



# 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

MARÇO - 1960

VOL. 86 - N.º 3

## SUMÁRIO

EDITORIAL	Págs.
O Estado e o Orçamento.....	129
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Administração de Pessoal — Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho.....	131
Bibliotecário e Documentalista — Uma divergência e um problema — Lasso De La Vega — Tradução de Lygia Nazareth Fernandes.....	137
A elaboração legislativa e o assessor — Anselmo Macieira.....	156
INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	
A Administração na República Federal da Alemanha — Tradução sob o patrocínio do I. B. C. A. ....	172
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
Presença do Brasil no II Congresso Ibero-Americano de Municípios — Araujo Cavalcanti . ....	191
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
PARECERES	
Consultor Jurídico	
Autorização de pesquisa de jazida. Caducidade da autorização, na forma do art. 24, n.º I, do Código de Minas.....	204
Extranumerário não estável da empresa "A NOITE", licenciado, sem vencimentos, por prazo indeterminado. Ilegalidade. Transferência, ex- officio, para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Nulidade do ato. Abandono do cargo, embora prescrita a punibilidade.....	205

Interpretação do art. 1.º da Lei n.º 3.483 de 1958. Não incidência desse dispositivo aos que percebem por verba destinada a serviços de terceiros. 206

Ballet de Juventude. Transferência de seu acervo para o Ministério da Educação e Cultura. Providências preliminares imprescindíveis em face do disposto nos seus estatutos e no art. 22 do Código Civil. 207

## ACORDAOS

### Supremo Tribunal Federal

Contagem de tempo de serviço em dobro de funcionário do Departamento de Endemias Rurais 209

Não cabe ao Supremo Tribunal Federal apreciar ato de Presidente de Autarquia, em mandado de segurança 210

### Tribunal Federal de Recursos

O contrato de abertura de crédito está sujeito à tributação do Imposto do Selo 211

O financiamento, por parte de instituição de previdência social, aos seus segurados não dá ensejo a que, no caso de sua recusa, caiba mandado de segurança 212

O funcionário público que trabalha em serviço de "Raio X" tem direito a perceber gratificação especial 213

### Tribunal de Justiça

Os subinspetores da Prefeitura do Distrito Federal têm direito à equiparação de vencimentos dados aos Chefes de Seção 216

O Imposto de Vendas e Consignações é fixado sobre o preço da mercadoria estabelecido pelo produtor, em que se inclui a cota relativa ao Imposto de Consumo, pago na fonte 217

O revisor é considerado jornalista, para os efeitos da isenção fiscal prevista no artigo 27 do Ato das Disposições Transitórias 218

## NOTAS

Visita do Presidente da República ao Reembolsável da Associação dos Servidores Cíveis do Brasil 219

O centenário da "Origem das Espécies" — Alfredo Balthazar da Silveira. 222

Livros e Idéias — De Castro e Silva 229

Colaboram neste número 232



## *O Estado e o Orçamento*

A evolução histórica do Estado é paralela à da racionalização do orçamento público, porquanto é difícil imaginar um acontecimento histórico sem ter, como uma das suas causas preponderantes, o fator econômico-financeiro.

A lei de meios é hoje a síntese do programa de trabalho do Estado. ADAMS SMITH considerava o orçamento público como a constituição dinâmica do país.

A origem histórica das constituições políticas do Estado moderno é, incontestavelmente, a Carta Magna inglesa, de 1215, que deu origem ao parlamentarismo na sua acepção mais democrática, quando transformou o Conselho de Nobres daquele país, em órgão de fiscalização e controle das despesas do rei, as quais até então eram de livre deliberação do monarca.

As revoluções norte-americana, de independência, e a francesa, de 1789, tiveram, em verdade, a sua causa imediata nos excessos de impostos, que sobrecarregaram os dois países e a malversação dos dinheiros públicos, que caracterizavam a França.

A criação de conselhos, comissões e tribunais de contas, em todos os Estados modernos — depois de adotadas novas constituições políticas, que asseguravam aos povos maiores liberdades e direitos concedeu, também, meios de fiscalizarem, indiretamente, as despesas do Estado, através de prestações de contas dos gastos feitos, a um órgão público, colocado fora do poder executivo, que, na verdade, detém o controle econômico-financeiro do Estado.

Temos outro exemplo eloquente na nossa história, quando lembramos que os inconfidentes mineiros de 1791 estabeleceram, como pretexto, a cobrança de impostos atrasados, a fim de levantar o povo contra a metrópole.

O movimento republicano de 1889, que teve um feliz desfecho, baseou-se, em grande parte, na moralização dos gastos públicos, pela prestação de contas das despesas, pelo governo, a um tribunal especializado, denominado de Tribunal de Contas, cuja criação

foi preconizada pelos positivistas, encabeçados por BENJAMIN CONSTANT. Este, conjuntamente com RUI BARBOSA, consagrou a instituição desse tribunal, na primeira Constituição republicana de 1891.

O balanço orçamentário é um dos índices mais precisos para determinação de acerto ou de erro da política do Governo, através do "superavit" ou do "deficit", revelado no exercício financeiro.

No Brasil, a receita pública federal representa um quinto da renda nacional; daí a importância de que se reveste, na vida econômico-financeira do país.

Não há dúvida de que governar é, além de uma função pública, uma gestão de dinheiros públicos na sua concepção mais ampla, pois esta constitui uma das funções mais importantes do Poder Executivo, exercido através da Administração Pública.

A idoneidade do estadista, na gerência do numerário do Estado, é um dos predicados básicos exigidos pela Constituição, pois a sua transgressão representa um dos motivos mais fortes da declaração de Impeachment contra a autoridade responsável, quando se trata dos mais altos magistrados do país. Há, além das penas específicas previstas no Código Penal, as de outras leis de responsabilidade e as do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n.º 1.711, de 1952), que abrange a todos os agentes do governo e servidores, de maneira geral.

Uma das funções essenciais do Congresso Nacional é a da votação do orçamento público anual e a de controle das despesas do Poder Executivo, através de comissões especializadas ou de qualquer membro, isoladamente, e, principalmente, através do seu órgão técnico auxiliar, que é o Tribunal de Contas da União.

O D.A.S.P. representa uma das etapas de racionalização da administração orçamentária do governo federal, pois com sua criação, pela Constituição de 1937, ficou definitivamente resolvido o problema de elaboração do projeto da lei de meios, por órgãos técnico do Executivo, quanto anteriormente, essa função era exercida por comissão eventualmente criada, todos os anos, e que funcionava junto ao Ministério da Fazenda.



## *Administração de Pessoal*

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO.

*SUMÁRIO: Funções principais de um órgão de pessoal — Administração de pessoal no Serviço público e nas empresas particulares — Pontos de contatos e diferenciação de métodos.*

**A**NTES de entrarmos na análise das principais atribuições de um órgão de pessoal, devemos, por uma questão de método, examinar a razão da existência de órgãos dessa natureza.

Que eles são necessários não há dúvida, pois, na realidade, nenhuma empresa de grande ou médio porte pode, atualmente, dispensar a sua existência.

Analisaremos, portanto, a origem e razão dessa necessidade e depois, então, entraremos no estudo de suas atribuições.

De todos os elementos que compõem uma empresa, um deles avulta e domina os demais: o pessoal, que executa os serviços, que maneja as máquinas, que compra, que vende, que organiza, que arruma, que limpa e que pode determinar o sucesso ou a falência da organização.

Se esse elemento é assim importante, é claro que ele necessita de um instrumento para a sua disciplinação, de um organismo que faça a sua escolha, que fiscalize o seu trabalho, que controle os seus resultados.

Numa empresa de tamanho médio ou grande, não pode o dono, gerente ou administrador, fazer, sozinho, todas as tarefas da organização. Ele tem, necessariamente, de delegar atribuições, de organizar departamentos especializados, com chefes previamente escolhidos, com atribuições e responsabilidades perfeitamente definidas, para, sob sua orientação e coordenação, atingir os fins da organização.

Assim, ele deverá ter um órgão encarregado do pessoal. O tamanho, a estrutura, as responsabilidades, o número de servidores desse setor depende do vulto da empresa e de sua própria organização.

O que é fato é que não poderá o administrador, porque não tem tempo, ou conhecimentos especializados, ou ambas as coisas, fazer sozinho o trabalho de selecionar os empregados, fixar-lhes o justo vencimento, cuidar do seu treinamento, organizar um plano de acesso, velar pelo bem-estar do pessoal, examinar, com isenção, as queixas contra os empregados para dar a punição adequada, executar, enfim, mil e uma funções para que o pessoal possa bem desempenhar suas atribuições. Somente um órgão especializado poderá atingir tais objetivos.

Na análise que fizemos da necessidade do órgão já delineamos as principais atribuições de um departamento de pessoal. Elas podem, em síntese, ser assim definidas :

- a) descobrir o melhor empregado para o desempenho das atribuições da organização ;
- b) desenvolver as aptidões, a fim de tornar mais úteis as pessoas admitidas para a organização ;
- c) manter o pessoal satisfeito e obter do mesmo o rendimento máximo possível.

\* \* \*

Para a obtenção desses objetivos deve o órgão de pessoal utilizar-se de determinados instrumentos, tais como sejam :

- a) bom sistema de recrutamento, seleção e treinamento ;
- b) bons planos de classificação de cargos, de remuneração, de promoções e de incentivos ;
- c) registro dos assentamentos dos empregados, nos quais se possam descobrir os elementos para o suprimento das necessidades de pessoal da organização.

Esses princípios e necessidades são os mesmos para todos os tipos de atividade, quer se trate da administração pública, quer de organizações privadas.

Em qualquer caso a finalidade será sempre a mesma : escolher e manter o melhor empregado.

Se esses objetivos são idênticos diferem, porém, extensivamente, os métodos e processos a serem adotados.

Nas empresas privadas a finalidade única a ser visada é o melhor aproveitamento do capital, isto é, a obtenção de maiores lucros. A organização não deve satisfações ao público e, dessa forma, pode adotar os métodos mais práticos que encontrar, sem empecilhos de ordem política, democrática ou legal.

Com efeito. Quando uma empresa privada necessita de um novo auxiliar pode escolher uma pessoa qualquer, que o responsável julgue satisfazer às suas necessidades ; pode convidar um cidadão, numa empresa congênere, oferecendo-lhe maiores vantagens ; pode aceitar o primeiro que atender ao convite publicado num jornal, sem maiores satisfações aos demais concorrentes.

Já na administração pública esse procedimento não é assim fácil e a escolha de novo empregado está, sempre, sob a suspeita de favoritismo.

Quando existe uma vaga o chefe não pode, em regra, preenchê-la livremente, mesmo que saiba que um cidadão satisfaz a todos os requisitos e é, sem dúvida, o melhor candidato.



Terá, sempre, que, dentro do princípio democrático de que os cargos públicos são acessíveis a todos, oferecer as mesmas oportunidades aos demais candidatos para escolher o melhor dêles, — aquêle que obtiver mais alta classificação no concurso.

No Brasil, a nomeação dos candidatos pela ordem de classificação no concurso é, mesmo, imperativo de ordem legal. (Estatuto dos Funcionários — Lei n. 1.711, de 28-10-1952, art. 13). A própria Constituição exige concurso para os cargos de carreira.

Mesmo, porém, quando não existem disposições legais obrigando à nomeação de candidatos habilitados em concurso, não tem, geralmente, o chefe da repartição liberdade para a escolha de empregados, de acôrdo com as necessidades do serviço, a competência, experiência ou habilidade dos candidatos. Nessa hipótese entram em ação, em regra, os compromissos políticos, as recomendações de autoridades superiores, os imperativos de amizade ou de parentesco, para o preenchimento das vagas.

Na empresa privada o empregado é mantido e obtém acesso na razão dos seus méritos individuais, do interesse demonstrado, da sua capacidade de trabalho e de produção.

No serviço público a individualidade é pouco considerada. O acesso é feito por critérios rígidos, impessoais, quer pela antiguidade pura e simples, quer pelo merecimento julgado em fórmulas padronizadas, que os chefes preenchem, sem o espírito de justiça, dando, em regra, por sentimentalismo ou comodismo, o máximo a todos, o que representa um desestímulo e a desmoralização desse sistema de julgamento.

Outro ponto de divergência é na questão de garantia do emprego.

Nas empresas privadas o gerente tem mais facilidade em dispensar os maus empregados. É certo que a situação hoje não é a mesma de alguns anos atrás, quando o patrão podia, livremente, dispensar qualquer empregado. Atualmente, com o avanço da legislação trabalhista, exige-se a justa causa, para efeito da demissão de um empregado, sob pena de pagamento de uma indenização, proporcional ao tempo de serviço e ordenado do trabalhador. E no caso de o empregado ter mais de 10 anos de casa, com direito a estabilidade, a demissão somente pode ser efetuada mediante processo, feito com a assistência de órgãos governamentais.

Ainda assim, o processo é muito mais simples do que a demissão do servidor público. Este está infinitamente mais garantido, porque, a não ser em casos de ocupantes de cargos em comissão ou em caráter interino, a demissão, em qualquer caso, somente poderá ser feita mediante inquérito administrativo, efetuado por uma comissão de 3 servidores, e mais um secretário, no qual é assegurado ao servidor acusado ampla defesa.

E esse procedimento se aplica até mesmo nos casos de demissão por abandono de emprego, comprovado pela ausência ao serviço do servidor, sem causa justificada, por mais de 30 dias consecutivos.

Temos, assim, que a administração de pessoal, embora obedeça aos mesmos princípios e tenha idênticos objetivos, difere, fundamentalmente, nos



seus métodos e procedimentos, quando se trata de organizações privadas ou de estabelecimentos do serviço público.

Nas empresas privadas o órgão de pessoal está necessariamente ligado à gerência. É um instrumento da manutenção das finalidades da empresa.

No caso de empresa com filiais ou departamentos em outras localidades em países diferentes ou mesmo em outros Estados do mesmo país — pode ter órgãos de pessoal descentralizados, com métodos diferentes, à legislação específica e às tradições locais.

É um erro, levar, a empresa que passa a funcionar em outra região, os métodos de trabalho, da administração de pessoal, da organização matriz, embora ali funcionem bem, sem consultar as condições da nova localidade.

Plano de pagamento, regime de assistência e benefícios, normas de acesso, etc., tudo deve ser estudado e implantado de acordo com as condições locais, embora observando, como é essencial, os princípios gerais de administração de pessoal que informam hoje essa verdadeira ciência.

O que pode acontecer, com um regime de pessoal mal ajustado é a empresa passar a oferecer maiores vantagens do que aquelas concedidas pelas organizações concorrentes e, assim, ficar em situação de inferioridade na fixação do custo da produção, ou conceder menos benefícios aos seus empregados do que os correntes na região, com reflexos desfavoráveis no recrutamento e seleção de bons trabalhadores.

O ideal para a empresa que pretende estabelecer-se em uma nova região será contratar, como consultante, um técnico de administração de pessoal, familiarizado com os problemas locais, para, em cooperação com os técnicos da organização, elaborar normas e métodos de trabalho, que, harmonizados com as normas gerais da empresa, se adaptem as peculiaridades correntes na zona.

No serviço público esse problema não ocorre.

A não ser para determinados e reduzidos grupos de servidores, com regime jurídico próprio — diplomatas, professores de curso superior, membros do serviço jurídico, agentes de fiscalização tributária ou elementos da organização policial — todos os funcionários de uma entidade administrativa estão sujeitos às mesmas normas legais que regulam os direitos, vantagens, deveres e responsabilidades.

Assim, a organização de serviços descentralizados de pessoal — no caso do Governo da União, pelos Ministérios, ou em alguns casos por regiões — tem em vista apenas métodos de trabalho, pois estão todos sujeitos às mesmas normas legais.

A fim de que seja mantida a uniformidade de interpretação dos textos legais — sabida como é a variedade de entendimentos que uma norma jurídica pode oferecer — é conveniente que exista um órgão superior, de cúpula, que possa dirimir dúvidas, firmar orientação, traçar diretrizes.

Sob o ponto-de-vista de justiça, é preferível que determinado dispositivo tenha uma interpretação uniforme, ainda que não seja a mais perfeita, do que aplicações diferentes, de uma para outra organização.



Também do ponto-de-vista de uniformidade e, ainda, de economia, é conveniente que, nas organizações estatais a seleção fique a cargo de um órgão centralizado, que indicará os candidatos aprovados, observada a ordem de classificação, de acordo com as necessidades de pessoal dos diferentes estabelecimentos ou repartições.

Nas empresas privadas seria útil que estabelecimentos do mesmo gênero de atividade, numa grande cidade, organizassem, através do seu sindicato — como, por exemplo, o Sindicato dos Estabelecimentos Bancários e de Empresas de Capitalização — um plano de classificação de cargos e um sistema central de seleção, embora sem a rigidez do serviço público.

As vantagens e economias resultantes de tais providências são por demais evidentes e apenas salientamos que :

a) eliminariam a concorrência, pois padronizariam os salários para todos os tipos de atividades, perfeitamente definidos, no plano de classificação ;

b) evitariam que, nos casos de dissídios coletivos, as empresas que pagam mais aos seus auxiliares fôssem sacrificadas com a imposição da percentagem de aumento determinada, sobre vencimentos mais elevados, agravando, ainda mais, a diferença entre os salários dos seus empregados e os dos seus concorrentes ;

c) reduziriam o custo da seleção inicial dos seus empregados ;

d) permitiriam a obtenção de melhores empregados, recrutados numa área maior e com processos e métodos de seleção mais adiantados, que nenhuma empresa, isoladamente, poderia estabelecer ;

e) evitariam as solicitações de empregos feitas por clientes poderosos, amigos ou autoridades ;

f) permitiriam que a organização central de recrutamento, seleção e aperfeiçoamento organizasse cursos para a seleção inicial ou de aperfeiçoamento para os empregados de diferentes categorias das empresas.

E' claro que um sistema dessa natureza não seria rígido. Ele teria de ser útil, flexível, adaptável às necessidades e peculiaridades de cada organização.

Assim, em primeiro lugar, quando determinado estabelecimento necessitasse de um novo empregado, o organismo central de seleção não enviaria apenas um nome, mas uma relação dos melhores classificados, com um resumo do "back-ground" de cada candidato, a fim de que o órgão de pessoal do estabelecimento, através do sistema de entrevistas pessoais, pudesse escolher aquele que se mostrasse mais susceptível de se integrar na organização.

A entrevista pessoal é um fator que não pode ser desprezado na seleção de novos empregados, pois dêse contato humano, dessa conversa a sós, pode o entrevistador experimentado julgar, com vantagem, das condições gerais do candidato para as necessidades da organização.

Mesmo admitido o empregado, não estará, entretanto, encerrado o assunto.

O novo auxiliar deverá ficar sujeito a um período de estágio probatório no qual os requisitos de disciplina, pontualidade, interesse, dedicação e outros fatores, que não podem ser aquilatados numa prova de seleção, serão considerados.

Findo o estágio probatório, e no caso de não ser o candidato confirmado, competiria ao órgão central de seleção indicar outros nomes à empresa, enquanto que o estagiário *não aproveitado* voltaria a lista de candidatos, para indicação em outros estabelecimentos.

Sômente na hipótese de duas ou três recusas é que ele seria eliminado da lista de candidatos.

Êstes são, em síntese, os pontos de contato e de diferenciação da administração de pessoal nas organizações públicas e privadas.

Entre nós muito já tem sido feito em matéria de administração de pessoal, mas muita coisa ainda resulta por fazer para a melhoria do sistema, que é um imperativo da complexa vida que levamos.



# *Bibliotecário e Documentalista — Uma divergência e um problema (\*)*

LASSO DE LA VEGA.

Tradução de Lygia N. Fernandes

## 1. GÊNESE DO CONCEITO DE DOCUMENTAÇÃO

### 1.1 *Bibliotecário e documentalista*

PARA distinguir claramente o bibliotecário do documentalista, convém acompanhar através da história, ainda que muito esquematicamente, o processo pelo qual se chegaram a positivar os traços de uma e de outra profissão, não impedindo isso que intentemos, depois, fixar seus limites, características, analogias e diferenças.

#### 1.11 *Idade Antiga*

Na Idade Antiga, aquele que tem a seu cargo a biblioteca não é um bibliotecário profissional — é um erudito, ou um filólogo, no amplo sentido que convém atribuir a esta palavra, em tão remotos tempos. Nem Demétrio Falero, Zenódoto de Éfeso, Calímaco de Cirene, Apolônio de Rodes, etc., todos bibliotecários da famosa Biblioteca de Alexandria, tiveram preparação adequada para o desempenho técnico de suas funções, nem a citada biblioteca, como instituição, prestou os serviços que prestaria em nosso tempo. Isso não quer dizer que não se catalogassem e classificassem os acervos, tanto assim que, entre eles, Calímaco de Cirene redigiu o famoso Cânon, e introduziu na linguagem literária a aceção de “clássico”, transmitida, depois, a todos os idiomas cultos. Tampouco diferem, a este respeito, os que fundaram e custodiaram a famosa Biblioteca de Pérgamo, emula e rival da anterior. Em ambas, além da custódia e ordenação do acervo, exerciam-se em grande escala as funções próprias de uma empresa editorial; isto é, copiava-se grande número de papiros e pergaminhos, para trocá-los por

---

(\*) “Revista de Artigos”, Biblioteca e Museus, Madrid. Tomo LX, Julho, Dezembro, 1959.

outros de que se carecia, ou que se destinavam à formação e enriquecimento de outras bibliotecas. A tradição relativa à Bíblia dos setenta é uma boa prova disso. (1)

Os bibliotecários de Atenas foram também, na maioria, eruditos, literatos, filósofos e cientistas; as bibliotecas eram privativas desta classe, e tampouco prestaram os serviços que hoje prestam. Eram, como a de Alexandria, uma espécie de empresa editorial, pois não havia bibliotecas sem escritório e sem copistas.

