre tributo federal. O que a Prefeitura pleiteia é, sem dúvida, exigir impôsto sobre impôsto federal, renda sobre renda. Ora, é da tradição do direito constitucional brasileiro o princípio de imunidade intergovernamental recíproca, inscrito no art. 31, V, letra "a", da atual Constituição, segundo o qual nenhuma pessoa de direito público interno — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — ressalvados os casos previstos, poderá exigir impôsto sobre bens, rendas e serviços da outra. Como observa Pontes de Miranda: "Uma das consequências dos arts. 31 e 32 é a inconstitucionalidade do ato (legislativo ou executivo) que contenha ou importe em infração dos seus ditames proibitivos. Trata-se de três séries de princípios cogentes, vedativos, ou pelo menos concedidos em forma negativa, de que resulta o direito público subjetivo de quem quer que seja lesado pelo ato que infrinja qualquer de suas regras" (Comentários à Constituição de 1946, 2º ed., 1943, vol. II, p. 145).

Na esteira dessa interpretação, acolhida pela decisão agravada e que é a única que se coaduna com o regime constitucional vigente, já rumaram firmemente o Supremo Tribunal Federal (*Rev. Tribunal de Jurisprudência*, vol. 1, p. 107, vol. 3, pp. 271 e 428, vol. 4, pp. 136 e 194), o Tribunal de Justiça de S. Paulo (*Rev. Dir. Adm.*, vol. 46, pp. 123 e 137), este Tribunal de Justiça (Apel. Civ. nº 35.056, *in D. J.*, de 1º de agosto de 1957, p. 1.916; Apel. Civ. nº 48.223 desta Câmara, julgada em 29 de setembro de 1958) e o próprio Conselho de Recursos Fiscais do Distrito Federal (*Collecção de Acórdãos*, vol. III, p. 233 e volume V, p. 288; *D. O.* (Seção II de 21 de janeiro de 1917).

Essas as razões por que se impõe a confirmação da decisão agravada, que concedeu a segurança impetrada.

Rio de Janeiro, 2 de setembro de 1959.
— *Guilherme Estelita*, Presidente. — *João Coelho Branco*, Relator. — *Elmano Cruz*

Ciente, 17 de setembro de 1959. — *Maurício Eduardo Rabello*.

Registrado em 14 de outubro de 1959.

NOTAS

Brasília, encontro com o Brasil

MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO

A ação de presença da Capital da República em pleno sertão vai revolucionar o Brasil. Esta é uma revolução de verdade, seja um caos, seja um pandemônio, como quererí os adversários da mudança. Seja. Mas e dêsse caos que nascerá a grandeza brasileira, a autêntica.

Mesmo que se levasse um período de 10 anos para só então ali sediar a Capital da República, teria sido impossível evitar o pandemônio que se levantaria. Sem abalo profundo não se muda uma Capital para forjar uma grande Pátria.

O Brasil precisa ser a Pátria de si mesmo. Conquistar o seu próprio território. Éste o nosso auto-imperialismo. E a marcação de passo num período de 10 anos poria em risco a realização do empreendimento que para nós, brasileiros, é o mais audacioso do século e de tôda a nossa História.

Por isso, faz-se agora a mudança que naturalmente demandará alguns anos para estar completada em todos os seus aspectos não rigorosamente essenciais. Uma Revolução ou faz-se ou não se faz. Não é possível levar 10, 20, 30 ou mais anos para montá-la, como quem montasse pirâmides no deserto. Brasília, ao contrário, eliminará desertos.

Não é uma obra faraônica; nasce para funcionar. E' coisa viva. Os governos ditoriais, êsses são os que se empenham em construir obras de fachada. Não os governos democráticos. Muito menos os dirigidos por homem de Estado autêntico.

Investimentos de caráter mais ou menos secreto explicam-se pelo próprio mecanismo da ordem econômica e social vigente. E' a engrenagem misteriosa, a exigir impulsionamento. Ora, a construção da Capital de uma Nação é, sobretudo, um ato de democracia viva, porque tem que ser praticado à luz do dia, seja com erros ou desacertos, mas à luz do dia. Os que se abalancaram a fazê-la, de resto em cumprimento a um dispositivo constitucional, estão debaixo do olhar do povo, a descoberto perante a opinião. E a obra não representa nenhum investimento misterioso. A obra tem que aparecer, e funcionar, e viver em função do país, não de uns poucos grupos ou indivíduos situados no ápice do comando enômico-social.

(*) Transcrito da Revista *Brasília*, ed 21-4-60.