As grandes bibliotecas de Roma seguem o mesmo caminho. Fundam-se sobretudo com a riquíssima presa de guerra, que a conquista da Grécia lhes proporciona. As coleções de papiros helenos se distribuem entre os conquistadores, e com estes despojos se criam bibliotecas de reputada categoria, como a Palatina, fundada por Augusto, dando ensejo a que se distinga como bibliotecário Caio Júlio Higino (nomeado por Augusto, bibliotecário (2) da Palatina), primeiro espanhol a prenunciar o relêvo que seus patricios haviam de dar, anos depois, às letras latinas. Trajano, outro espanhol glorioso, o maior dos imperadores romanos, a quem a Espanha deve homenagem digna de sua grandeza, funda a biblioteca de seu nome, e assim crescem e se multiplicam as bibliotecas na Cidade Eterna. Mas a forma como se pratica a função de bibliotecário não difere do que era nas etapas e entre os povos anteriores.

### 1.12 Idade Média

Dado o propósito dêste estudo, importa salientar, para melhor explicar a marcha da cultura na Idade Média, que os romanos cultos conheciam perfeitamente o grego, lendo-o e falando-o. Mecenas e outros bibliófilos lançaram a moda das ricas bibliotecas, com instalações luxuosas, que Lucano e Sêneca, dois espanhóis ilustres, levaram a ridículo, pois a mera ostentação teria induzido seus donos a organizá-las. Ninguém podia gabar-se de possuir uma biblioteca seleta, se não entesourasse em papiros gregos as obras mais famosas dos escritores e pensadores do povo helênico. E ninguém as traduzia, pois ignorar o grego era demonstração clara de falta de bons princípios, e de ausência de educação esmerada. A carência de traduções latinas de obras dos autores gregos, que tanto importa sublinhar, se deve ao fato de que, durante os primeiros séculos da Idade Média, se desconhecem quase completamente as obras desses escritores e pensadores. Com a invasão dos bárbaros, o grego, que fôra a segunda língua dos romanos, é esquecido e desaparece; como as obras dos autores helênicos não se haviam

(1) H. HESSEL, *Geschichte d. Bibliotheken*, Gottingue, Pelens, 1930; J. VORTIUS, *Grundzüge d. Bibliotheksgeschichte*, Londres, Grafton, 1931; E. C. RICHARDSON, *The beginnings of libraries*, Princeton Univ. Pr., 1914; idem, *Public libraries, a sketch of library history from 3.400 B. C. to A. D.*, 150; ibidem, 1914; F. GARIBELLI, *Le biblioteche in Italia all'epoca romana*, MILAN, HOEPLI, 1894; B. H. STREETER, *The chained library; a survey of four centuries in the evolution of the English library*, Londres, Macmillan, 1931.

(2) B. BUNTE D. C., *Julii Hygini...* (s.e.) 1816



traduzido para o latim pelo motivo exposto, o Ocidente fica privado da mais rica e importante produção literária, filosófica e científica que, até então, a humanidade havia acumulado. Produz-se então um fenômeno diferenciador marcante: em Constantinopla se esquece o latim, e em Roma se esquece o grego. Não existe no Ocidente pessoa alguma capaz de ler os autores gregos em sua própria língua, não se podendo tampouco utilizar traduções latinas. Os Exaplas, os Tetraplas e os livros religiosos em geral integram as primeiras bibliotecas entre os cristãos. (3) Os próprios Evangelhos são designados pelo nome de Biblioteca. (4) O sacristão exercia geralmente o papel de bibliotecário. Entregava e recolhia diariamente os códices, guardando-os e custodiando-os em armários destinados a este fim.

Nesta situação, Boécio, com uma visão admirável, empreende a tradução de Aristóteles e de Platão para o latim, e, ainda que não pudesse levar a cabo seu propósito, provou com isso haver pressentido a transcendência desses filósofos. Outros escritores latinos, pelo contrário, condenam em bloco, até os séculos VII e VIII, como perigosa, toda a literatura pagã (5). A cultura espanhola do século VII era essencialmente clerical, destinada à salvação do indivíduo e à formação religioso do povo. (6)

Chegamos ao Renascimento, por sucessivas etapas que, em suma, consistem em um fluir da produção grega e da latina clássica, sobre a literatura própria do Ocidente.

A tardia evangelização da Irlanda (sec. IV) faz com que os monges daquela ilha se consagrem ao culto da língua e da literatura latinas, exatamente porque o país não havia sido jamais romanizado. O foco de literatura latina que ali se cria influi primeiro sobre a Grã-Bretanha, e depois sobre a França, dando origem, com Alcuino, Duns Ecoto e outros monges, ao Renascimento carolíngio, cujas características mais destacadas são o alto nível literário e o conhecimento da filosofia aristotélica. A *Lógica Vetust* penetra nas escolas, e seu estudo e difusão abrem as portas ao renascimento do século XII. (7)

Mas o Oriente se aproxima do Ocidente por outro caminho, o dos povos semitas; estes pouco ou nada criam, porém são povos transmissores, que cumprem missão providencial. As obras de autores gregos, filosóficas e científicas, são vertidas para o siríaco e para o hebreu, e destes idiomas para o árabe. As obras filosóficas, de matemática, astronomia, medicina, etc.,

---

(3) Para as bibliotecas da Espanha na Idade Média, v. Jules Tailhan, *Appendice tout special sur l'Espagne. Nouveau Mélanges D'Archéologie...* Paris, 1877, e a obra de J. PÉREZ URBEL, *Los monjes en la Edad Media*, Madrid, 1934.

(4) A expressão *Divina biblioteca* significava as Escrituras Sagradas: JUSTO PÉREZ DE URBEL, *Los monjes españoles en la Edad Media*, Madrid, 1934.

(5) Trata o monje de não ler os livros dos gentios e os volumes dos herejes; é melhor ignorar suas preciosas doutrinas do que enredar-se no laço do erro (*San Isidoro, Regula*, cap. IX, citado por PÉREZ URBEL no *Los monjes españoles en la Edad Media*, Madrid, 1934).

(6) J. PÉREZ URBEL, *ob. cit.*

(7) N. D'OLWER, *Discurso de clausura*. Segundo Congresso Internacional de Bibliotecas e Bibliografias, Madrid, 1949.



se traduzem para o árabe e se reproduzem, acompanhadas de glosas e comentários. A supressão das vogais na escrita árabe e a simplicidade dos sinais, espécie de taquigrafia, permitem, com sensível economia de tempo e de material de escrita, pergaminho ou papel, reproduzir maior número de obras. O brilhante apogeu do mundo árabe, no Oriente e no Ocidente, é acompanhado de interêsse primordial pelo livro. À sua sombra florescem, no tempo de Alhaquem, famosas e ricas bibliotecas em Córdoba e Sevilha, com centenas de milhares de volumes. (8) Os árabes, em suas mochilas de guerreiros, trazem o papel, descoberta revolucionária que resolveu um dramático problema, e que, embora de custo elevado naquele tempo, não se comparava com o pergaminho, tão caro quanto escasso. Escassez que obrigava, com freqüência, à utilização de um mesmo pergaminho para a escrita superposta de várias obras, dando origem aos palimpsestos. Ptolomeu, Euclides, Hipócrates, Platão, Aristóteles, etc., depois de haverem conquistado o pensamento judaico, com Maimônides, e o pensamento (9) árabe, com Averroes e Avempace, conquistam também o pensamento latino com a escolástica e sua magna figura angélica, Santo Tomás. As escolas de tradutores de Toledo e Sevilha, fundadas por Afonso o Sábio, trazem para o latim o acervo classico grego. A redução da vida feudal ao campo, o despertar das escolas catedralícias e o aparecimento das Universidades se conjugam com a bibliofilia e o amor ao códice. A iluminura de manuscritos alcança níveis insuspeitados, e, em seu bispado de Durham, Ricardo de Bury escreve o famoso *Philobiblion*, em defesa do livro. (10) O acervo das bibliotecas monásticas era constituído por duzentos ou trezentos manuscritos. Extuando-se os reis e alguns príncipes, poucos seriam os possuidores de bibliotecas. O alto preço dos manuscritos não estava ao alcance das bôlsas mediocres. (11)

### 1.13 Renascimento

A afeição ao grego e ao latim, e o conjunto dos elementos citados trazem o Renascimento, firmado em duas sólidas bases: a expansão dos gregos pelo Ocidente, em consequência da tomada de Constantinópla pelos turcos, e a invenção da imprensa por Gutemberg. (12)

(8) JULIÁN RIBERA TARRAGO, *Bibliófilo y bibliotecas de la España Musulmana*, Zaragoza, 1896.

(9) N. D'OLWER, *ob. cit.*

(10) RICARDO DE BURY, *El Philobiblion, muy hermoso tratado sobre el amor por los libros*, Madrid, 1927.

(11) H. BOUCHAT, *Le livre*, Paris, 1886.

(12) PETRARCA teve idéia de fundar na Itália uma biblioteca pública, assim como também fizera PALLA DEGLI STROZZI; mas podemos dizer que somente COSME DE MÉDICIS chegou a realizá-la ao criar, com os livros de NICCOLO DU NICCOLI, a Biblioteca Marciana. LOURENÇO, o Magnifico, fundou outra parecida: a *Biblioteca Laurenziana*, em Florença, para a qual MICHELANGELO construiu em 1524 a célebre sala que tem o seu nome. Mas estas bibliotecas não foram propriamente públicas. Suen Dahl *Histoire du livre*, Paris, 1933; JACOBO MORELLI, *Della publica libreria di San Marco in Venezia*, Venécia, 1774; G. J. ROSSI, *La libreria Medico-Laurenziana* Firenze, 1739; GEORG VON LEYH, *Das Haus und seine Einrichtung*, vol. II do *Handbuch der Bibliothekswissenschaft*, de F. MÜLKAU, Leipzig, 1933.



Até este momento, como diz Ortega, (13) a necessidade do livro não era um imperativo social, mas logo depois vemos surgir o bibliotecário como profissão. Acredita-se que tudo se pode esperar da simples razão do homem, e do que ele pense; portanto, do que ele escreva. Sente-se necessidade de haver mais livros, pois eles são poucos, e a esta necessidade corresponde a figura do bibliotecário, que se revela como pesquisador e colecionador. Se a catalogação não é urgente, a produção e reprodução, em troca, são ansiosamente procuradas. A biblioteca do Rei de França, ao tempo de Carlos V, não tinha mais de 1.500 a 1.510 manuscritos, e pouco mais de 200 livros impressos; e, sob Francisco I, contava 1.781 manuscritos e 109 impressos (14).

### 1.14 Reforma

A reforma religiosa (meados do séc. XVI), em seu ardoroso afã de angariar prosélitos, dá ao público grandes edições de sermões, obras polêmicas e escritos de propaganda: obras de apresentação medíocre, em mau papel, tipos amassados e encadernação descuidada, mas que, não obstante, representam o primeiro passo para a democratização do livro. Conquista o livro, com este impulso, esferas populares a que nunca havia atingido. A Bíblia de Lutero alcança uma tiragem de 100.000 exemplares, cifra considerável ainda hoje. (15)

### 1.15 Absolutismo

Descartes, com o *Discours de la Méthode*, abre novas perspectivas à ciência da observação, à filosofia e à técnica. A língua latina retrocede continuamente, combatida pela produção tipográfica, cada vez mais numerosa, em línguas romances. E como, na frase do Rei-Sol, "O Estado sou eu", podemos logicamente afirmar que as bibliotecas dos reis são, ao mesmo tempo, bibliotecas de Estado. (16)

### 1.16 Século XIX

Chegamos assim ao séc. XIX, no qual, enquanto os países do Norte, induzidos pela Reforma, secularizam os bens eclesiásticos, a revolução francesa — consequência última daquela fé no livro, que criou o Renascimento — traz consigo a nacionalização das bibliotecas reais, assim como mais tarde também a das eclesiásticas, nascendo desse modo a biblioteca pública moderna.

---

(13) JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *Misión del bibliotecario*. Atas e trabalhos do II Congresso Internacional de Bibliotecas e Bibliografia. Madrid, 1949.

(14) H. BOUCHAT, *ob. cit.*

(15) SVEN DAHL, *Histoire du livre*. Paris, 1933.

(16) N. D'OLWER, *ob. cit.*

Neste século, a profissão de bibliotecário, ocupação espontaneamente estimulada pela sociedade, se converteu em burocracia estatal. Em meados da centúria, abrem-se as escolas de biblioteconomia, e seções, nas Faculdades de Letras, para estudo dessa profissão nas Universidades.

A falta de livros, preocupação do Renascimento, sucede outra maior no século XIX : o excesso de produção. O livro se rebela contra o homem. O escritor, o cientista e o técnico verificam que não lhes é dado orientar-se no intrincado e denso bosque da produção bibliográfica, nem sequer na documentação de seu tema. "Em vez de estudar para viver, pressentimos que temos de viver para estudar". (17)

### 1.17 Século XX

O leitor e o estudioso necessitam de um guia, de um perito que os oriente e lhes assinale ou abra o caminho. O bibliotecário, que no século XIX ordena, cataloga e classifica a produção, com o objetivo de pô-la à disposição de quem desejar consultá-la, não indagando de onde este vem, nem para onde vai, sem distinção de idéias, sexo ou idade, à sombra da declaração dos direitos do homem, e que com isso acredita haver cumprido sua missão, se vê solicitado por uma nova tarefa : selecionar o acervo, apontar o grau de interesse de cada obra para os leitores, e conquistá-los para o uso da biblioteca. "O bibliotecário é como um filtro, entre o depósito de livros e o leitor", mas a democracia faz do livro uma necessidade imprescindível. A cultura se transforma em "razão de Estado" e o livro em serviço público, como a pavimentação, a iluminação ou o abastecimento de água. Sem o livro não podemos sustentar as democracias, nem o alto nível de vida que exigem os países superpovoados : por isso, o bibliotecário não pode permanecer sentado em seu gabinete, consagrando-se exclusivamente ao trabalho rotineiro de catalogação e classificação, à espera de que o leitor chegue, mas antes se vê forçado a converter-se em agente ativo, buscando leitores por todos os modos : cartazes, anúncios, rádio, telefone, imprensa e demais processos da propaganda chamada agressiva, (18) indo catá-los no parque, no bonde, na escola, na Universidade, na oficina, em casa, no ar. A essa altura, as normas de suas atividades podem ser consideradas como contidas na fórmula "buscar um livro para cada leitor e um leitor para cada livro ; fazer com que o livro e o leitor se encontrem, substituindo o livro que ordinariamente se pede, pelo que devia ser pedido". (19)

Por outro lado, a humanidade atravessa atualmente uma fase de transição, da adolescência à idade adulta, enquanto passa da vida maravilhosa da imaginação e do sonho à pura realidade. Das três perguntas que sucessivamente o homem formula ante a natureza : quem ? por que ? como ? ou seja : quem a criou ?, qual a sua razão de ser ? como dominá-la

---

(17) J. ORTEGA Y GASSET, *ob. cit.*

(18) *La propaganda y el servicio público de bibliotecas en los Estados Unidos*. Madrid, 1946, por J. LASSO DE LA VEGA.

(19) ARTHUR BOSTWICK, *The American Public Library*. New York, 1929.



e pô-la a serviço do homem? encontramos-nos diante da última. A magia e os exorcismos terminaram graças à paciente investigação dos laboratórios, e destes vão paulatinamente surgindo as leis e as regras a que parece obedecer o universo; regras que, uma vez descobertas, o técnico se encarrega de aproveitar e pôr a nosso serviço. Os sacrifícios aos deuses, os encantos e invocações, a magia empregada para evitar epidemias de malária ou de varíola, desapareceram no dia em que os investigadores descobriram a fórmula para matar mosquitos e ensinaram a depositar um pouco de pus, tirado da teta da vaca, numa ranhura da pele humana. Da capacidade visual existente na época de Péricles, passamos ao microscópio eletrônico, que permite contemplar o centésimo-milésimo de milímetro; para medir o macrocosmo, houve necessidade de se recorrer ao ano-luz, equivalente a dez mil milhões de quilômetros. Outro tanto acontece com relação ao tempo: do mesmo modo que se contam cinco ou seis milhões de anos, podemos, ao observar fenômenos sucessivos, registrar mil milionésimos de segundo, como acontece com a excitação de um átomo pelos raios catódicos da emissão de raios X. No campo da energia, o cosmotron cria raios que alcançam seis mil milhões de volts-eletrônicos. (20) Em matéria de temperatura, observando somente as diferenças entre o verão e o inverno, passamos do zero absoluto às centenas de milhões de graus das radiações termonucleares. Desta situação criada pelo homem, deduz-se uma compreensão mais clara de sua posição no cosmo e de seu dever em perseverar laboriosamente na procura de todas as regras que regem o universo e sua divina harmonia, para dominá-las e pô-las a seu serviço, passando êle a converter-se no artesão criador do próprio bem-estar. O homem cumpriu assim a missão de investigador e afirmou ser a pesquisa de base ou fundamental, a aplicada ou técnica, e a operante ou social, origem das inúmeras conquistas de que hoje desfruta. Telégrafo, telefone, radar, hormônios, vitaminas constituem enorme acréscimo ao bem-estar da humanidade, e ante êle as enfermidades retrocedem, os sofrimentos desaparecem ou se atenuam e a vida se prolonga, elevando-se a média da existência a 65 anos, ou seja mais uns vinte de duração. Interdependência e esclarecimento são as características mais destacadas da investigação moderna. Ambas se realizam mediante a documentação. A vida científica é hoje internacional. As atas das academias, os artigos das revistas, comunicações, etc., levam aos investigadores o conhecimento de tudo quanto interessa aos seus próprios trabalhos. Os resultados da investigação de base passam a ser aproveitados pela investigação aplicada, em prazos cada vez menores. Entre as descobertas de Oersted, Ampère e Faraday e as primeiras aplicações práticas da eletricidade, passaram-se mais de quarenta anos. Vinte ou vinte e cinco separaram depois os trabalhos de H. Hertz, sobre a propagação das ondas elétricas, e sua aplicação à telegrafia sem fio. Entre o descobrimento da fissão do urânio e a explosão da bomba atômica, há apenas seis anos.

Esta rápida marcha das descobertas científicas e técnicas teve e tem enorme importância no comércio, na indústria e na economia dos povos, que graças a ela viram crescer sua exportação e suas riquezas, seu poderio e

(20) Um volt eletrônico representa a energia adquirida por um elétron acelerado pela diferença de potencial de um volt.



independência. Povos como a Grã-Bretanha no decorrer do tempo trocaram a exploração de produtos de consumo e de artesanato pela elaboração de material energético, motores de reação, aviões, equipamentos industriais, etc.; e daí passaram à exploração de indústrias mais novas, fundadas nas modernas descobertas científicas: material eletrônico, têxteis artificiais, etc. Dêste modo, enquanto a metade de sua exportação era conseguida pelos produtos têxteis, êstes agora apenas representam 20%, enquanto os metalúrgicos atingem a 50%. Esta enorme transformação é equivalente e comparável à primeira revolução industrial. O papel que corresponde à pesquisa na defesa da agressão militar, na elevação da economia e do proveito comercial, na agricultura, na medicina, e para a independência dos povos e a liberdade do homem, não se discute mais hoje.

Os governos majoram continuamente seus orçamentos consagrados à investigação e à formação de pesquisadores, e fomentam a criação de indústrias novas. Sômente os povos que se preocupam com isso, e na medida em que o alcançam, poderão desfrutar de uma vida superior e, por sua vez, empreender uma investigação eficaz, pois os aparelhos e utensílios de laboratório cada dia requerem maiores recursos econômicos. (21) A isto se deve a criação do Conselho Europeu de Defesa, a efetuar-se com a ajuda econômica cooperativa de várias nações, devido ao seu elevado custo.

O homem se acha em plena luta para conhecer as leis do universo e pô-las a serviço do seu bem-estar. Aproxima-se um novo humanismo que, sob o dogma da fé cristã, e sem esquecer os princípios do humanismo clássico, fundamenta na capacidade e situação do homem a idéia de que êste, entre todos os seres vivos, é o único que tem a propriedade de adquirir conhecimento racional do mundo que habita, podendo relacionar fenômenos, reproduzi-los e acomodá-los a condições que lhe permitam pô-los sob suas ordens.

Dêste modo, o homem de ciência, o erudito e o técnico não encontram hoje na bibliotecário a solução para o mais importante de seus problemas: a documentação. Por um lado, surgiram numerosos documentos auditivos e visuais, além do livro: rádio, televisão, fotografia, microfotografia, disco, fita magnetofônica, etc.; por outro lado, o homem de ciência e o técnico não podem hoje compatibilizar seu trabalho no seminário, no laboratório, na clínica, no pôrto, na fábrica, ou na ponte, com a leitura de centenas de revistas especializadas, e milhares de artigos e de obras que se editam anualmente. Necessitam de um pessoal perfeitamente formado, que selecione as revistas e escolha entre os artigos publicados os que digam respeito a uma determinada especialidade, por êles cultivada, e tenha capacidade suficiente para fazer o resumo de cada um, consoante regras precisas e eficientes, elaboradas com êste objetivo, pelas comissões internacionais de peritos. Isso, no campo internacional, corresponde a *International Standard Organization* (I.S.O.), Comissão Técnica 46, representada na Espanha pelo Instituto Nacional de Racionalização do Trabalho, que por sua vez elabora, em combinação com a I.S.O., as normas U.N.E. Êste pessoal deve ter

(21) CHARLES SADRON, *Une Force nouvelle dans la Nation. La Nef*, XI, 1954, 6, 116-128.



capacidade necessária para saber a que homem de ciência, em que classe de indústria, e a que lugar pode ser útil a informação obtida, e os processos mais eficazes para que, com a máxima rapidez, chegue o informe elaborado a tais interessados.

A êste tipo se deu o nome de documentalista.

## 2. QUE É DOCUMENTAÇÃO ?

A documentação é, portanto, uma técnica de nossos dias. Sua aparição é tão recente, que seu próprio nome se mantém sob discussão, já que nem todos o aceitam. Discute-se também o nome que se deve atribuir a quem profissionalmente se consagra a essa especialidade. (22) Enquanto uns defendem a denominação de documentista, outros, por ter um sentido mais amplo, preferem a de documentalista. (23) Os italianos propõem o nome de documentador (*documentatori*), designando assim, aquele que, além de possuir a técnica precisa, consagra suas atividades à documentação; enquanto reservam o nome de documentalista para aquele que "*coltiva gli studi documentalogici*". (\*) (24) Quanto a nós, preferimos os nomes de documentalista e documentador, de acordo com a etimologia destas palavras. BRADFORD, na introdução de seu preciso manual *Documentation*, define a documentação como "processo de coleccionar e classificar por assuntos todos os testemunhos de observações novas, e de oferecê-las conforme as necessidades do descobridor ou do inventor". (25)

### 2.1 HITÓRIA

No campo internacional, a palavra surge em virtude de proposta apresentada pelos fundadores do Instituto Internacional de Bibliografia, PAUL OTLET e HENRY LA FONTAINE, na X Conferência Internacional, celebrada em 1931, na qual se decidiu substituir a palavra "bibliografia" por "do-

(22) Em francês se utilizava no sentido de autenticar os feitos históricos por meio de documentos procedentes de arquivos, acepção com que também figura em nosso Dicionário de la Real Academia. Nas enciclopédias espanholas, alemãs e britânicas não figurava, até então, o termo documentação.

(23) Documentista: o que cultiva documentos ou dêles cuida. Do latim *Documentum* e *ista*, que indica profissão. *Documentalista* = *Documental* e *ista*. A segunda forma, por ser mais ampla que a primeira, abrange tudo que se relaciona com documentos documentalistas. Documentário 1º) adj. = relativo a documentos; 2º) substantivo: lugar onde há documentos; 3º) profissão = que se ocupa de documentos. (O sufixo latino *arium* conserva-se nos cultismos bibliotecários. A derivação popular é *ero* = *panadero*, e a francesa (*eur*) em *er* = *Documentador*, do latim *Documentum*, e *for*, na sua forma culta (relator), expressa agente, e na vulgar *dor* (acusador) = *Documentador*, o que documenta.

(24) BRUNO BALBIS, *L'Insegnamento professionale della documentazione in Italia*, "La Documentazione in Italia", Roma, 1952, pág. 67.

(25) S. C. BRADFORD, *Documentation*, Londres, 1948.

(\*) Em italiano no texto.

cumentação". Não se conhecem as atas da sessão em que a proposta foi apresentada, nem portanto, a maneira em que foi discutida, segundo afirma o sábio documentalista WALTER SCHÜRMEYER. (26)

E' evidente que a inclusão de fotografias, radiografias, películas cinematográficas, discos, desenhos técnicos e demais fontes análogas de estudo, demonstra não ser lícito considerar apenas o livro e a revista como únicos instrumentos transmissores das criações do espírito. O aparecimento e o uso contemporâneo da fotocópia, o microfilme, a microficha e demais meios mecânicos, para seleção, reprodução e transmissão de documentos, justificaram amplamente a troca de denominação.

Para difundir e introduzir o novo conceito, o Instituto adotou em suas cartas e impressos a seguinte definição: "*Documenter c'est réunir, classer et distribuer des documents de tout genre dans les domaines de l'activité humaine*". Desta interpretação parece deduzir-se que os documentalistas haveriam de se ocupar dos métodos de coleccionar, ordenar e utilizar toda espécie de documentos, para nêles introduzir uma transformação a partir de pontos-de-vista novos.

## 2.2 RAZÃO DE SER

A que fins corresponde esta atividade? Que objetivo tem em mira este serviço? Por um lado, dirige-se ao imenso volume alcançado pela reprodução literária e científica em suas duas seções: pura e aplicada; por outro, à forma em que se desenvolve o progresso da ciência e da indústria, produto da comparação cotidiana, e da relação constante entre as múltiplas e variadas aquisições no campo da ciência e da técnica, feitas por homens que trabalham em harmonia, às vezes a mil quilômetros de distância, em assuntos iguais ou diferentes, e cujas criações vêm a público nas mais diversas línguas, caracteres tipográficas e formas.

### 2.21 PRODUÇÃO

Calcula-se que no mundo, desde o século XV até hoje, foram impressos cerca de 40 a 50 milhões de livros. (27) Uma interessante memória publicada pela UNESCO, *A preliminary Statistical study in Libraries*, confirma de certo modo estas cifras. Da *Statistical Report on Book Production* (1937-1950), publicada também pela mesma organização, podemos deduzir que se publicam por ano uns 300.000 volume. A julgar pelas cifras citadas, se o número de livros é grande, muito maior é o das publicações periódicas que os tratadistas, com ligeiras variações, avaliam em mais de um milhão, e em mais de um milhão e oitocentos mil o número de artigo inseridos em

(26) WALTER SCHÜRMEYER, *Der Begriff der Dokumentation*, "Deutsche Gesellschaft Für Dokumentation E. V.", V, 1953, 11.

(27) V. nosso artigo "La documentación y el progreso científico", *Racionalización*, Madrid, IV, 1951, 241-262.



tais publicações, dignos de consulta para o estudo de problemas técnicos e científicos. Uma parte, infelizmente pequena destes artigos é entretanto objeto de nova reelaboração em forma de resumos ou *abstracts*. No interessante artigo de VAROSSIEAU, (28) *A survey of scientific abstracting and indexing services*, informamo-nos de que 32.990 revistas, estampando mais de 4.000 resumos por ano, dão lugar à produção de 787.010 sínteses, segundo estatísticas obtidas das 42 entidades que as publicam; por outro lado, 402 entidades produzem ainda 1.195.039 sínteses. Esses resumos se publicam em 15 idiomas diferentes. A eles temos que acrescentar os correspondentes às patentes de invenção, de grande interesse no campo da técnica, e que o citado autor calcula em 56.434 por ano.

Diante desta fabulosa produção, o estudioso, o investigador e o técnico hão de sentir-se na impossibilidade de utilizá-la. Ainda que "vivendo para estudar, e não estudando para viver", a vida do homem não dá margem a que se consiga selecionar, em produção tão anárquicamente oferecida, aquilo que possa interessar-nos, nem há, mesmo depois de selecionado e classificado, tempo bastante para lê-lo e estudá-lo. Este fenômeno, notoriamente agravado nos últimos 50 anos, deu origem à organização sistemática de uma falange de homens, especialmente preparados, que, trabalhando na obscuridade e no anonimato, executam a árdua tarefa de extrair, classificar, catalogar e resumir a produção, e de pôr à disposição do estudioso, do investigador e do técnico, o material suscetível de permitir um passo à frente no caminho do progresso científico e técnico, quer sob a forma de descoberta, quer sob a de novos processos para melhorar, baratear ou tornar mais eficazes os produtos.

Se levarmos em conta o extraordinário volume alcançado pela produção, é fácil compreender que o investigador, o intelectual e o técnico que dirigem uma fábrica hajam precisado do auxílio de pessoal dotado de formação adequada, que execute em seu benefício este indispensável trabalho de documentação.

O modo costumeiro como se originam os avanços científicos, de pequenas em pequenas descobertas, realizadas no extenso campo das numerosas especialidades em que se diversificam as ciências e a técnica, fez com que o instrumento apropriado para sua publicação e difusão fôssem revistas, discursos, conferências, atas de sociedades, teses de doutorado, dissertações, memórias de academias, ateneus, etc., e isto deu origem a que o centro de gravidade da atenção técnica e científica deixasse de ser o livro, para recair em cheio nas revistas e nas citadas publicações periódicas. Consequência imediata deste processo foi também que, nas bibliotecas adquirisse máxima importância a ordenação científica desses preciosos materiais, e que os fichários alcançassem valor e categoria desconhecidos até então, a ponto de, na atualidade, a formação de juízo sobre a eficácia de qualquer centro de documentação científica e técnica depender mais de seu caráter de "ficho-

(28) W. W. VAROSSIEAU, *A survey of Scientific Abstracting and Indexing Services*. International Federation for Documentation. La Haya, 1949 (publicação nº 235). Lamentamos de todo coração a recente perda dessa grande figura do campo da documentação.

teca", do que propriamente de biblioteca; isto é, depende antes do volume e importância de seus fichários documentais, que da riqueza de seus acervos bibliográficos.

Por isso, como disse muito acertadamente MIKUSLASCHEK, (29) "o movimento em favor da Documentação nasceu em consequência da investigação praticada nos meios industriais, que sentiram muito rapidamente a necessidade de informar-se com pormenores precisos sobre os progressos realizados em seus campos respectivos". E acrescenta, depois de reconhecer que os centros de documentação das grandes empresas européias e americanas de várias datam décadas: "os esforços feitos para satisfazer tão importante necessidade são irrisoriamente pequenos". Com exceção do *Engineering Index*, não conhecido de todo, não existe ainda nenhum boletim de importância, que resuma todas as publicações de interesse para a técnica industrial, ao passo que existem, há muito tempo, publicações dessa natureza, consagradas à ciência pura. (30) Dêste fato nasceu a decisão das indústrias, de organizar sua própria documentação, e de criar os próprios métodos, aparelhos e mecanismos técnicos.

A documentação, em geral, constitui hoje metodologia especial, que se ocupa dos processos de trabalho e da técnica aplicada a documentações especiais. Em seus domínios se encontram, em primeira linha, o desenvolvimento dos sistemas de classificação — antes de qualquer outra, a Classificação Decimal Universal (C.D.U) —, a elaboração de normas para a técnica documentalista, a terminologia da documentação, e o exame de seus já numerosos acessórios técnicos (processos de reprodução, fichas para seleção mecânica, máquinas automáticas para classificação das fichas, etc.). Quanto a estes acessórios a Federação Internacional de Documentação (F.I.D.) publicou, em dois volumes, um manual de reprodução de documentos, onde se estudam todos os utilizados até agora, e fabricados nos diferentes países (*Manuel on document reproduction and Selection*, F.I.D., Pub. núm. 264; The Hague, International Federation for Documentation, 1953, 3 vols.). Esta Federação é dirigida por sociedades nacionais de documentação.

## 2.22 Desenvolvimento industrial

Por outro lado, contribui em grande parte para a criação do serviço de documentação, no grau de importância que tem hoje, a necessidade, cada vez maior nos meios industriais de todo o mundo, de se manterem informados, diariamente, a respeito dos progressos e descobertas realizadas pela técnica, no variado âmbito de seu campo de trabalho. Há muitos anos, as grandes empresas industriais da Alemanha, Estados Unidos e Grã-Bretanha vinham mantendo custosos centros de documentação e experimentação ou ensaio, anexos a suas fábricas. Os grandes interesses represen-

(29) WALTER MIKUSLASCHEK, "L'Organisation de la Documentation en Yugoslavie, Rev. Doc., XX, 1953, 57-61.

(30) SCHÜRMAYER, ob. cit.



tados por tais centros justificavam amplamente o emprêgo de importantes recursos econômicos na manutenção desses serviços, que deveriam pôr imediatamente tais empresas a par de qualquer progresso realizado, como meio de sustentar a competição, face à produção estrangeira. Por isso, a indústria se vê obrigada a criar seus próprios centros de documentação, assim como se verifica o aparecimento dos numerosos instrumentos, máquinas e processos de que hoje dispomos. Embora o custo desses serviços seja irrisório, no conjunto dos que, globalmente, são mantidos pelas grandes indústrias, representa, entretanto, um gasto insustentável para as pequenas, que são, em todos os países, as mais numerosas; daí resulta que, por sua vez, se haja apresentado o problema da criação e manutenção cooperativa destes órgãos ou serviços, indispensáveis à produção científica, industrial e agrícola.

Na Itália, assevera OMODEI (31) que o maior custo da produção italiana, em relação com a dos outros países, se deve ao fato de que *le lavorazioni vengono effectuato con mezzi antiquati*, (\*) acrescentando: "O êxito comercial de uma produção depende do fator custo, que é o mais difícil de alcançar, salvo se formos auxiliados por uma cuidadosa análise da literatura técnica: a economia mínima em determinada fase da fabricação pode facilitar a margem de redução nos preços que garantem a comercialidade do produto".

### 2.3 Bibliotecários e documentalistas: uma divergência

A nova atividade originou constante divergência entre documentalistas e bibliotecários, inclusive com arquivistas e museologistas, por haverem interpretado sua aplicação como uma intromissão inaceitável no campo próprio de suas atividades profissionais. Nosso ilustre colega GODET, por exemplo, antigo presidente da I.F.L.A., em informe apresentado à XIV Conferência da F.I.D., ao pretender delimitar os campos entre documentalistas, bibliotecários e arquivistas, provocou, sem ter intenção, viva reação da parte dos documentalistas. O tema foi de novo tratado nas reuniões de Paris, em 1937, e de Zurique, em 1939. Apesar do abundante número de proposições apresentadas, com o fim de delimitar os campos entre bibliotecários e documentalistas, não foi possível chegar a um entendimento, embora ficasse patente e manifesto o desejo de todos chegarem a um acôrdo. KRUES resumiu o fato com esta frase espirituosa: "Estamos de acôrdo em que não estamos de acôrdo sôbre o que entendemos por documentação". (32)

### 2.4 Documentação: definição e características

Amenizado o clima de calorosa paixão em que se desenvolviam as discussões durante os primeiros anos do após-guerra, por ocasião da última reunião internacional da I.F.L.A. e da F.I.D., celebrada em Viena, no

(31) ALESSANDRO OMODEI, *Le documentazione e industria*, F.I.D., XVIII, conf., 1951, *ib.*, 16.

(32) SCHÜRMEYER, *ob. cit.*

(\*) Em italiano no texto.



verão de 1953, voltou a suscitar-se o estudo do problema, no seio da Comissão Internacional de Coordenação, constituída com o encargo de elaborar o programa do III Congresso Internacional de Bibliotecários e de Documentação, a realizar-se em 1955. (\*) Nessa reunião, franceses e belgas manifestaram o desejo de que não se limitassem os campos entre bibliotecários e documentalistas, já que a documentação era "um conceito de caráter muito universal", e se deliberou confiar à Deutschen Gesellschaft für Dokumentation a tarefa de definir e delimitar o conceito de documentação.

H. FRACHEBOURG, ilustre membro do citado instituto, ao que diz SCHÜRMEYER, (33) considera que o melhor método para delimitar os campos entre documentalista e bibliotecário é destacar as características profissionais daqueles que desenvolvem suas atividades em cada um dos dois terrenos. Numa biblioteca, requereremos para o serviço científico pessoal dotado de uma formação científica, de extensão e caráter muito geral, e a mais ampla possível, e, por sua vez, preparo sólido e completo em biblioteconomia; em broca, os documentalistas precisam sobretudo de todos os conhecimentos básicos e profundos em uma especialidade da ciência ou da técnica, ao passo que lhes basta uma formação secundária de tipo elementar, em biblioteconomia. OTTO FRANK, ilustre membro daquele instituto, em carta a SCHÜRMEYER, manifesta não ser necessário que os centros de documentação se constituam em depósitos de documentos, nem que facilitem a consulta de seus acervos, ou os emprestam. Se disséssemos que colecionar documentos, incluindo sua ordenação, é função própria do bibliotecário, isso estabeleceria uma clara delimitação: enquanto o trabalho de colecionar documentos, independentemente da propriedade dos mesmos, é *função da documentação* e, em caráter ainda mais definitivo, *a investigação e o aproveitamento dêsses*. O DR. FRANK termina por definir a documentação como "atividade de comprovação e investigação de publicações, no sentido mais amplo de documentos de toda espécie".

Segundo DOCKMANN e FILL, também citados por SCHÜRMEYER, um centro de documentação — abstração feita de um número reduzido de obras de consulta — não necessita, rigorosamente, possuir bibliotecas. Basta este fato para acentuar a diferença essencial entre biblioteca e centro de documentação. Por sua vez, o DR. SCHÜRMEYER termina definindo a documentação como "aproveitamento e comprovação de toda espécie de documentos, com o objetivo de dar conta do estado dos conhecimentos e das experiências", acrescentando: "em seu último significado, a documentação é um caminho para a racionalização do trabalho intelectual; iríamos contra sua essência se, para amparar o termo documentação, levantássemos questões há muito resolvidas por outros setores mais autorizados".

Nosso querido amigo ARNE J. MÖLLER, (34) presidente da F.I.D., no artigo *Wissenschaft und Dokumentation*, afirma com relação ao problema,

(\*) O autor escreveu em 1954.

(33) SCHÜRMEYER, *ob. cit.*

(34) ARNE J. MÖLLER, *Wissenschaft und Dokumentation*, Nachrichten Für Dokumentation, V, 1954, 1.



"que uma de suas tarefas mais importantes é oferecer a visão panorâmica do desenvolvimento do saber humano, de modo que seja mais fácil encontrar o material necessário, tanto para os cientistas, como para outros interessados na economia e na técnica".

A definição e os limites da documentação talvez não estejam bem caracterizados; em compensação, sabe-se que em vinte e um países existem organizações oficiais ou semi-oficiais, para fomento do trabalho documental, e que, nos últimos anos, não se realizou um só congresso internacional de especialistas de qualquer matéria, fôsse ela qual fôsse, em que não se versassem problemas da documentação.

Documentação, por outro lado, é organização. Estamos, de acordo com TOYNBEE, no segundo dos três períodos históricos; terminamos o período técnico, e entramos no da organização. À vista deste fenômeno, que estende seus domínios a todas as atividades, BURNHAM escreveu seu *Managerial Revolution*. O que TOYNBEE chama organização, BURNHAM chama de *managerial actum*; coincidem em proclamar que a organização é uma técnica, e por isso a documentação também o é.

Temos de advertir que, ao falar de técnica, de acordo com um conceito superado, pensamos espontaneamente na máquina. A história da técnica parece corresponder à história da máquina. A técnica, na ordem histórica, é anterior à ciência, porém abrange hoje o conjunto das atividades humanas, e não exclusivamente a atividade produtora. Qualquer investigação científica principia por movimentar apreciável aparelhamento técnico. Quando este meio não existe, a ciência não progride. FARADAY, que teve a intuição das descobertas mais recentes sobre a constituição da matéria, não pôde chegar a resultados positivos, porque a técnica do vácuo não existia em sua época. Torna-se difícil assinalar barreiras entre ciência e técnica biológica, entre ciência e técnica, em matéria de economia e ciências sociais, etc. "Caminhamos para chamar de técnica tudo aquilo que se chamava de ciência", afirma, com exemplos irrefutáveis, JACQUES ELLUL. Em resumo, a situação atual do problema é a seguinte:

A diferença de atividades e de preparação entre bibliotecário e documentalista começa a esboçar-se com características claras e precisas. O bibliotecário tem a missão específica de organizar bibliotecas, catalogar e classificar seus acervos e oferecê-los ao público. Cumpre ao documentalista ordenar os documentos, resumi-los e selecioná-los, para que possam servir ao público, sob formas especiais.