Inquestionáveis a importância histórica, as perspectivas sem fim do acontecimento para o Brasil. Agora, sim, o governo poderá sofrer de perto os problemas do interior. Longe de uma civilização de algum modo de Côte d'Azur, sem os encantos azuis da Guanabara, longe do Rio de Janeiro, por certo que a mais bela cidade do mundo, há que cuidar do aproveitamento das vastas e ásperas áreas que estão aguardando o interesse e o cultivo do homem aparelhado do Brasil.

As maiores parcelas do nosso povo, até aqui no olvido impôsto pelas distâncias e pelas dificuldades geográficas — o homem da roça, o matuto, o brasileiro dos sertões esquecidos, de todos êsses planaltos, montanhas, planícies, vales e matões, de norte a sul, de leste a oeste — todos êles poderão, doravante, contar com a atenção mais próxima, com a quase convi-zinhança do poder público federal. Que já não estará plantado no jardim da América, à beira do Atlântico Sul, contentando-se com a brisa marítima que traz consigo os influxos a uma civilização o seu tanto cartagigesa, porque apostada em governar de costas voltadas para o interior.

Com as suas estradas de rodagem, com a sua posição privilegiada, a irradiante Brasília representa a vitória sobre a distância no território nacional.

O simples fato de localizar-se o governo da República no centro do mapa já valeria pela certeza de que todo o país se encontrará sob a sua mira. Mesmo que estivesse inacabada a cidade, mesmo que fosse um simples descampado, a presença do governo federal teria o condão de produzir consequências incalculáveis. Porque importante é a mudança em si, não a cidade.

Sabe-se, contudo, que tal não é o caso. Brasília foi planejada por arquitetos e urbanistas brasileiros de renome mundial. Está sendo construída com a ciência e com a dedicação exemplar dos nossos engenheiros.

Já se mostra um monumento de arte e de funcionalidade moderna, edificada com rapidez impressionante, graças ao dinamismo e à capacidade empreendedora do grande povo brasileiro, que para lá acorreu provindo de todos os pontos do território nacional.

Com êsse elan criador que a embala, Brasília está sacudindo o Brasil inteiro. E' a esperança a tomar-se certeza à medida que avança o tempo de que o Brasil começa a se encontrar com o seu destino de nação mundial.

Isso de dizer que, daqui a meses, Brasília, cidade de funcionários públicos, será um centro ideal para psicanalistas, não colhe. Por mais monótona ou uniforme que viesse a ser a sua paisagem, é da natureza humana modificá-la. E Brasília só agora vai começar a viver. "*Chassez le naturel; il reviendra au galop*".

Precisa repisar-se que o importante não é a cidade de Brasília: o importante é a Capital do Brasil ser o sertão.

Não se forçou a nota ao dizer que daqui para frente o Brasil falará em termos de *antes* e *depois* de Brasília.

O ato inaugural constitui um impacto emocional de consequências profundas. É um princípio de conversa de um país continental consigo mesmo. Um encontro. Transfigurador aos olhos dos que vinham acompanhando com tristeza o lento e desigual desenvolvimento e progresso histórico do país, desde a descoberta até aos nossos dias.

Toda esta força empreendedora em ação foi eletrizada pelo Presidente JUSCELINO KUBITSCHEK. Nêle a vontade do homem de Estado se sobrepôs a quaisquer contingências. Só o animou o pensamento no progresso da nossa terra e da nossa gente. O destino de grandeza que a Providência reservou ao Brasil.

Isto o futuro dirá se é verdade ou não. Em pouco tempo.

COLABORAM NESTE NÚMERO

ALBERTO BONFIM — Assessor Técnico do D.A.S.P. Bacharel em Direito pela U.B.; Chefe da Seção de Regime Disciplinar do Serviço de Regime Jurídico da Divisão de Pessoal do D.A.S.P. Publicou os seguintes livros sobre matéria jurídica: "O Processo Administrativo", (7^a edição) e "Vademecum Trabalhista".

AFONSO BORGES FILHO — Agente Fiscal do Imposto de Consumo; Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais ex-Assistente Técnico da Diretoria das Rendas Inter-

nas; Ex-Membro do 2º Conselho de Contribuintes, Curso de Direito Fiscal na "École Nationale des Impôts" em Paris; Auxiliar Técnico do Gabinete do Ministro da Fazenda.

TOMAS VILANOVA MONTEIRO LOPES — Técnico de Administração do D.A.S.P.; ex-Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento e do Serviço de Documentação do D.A.S.P.; Professor dos Cursos de Administração do mesmo Departamento. Atualmente prestando colaboração à Casa da Moeda.