O bibliotecário requer uma formação que abrange todos os conhecimentos em geral, e especialização em catalogação e classificação; o documentalista é antes um especialista bem informado, que domina um ramo ou sub-ramo da ciência ou da técnica, de modo que esteja apto a redigir ou resumo ou a sinopse de artigos sobre matéria muito especializada, e que, além disso, conheça a fundo todos os processos modernos de reprodução, difusão e utilização de qualquer espécie de documento, os sistemas de classificação, especialmente a C.D.U., e as regras de catalogação. O bibliotecário só pode ser documentalista em campo muito limitado, e o



documentalista só pode ser bibliotecário em bibliotecas muito especializadas. Segundo FRACHEBOURG, o documentalista requer 50% de conhecimentos biblioteconômicos e 50% de conhecimentos profissionais: medicina, filosofia, engenharia, etc. Como foi dito, o documentalista coresponde ao movimento cada vez mais acentuado da racionalização industrial. (35)

Durante nosso século, e em consequência do exposto, junto à biblioteca pública, de caráter geral, cresceram e se desenvolveram numerosas bibliotecas de acervos especializados, destinadas ao serviço de um grupo determinado de estudiosos ou de pessoa consagradas a uma indústria, ramo de comércio ou profissão. Bibliotecas de obras de medicina, ciências puras, engenharia, belas-artes, agricultura, etc., e ainda de assuntos muito mais especializados: biologia, eletrônica, carvão e seus produtos e derivados. Com relação a esse tipo, visitamos uma rica e modelar biblioteca especializada, modelo de organização no gênero, em Lund (Suécia). O bibliotecário, pelo menos o de formação humanística média ou superior, se vê reduzido, em tais bibliotecas, ao exercício de só uma de suas funções: a de catalogação. Nem sequer lhe é possível classificar e ordenar os acervos, por lhe faltar o necessário conhecimento da matéria. Não lhe é possível, igualmente, guiar o leitor e "substituir o livro pedido, pelo que devia ser pedido", por falta de formação especializada. Nas bibliotecas de faculdades universitárias: medicina, farmácia, veterinária, ciências, direito, ciências políticas e econômicas, por exemplo, para a classificação das obras, foram utilizados estudantes das últimas séries a fim de ajudar os funcionários, pelo menos na Universidade de Madri, a resolver as numerosas dúvidas que a classificação suscita, quando se trata de teses de doutorado, artigos de revista publicados em separatas, atas de sociedades, discursos, conferências e demais trabalhos muito especializados, de grande valor para o progresso das ciências e difíceis de enquadrar na devida responsabilidade moral para aqueles que não hajam realizado estudos sobre a especialidade correspondente.

(35) G. LORPHEVRE, *L'enseignement de la Documentation et de la Bibliothéconomie en Belgique*, Les cahiers de la Documentation, sept., 1952, 79; S. BRIET *L'enseignement et le statut professionnels des Bibliothécaires et des Documentalistes. Rapport présenté à la Commission Jumelée*, F.I.D./F.I.A.B. em Copenhague, 1º oct., 1952, Rec. Doc., XIX, 1952, 21-26; J. WYART, *L'Analyse documentaire du scientifique et de l'ingénieur de recherche*, F.I.D., XVIII, Conf., 1951, F. 3 (postula a especialização em uma técnica para realizar a documentação); S. NICOLÁS, *Developpement des activités du bureau international du travail dans le domaine de la documentation sur les questions de formation professionnelle*, F.I.D., XVIII, Conf., 1951, H-7 (emprega alunos da Escola de Bibliotecários de Genebra, que se especializam em matéria de documentação internacional). *Gli scritti italiani sulla documentazione. Elenco bibliografico, 1904-1952*, La Documentazione in Italia, Roma. Consiglio Nazionale delle Ricerche, 1952. O Conselho da Library Association, da Austrália, opõe-se à crescente e continua distinção entre bibliotecas e bibliotecários, e bibliografia e documentação. O Conselho é de opinião que a catalogação e classificação das bibliotecas são bibliografia, e que a profissão de bibliotecário deve compreender, como de fato compreende, a organização da literatura nas bibliotecas, e sua bibliografia ou documentação à parte das bibliotecas (carta-circular da F.I.D., 54-8). Os britânicos, conforme resolução aprovada pela Library Association, manifestam-se abertamente contrários à separação do ensino de bibliotecário e de documentalista, por considerarem que este último nada mais é do que um bibliotecário especializado em determinado ramo de sua técnica. Assim se expressaram em documento dirigido ao International Library Committee em 1953, F.I.D., Ref. 3.782-1, maio, 1953.



## 3. POSSÍVEL SOLUÇÃO DO PROBLEMA

Em resumo, o problema (36) se concretiza dêste modo: o bibliotecário de formação geral humanística, na biblioteca especializada, fica incapacitado para exercer as funções de classificação, de guia e de informador do estudioso; sua atividade técnica é circunscrita à função de mero catalogador de obras, com destino a um catálogo de autores e de títulos. Precisa da competência indispensável para exercer com êxito e a devida responsabilidade moral, a função de classificar os acervos, de acôrdo com qualquer sistema, e para a elaboração de catálogos-dicionários, assim como para desempenhar o papel de guia, consultor e conselheiro do estudante. Também não reúne as aptidões necessárias para selecionar as obras adequadas às necessidades do público e para aplicar, com eficácia e precisão, as verbas proporcionadas pelo orçamento. Como resolver êste problema? Há muitos anos vimos defendendo a necessidades de dar acesso, na profissão de bibliotecário, a todos os licenciados e doutores, procedentes de qualquer faculdade universitária, escolas de artes e indústrias, escolas de comércio, de engenharia, escolas superior e de magistério, etc., sob condição de que: a) realizem estudos complementares de biblioteconomia e bibliologia; b) tenham prática de administração e organização de bibliotecas, na forma que o órgão diretor estabelecer; c) sômente possam escolher e ocupar cargos em bibliotecas especializadas a serviço de centros, academias e sociedades, relacionados com os títulos que respectivamente possuam, ou em bibliotecas gerais, onde existam seções importantes de livros relacionados com sua especialidade. Para cumprimento dos objetivos do corpo de arquivistas, bibliotecários e arqueólogos não importa, por insignificante, o problema da maior ou menor oportunidade que aos estudantes possa proporcionar esta ou aquela Faculdade; o que importa é a eficácia e o bom rendimento do serviço, e é tão claro como sabido, que na biblioteca de uma faculdade de medicina só pode prestar bons serviços um médico que possua conhecimentos fundamentais de biblioteconomia e que domine a técnica de catalogação e classificação, etc. A própria utilidade dêstes conhecimentos vai decrescendo em importância, à medida que se multiplicam e aperfeiçoam os sistemas de impressão de fichas catalográficas, pelas empresas oficiais ou particulares. Não vacilamos em afirmar que, na biblioteca especializada, o substantivo é o domínio da especialidade, e o adjetivo o da biblioteconomia, e que o grande número das disciplinas estudadas nas faculdades de letras são supérfluas para o exercício da profissão bibliotecária, enquanto faltam outras absolutamente necessárias. Êste tipo de bibliotecário especializado se aproxima do documentalista, e nêle pode converter-se, uma vez que à sua formação acrescentemos o domínio de tudo quanto se refira à técnica do documento e aos métodos e processos de sua reprodução, transmissão,

(36) Êste problema se apresentou exclusivamente nas bibliotecas em que se cumpriu a Ordem de 29 de julho de 1939, que obriga as bibliotecas servidas pelo Corpo de Arquivistas, Bibliotecários e Arqueólogos, a aplicar a C.D.U. na classificação dos acervos. Só aqueles que não obedeceram a esta disposição e que por isso carecem de experiência na matéria, se proclamam, entre nós, aptos para tudo classificar.



comunicação e sistematização. Em verdade, a biblioteca especializada em determinado ramo da ciência ou da técnica requer um tipo de pessoa com formação documentalista de preferência a um bibliotecário, no conceito que aqui formulamos e se atendemos somente aos fins e à utilidade do serviço.

A profissão de bibliotecário, como tantas outras, se diversificou em especialidades. A própria denominação "bibliotecário" é, a nosso ver, muito equivocada, pois não implica estar de posse de uma técnica, nem de um título universitário, já que na direção de qualquer sociedade recreativa, irmandade ou clube desportivo, existe geralmente um membro bibliotecário, sem que para isso seja necessário que a sociedade possua biblioteca. Por isso propusemos, em outras ocasiões, o termo bibliólogo, mais culto e mais expressivo, para designar os que dominam a ciência dos livros, e estão de posse do título universitário pertinente. O termo atual de bibliotecário poderia reservar-se para a pessoa que, embora sem a competência adequada, e sem o domínio da especialidade, tenha a seu cargo uma biblioteca, e se destinaria ainda o de "bibliotequeiro" para os que, com desprezo de uma técnica complicada, se põem a organizar bibliotecas, conforme as regras de improviso, tiradas do portentoso engenho com que, a seu juízo, lhes dotou a Divina Providência.

Em todo caso, o certo é que: 1º) na profissão de bibliotecário se esboçam hoje, como em outras profissões, diversos ramos especializados, como classificação, informação bibliográfica, catalogações especiais (tais como as de música, mapas, códices, materiais audiovisuais, etc.); bibliotecas de diversos fins, como as de hospital, infantis, de prisões, militares, escolares, universitárias, científicas, nacionais, parlamentares, etc.; 2º) o documentalista separou-se, tanto por suas atividades como pelos conhecimentos que é obrigado a possuir, da profissão de bibliotecário, na qual podemos afirmar que estava incluído até um século atrás.

Na reunião de 1954, da I.F.L.A. e da F.I.D., em Belgrado, tratou-se novamente deste problema, com o calor e a paixão que nêle põem sempre bibliotecários e documentalistas. Na Espanha, também se dividem as opiniões, no campo da profissão de engenheiro, que alguns pretendem diversificar em engenheiros eletricitas, têxteis, industriais de papel, etc., enquanto outros preconizam o título de engenheiros industriais, mais geral e compreensivo.

Na recente reunião internacional de Belgrado (setembro de 1954), depois de acalorada discussão sobre o tema, deliberou-se remeter aos membros nacionais da F.I.D., a seguinte proposta de definição: Reunir documentos mediante uma ordem sistemática, pondo-os em condições de ser utilizados e produzir o devido rendimento.

Sentimos profundamente não haver assistido a essa reunião, por motivos bem conhecidos. A definição estabelecida não resolve nada. Está impregnada desse desejo corrente de achar uma fórmula que contente a todos, e que ordinariamente não satisfaz a ninguém; em suma, seu valor se reduz a ser um novo compasso de espera, enquanto se acentuam mais definidamente os perfis e características de ambas as profissões. O fato



de que uma mesma pessoa pode ser bibliotecário e documentalista não quer dizer que os serviços sejam os mesmos, nem que coincidam as condições e características exigíveis para o exercício de ambas as atividades. E' o mesmo que ser oculista e ser médico. Surgiu uma profissão nova, como consequência de uma necessidade antes não sentida como hoje, e com obrigação de o profissional estar em dia, e saber manejar uma série de aparelhos, óticos e científicos, recentemente colocados a serviço do trabalho intelectual, cuja variedade e número são postos em relêvo nos dois volumes do precioso manual publicado, sob a direção de renomados peritos pela F.I.D., com auxílio da UNESCO. (37)

Por último, em seu artigo "Bibliothécaires et Documentalistes", aparecido quando estas linhas já estavam sendo impressas, BRIET *defende* pontos-de-vista análogos, com a competência e discrição que caracterizam seus trabalhos.

---

(37) *Manual on document reproduction and selection*. F.I.D., n° 264. The Hague, 1953. 3 vols., 4°

(38) *Rev. Doc.* XXI (1954), fasc. 2, 41-45.

## *A elaboração legislativa e o assessor*

ANSELMO MACIEIRA (\*).

*"... Porque en verdad una nación no está nunca hecha. En esto se diferencia de otros tipos de Estado. La nación está siempre haciendose, o deshaciéndose. Tertium non datur. O está ganando adhesiones, o las está perdiendo, según que su Estado represente o no a la fecha una empresa vivaz."*

ORTEGA Y GASSET.

### NOTA INTRODUTÓRIA

O presente trabalho decorre de um compromisso assumido por seu signatário. Essa alegação é necessária, porque a idéia de compromisso exprime sempre o sentido de uma dificuldade. Quem está comprometido a fazer alguma coisa, dentro de prazo determinado — prêso, simultaneamente, a muitos outros compromissos — não poderá por certo desincumbir-se da tarefa do modo mais perfeito, elaborando, referimo-nos ao presente caso, trabalho substancioso e original.

Em tal sentido, as modestas considerações que ora vamos apresentar, subordinadas ao tema proposto, estarão longe de reunir as características necessárias para emprestar ao conjunto, como desejaríamos, os traços firmes e austeros de uma tese. Versando assunto ainda pouco estudado em nosso país, sendo por isso mesmo escasso o material já sistematizado existente sobre êle, o presente trabalho situa-se no terreno pré ou peri-científico da dissertação.

Vamos desenvolver a nossa exposição em três fases. Na primeira delas faremos uma breve tentativa de fixação das linhas gerais da crise brasileiro. E' fundamental, a nosso ver, encontrar no próprio desconchavo do país a razão primeira, o argumento mais forte, para justificar a urgência que parece haver, relativamente à criação de assessorias técnicas em tôdos os órgãos do Poder Legislativo existentes através do país (federais, estaduais e municipais).

(\*) Advogado e economista. Autor de numerosos trabalhos divulgados na imprensa diária e periódica do país. Em 1956 prestou concurso ao cargo de Assessor Legislativo de Economia, no Senado Federal, sendo aprovado com a nota máxima (cem pontos).



Na segunda, trataremos da organização política da sociedade, da posição de extraordinária importância assumida pelo Poder Legislativo nas democracias modernas, bem como daquilo que dêle esperam as coletividades e da contingência mesma em que se encontra o referido Poder, de armar-se das estruturas e dos instrumentais de que carece para viver com segurança o papel que lhe toca. E' onde aparece o problema da Assessoria Técnica. Veremos então em que consiste êle e como poderá ser resolvido, inclusive no Brasil.

Na última parte, finalmente, configuraremos uma situação imaginária, ou seja, o roteiro da ação de um assessor legislativo no Palácio Tiradentes face à solução de um determinado caso concreto, em cujo tratamento teve de colaborar. Agora mãos à obra, focalizando o item primeiro.

## I — DUAS PALAVRAS SÔBRE A SITUAÇÃO BRASILEIRA

Os nossos governos agitam-se muito, realizam pouco. Está sendo particularmente dinâmico o jôgo de cena do poder político no Brasil. Os dirigentes brasileiros vêm utilizando com uma amplitude sempre maior as técnicas do monólogo e do diálogo; aí estão, cada vez mais bojudas, as mensagens que o Senhor Presidente da República envia ao Congresso — quando êste abre as suas portas para os trabalhos anuais — e dentro do próprio Congresso sucedem-se, nos breves entreatos das intermináveis discussões sôbre a intriga política prôpriamente dita, debates outros versando, do ponto-de-vista doutrinário-acadêmico, alguns temas ligados às eternas questões de superestrutura (velha obsessão de nossos homens públicos, bacharéis ou não).

A verdade é que ao lado dêsse prolixo tratamento verbal dos assuntos, já encarado com pouco interêsse pelo homem comum dêste país — não vêm os titulares do executivo e do legislativo brasileiros demonstrando, de fato (salvo, talvez, algumas raras exceções), o empenho de equacionar problemas de base da nacionalidade, sôbre a plataforma sólida de algumas leis pelas quais o povo espera há longo tempo.

O Brasil evoluiu e cresceu consideravelmente, desde que obteve sua independência política. Em 1850 havia em nosso país 7.234.000 habitantes; em 1890, 14.188.000; em 1930, 33.568.000; em 1956, 60.050.000. A extrapolação da curva de nosso desenvolvimento demográfico autoriza, outrossim, a seguinte previsão: 66.085.000 habitantes para 1960; 83.719.000 para 1970 e (!) 105.527.000 para 1980. O Brasil terá então a densidade médio de 12,4 habitantes por quilômetro quadrado (cfr. U.N. Population of South America, Report II).

Vale a pena também levar em conta nesta seqüência uma outra informação importante. Trata-se da constatação feita pelo professor Mortara, do I.B.G.E., de que a natalidade no Brasil é das mais elevadas do mundo, com uma taxa bruta de 42 a 44 nascimentos anuais (crianças vivas), por mil habitantes. E para melhor compreender-se a significação disso é preciso ficar sabendo que na Suécia nascem, anualmente, apenas 14 crianças por mil habitantes, na Alemanha, 16, 17 na França, 25 na Itália e 32 no Japão.



Esse desenvolvimento demográfico não é, no painel brasileiro, um fato isolado, cuja significação possa ser encontrada em suas próprias dimensões. Não. Trata-se de um fator atuante em toda a dinâmica da situação nacional — um fator que altera quadros e que agrava ou gera problemas. E problemas que não são resolvidos pelo acaso e pelo tempo, poder-se-ia acrescentar.

Façamos, para ilustrar o que acabamos de dizer, uma breve referência ao fluxo das migrações internas que ocorre no país. São migrações de dois tipos: o de caráter local (interior-cidade) e o de caráter nacional (Norte-Sul). O rurícola migrante, quase sempre analfabeto e doente, é um trabalhador desqualificado e instável, expulso pela fome da região onde nasceu. É um trabalhador que, pela sua própria situação, avilta a oferta no mercado de trabalho das regiões onde estaciona, sobrecarrega a máquina assistencial (pública ou particular) nessas mesmas zonas, força a procura de alimentos concorrendo para elevar o custo de vida, multiplica as habitações rústicas, dentro ou fora das cidades, e (por ser um desajustado e proceder de grupos humanos nos quais ainda não foi ultrapassada a fase da vingança privada) deriva com facilidade para o caminho do crime e acaba, muitas vezes, sob a roupa listrada e infamante dos presidiários.

O problema da absorção da mão-de-obra disponível em nosso país, da fixação e da valorização plena de nosso capital humano (sem o que a democracia é uma mentira) — é, essencialmente, um problema de desenvolvimento econômico. A essa afirmação deve ser emprestado o máximo de ênfase porque o Estado patriarcal (que de certo modo está sobrevivendo no Brasil) vinha e ainda vem pulverizando recursos nos expedientes inócuos da assistência caritativa (inócuos, bem entendido, sempre que desvinculados de um plano de desenvolvimento) sem paralisar a marcha da miséria, antes, agravando-a.

Mas, desenvolvimento econômico acelerado em países nas condições faseológicas em que se encontra o Brasil só será obtido — sem desequilíbrios, sem ônus excessivo para a coletividade — com o emprêgo adequado das técnicas de planejamento.

Falar em planejamento é falar em lei. Na origem e na base de todo plano há sempre um diploma legal. E se as leis destinam-se a disciplinar a solução de problemas devem, obviamente, ser elaboradas por pessoas que conheçam em três dimensões esses problemas e que, dentro de um pensamento diretor (credos religiosos, humanistas, ideologias de qualquer espécie) sintam-se condicionados para atacá-los de uma determinada maneira. Mais ainda do que da capacidade pessoal dos parlamentares para o trato dos múltiplos temas que lhes chegam às mãos, é preciso que os órgãos do legislativo em que eles atuam estejam aparelhados com os indispensáveis serviços auxiliares, nos quais exerçam atividade profissionais especializados nos mais variados assuntos. Esses profissionais — os assessôres — representam junto aos legisladores o papel de conselheiros técnicos e de redatores de alta categoria.



## II — A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DA SOCIEDADE E OS RUMOS DO ESTADO MODERNO

A existência de uma sociedade humana qualquer está sempre vinculada à idéia de uma chefia, de uma ordem, de um princípio de autoridade. Variam, no tempo, os tipos de ordem pública; variam as fases evolutivas dessa ordem, de acôrdo com os fatores circunstanciais de cada quadro e de cada época; variam, ainda, as filosofias múltiplas que os próprios povos elaboram para justificar e fundamentar o poder político instituído — só o que não varia, frisamos, é o fato mesmo da existência da ordem, que poderia ser comparada a uma espécie de eixo magnético que mantém a sociedade — simultaneamente — em equilíbrio e em ação...

Dentro da faixa de uma ordem qualquer existem, sempre, dois elementos distintos:

I — o que exerce a autoridade (o Governo);

II — aquêle sobre o qual a autoridade é exercida (súditos, cidadãos, massa dirigida, ou qualquer outra designação semelhante aplicável ao caso).

A modalidade de relações entre êsses dois elementos apontados não tem sido invariável através do tempo. Observando-se, inclusive em nossa época, as sociedades humanas menos evoluídas (compostas de "selvagens" ou "nativos"), verificaremos que elas possuem no painel de seus valores uma autoridade suprema, eivada de absolutismo, unitária, geralmente concentrada numa só pessoa — o *chefe*. Êsse chefe não tem o exercício da autoridade bitolado por leis escritas, mas, unicamente, por códigos morais ou religiosos (presos, quase sempre, à simples tradição oral) passíveis de uma interpretação elástica, ao arbítrio do próprio depositário da autoridade.

Tôda vez que o processo civilizatório se intensifica, numa sociedade qualquer, êsse fato determina certas modificações na estrutura do poder político existente na mesma, no sentido de uma atenuação do regime de obediência passiva a que antes se achava obrigada a maioria dirigida, com relação à minoria dirigente.

Não pretenderíamos dizer, evidentemente, que essas metamorfoses do poder político instalado nas sociedades sejam uniformes, no espaço e no tempo. De modo nenhum. Nunca houve uniformidade ou simetria dentro da História. As sociedades fixam suas instituições, nos caminhos dos séculos, motivadas de diferentes maneiras e sempre em conformidade com a sua bagagem cultural (patrimônio singular de cada povo).

Tivemos, por exemplo, no velho cenário da civilização helênica algumas experiências de democracia direta que, no mundo moderno, só encontram uma réplica (e, assim mesmo, apenas sob alguns aspectos) no funcionamento do mecanismo do governo, nos cantões suíços.

Vejamos, na seqüência do presente tema, as linhas mestras da evolução do poder político no Mundo Ocidental, a partir do fim do Império Romano. O quadro em referência foi animado, nos primeiros tempos dessa fase, por algumas manifestações de cesarismo — que, entretanto, não persistiram.



A Idade Média seria, principalmente, uma fase histórica que se caracterizou pelo enfraquecimento da realeza e pela fragmentação da autoridade nas mãos de numerosos detentores que a exerceram na esfera restrita dos respectivos domínios territoriais, chamados feudos.

Não caberia aqui uma análise do reudalismo, mas, lembraremos que o quadro político bastante medíocre que êle compôs e manteve por tantos séculos decorreu — é o que nos parece — da perda do sentido do Império, por parte da humanidade, perda essa não compensada de imediato pela aquisição de outras idéias-fôrça, condicionadoras da ação grandiosa dos heróis e de atitudes sistemáticas e inflexíveis do homem comum, no plano da construção política.

Não há, porém, nas história, situações definitivas. A história representa mesmo um terreno em que tudo se encontra em permanente *devenir*.

Assim, a intensificação gradativa das correntes de comércio dentro da Europa e nas rotas marítimas do Mediterrâneo teve como consequência suscitar o aparecimento das chamadas *ciudades livres*, habitadas principalmente por mercadores e artesãos. Essas populações urbanas desvencilharam-se da subordinação devida aos senhores dos castelos e elaboraram para as respectivas comunidades um estatuto vivencial próprio, de características para-democráticas.

O surgimento da arma de fogo tornando os castelos vulneráveis e as guerras muito onerosas para ser sustentadas por particulares contribuiu, de outro lado, para que os monarcas assumissem de novo o controle absoluto de largos territórios.

Centralizou-se, assim — e hipertrofiou-se — uma vez mais, a autoridade política instaurada dentro das fronteiras nacionais dos diversos países. E' aí que vamos encontrar o que pode ser chamado a origem imediata do Estado Moderno.

Esse processo, na sua primeira fase, resultaria no absolutismo monárquico, caminho do despotismo, sempre indesejável. Mas, o abuso cometido por um poder político acaba gerando — ainda que em termos de longo prazo — o processo corretor que se faz necessário, para restabelecer o equilíbrio.

Foi assim que, premidos pelas circunstâncias, sentindo-se inseguros nos respectivos tronos, os reis acabaram por aceitar a idéia (a conquista custou, aos povos, sangue e tempo) de que não deveriam tributar os respectivos súditos sem a anuência deles. Surgiram então o que em alguns países foi chamado de *Côrtes Gerais*: a primeira manifestação de presença do Parlamento, ou seja, desse órgão que após uma acidentada evolução viria constituir-se na peça mestra do Estado Moderno.

Cabe neste ponto uma referência ao princípio da divisão de poderes, formulado no século XVIII por Montesquieu. O poder não deveria ser considerado em termos unitários como o admitiram nas sociedades antigas. Seria tripartido. E cada um dos três ramos — *Executivo, Legislativo, Judiciário* — embora sujeito à observância das leis do país, possuiria plena independência de ação.



E' verdade que êsse princípio do Montesquieu, passível hoje de algumas restrições, -- à luz da experiência histórica -- deve ter correspondido, à época de sua enunciação, a uma necessidade. Ou seja: à necessidade de garantir o equilíbrio e a autolimitação da autoridade, à custa de uma combinação engenhosa de esferas de competência entre vários titulares e órgãos. O que está fora de dúvida é que o princípio da divisão de poderes foi inserido praticamente em todos os sistemas políticos vigentes no mundo ocidental e vem prevalecendo, pelo menos em teoria, até hoje.

Vistas as coisas, porém, com objetividade, não será difícil constatar que o certo da efetiva hegemonia política foi ficando e de algum modo ainda está nas mãos do Executivo (com o qual mantém-se estreitamente associado, em toda parte, o Poder Judiciário). Quanto ao Poder Legislativo, é forçoso reconhecer que o seu papel ficou limitado, por séculos, à simples tarefa subalterna de exercer vigilância -- uma vigilância relativa -- sobre a ação dos agentes do Executivo; ou a essa outra tarefa, algo mais nobre, de lançar e selecionar valores para os postos de comando político, em geral.

Todavia, essa situação começou a mudar depois da Primeira Grande Guerra. O mundo havia deixado de ser aquêl mundo calmo que realmente existiu entre o fim da guerra de 70 e o eclodir da Conflagração Mundial, em 1914 (*la belle époque...*). A guerra destruiu cidades, forçou deslocamento de populações como até então nunca ocorrera igual sobre a face da terra (pelo fato mesmo de ser novo o fato da concentração demográfica, uma decorrência da revolução industrial e dos progressos alcançados pela medicina preventiva). O sistema da exploração imperialista-capitalista dos demais continentes, por algumas metrópoles européias, começou então a ruir. Alguns parques industriais europeus perderam os mercados e o fornecimento de matéria-prima a preço vil. Sobrevieram, com isso, o desemprego e a fome em determinados países do Velho Continente. Milhões de mulheres chamadas ao exercício de atividades até então privativas dos homens não se mostraram dispostas a ceder a êstes os empregos que vinham ocupando, ao ocorrer a desmobilização. Desenvolveram-se as novas técnicas de comunicação -- grande imprensa, telégrafo, telefone, rádio -- concorrendo para unificar as reações psicológicas dos povos, frente a problemas nacionais ou internacionais. Ocorreu, por toda a parte, o fenômeno que o genial espanhol Ortega y Gasset conceituou como um processo de "massificação". As massas emergiram como forças dentro das fronteiras nacionais, desvinculadas dos compromissos culturais que as mantinham em obediência à autoridade constituída, transformando-se em ameaça à velha ordem. O sistema capitalista vinha mostrando-se incapaz para a tarefa de reorganizar o mundo. Explodiu a crise de 29; chegou a Segunda Grande Guerra.

No quadro político de cada país, todos êsses fatos não tardaram a produzir uma determinada consequência: a incontrastável valorização do Poder Legislativo.

Os executivos, sempre tão ciosos do exercício singular da autoridade, tiveram, eles mesmos, certo interesse em repartir com o Poder Legislativo a responsabilidade das decisões. Seria, talvez, um simples recurso emergencial



para granjear maior soma de estabilidade face às multidões cada vez mais impacientes e mais violentas. O que nos interessa, porém, é o fato em si mesmo.

Iniciar-se-ia assim um processo, ainda em pleno desenvolvimento, que iria colocar o órgão depositário supremo do Poder Legislativo em cada país — o Parlamento — no centro da respectiva vida nacional. Acrescente-se ainda que o Estado vem, há algum tempo, evoluindo abertamente para o intervencionismo na área econômica (a alusão ao intervencionismo estatal não tem aqui objetivos polêmicos; não se trata de ser contra ou a favor dele, mas, apenas, de constatar o apêlo generalizado feito às técnicas intervencionistas: o que equivale a incluir tal fato no rol das tendências já afixadas na própria tela da história moderna).

Isso vem a significar que surgiu a necessidade de legislar em minúcia, numa série de setores que antigamente escapavam, em princípio, às preocupações ordinárias do legislador. A função de legislar passou a exigir de seus executores não mais, apenas, aquele conhecimento teórico dos instrumentais doutrinários e dos surrados conceitos livrescos aplicáveis a tudo, para dele exigir conhecimentos outros, variadíssimos, relacionados praticamente com todos os campos da experiência humana.

Além das chamadas tarefas de rotina têm os parlamentos contemporâneos, cada vez com frequência maior, de atender a problemas outros que estão no centro de situações excepcionais de crise (econômicas e sociais) e que exigem remédios prontos e seguros. São decisões, seria quase dispensável lembrar, de grande importância política e que não poderiam de modo nenhum — sob o risco de comprometer até mesmo a estabilidade das instituições — partir do empirismo ou da improvisação.

Na suposição de que já logramos, de algum modo, caracterizar a existência do problema, podemos formular a seguinte indagação:

— Como está o Poder Legislativo se comportando na contingência nova?

Esta pergunta poderia ser respondida dizendo-se, inicialmente, que o Poder Legislativo está se comportando de um modo diferente, de país para país. Poder-se-á mesmo dizer que nos países de nível mais alto de desenvolvimento a evolução das estruturas internas dos órgãos do legislativo no sentido de as adequacionar ao trato problema novos foi e está sendo muitíssimo mais rápida do que nos países ainda em estágio inferior de desenvolvimento. Nesses últimos (entre os quais, infelizmente, se encontra o Brasil) trava-se ainda um debate acadêmico em torno da *conveniência ou não* de modernizar-se a infra-estrutura dos parlamentos...

O problema consistiria principalmente no fato dos teóricos da democracia não terem até hoje admitido a idéia de estabelecer condições restritivas (além das elementares) à elegibilidade aos cargos do Executivo ou do Legislativo. Em princípio, para alguém candidatar-se a qualquer cargo eletivo, num país qualquer, basta que esse alguém seja eleitor. É a consequência inevitável desse estado de coisas é a composição heterogênea dos parlamentos, inclusive com a predominância do elemento desqualificado



para o trato dos complexos problemas de natureza política e de natureza administrativa.

Vamos explicar melhor o sentido da expressão "desqualificado" que acaba de ser mencionada.

A expressão pode parecer descabida, considerando-se existirem hoje, em todos os parlamentos do mundo, (o brasileiro, entre eles) pessoas ilustres que exerciam e que exercem, fora dêle, as mais variadas profissões (advogados, médicos, engenheiros, dentistas, sacerdotes, compositores de música, professores universitários, artistas de arte cênica, etc.). Seriam essas pessoas, então as indispensáveis fontes de informação e de apoio para a ação onímoda que os parlamentos se vêem na contingência de desenvolver.

Logo veremos que a coisa não é tão simples quanto parece. A opinião de um médico-parlamentar, relatando um projeto que fixa linhas gerais para uma política de saneamento a ser desenvolvida em determinada região, pode ter uma grande importância, pelo que encerra de elemento esclarecedor no assunto, mas, não significa, por si mesmo e necessariamente, a última palavra sobre o problema proposto.

Qualquer projeto de lei encerra um aspecto técnico específico, mas, esse aspecto técnico será apenas um breve segmento dentro da medida maior do próprio assunto. O painel de fundo e a base sobre os quais se desenvolvem e se assentam os dispositivos de uma lei são sempre tessituras em cuja composição entra uma conceituação em termos sociológicos, visível ou invisível, dos problemas. Isso implica em dizer, *primeiro*, que o parlamentar deveria possuir uma larga e sólida cultura geral, além da — eventual — cultura especializada (são muito comuns os casos em que êle, o parlamentar, não possui nem uma nem outra), e, *segundo*, que soubesse manejar com um satisfatório desembaraço certos conceitos correntes de Direito Público Constitucional e Direito Administrativo, de Economia, Sociologia, Ciência Política e Ciência da Administração. E, ainda mais, que dominasse como um verdadeiro *expert* todos os segredos, tôdas as sutilezas da tecnologia legislativa, achando sempre o revestimento formal adequado para cada iniciativa cuja conveniência pareça impor-se pela força do interesse público.

Ora, convenhamos que isso não será fácil conseguir-se, a não ser que os mandatos legislativos fôssem longos e comportassem uma completa especialização preliminar de seus desempenhantes. Mas, a tendência é precisamente para o sentido contrário. Os mandatos legislativos são cada vez mais mais curtos porque está no próprio espírito da democracia encurtá-los.

Estando as coisas nesse pé, é oportuno perguntar, como se saem os legisladores das situações embaraçosas a que são levados freqüentemente. De duas maneiras. Ou pela improvisação, pela demagogia de gabinete (a nosso ver, muito mais perniciosa ao interesse público do que a outra demagogia — a *clássica*), ou pelo expediente de recorrer, em caráter mais ou menos reservado, a determinados secretários, ou a algumas fontes de informação.

Esse apêlo é em caráter mais ou menos reservado, explicamos, pelo fato mesmo de não haver ainda entre muitos parlamentares a necessária



compreensão para o sentido de honestidade e de indiscutível conveniência caracterizadores de tal iniciativa. Ainda prevalece em países como o Brasil, continuamos, a errônea idéia de que do momento em que os parlamentares admitem colaboradores diretos no seu trabalho estarão abdicando parcela substancial de suas prerrogativas, alienando mesmo uma fração da respectiva esfera de competência, decorrente do mandato em cujo exercício se encontram.

Ora, nada disso se dá. E não se dá porque não é o técnico que comanda o parlamentar, mas, é o parlamentar que solicita o trabalho do técnico e que utiliza o resultado dêsse trabalho, com o fim exato de atingir em nível de segurança maior suas próprias metas de ação política na situação hipotética que configuraremos (na parte final dêste trabalho veremos como tudo isso que acaba de ser dito corresponde aos fatos).

Não saíamos, porém, da linha central de nossas considerações. Em alguns países cujos povos se definem pelo senso prático com que se comportam em todos os terrenos, não tardou a surgir a idéia de incorporar o auxiliar qualificado do representante à própria máquina infra-estrutural dos parlamentos. Surgiu então o *assessor parlamentar*. E sempre que dois ou mais assessôres trabalham dentro de um setor revestido de determinadas características de fundo e de forma e inserido entre os demais serviços auxiliares da respectiva câmara — deixa de haver *assessôres*, para haver *Assessoria*.

*Assessoria* vem a ser, assim, aquilo que poderíamos chamar o órgão caracterizador do estágio mais avançado já conhecido no processo de aperfeiçoamento — nos rumos da tecnização progressiva — que vem marcando a evolução estrutural interna do Poder Legislativo, em diversos países do mundo ocidental.

Para que um serviço existente numa câmara possa realmente ser definido — e tenha possibilidades de funcionar — como *Assessoria Técnica*, precisará êle revestir-se de um certo número de condições. Estariam entre elas as seguintes, que consideramos fundamentais :

I — Dispor de autoridade ;

II — Estar livre de subordinações administrativas nos baixos escalões, sujeita apenas à Mesa da respectiva Câmara ;

III — Contar com os serviços subsidiários, complementares (documentação, pesquisa externa, mecanografia, etc.) ;

IV — Possuir pessoal habilitado, em ótimo nível de remuneração, para todos os tipos de tarefa a executar ;

V — Ser dirigido por um chefe que reúna as imprescindíveis e especialíssimas qualidades para o exercício da função.

Vamos examinar isoladamente cada uma dessas condições apontadas. Em foco o item I. E' preciso que o diploma legal que instituiu a *Assessoria* confira a ela plena autoridade, a ser exercida dentro de uma faixa necessariamente definida — porque é com essa autoridade que ela irá evitar a subalternidade (em outra situação quase certa) aos desejos pessoais dos parlamentares ou ao capricho daninho dos burocratas categorizados da Casa.



Nessa autoridade está compreendido também o reconhecimento de uma área de competência promocional. Em outras palavras: a Assessoria deve funcionar no Legislativo não apenas como órgão de consulta — atendendo a solicitações específicas que lhe são encaminhadas — mas, como órgão empenhado na integração permanente de conhecimentos, como laboratório de estudos visando o constante equacionamento dos pequenos e grandes problemas nacionais, para a própria motivação das bancadas (regionais ou partidárias) ou dos parlamentares, isoladamente.

Agora, o segundo item. Pela natureza de suas funções a Assessoria não pode estar subordinada administrativamente a chefes de serviço de mentalidade burocrática — porque isso comprometeria, em princípio, sua liberdade de ação, fator precípuo de sua eficiência. Burocratas (com a obsessão estreita do formalismo e do horário), dificilmente entendem o regime de trabalho que se faz necessário à produtividade do técnico. Mas, é claro que a Assessoria não poderia ser um organismo desligado de qualquer obediência dentro de uma casa do legislativo, pois isso fugiria à lógica das coisas. E' natural, assim, que consideremos a conveniência de subordiná-la, em linha reta, à própria Mesa da respectiva Casa legislativa.

Vejam os item III. Para realmente poder funcionar, a Assessoria precisa contar com toda uma série de fatores de apoio. Em primeiro lugar, devem seus técnicos dispor de um local de trabalho tanto quanto possível preservado do burburinho permanente que costuma lavrar nas dependências das câmaras (sejam elas municipais, estaduais ou federais). Em segundo lugar, deve a Assessoria contar com serviços próprios de mecanografia, de microfilmagem, de coleta de dados, além de biblioteca e arquivo. E seria desejável ainda que editasse uma revista de estudos — ou algo parecido — espelhando sua atividade investigadora e concluidora, exercida dentro da dinâmica dos problemas de interesse geral.

Ao item IV. E' um ponto de alta importância. Consideremos, como exemplo ilustrativo, a mais moderna aeronave em uso no Brasil, presenteemente: o chamado *Super Constellation*. Imaginemos uma dessas esplêndidas máquinas de voar com os tanques cheios de combustível, com os quatro motores e todos os instrumentos de vôo testados e em condições perfeitas de funcionamento. Com tudo isso, é óbvio que o gigante não sairá do chão (e se sair será para o incêndio e para a catástrofe inevitável) se os seus comandos forem entregues a uma tripulação de ineptos. A mesmíssima coisa pode acontecer com a Assessoria; quando mal entregue ela não funciona, atrapalha o processo legislativo e logo se desmoraliza.

A esta altura caberá uma pergunta. Quais serão as qualidades desejáveis num assessor? Sem pretendemos estar esgotando o assunto, opinariamos que reconhecemos pelo menos a existência de duas categorias básicas de assessôres (cada uma delas exigindo um processo especial de recrutamento):

I — assessôres de ação horizontal;

II — assessôres de ação vertical.

O assessor de ação horizontal é o assessor propriamente dito. Ele deve possuir antes e acima de tudo alto bom senso e uma ampla cultura geral. É o estudioso dos problemas na sua globalidade, na sua linha histórica e no plano em que cada um desses problemas se situa dentro da legislação já existente e em relação às próprias instituições político-administrativas do país.

O assessor de ação horizontal, diremos ainda, é o auxiliar imediato do legislador na condução de uma determinada ação parlamentar. Fazendo mesmo u'a má comparação, aplicaríamos a ele a expressão corrente no rádio e na televisão — ele é algo parecido com um *animador de programas*. Esse assessor não precisa e não deve mesmo especializar-se em coisa alguma, porque aquilo de que carece é de uma aguda capacidade para discernir em qualquer assunto, o que em outras palavras talvez significasse uma certa habilidade circense que o ajudaria a cair sempre *de pé*, sobre qualquer terreno...

Mas, há sempre problemas de minúcia, problemas de especialização, no mundo de qualquer assunto geral. Determinado projeto de lei relacionado com a industrialização pode exigir a certa altura, do legislador, um conhecimento em profundidade, digamos, dos processos ora empregados para o tratamento do urânio. O que fazer? Recorrer ao assessor de ação vertical, respondemos, que no caso imaginado seria, provavelmente, um profissional especializado nas técnicas de beneficiamento do urânio.

O assessor de ação vertical é um especialista e quem fala em especialista fala em trabalhador intelectual capacitado para dar a chave solucionadora de problemas *exclusivamente* num determinado setor e às vezes, apenas, sobre um único ponto desse setor. Trata-se de um técnico utilíssimo, por vezes indispensável, poderá ser em alguns casos mais bem pago do que o assessor de ação horizontal (porque é um profissional mais raro e mais procurado no mercado de trabalho) porém, não deverá em hipótese nenhuma assumir as responsabilidades de condutor e coordenador dos trabalhos desenvolvidos em torno de uma determinada proposição legislativa, em *tôdas as fases de seu encaminhamento*.

O especialista geralmente deforma e destorce os problemas, pois, não os pode ver senão através das lentes de sua especialidade. Para ilustrar o que acabamos de dizer, lembraríamos que a visão que o humanista geralmente obtém dos problemas estudados através da macro-análise econômica é muito mais equilibrada do que a obtida pelo economista profissional, dono de conhecimentos técnicos setorializados de alto valor. O humanista visiona os problemas não perdendo de vista, inclusive, seus aspectos sociais, históricos, religiosos e políticos — e quando ele sugere um rumo, esse rumo não partiu apenas de uma teoria ou de uma doutrina de gabinete, mas, de toda uma realidade conjuntural e de um quadro vivo. O especialista, ao contrário, só raciocina em termos abstratos de ciência pura e, por isso mesmo, está inabilitado para ciceronear por conta própria o legislador (este correria o risco de abalar o seu conceito de parlamentar, desde o momento em que esposasse teses ou assumisse posições vinculadas exclusivamente ao aspecto técnico dos problemas).



Finalmente, o último item. Para a eficiência da Assessoria é imprescindível a presença de um chefe capaz. E em que termos se medirá essa capacidade? Em primeiro lugar, êsse chefe deverá ser o mais qualificado assessor de ação horizontal existente no grupo e será bom, também, que seja o mais velho. Em segundo lugar, deverá ser um hábil manipulador das técnicas de relações humanas e de chefia, para firmar a sua autoridade sobre o grupo e dêle obter um máximo de produtividade. Em último lugar deve ser alguém que se recomende pelas suas qualidades morais, que irradie respeitabilidade, exatamente para que, merecendo a admiração de todos, empreste ao próprio órgão que dirige um halo de segurança, melhor diríamos de confiança geral, indispensável ao êxito da própria atividade.

\* \* \*

Para melhor compreendermos, aliás, a exata importância dessas cinco condições sobre as quais acabamos de discorrer é preciso levar em conta o papel mesmo reservado a uma Assessoria instalada junto a um setor do Legislativo, vistas as coisas de um outro ângulo. A Assessoria deverá ser, junto ao Poder Legislativo, em condições muitíssimo mais precárias de pessoal e de aparelhamento, o mesmo que toda a máquina da administração pública representa junto ao Executivo.

Essa máquina é, na verdade, toda ela, uma vasta e complexa Assessoria em que se apoia o Executivo para comandar a vida nacional.

Acontece que o Legislativo não pode aceitar passivamente êsse comando. Compete a êle, pelo menos, dialogar com o Executivo e, se nesse diálogo êle se baseasse em dados ou interpretações colhidas nos redutos administrativos dependentes do próprio Executivo, tal diálogo seria uma farsa. A Assessoria do Legislativo pode e deve recorrer às fontes de informação do Executivo, mas, precisa estar habilitada a aferir tais informações, bem como a manipulá-las sob orientação independente.

Na mecânica político-administrativa, acrescentamos, nem sempre são coincidentes (em particular nos países de regime presidencialista), os interesses dos poderes Executivo e Legislativo. E se êsse último não deseja arcar sozinho com a responsabilidade dos erros cometidos pelo Governo deixando a glória exclusiva dos acertos ao Executivo, é preciso que se arme e se prepare para interferir no processo em que ambos os poderes são partes interessadas, com plena objetividade e indiscutível embasamento.

### III — UM ASSESSOR LEGISLATIVO EM AÇÃO

Vamos configurar agora uma situação que poderia ser real. Vejamos, dentro dela, como agiria o assessor. Como a nossa Câmara dos Deputados ainda não tem Assessoria, a idéia de um assessor prestando colaboração individual a um parlamentar é a que mais se aproxima da possível realidade.

Ao assunto, pois. O deputado João tem a sua base eleitoral mais importante em populações operárias ligadas ao parque industrial urbano de alguns municípios fluminenses.

De há muito preocupava-se o parlamentar citado com o chamado problema social. Homem de classe média, independente, vivendo de profissão liberal, sempre meditou sobre a chocante desigualdade de nível de vida entre as classes: o que se passa no setor das indústrias, em particular. Nunca aceitou, como fato natural, o contraste entre os lucros vultosos de algumas empresas industriais e o regime de escassez e de limitação em que viviam seus trabalhadores. E' verdade que industriais também havia que adotavam, espontaneamente, uma orientação mais humana e mais cristã no tratamento dispensado aos colaboradores, mas, constituíam exceção. E o que o Estado tem a fazer, portanto, é estabelecer obrigações rígidas — frente aos respectivos empregados — para todos os detentores do capital.

O deputado João acabou de reeleger-se, participando de uma intensa campanha eleitoral. A bandeira que mais alto agitou nessa campanha foi a promessa formal de que se empenharia a fundo na tentativa de forçar no Congresso, até onde pudesse — a regulamentação do disposto no artigo 157, inciso IV ("participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar").

Na sua primeira semana de exercício do mandato chamou um seu antigo amigo e colaborador — homem voltado, por vocação, para o estudo dos problemas sociais — e disse a êsse parceiro.

— A empresa é esta. Vejamos como será possível levá-la, da melhor maneira, à vitória final.

O assessor aceitou a tarefa e prometeu sugerir um esquema inicial, ao fim de um prazo mínimo de 15 dias. Êsses 15 dias êle os utilizou inventariando e catalogando as iniciativas já tomadas até o momento com aquêles mesmo fim. Observou sobretudo os fatores que, nos diferentes casos, mais pareceram concorrer para a paralisação verificada no andamento do respectivo projeto.

Depois procurou, com a maior pressa possível, tomar conhecimento de todo o material, contendo estudos e debates sobre o assunto, existente no país. Passou em revista a seguir o quadro econômico e social do Brasil. Observou, principalmente, a descontinuidade que se verifica no mesmo. As variações de renda *per capita*, as manchas de prosperidade encontradas em algumas zonas e o negro subdesenvolvimento que marca as demais.

Possuidor, assim, de uma série de dados gerais sobre a questão, mas, ainda sem firmeza para fixar um rumo, resolve visitar dois velhos mestres de sua confiança, um respeitável professor de Economia Política e um catedrático de Direito Público Constitucional.

Não foi a êles, naturalmente, para aceitar passivamente a opinião que emitissem, mas, interessado nessa opinião — pela honorabilidade e pelos méritos pessoais dos que iriam dá-la — como elemento ilustrativo para seu próprio roteiro.

O financista discorreu longamente, concluindo por contra-indicar uma iniciativa como a que se pretendia tomar. Entre outras coisas argumentou que o que se precisa antes de tudo fazer no Brasil é estimular a capitalização;



determinar a pulverização dos lucros seria, exatamente, enfraquecer o nosso processo capitalista e comprometer a possibilidade de novos investimentos.

A opinião do jurista foi mais curta, mais incisiva. Achou êle que em vista mesmo da existência do dispositivo constitucional, não haveria — do ponto-de-vista do Direito e da Legislação — obstáculos intransponíveis à regulamentação desejada.

O assessor foi, então, para o seu gabinete de trabalho e reexaminou, levando em conta inclusive a opinião dos mestres consultados, tudo o que havia colhido em diferentes campos sôbre o assunto.

A coisa era mais complexa do que parecia. Homem de escrúpulos e não desejando colocar mal seu amigo parlamentar, não toma imediatamente a iniciativa de redigir um anteprojeto de lei. Resolve preparar um trabalho (que não chegou a dez páginas dactilografadas) fixando o quadro geral e apresentando, no fim, uma enumeração de pontos que, a seu ver, não deveriam ser contrariados pelo projeto de lei.

Com êsse material em mão foi conversar com o parlamentar que, por sua vez, havia também enriquecido um pouco sua experiência pessoal sôbre o tema. Então discutiram, trocaram idéias — não significando isso uma resistência do parlamentar à opinião do técnico — e fixaram três ou quatro pontos que deveriam ser resguardados na proposição.

O assessor elaborou então o anteprojeto de lei e, obedecidas as normas regimentais, foi êle encaminhado à Mesa, pelo deputado João. A Mesa, providenciada a publicação da proposição, enviou-a à Comissão de Constituição e Justiça.

Poderosos grupos econômicos (através de seus próprios assessôres ou de funcionários do Legislativo pagos para manter os ditos sempre informados do que lhes possa interessar) entram em campo, articulam-se com o Presidente da Comissão (antigo advogado de um poderoso consórcio industrial) e êsse parlamentar logra fazer relator do projeto um deputado conhecido pela morosidade e pelo desinterêsse com que se desincumbe de tarefas cessa ordem.

O autor da proposição resolve então promover uma repercussão popular para a mesma. Encomenda um estudo longo ao assessor (já então em condições de fazê-lo) e com êsse estudo faz uma conferência sob os auspícios de uma Confederação Nacional de Trabalhadores. A seguir, organiza e é a principal figura de uma mesa-redonda na televisão, sôbre o assunto. A opinião publica vai tomando posição. Os grupos de pressão compreendem que será preciso adotar outra tática; não adiantará mais a técnica protelatória ou a sabotagem silenciosa.

O relator da Comissão de Justiça, instado de diversas maneiras, acaba opinando pela constitucionalidade do projeto; seu parecer é aprovado pela Comissão. A grande batalha seria na próxima etapa, na Comissão de Economia. A fina flor da plutocracia do país estava ali representada.

Cotizam-se então duas fortíssimas confederações patronais e encomendam, à base de Cr\$ 1.000.000,00, um extenso parecer contrário ao projeto. A encomenda é entregue a um professor-medalhão, absolutamente comprometido com os interesses de um setor de capital estrangeiro ramificado no país. Esse parecer é publicado, como matéria paga, em todos os grandes jornais do Rio e de São Paulo.

O Deputado João logo compreende o que se prepara contra o projeto na Comissão de Economia e articula, com alguns colegas, a contra-ofensiva. O assessor faz então um novo levantamento de dados; procura enumerar o que representa, em termos percentuais, a despesa de uma série de indústrias do sul do país com a remuneração da mão-de-obra. A enunciação desses dados quando se discutisse na Comissão de Economia o parecer do relator poderia alterar profundamente o rumo dos fatos. Nada adiantou, porém, porque, como se esperava, foi aprovado o parecer contrário, apresentado pelo relator.

Achou-se, então, que também deveria ser ouvida a Comissão de Serviço Público, porque estava prevista a inclusão do elemento-trabalhador vinculado aos serviços industriais do Estado, nas vantagens da participação.

A luta prossegue ativa, com altos e baixos, os grupos de pressão sempre generosos nas despesas.

O projeto é a seguir enviado a plenário, para primeira discussão. Vai com um parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e pareceres contrários das comissões de Economia e de Serviço Público. O assessor prepara um discurso que deverá ser lido ou repetido de memória pelo deputado João, quando ele subir à tribuna para defender o seu projeto. Esse discurso ocupa-se, principalmente, em fazer um estudo comparativo da condição em que vive o trabalhador no Brasil e nos demais países do mundo livre tidos como padrões de organização. O assessor prepara igualmente uma série de apartes de apoio a serem dados por um segundo parlamentar, também interessado no êxito do projeto. E estuda ainda, com a maior atenção, os pareceres contrários, oferecendo ao deputado João os argumentos que lhe parecem mais indicados para anulá-los.

\* \* \*

Bem, mas aqui paramos nós. Cremos haver dado de algum modo a idéia do que cumpre a um assessor parlamentar fazer no desempenho de seu ofício, sempre que trabalha sozinho, ligado diretamente ao congressista. Se trabalha integrado numa Assessoria a conduta já deverá ser outra, porém, isso também já é outra história.

O assessor deve funcionar, em suma, como um técnico-fundamentador, um retificador e, cumulativamente, como uma espécie de estrategista da ação do parlamentar.



## AUTORES CONSULTADOS

Com as obras, cujas denominações compõem a lista abaixo, estão relacionados todos — ou pelo menos quase todos — os conceitos emitidos no pequeno trabalho ora apresentado.

Achamos necessária a citação de bibliografia, em ocasião como esta, ainda mesmo que as fontes não apareçam citadas, uma por uma, em conexão com as respectivas partes do texto que cada uma delas fundamenta (teríamos feito isso se houvéssimos redigido este modesto estudo em condições ideais de tempo e de tranqüilidade mental). Acreditamos todavia que a simples enumeração de algumas obras que representam, no caso específico em tela, o roteiro de leituras anteriores agora utilizado pelo empreendedor para ferir o tema — documentam o esforço, que achamos imprescindível demonstrar, no sentido de que se deseja emprestar o máximo de autenticidade ao texto. Eis os autores:

BALEEIRO, Aliomar — *Uma introdução à ciência das finanças* (I e II volumes). Revista Forense. — Rio (1955).

FERRERO, *Giulio* — *O poder*, (os gênios invisíveis da cidade). — Irmãos Pongetti — Editores. — Rio (1945).

GUERRIRO RAMOS, Alberto — *Introdução crítica à sociologia brasileira* — Editorial Andes Limitada. — Rio (1957).

MAC IVER, Robert — *A democracia e os problemas econômicos* — Editora Civilização Brasileira S. A. — Rio (1955).

MAC IVER, Robert — *O Estado*. — Livraria Martins Editora. — São Paulo (1945).

MESQUITA, Luciano — *O Congresso*. — (seu destino de utilidade). — in "Revista do Serviço Público". — (editada pelo D.A.S.P., número de abril de 1957). — Rio.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de — *Instituições políticas brasileiras* (I e II volumes) — Livraria José Olímpio Editora. — Rio (1949).

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de — *Problemas de organização e problemas de direção*, (o povo e o governo). — Livraria José Olímpio Editora. — Rio (1952).

ORTEGA Y GASSET, José — *La rebelión de las masas* — Espasa Calpe Argentina, S.A. — Buenos Aires (1939).

SEIGNOBOS, Charles — *História da Civilização Européia* — Livraria José Olímpio Editora. — Rio (1939).

TOYNBEE, Arnold — *Acivilização posta à prova*. — Companhia Editora Nacional. — São Paulo (1953).

# INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS

## ADMINISTRATIVAS

### *A Administração na República Federal da Alemanha*

(traduzido, sob o patrocínio do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, da Revista Internacional de Ciências Administrativas, Vol. XXV, nº 2, 1959).

POR ocasião do XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas em Wiesbaden, Alemanha, de 31 de agosto a 3 de setembro de 1959, dedicou a Revista Internacional de Ciências Administrativas o seu nº 2 de 1959 à República Federal da Alemanha, publicando, na íntegra e em resumo, nove artigos por autoridades de renome, sobre as ciências administrativas naquele país.

Desnecessário será salientar a importância, para os professores e estudiosos das ciências administrativas, da iniciativa da Revista Internacional. Basta dizer que, pela primeira vez, um grupo de especialistas se dedicou ao estudo comparativo das tendências administrativas da Alemanha Ocidental em confronto com as dos demais países.

No presente número da *Revista do Serviço Público* encontrarão os leitores cinco desses artigos, traduzidos dos respectivos resumos. No próximo número, serão publicados os quatro restantes.

#### NOVAS TENDÊNCIAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO ALEMÃO

por FRITZ WERNER, Presidente do Tribunal Administrativo Federal, República Federal da Alemanha.

Quaisquer considerações sobre as tendências atuais do Direito Administrativo alemão devem, antes de tudo, incluir uma análise de suas relações com o Direito Constitucional, que condiciona de maneira considerável tanto os conceitos como a estrutura do Direito Administrativo. A Constituição Federal distribui responsabilidades e competência entre a Federação e os "Länder", e essa distribuição define o escopo do direito administrativo. Ademais, a Lei Básica relaciona uma série de direitos humanos fundamentais, os quais devem ser respeitados pelas autoridades administrativas. Alguns desses princípios têm uma relação direta com os processos administrativos: igualdade perante a lei, liberdade de opinião e de profissão ou comércio, direito de propriedade, e assim por diante. Todavia, não impedem eles um crescente intervencionismo estatal, sem nos esquecermos do fato de que muitas vezes não é nada fácil pôr em ação esses princípios.



Os direitos constitucionais estão expressos em termos gerais e concisos, ao passo que as autoridades administrativas estão habituadas a agir de acordo com instruções explícitas. Não podem elas empregar, nesta matéria, os poderes discricionários, mesmo porque esses são limitados pela constituição. A transposição, para a prática, dos princípios consagrados pelos direitos fundamentais, demanda um grande impulso educativo dos funcionários, essencial ao desenvolvimento da administração.

O direito administrativo sofre igualmente a influência da idéia de Estado, tal como está expressa na Constituição. A República Federal Alemã é tanto um "Estado de direito" como "social" e ambas condições têm conseqüências muito grandes.

A tradicional noção alemã de "Estado de Direito" tende a restringir os poderes do Executivo. A conformidade à lei e a supremacia da lei são de capital importância. Cada ato administrativo deve ter a lei por base, e o poder discricionário jamais deve degenerar em arbitrariedade. Surge assim uma escala de padrões, com a lei por cume. Enquanto cidadãos privados podem levar a cabo qualquer atividade que não esteja legalmente proibida, o reverso é que é válido para as autoridades administrativas, as quais só se podem mover dentro dos limites que lhes indica a lei. As liberdades e a propriedade encontram-se protegidas contra o abuso do executivo, especialmente no que se refere às autoridades policial e fiscal.

Os poderes policiais e fiscais continuam a ser o esteio da administração atual. Mas muitas das tarefas da administração baseiam-se no conceito social do Estado, noção essa bastante ampla e que repousa sobre novos princípios.

O contribuinte, ao mesmo tempo que proclama o seu desejo de ver reduzido o intervencionismo a um mínimo, espera que o Estado intervenha em muitas ocasiões. Toda modificação que se verifica no setor administrativo reflete essa dualidade. De acordo com a teoria da administração como promotora de serviços, desenvolvida há apenas vinte anos por ERNST FORSTHOFF, o poder público desempenha tarefas, além de seus deveres tradicionais, com o fito de melhorar as condições sociais ("Daseinsvorsorge"). Assim, o poder público proporciona o suprimento de água, gás e eletricidade, organiza o transporte público, proporciona facilidades econômicas, concede subvenções e auxílios para educação, etc.

A nova tendência do direito administrativo repousa sobre a diferença entre administração tradicional, chamada administração de intervenção ("Eingriffsverwaltung"), e a nova administração, chamada de administração de serviços ou de gestão ("Leistungsverwaltung" e "Lenkungsverwaltung"). Essa diferença nem sempre é muito precisa, porquanto há um certo grau de superposição e interpenetração. Algumas decisões que tomam a aparência de "Eingriffsverwaltung", tais como portarias policiais, ou regulamentos fiscais, são na realidade, em vista de sua substância, quer atos de "Leistung" quer de "Lenkung". O direito administrativo alemão caracteriza-se em grande parte pela superposição que reina entre os tipos de administração. Por exemplo, o direito industrial transformou-se em direito econômico, a assistência pública em previdência social, a regulamentação



de habitação, em direito de gestão dos espaços habitáveis, etc. A tendência é reforçada pelas exigências dos grupos interessados (e.g. danos de guerra, refugiados, ex-prisioneiros de guerra, etc.). As condições peculiares que têm prevalecido na Alemanha desempenham um importante papel, embora não exclusivo, nesse desenvolvimento. A modificação gradual no conceito básico de Estado é outro fator importante. O direito administrativo atual apresenta, assim, um duplo caráter, de continuador do passado e iniciador do moderno direito.

Se o direito se modificou formalmente é isto devido a uma mudança no sentimento dos cidadãos para com o Direito e a Justiça. Enquanto desejam um campo para empreendimentos pessoais, livre da intervenção do Estado, advogam, entretanto, a responsabilidade do Estado para riscos sociais e compensações comunais por danos decorrentes de circunstâncias históricas excepcionais. Isto leva a uma extraordinária proliferação de disposições legais que regem a indenização. Ainda não se pode julgar do valor de tal transformação, e o único caminho aberto é tomar nota do fato corrente de que em várias instâncias as medidas legislativas seguiram-se à exigência popular de reparação de danos sofridos. Isto significa, igualmente, que o Estado se tem apossado de novos domínios e que os contrôles de sua ação, conseqüentemente, se multiplicam.

A posição atualmente adotada pelo Estado acarreta conseqüências tanto financeiras como legais. Faz com que seu impacto seja sentido nas noções tradicionais, o que resulta em uma assimilação do direito administrativo no direito civil. O direito administrativo não é simplesmente a codificação das obrigações do direito público. Não obstante, muitos problemas têm origem na adoção de princípios ainda não explorados e nas dificuldades inerentes à sua aplicação. Várias instituições jurídicas exigem adaptação antes que possam ser aplicadas em administração. Estão nesse caso, por exemplo, as noções de direito civil como boa fé, prescrição ou a cláusula *rebus sic standibus*.

Outro tipo de conseqüência é a que afeta o exercício do poder discricionário. Nas novas disposições legais formulam-se certos direitos e as autoridades são chamadas a implementar a lei automaticamente. Mas as mesmas disposições exigem também discricção para a aplicação de várias cláusulas gerais. O poder discricionário é aí implícito, no entanto, diferente, em seus princípios, daquele que anteriormente prevalecia. Os interesses do contribuinte agora condicionam o ato administrativo, enquanto anteriormente o interesse público era, senão a única, pelo menos a principal consideração.

O desenvolvimento da administração tem sido, logicamente, acompanhado por novo refôrço da proteção legal ao cidadão. Teoricamente, a Lei Básica garante proteção por meio do direito geral de recurso a uma ação contenciosa contra o Estado. Côrtes e tribunais ganham conseqüentemente importância na estrutura do Estado. Eles não mais servem exclusivamente de contrôle do Executivo: são os guardiães do direito que têm os cidadãos de receberem assistência do Estado, e a separação de poderes não é mais uma regra absoluta. A consideração dêsse aspecto estaria, entretanto, fora do domínio do direito administrativo.



## A ADMINISTRAÇÃO NO NÍVEL DOS "LÄNDER" (\*) E DAS COMUNAS

por HERBERT SCHIRRMACHER, Conselheiro do  
Governo no Ministério do Interior do Land  
de Hesse, República Federal da Alemanha.

## INTRODUÇÃO

Na Alemanha Federal a administração é exercida por diversos órgãos: a Federação, os "Länder", as comunas (ou municípios) e agrupamentos de comunas, além de outras entidades administrativas autônomas, tais como as corporações, estabelecimentos e fundações de direito público. A competência administrativa divide-se entre a Federação e os "Länder", em decorrência do disposto na Lei Magna, ficando entendido serem os "Länder" os titulares principais da administração. Além das tarefas que lhes são especificamente afetas, as leis federais são por eles executadas de maneira quase autônoma.

O critério para a execução das leis (federais ou não) permite ressaltar os elementos essenciais da organização administrativa. Assim é que as leis federais podem ser executadas pela própria Federação (organização dos correios e ferrovias federais), e pelos "Länder", seja nos domínios de sua competência (previdência social), seja em nome e em lugar da Federação (administração das rodovias, dos canais, etc.). Tanto as leis federais como as dos "Länder" são de igual forma cumpridas pelas entidades de direito público e pelos outros órgãos de administração autônoma, sob a supervisão da Federação ou de um "Land". Claro está que os "Länder" executam sua legislação própria. Não obstante, sua competência vai além desse limite. Os "Länder" exercem igualmente uma administração direta que, exceto em casos excepcionais, não está sujeita a qualquer intervenção por parte da Federação.

A fim de completar o quadro, deve-se acrescentar à lista dos órgãos da administração instituições que podem ser consideradas como intermediárias entre a Federação e os "Länder", ou seja, órgãos federais que executam funções no nível dos "Länder". Citamos como exemplo o "Bundesausgleichamt".

*A administração dos "Länder"*

Os "Länder" possuem sua própria administração, finanças, polícia, justiça, etc. Sua atividade é autônoma, respeitados os princípios do Estado de direito democrático e da autonomia comunal que lhes impõe a Lei Magna. Nos setores em que se verifica concorrência da Federação, ou quando se trata de matéria por esta delegada, observa-se uma certa intervenção federal. Dessa forma, a Federação tem direito a elaborar, sujeita ao assentimento do Conselho Federal, regulamentos gerais de administração, jamais

(\*) Estados ou províncias.

podendo, entretanto, intervir nos casos individuais. Existe, ainda, um controle sobre a legalidade da execução, e um processo especial, comportando até recurso ao Tribunal constitucional federal, pode, em casos especiais, dar origem a medidas mais concretas.

A administração dos "Länder" é exercida também por intermédio de órgãos de administração autônoma: comunas, associações de comunas, instituições autônomas de direito público. A competência das comunas e associações de comunas é garantida pelos textos constitucionais.

A organização administrativa dos "Länder" não é uniforme. Depende das tradições e das circunstâncias históricas, de maneira que a exposição acima não é completa. Verifica-se, no entanto, que na maioria dos casos a administração é exercida em três níveis:

a) O governo do "Länd" e as autoridades superiores têm uma competência geral, como o Tribunal de Contas de um Land.

O governo do "Länd" compõe-se de um Ministro-Presidente e de ministros. Eleito pelo "Landtag", o ministro-presidente nomeia os ministros e determina a orientação a ser seguida pela política do Land, dentro da qual agirão os ministros, sob sua própria responsabilidades perante o parlamento. O ministro-presidente não é o superior dos ministros, embora possa exonerá-los com o assentimento do parlamento, e não administra qualquer departamento. Cada ministro tem a seu cargo serviços específicos.

b) Os níveis intermediários abrangem autoridades gerais e especiais. As autoridades gerais formam uma espécie de administração departamental ("Regierungspräsidenten" e "Zezirksregierung") com competência residual em relação aos órgãos superiores. Essa administração divide-se, ela própria, em seções e serviços segundo sua natureza e função. A atividade diária dessas seções e serviços está sujeita à autoridade do ministro competente, mas a supervisão geral está a cargo do ministro do Interior do "Land".

c) Os cantões rurais ("Landkreise") e as grandes cidades constituem os órgãos inferiores da administração geral. Os cantões rurais são agrupamentos de comunas, cuja organização não é uniforme em todos os "Länder". Ora têm o mesmo regime das autoridades comunais autônomas (pessoal não estatal), ora reúnem órgãos autônomos e descentralizados. Nesse último caso, a autoridade hierárquica sobre todos os serviços (comunais ou não) pertence ao presidente do Conselho cantonal ou "Landrat". A atividade dos órgãos inferiores dos quais não fazem parte as comunas autônomas — encontra-se sob a tutela das autoridades intermediárias e centrais.

Deve-se salientar, à margem dessa organização, a existência de manifestações da descentralização — ou da desconcentração — por serviço sob forma de autoridades especiais, investidas de missão particular, e que atuam sob a supervisão ou autoridade do ministro competente. O mesmo fenômeno verifica-se nos níveis intermediários e inferior, variando o regime dessas instituições, bem como o estatuto de seu pessoal, de um "Land" para outro. Este desenvolvimento de instituições especiais tem sido discutido e criticado. Seus partidários invocam as necessidades práticas da adminis-



tração, enquanto seus adversários afirmam daí decorrerem complicações para o cidadão e despesas administrativas suplementares. Verifica-se, sem qualquer julgamento prévio sobre o resultado dessa controvérsia, que há uma tendência para reduzir-se a criação de tais órgãos.

### *Administração local autônoma*

As principais instituições, nesse caso, são as comunas (sendo urbanas têm o título de "Stadt" ou de "Etadtkreis") e os cantões.

Têm sido vãos os esforços de unificação jurídica das comunas, tentados desde 1945. Há uma legislação comunal própria para cada "Länd", possuindo características individuais. Apenas o regime jurídico relativo a pessoal é mais uniforme, porquanto encontra-se sujeito às prescrições de leis federais. Pode-se, no entanto, dividir os regimes comunais ou municipais em três categorias entre as quais há numerosas e sutis diferenças nos "Länder":

a) O regime em que predomina o Conselho comunal ("Gemeinde" ou "Stadtratsverfassung"), no qual o Conselho, eleito e representativo dos cidadãos, acumula funções legislativas e administrativas dos negócios da comuna. Além dos conselheiros eleitos, fazem parte do Conselho o burgomestre e seu substituto.

Esse sistema encontra-se em vigor sobretudo na Alemanha meridional, mas sob diversas formas. Em Bade-Wurtemberg, o presidente do Conselho comunal é no mesmo tempo, o chefe da administração local e tem o título de Burgomestre. Eleito pelo Conselho, com mandato de oito anos, é um funcionário de tempo integral, gozando de certa independência em relação ao Conselho. O burgomestre é também um agente de descentralização do poder superior e preside, se fôr o caso, o Comitê de cidadãos ("Burgerausschuss"), espécie de segunda câmara, que pode ser instalada nas comunas de mais de três mil habitantes. Na Baviera, certas funções administrativas estão reservadas ao burgomestre e não ao Conselho por êle presidido. Na Baixa Saxônia — Alemanha setentrional — existe um regime que se aproxima desse sistema. Nesse caso, intervêm os conceitos estabelecidos no Decreto do Governo militar britânico de 1946, o qual reviu, para sua zona de ocupação, a legislação comunal alemã de 1935. Uma outra revisão foi novamente levada a cabo em 1955, tendo tido como resultado uma transferência parcial dos poderes do Conselho a uma comissão administrativa ("Verwaltungsausschuss") presidida pelo Presidente do Conselho comunal, com o título de burgomestre, e composta de um certo número de conselheiros comunais. Não obstante, o burgomestre não desempenha funções de natureza administrativa, as quais cabem a um funcionário ("Gemeinde" ou "Stadtdirektor") eleito pelo Conselho por um período de seis ou doze anos. Este funcionário tem sob suas ordens outros agentes: o tesoureiro, o arquiteto, etc. Cabe a êle dirigir a administração comunal e executar as decisões da Comissão administrativa. Constitui-se êle em agente descentralizado do poder superior e, com essa atribuição, recebe orientações diretas. A legislação adotada em 1952 pelo "Land" da Renania

da Westfalia do Norte inspira-se nos mesmos princípios em vigor na Baixa Saxônia, mas nesse caso a posição do "Gemeindedirektor" é mais importante, em vista da ausência de comissões administrativas.

b) O regime em que predomina o burgomestre tem sua origem em conceitos franceses do início do século dezenove. O burgomestre é o chefe da administração local e, ao mesmo tempo, agente do poder central, sendo eleito pelo Conselho Comunal por oito ou doze anos e sendo funcionário de tempo integral. Esse sistema existe na Renânia-Palatinado e no Sarre, mas nesse último "Land" o burgomestre é eleito pelo Conselho, dentre seus membros, por um mandato equivalente ao dos Conselheiros (4 anos), devendo a eleição ser aprovada pela autoridade de tutela. Funcionário a título honorífico, possui ele as mesmas prerrogativas existentes na Renânia-Palatinado. Este regime especial será, provavelmente, objeto de uma reforma ulterior.

c) O regime em que predomina o "Magistrat" é um sistema bicameral que prevalece na Prússia e que está em vigor no Hess, em Schlewig — Holstein, e mesmo na Renânia da Westfalia do Norte. O Conselho Comunal constitui nesse caso o órgão legislativo da Comuna e o órgão de tutela administrativa de sua administração. Uma parte das atribuições desse Conselho, eleito pelo povo, é delegada a um Comitê ("Gemeindevorstand" ou "Magistrat"), presidido pelo burgomestre e composto de funcionários eleitos pelo Conselho, por um período de seis anos. O "Magistrat" é um órgão colegiado em que o burgomestre é apenas o *primus inter pares*, embora execute as decisões desse órgão e seja o chefe da administração local.

No plano cantonal, cada "Land" possui, uma organização específica. Via de regra, o órgão principal é o Conselho cantonal ("Kreistag") eleito pela população. O órgão executivo, colegiado, é o Comitê do "Kreis" ("Kreisrat" ou "Kreisausschuss") composto de membros cujas funções são desempenhadas a título honorífico. Os cantões possuem administração própria, dirigida pelo presidente do Conselho cantonal, com o título de "Landrat". E' ele eleito pelo povo ou pelo Conselho cantonal por um período de seis ou doze anos.

Cumpra ainda acrescentar algumas palavras sobre os órgãos especiais de administração. Trata-se de instituições de direito público, criadas por lei ou resultantes de uma associação voluntária de várias coletividades locais, para o cumprimento de certas missões específicas. Entre essas instituições encontram-se as associações comunais de distrito ("Bezirksgemeinschaften") e as associações que possuem uma finalidade determinada ("Zweckverbände").

### Conclusões

Não se pode dizer que a organização administrativa alemã realize de maneira definitiva o sistema de administração autônoma. Prevê-se uma evolução que provavelmente acarretará a revisão de certas noções, pois o sentido da evolução moderna é para uma concentração. Talvez um dia seja reduzido o número dos "Länder" e reorganizadas as comunas.



## OS REGIMES JURÍDICOS DO PESSOAL ADMINISTRATIVO

por GERHARD WACKE, Professor da Universidade de Hamburgo.

Os estrangeiros encontram certas dificuldades para compreender os regimes jurídicos que se aplicam ao pessoal administrativo da Alemanha, devido ao fato de observar-se uma certa mistura de direito público com direito privado. Com efeito, uma parte do pessoal (atualmente cerca de 40%) está sujeita ao Estatuto dos funcionários ("Beamtenrecht") e por conseguinte a um regime de direito público, enquanto que outra parte, mais importante, submete-se ao direito privado (regime dos empregados e operários). Essa diferença entre "Beamtenrecht" e "Dienstrecht" está consagrada pela Lei Magna, que igualmente consagrou a existência de um "Personalrecht des öffentlichen Dienstes" que reúne as disposições comuns às duas categorias e por conseguinte aplicáveis ao conjunto do pessoal, no mais amplo sentido do termo.

A história proporciona uma visão mais nítida do que é a concepção alemã. Em fins do século dezoito apareceram os primeiros regulamentos referentes à função pública, sobretudo no "Preussisches Allgemeines Landrecht" de 1794. Daí resulta que o funcionário encontra-se ligado ao Estado por relações de direito público de fidelidade e de obediência. Goza de um regime jurídico especial, só podendo ser demitido mediante processo disciplinar, ocupando geralmente cargo vitalício. Existe, além disso, um privilégio de jurisdição. Apenas as funções materiais mais inferiores (vigia noturno, por exemplo) estavam sujeitas ao direito privado como diaristas. O desenvolvimento dessa categoria — que hoje em dia abrange técnicos altamente qualificados e engenheiros — teve início em meados do século dezenove, com a encampação estatal das ferrovias, que fez com que passasse para o serviço do Estado um grande número de servidores, do qual apenas uma parte iria fazer jus ao Estatuto dos funcionários. Os contínuos progressos da intervenção estatal acentuaram essa situação a tal ponto que, atualmente, os empregados e operários sujeitos ao direito privado são mais numerosos que os funcionários. As pessoas que estão sob o Estatuto, nos ministérios, concentram-se sobretudo nas administrações de natureza econômica e nas empresas públicas.

O artigo 33 da Constituição contém algumas disposições de princípio relativas ao direito da função pública. Determina, em primeiro lugar, o livre acesso de todos os naturais do país a empregos públicos, de acordo com as aptidões e capacidade de cada um sem discriminação de qualquer espécie. Estipula, em seguida, que o exercício das prerrogativas do poder público a título de função permanente deve ser, via de regra, confiado aos membros do serviço público que estiverem ligados às coletividades públicas por relações de serviço e fidelidade ("Dienst-und Treueverhältnis") de direito público. Daí resulta um outro regime aplicável a pessoas que não se enquadram neste caso, sobretudo empregados e operários de serviços públicos. Acrescenta o texto que o direito da função pública deve ser

regulamentado levando-se em consideração princípios tradicionais do funcionalismo de carreira ("Berufsbeamtentum"). A interpretação desse parágrafo foi objeto de controvérsia, a fim de se saber se tinha alcance geral ou limitado aos funcionários, qual o sentido a ser dado à expressão "levar em consideração", bem como o que deveria ser incluído entre os princípios tradicionais. As dúvidas foram dirimidas pela jurisprudência do Tribunal constitucional federal, o qual admitiu como base dos princípios tradicionais as prescrições contidas na Constituição de Weimar.

A execução desses princípios foi objeto de uma legislação específica da Federação e dos "Länder". Para a Federação a Lei de 18 de setembro de 1957 (Bundesbeamtengesetz), que dispõe sobre os funcionários públicos, retoma os princípios constitucionais e distingue diversos tipos de funcionários: vitalício, por período determinado em estágio, demissível e a título honorífico (os últimos não são remunerados). A nomeação vitalícia é a condição normal e recai nos agentes de mais de 27 anos que já tenham passado por um estágio probatório. Os de período determinado são os altos funcionários que ocupam cargos eletivos nas comunas. O ato de nomeação para os cargos mais altos emana do chefe do Estado enquanto o ministro nomeia para os outros cargos, esclarecendo o ato a que grupo se destina o candidato (vitalício, por período determinado, etc.). Há quatro categorias de funcionários e as promoções de uma a outra estão sujeitas a regulamentos precisos (vide artigo do Sr. SEBASTIÁN MORO SERRANO, abaixo). Os direitos e deveres dos funcionários encontram-se especificados no texto da referida lei (especialmente a obrigação que tem o funcionário de se colocar a serviço da coletividade e não de uma ideologia ou de qualquer grupo influente) ou nas disposições suplementares, como a lei sobre vencimentos. Em vista de não existir até o presente um estatuto específico, que ainda se encontra em fase de elaboração, esse regime aplica-se, por analogia, aos juizes federais.

Os "Länder" possuem uma legislação particular e por vezes diversificada. A Federação, com o intuito de proceder a uma uniformização, promulgou normas gerais baseadas nos princípios do direito federal, sobre as quais deverão assentar-se os direitos dos "Länder", no mais tardar, a partir de 1º de setembro de 1960.

Ademais, há para a Federação e para os "Länder", separadamente, disposições de direito disciplinar mais ou menos uniformes, consagrando, todas, a intervenção de jurisdições especiais para a apreciação das faltas profissionais, a partir de um certo grau de gravidade.

Os empregados e operários de serviços públicos estão sujeitos a um direito especial ("Dienstrecht"). Os empregados são muitas vezes técnicos ou universitários que não estão investidos em função que emana do poder soberano do Estado. Trata-se de agentes sob contrato de direito privado, aos quais não se aplica, porém, o direito comum. Realmente, possuem regulamentos profissionais diferentes dos do setor privado e se aproximam mais dos do funcionalismo; seus direitos são mais precisos e sua responsabilidade — penal ou funcional — é a mesma que a dos funcionários. O



que diferencia o regime ao qual estão sujeitos do dêsses últimos é, em primeiro lugar, o fato de poderem ser dispensados de acôrdo com os regulamentos do direito privado, sem haver necessidade de processo disciplinar; os recursos a que têm direito estão no âmbito das jurisdições trabalhistas e não administrativas; as leis sociais que os regem são as do setor privado e não gozam das vantagens de natureza social (pensões mais altas, etc.) peculiares aos funcionários; e, finalmente, as funções que exercem não são permanentes, nem fixadas no orçamento. Em princípio, êsses mesmos regulamentos são válidos para os operários. Tôda a legislação referente à matéria é diferente e distinta do direito trabalhista. Trata-se, além disso, de matéria na qual, em virtude da Lei Básica, a Federação tem direito exclusivo de legislação no que diz respeito aos serviços e o direito de elaborar normas gerais que se imponham aos "Länder", às comunas e instituições de direito público. Êsse estado de coisas foi igualmente consagrado por decisão do Tribunal Constitucional federal. Verifica-se, pois, uma evolução para um regime diversificado, mas uniforme em cada categoria. Não obstante, há diversos problemas de princípio quanto ao estatuto dos empregados e operários. Conforme já foi dito, o estatuto dêstes foi inspirado no dos funcionários, sendo idêntica grande parte de sua regulamentação. Daí resulta que uma greve de pessoal que não se enquadra na categoria de funcionário se defronta com as mesmas proibições que prevalecem para a função pública pròpriamente dita.

A lei de disposições gerais sôbre o pessoal público ("Gesamt-Personalrecht") baseia-se igualmente na Lei Magna. Esta faz, várias vêzes, alusão aos direitos dos "agentes de serviços públicos" ou das "pessoas investidas em função pública", sobretudo em seus artigos 34, 36, 131, 132, 137 e 139. Os regulamentos são, pois, uniformes (responsabilidade de função, respeito à divisão geográfica de origem dos funcionários federais e princípio do recrutamento regional para os serviços descentralizados, etc.). Há outros domínios nos quais tais regulamentos são aplicáveis às duas categorias de agentes: no direito orçamentário, no direito de representação do pessoal superior que equivale, no setor privado, ao dos Conselhos de empresa, etc. Nesse último domínio da representação há possibilidades para o pessoal de cooperar na gestão dos negócios sociais e relativos ao pessoal nos serviços públicos. A organização dos conselhos é feita de acôrdo com os grupos, isto é, há um regime específico para os funcionários, os empregados e os operários. Os recursos que porventura possam surgir na aplicação prática recaem na alçada da jurisdição administrativa e não dos tribunais trabalhistas.

A exposição que acaba de ser feita mostra a complexidade do regime alemão, só explicável em face do desenvolvimento do direito. O apêgo ao conjunto das tradições jurídicas é que explica o fracasso das tentativas para unificação do direito da função pública, especialmente as que foram feitas pelas autoridades militares em 1946.

## CARREIRAS ADMINISTRATIVAS E PROMOÇÕES NA FUNÇÃO PÚBLICA FEDERAL

por SEBASTIÁN MORO SERRANO, da Secretaria Geral técnica da Presidência do Governo, Madri, Espanha.

## INTRODUÇÃO

O funcionalismo de carreira viu-se sob severas críticas na Alemanha após as duas guerras mundiais, notadamente após 1945. O que se lhe criticava, principalmente, era sua docilidade ao regime, o recrutamento para os seus quadros superiores unicamente entre juristas e os seus privilégios burocráticos. Assim sendo, tentou-se submetê-lo, em vão aliás, ao direito trabalhista comum. A Lei Básica de 1949 consagrou o direito tradicional da função pública na medida em que o mesmo se adaptava à ordem democrática. Foi mantido o conceito das relações de serviço de direito público. A lei de 14 de julho de 1953, que criou o estatuto dos funcionários (*Bundesbeamtengesetz*), desenvolveu êsses princípios. Essa legislação possui, sobretudo, uma disposição complementar referente às carreiras na administração federal ("*Bundeslaufbahnverordnung*") que apresenta especial interesse. Consagra ela certas modificações importantes na legislação constitucional, possibilitando principalmente o recrutamento externo.

## II — CONCEITO E ESTRUTURA DA CARREIRA

Define-se carreira como uma série de cargos administrativos, dentro dos quais um funcionário pode evoluir desde sua entrada em serviço até sua aposentadoria. O estatuto dos funcionários apresenta para cada carreira três etapas: 1) funcionários demissíveis, que vai desde a admissão provisória até o fim do período dito "serviço de preparação"; 2) funcionários em estágio probatório e, finalmente; 3) funcionários vitalícios, a partir da nomeação definitiva.

O Estatuto dos Funcionários ("*Bundesbeamtengesetz*") divide as carreiras em quatro categorias: "Einfacher Dienst" (serviço simples), "Mittlerer Dienst" (serviço médio), "Gehobener Dienst" (serviço principal) e "Höherer Dienst" (serviço superior). Essas categorias podem, por sua vez, ser subdivididas e assim é que na "Höherer Dienst", por exemplo, encontramos o Serviço Superior Técnico da Administração Geral do Estado, que compreende carreiras como a de Serviço Técnico de Construção e Serviço Superior de Minas.

Os chefes hierárquicos têm competência para regulamentar suas carreiras específicas, expedindo disposições especiais, mediante autorização prévia do ministro do interior ou das finanças.



## ORIGEM DAS RELAÇÕES DE SERVIÇO

Os candidatos considerados aptos após o "serviço de preparação" são nomeados em função do mérito e levando-se em consideração as disposições legais referentes à matéria (ex.: preferência a veteranos de guerra). Devem em seguida dar prova de capacidade durante o estágio probatório.

No que diz respeito ao recrutamento externo, de que falaremos abaixo, o processo é diverso porquanto os candidatos, sem passar pelo "serviço de preparação", são admitidos em estágio probatório após avaliação de suas qualificações pela Comissão Federal do Pessoal.

A admissão ao estágio probatório para os três primeiros grupos é feita mediante a apresentação de um certificado de estudos, enquanto que para o quarto grupo os candidatos devem submeter-se a um exame de Estado ("Staatsexamen").

Existe em cada "Land" uma Direção de Formação Profissional que orienta os trabalhos e julga os resultados dos candidatos recém-nomeados. No término do ciclo de formação ou aperfeiçoamento, o diretor apresenta um relatório sobre os candidatos, cujas notas vão de "muito bem" a "insuficiente". É em função desses relatórios que a administração permite ou impede que o candidato preste exame para admissão definitiva. Os candidatos à categoria superior têm o título de "Referendar", enquanto que os candidatos dos três outros grupos são denominados "Aspirant".

A nomeação definitiva só é feita após o estágio probatório, e os candidatos não podem ter mais de 32 anos para as três primeiras categorias e nem mais de 35 anos para a categoria superior.

## III — ORGANIZAÇÃO DAS CARREIRAS

A. "*Einfacher Dienst*" (serviço simples): Os candidatos, com idade mínima de 16 anos e máxima de 35 (40 anos para inválidos de guerra) devem ter o curso primário e possuir, se for o caso, os conhecimentos técnicos necessários. O "serviço de preparação" tem uma duração de seis meses e termina por um exame. O estágio probatório é de um ano e pode ser prorrogado mediante decisão, se for o caso, do chefe hierárquico.

B. "*Mittlerer Dienst*" (serviço médio): O limite de idade para essa categoria é de 30 anos (40 para inválidos de guerra). Por outro lado, os funcionários que contam 10 anos de serviço e que ainda não ultrapassaram 40 anos de idade também podem apresentar sua candidatura a postos superiores desta categoria. As exigências de educação são idênticas às exigidas para o "serviço simples". O "serviço de preparação" é neste caso de um ano e o estágio probatório de no mínimo dois anos e no máximo três.

C. "*Gehobener Dienst*" (serviço principal): São as seguintes as condições de acesso a esta categoria: 18 a 30 anos (40 para inválidos de guerra) ou 10 anos de serviço sem ter ultrapassado 40 anos de idade, estar



de posse de um certificado de ensino secundário e para as funções técnicas de um diploma de arquitetura, de engenharia ou de uma instituição técnica superior.

O "serviço de preparação" dura três anos. Durante esse período, os candidatos podem beneficiar-se de uma licença de um ano para seguir cursos em uma escola técnica. Ao terminar o "serviço de preparação" os candidatos prestam um exame que lhes permite passar para o estágio probatório ou, em caso de reprovação, para o *Mittlerer Dienst*.

D. "*Höherer Dienst*" (serviço superior): Os candidatos que tiverem no máximo 32 anos, 35 para as carreiras técnicas e 40 anos se forem inválidos de guerra, devem possuir diploma de ensino superior. O "serviço de preparação" dura um mínimo de 3 anos, após o que é prestado um exame, seguindo-se um estágio probatório de 3 anos.

Em cada uma das três categorias mais altas, os membros da categoria inferior têm uma possibilidade de ingresso: Assim é que um funcionário do "serviço simples" pode ter acesso ao "serviço médio", caso der provas de capacidade e após submeter-se a um estágio probatório de, pelo menos, um ano. Um membro do "serviço médio" pode entrar para o "serviço principal" após quatro anos de serviço, mediante estágio de três anos e aprovação em exame. Finalmente, um funcionário do "serviço principal" pode ter acesso ao "serviço superior", contanto que desempenhe função que lhe permita esse acesso, tenha 15 anos de serviço e menos de 58 anos de idade, já tenha desempenhado, com êxito, funções da categoria superior e tenha sido aprovado nos exames de promoção. O período de preparação é de três anos, mas pode ser reduzido se, no exercício de suas funções anteriores, o candidato já tiver adquirido os conhecimentos suficientes. Por outro lado, um candidato pode não ser obrigado a prestar exame, no caso de já ter passado por todas as etapas de sua carreira e tiver mais de 45 anos de idade.

#### IV — RECRUTAMENTO EXTERNO

Os candidatos de fora, com um mínimo de 32 ou 35 anos e um máximo de 50 anos, estão em pé de igualdade com os candidatos comuns. Não obstante, a lei lhes interdita certas carreiras para as quais exigem formação, aprendizagem e exames especiais. Entram para o funcionalismo público sem passar pelo "serviço de preparação" e sua capacidade é apreciada pela Comissão Federal do Pessoal. O estágio probatório para esses funcionários é de três anos para os serviços simples e médio, de quatro anos para o serviço principal e de cinco anos para o Serviço Superior.

#### V — AVALIAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS

A capacidade e o rendimento dos funcionários devem ser avaliados cada três anos, assim como cada vez que o chefe hierárquico for transferido. A avaliação compreende a inteligência, o comportamento, a capacidade, a eficiência e o estado de saúde. Cada relatório faz também uma apreciação geral e uma análise das possibilidades de promoção dos funcionários.



## VI — TREINAMENTO

Sob a supervisão e estímulo dos chefes, têm os funcionários a obrigação de se aperfeiçoarem no serviço, a fim de melhor executar as tarefas que lhes são afetas. Muitas vezes o funcionário é promovido em função do treinamento adquirido em serviço.

## VII — PROMOÇÃO

A promoção é decidida pelo chefe hierárquico, baseado no mérito. O funcionário não possui qualquer direito subjetivo à promoção, da mesma forma como não o tem à nomeação definitiva.

Cumprir observar, nessa ordem de idéias, um princípio muito importante em matéria de promoção: em nenhum caso é permitido pular classes, isto é, o acesso vertical deve ser feito degrau por degrau.

Outros regulamentos impõem certas limitações à promoção. Assim é que um funcionário não pode ser promovido durante o estágio probatório, ou antes de decorrido um ano após a nomeação definitiva, nem durante os três últimos anos antes de completar o limite de idade.

A Comissão Federal do Pessoal pode abrir certas exceções por razões sérias. Ademais, a importância de certas funções exige, mais que qualquer outro critério, a consideração da antiguidade e da experiência.

## A JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

por Carl-Hermann Ule, Professor da Universidade de Heidelberg, antigo Reitor da Escola Superior de Ciências Administrativas de Spira.

## I — A LEI BÁSICA E AS JURISDIÇÕES ADMINISTRATIVAS

A estrutura atual da jurisdição administrativa foi estabelecida após o término da última guerra mundial, tendo sido elaborada em certas regiões entre 1946 e 1948, mas foi influenciada sobretudo pelos princípios constantes da Lei Básica de 1949. Esses princípios afastam-se dos que foram adotados em 1919 pela Constituição de Weimar, principalmente por consagrarem a separação da jurisdição administrativa da administração, sua integração autônoma no poder judiciário e a diferenciação de suas atribuições das dos tribunais ordinários. É este o resultado das novas tendências do direito público alemão.

A jurisdição administrativa é exercida no nível da Federação e dos "Länder". A Lei Básica determina, em seu artigo 96, a instituição de tribunais federais superiores para os domínios da jurisdição de direito comum, da jurisdição administrativa, da jurisdição fiscal e da jurisdição trabalhista e social. A Federação poderá, ainda, criar tribunais disciplinares



federais para processos disciplinares contra juízes e funcionários federais (inclusive militares). Em decorrência desse artigo foram criados o Tribunal Administrativo Federal, como órgão de revisão e de recursos em matéria administrativa, com sede em Berlim; o Tribunal Federal de Finanças, de Munique, para cuidar de matéria fiscal; o Tribunal Federal Social, em Cassel, para seguro social; e o Tribunal Disciplinar Federal, também em Berlim, como órgão de apelação para causas de natureza disciplinar dos funcionários federais e dos tribunais militares. Trata-se, em princípio, de órgãos de apelação ou de revisão, conforme o caso, intervindo apenas excepcionalmente como órgãos de primeira instância.

O problema da competência legislativa em matéria de organização da jurisdição administrativa foi matéria controversa, devido ao fato de a Federação e os "Länder" terem entrado em choque, mas atualmente é aceita por unanimidade a competência federal. Esta solução não é, porém, satisfatória, porquanto a organização das jurisdições administrativas varia, às vezes de maneira acentuada, de um "Land" para outro. Foi aprovado, em fins de 1952, pelo Governo federal, um projeto de uniformização geral ("Entwurf einer Verwaltungsgerichtsordnung"), elaborado por um grupo de estudos constituído pelos Ministros do Interior dos "Länder" e por representantes da Associação dos Presidentes dos Tribunais administrativos. O projeto ainda não entrou em votação no Parlamento, mas tudo indica que será votado até o fim do corrente ano. Se entrar em vigor em 1º de janeiro próximo, porá fim às confusões que ora se verificam. E' a êsse projeto que nos referimos abaixo, ao falarmos do "projeto de reforma".

Do ponto-de-vista da evolução histórica, vale assinalar que as primeiras jurisdições administrativas alemãs, do século XIX, foram inicialmente instituídas pela administração e não no poder judiciário. Certas instituições desse tipo surgiram no sul e no centro do país e foram inspiradas no exemplo francês. A partir de 1863, porém, a jurisdição administrativa, sob a influência dos conceitos defendidos por von Mohl e von Gneist, tornou-se pouco a pouco autônoma, diferente dos tribunais ordinários mas também da administração, conceito êsse cuja concretização se manifesta na estrutura atual.

A Constituição de Weimar tinha concebido as jurisdições administrativas em função da limitação de sua competência por uma enumeração exaustiva, constituindo exceção a cláusula geral, admitida hoje em dia. Reconhecia a Constituição aos membros das jurisdições administrativas a independência de magistrados, mas limitava a competência dos tribunais administrativos em benefício dos tribunais ordinários nas causas de natureza pecuniária, mesmo com caráter de direito público. Essa restrição provinha em parte da inadaptação às necessidades das jurisdições administrativas da época.

Outra situação se apresentou à constituinte de 1949, que admitiu a cláusula geral de competência para as jurisdições administrativas, com exceção do que diz respeito a recursos em matéria de desapropriação por utilidade pública e à apreciação da responsabilidade funcional dos agentes públicos, casos que se enquadram na competência dos tribunais ordinários. E' certo que o artigo 19, alínea 4, da Lei Básica estabelece a possibilidade



de qualquer pessoa que se considerar lesada em seus direitos pelo poder público interpor recurso jurisdicional. Esse artigo determina, salvo disposição em contrário, a competência dos tribunais ordinários para conhecer da matéria. Mas em vista da cláusula geral de competência das jurisdições administrativas, seu caráter residual é apenas teórico e a vantagem dos tribunais ordinários puramente formal.

## II — ESTRUTURA DAS JURISDIÇÕES ADMINISTRATIVAS

Se a legislação dos "Länder" é pouco uniforme a esse respeito, quase não varia, porém, no que se refere a princípios: as jurisdições administrativas comportam dois graus de jurisdição do exame de atos administrativos não discricionários, quer de fato quer de direito. A criação do Tribunal Administrativo Federal veio acrescentar uma instância de revisão, que não constitui uma instância suplementar porquanto julga apenas questões de direito, isto é, a obediência das decisões ao direito federal.

A composição das jurisdições também é variável. Os tribunais de instâncias inferiores são geralmente compostos de juizes de carreira e de membros não profissionais e não remunerados. O mesmo princípio se aplica aos Tribunais superiores, ficando entendido que nêles se encontra a maioria de juizes profissionais. A questão da composição das jurisdições é aliás bastante controversa.

A organização das jurisdições administrativas baseia-se na dos tribunais ordinários, enquanto que o processo que lhes é aplicável apresenta estreitas relações com o processo administrativo não-contencioso (vide artigo do professor Spanner). De fato, se a individualização das jurisdições administrativas permite diferenciá-las da administração, também é certo que essa diferença é as vezes muito pequena. A ação de anulação apresenta-se com uma espécie de apelação interna e esta observação mostra-se em toda sua importância se a relacionarmos às modalidades do processo não contencioso anterior. Observa-se então que um mesmo caso pode passar por seis instâncias (três não contenciosas e três jurisdicionais) e que muitas vezes há multiplicação inútil de recursos, o que muito complica as coisas. O projeto de reforma prevê uma simplificação desse processo. u

## III — DO RECEBIMENTO (CONHECIMENTO) DO RECURSO ADMINISTRATIVO

Mediante a aplicação da cláusula geral de competência, qualquer contestação a um ato administrativo pode ser objeto de intervenção da jurisdição administrativa. A divisão da competência com os tribunais ordinários opera-se na base do critério de direito privado e de direito público, com exceção de litígios constitucionais. Conforme já dissemos, certas matérias de direito público (ação de indenização contra agentes do poder público que tenham violado seus deveres funcionais em detrimento de terceiros, e as contestações em matéria de desapropriação) são retiradas da competência das jurisdições administrativas para a dos tribunais civis. Por outro lado,



as contestações de natureza pecuniária que possam surgir entre os poderes públicos e os funcionários, e que tradicionalmente eram da competência do juiz civil, foram transferidas ao juiz administrativo.

Na organização da proteção jurídica por via administrativa contenciosa, o recurso de anulação há muito tempo desempenha papel essencial. Pode ser exercido contra todos os atos administrativos das autoridades federais e dos "Länder", das diversas autoridades públicas e comunais, e isto tanto no domínio da "administração de serviços ou de gestão" como na de "intervenção". Verifica-se a importância que tem a noção de ato administrativo como critério para o conhecimento de recursos, não sendo fácil dizer quando uma medida administrativa possui êsse caráter. Segundo a teoria administrativa clássica — e a famosa definição de Otto Mayer — o ato administrativo é um ato da autoridade pública, mediante o qual uma autoridade administrativa decide por meio de autoridade, e juridicamente, um caso individual. Antes de 1948, a lei ignorava essa noção, definida no Decreto nº 165 do Governo militar britânico (vide artigo do professor Spanner), e tornada precisa pela jurisprudência e pela doutrina. Apesar disso, nem sempre é fácil determinar o que é um ato administrativo. A noção, bastante ampla, comporta entretanto certas restrições. Excluem-se sobretudo as medidas puramente materiais, exceto em questão de função pública. Não se trata, necessariamente, de qualquer medida relativa à situação jurídica de uma pessoa ou decorrente de uma relação de subordinação à autoridade. A questão continua controvertida em vários setores. A dificuldade é aumentada pelo fato de um ato administrativo poder ter a forma de um ato de direito privado, o que ocorre muitas vezes no domínio do direito administrativo da economia ou da concessão de subvenções públicas, embora se trate, nesse setor, de manifestações do poder discricionário. Isso mostra bem claramente que a interpretação da noção de um ato administrativo deve ser feita de maneira ampla e de acordo, aliás, com os princípios enunciados no artigo 19, alínea 4 da Lei Básica (vide acima).

#### IV — PRINCIPAIS PROBLEMAS DE PROCESSO

Se o recurso de anulação ainda mantém uma importância fundamental, não possui mais a posição exclusiva que ocupava outrora. A seu lado há dois tipos de ações: ações de contestação de direito ("Feststellungsklage") e sobretudo ação de execução ("Leistungsklage") em caso de omissão ou silêncio da administração. O recurso de anulação ataca a ilegalidade de um ato, enquanto que uma ação de execução (também chamada "Vornahmeklage" ou "Verpflichtungsklage") visa a obrigar a administração a algum ato, ou a permitir que alguém pratique um ato, ou, ainda, a impedir que a administração pratique determinado ato. É grande a importância dessas ações em direito administrativo econômico. A fim de poder dar entrada em uma dessas ações o interessado deve justificar a necessidade de proteção legal e ter um interesse na ação. Não existe na Alemanha a ação dita "popular", isto é, aquela que autoriza qualquer pessoa a dar entrada em uma ação contra um ato novo.



O processo seguido perante jurisdições administrativas não difere do que é utilizado em tribunais ordinários, exceto em dois aspectos: exige-se mais freqüentemente um processo administrativo prévio e o processo é inquisitorial. O processo prévio não se aplica a não ser em caso de recurso de anulação, enquanto que a exposição dos fatos e das provas é geral, dispondo a jurisdição, nesse domínio, de amplas prerrogativas. A apresentação de provas é diferente do que se observa no processo civil, admitindo-se a apresentação de prova material. As provas variam de acordo com as ações. Assim, na ação de execução, o interessado deverá provar a legitimidade de sua reivindicação.

O processo de primeira instância termina por uma sentença, a menos que a causa seja resolvida de outra maneira (por ter sido tornado sem efeito o ato contestado, por acordo amigável, por desistência, etc.). Pode-se apelar dessa sentença a uma jurisdição superior. A decisão dessa última pode ser levada ao Tribunal Administrativo Federal, que se constitui em uma instância de revisão para casos de violação do direito federal ou vício de processo. Com exceção de caso onde houver vício de processo, exige-se o consentimento prévio da jurisdição de onde emana a decisão da qual se apela, para conhecimento da ação. Na eventualidade de não ser dado consentimento, pode-se interpor recurso sobre tal ponto perante o Tribunal Administrativo Federal. Embora geralmente só possa ser apresentada apelação baseada em questões de direito, a jurisdição administrativa federal vê-se a braços com um número enorme de casos, sendo que em fins de 1958 havia 4.000 causas atrasadas. Como há sempre novas causas, o atraso pode ser estimado em dois anos. Sendo idêntica a situação nas outras jurisdições, tornam-se necessários vários anos para a conclusão de uma ação. A reforma prevista tende a reduzir esse prazo, mas se se desejarem resultados concretos parece ser necessária uma reorganização da estrutura das jurisdições.

A eficácia real da proteção jurídica não se baseia apenas na concessão de um direito de recurso, mas no fato de se saber se tem êle efeito suspensivo sobre as decisões recorridas, se pode dar origem a medidas provisórias (ação de execução) e à execução de sentenças jurisdicionais forçando a administração a um ato positivo.

Constitui regra terem efeito suspensivo, salvo em matéria fiscal, as formas de direito do processo administrativo não contencioso (oposição, recurso ou contestação), assim como os recursos de anulação. A administração pode, no entanto, ordenar a execução se assim o exigirem interesses superiores, mas não com base apenas no interesse público. Mediante solicitação do interessado, a jurisdição pode sobrestar a execução. Não há opinião unânime sobre se essa decisão de sobrestar pode ser tomada antes da apresentação de um recurso, mas é a opinião mais admitida e que será consagrada pela legislação projetada. Em caso de manifesta ilegalidade do ato a, ordem pública impõe a medida. Em princípio, essas regras não valem para os atos normativos de direito que, pela sua própria natureza, são de execução imediata (exemplo, demissão de funcionário). Entretanto, a doutrina e a jurisprudência admitem um certo efeito suspensivo do recurso

contra tais atos. A administração tentou contornar êsse obstáculo — especialmente em matéria de habitação — procedendo a uma execução imediata, mas as jurisdições se opuseram a essa atividade intempestiva. E' óbvio que essas regras não são válidas para ação de contestação de direito ou ação de execução. Não obstante podem, no último caso, surgir medidas provisórias segundo as espécies, que não prejudgam a decisão final.

A questão da execução das decisões jurisdicionais surge no caso da ação de execução. As sentenças são por si mesmas executáveis, mas como forçar a administração a tomar medidas positivas? O problema dos meios de coerção que se apresentam ao juiz nessa eventualidade não está regulamentado no direito atual, mas o estará na legislação futura. Pode-se duvidar da utilidade de uma tal determinação, porquanto em um Estado de direito uma decisão da justiça deve ser cumprida pela administração sem que seja necessário recorrer a medidas coercitivas.

#### V — CONCLUSÕES

As novas jurisdições administrativas alemãs têm-se mostrado eficazes e contribuem para a realização dos princípios do Estado de direito em matéria administrativa. Seu funcionamento poderia, sem dúvida, ser melhorado, mas a sua concepção é bastante satisfatória e sua organização permite associar à justiça administrativa especialistas qualificados como assessôres a título honorífico. Devemos também desejar que não tenham êxito as tendências atuais para uma modificação do estatuto das jurisdições administrativas no que se refere a sua independência para com a administração e os tribunais ordinários.



### *Presença do Brasil no II Congresso Ibero-Americano de Municípios*

ARAÚJO CAVALCANTI.

O II Congresso Ibero-Americano de Municípios levado a efeito em Lisboa, de 14 a 19 de maio de 1959, alcançou êxito integral.

Tanto no campo técnico-cultural, como no tocante aos aspectos políticos e sociais, os resultados demonstram a importância excepcional do Magno Conclave de Lisboa.

Dentre os fatores determinantes do sucesso obtido, destacam-se a extraordinária capacidade organizadora e a eficiente atuação da Comissão Executiva do Congresso, integrada pelas figuras exponenciais do Conde de Mayalde, Alcaide de Madri, do Prof. Dom Carlos Ruiz del Castillo, Presidente do Instituto Espanhol de Estudos de Administração Local, de Madri; do Prof. Marcelo Caetano, eminente catedrático e jurisconsulto; do Brigadeiro França Borges, Presidente da Câmara Municipal de Lisboa; do Doutor Macedo de Barros, Secretário Executivo do certame, para citar apenas algumas personalidades da mais alta categoria, responsáveis pelo rigoroso planejamento e execução impecável da Reunião Ibero-Americana de Lisboa.

E' certo que os Governos da Espanha e de Portugal, notadamente as Instituições e as Autoridades patrocinadoras, em Madri e Lisboa, não pouparam quaisquer esforços no sentido da realização do Congresso — sem dúvida um dos maiores acontecimentos na história desse recente Movimento Municipalista Internacional, que, desde alguns anos, vem adquirindo singular relêvo em grande número de Países ibero-americanos, anglo-saxônicos, latinos, germânicos e eslavos.

Durante 6 dias, cerca de 300 Delegados examinaram e debateram, num clima de extrema cordialidade, em diversas linguas, as teses, contribuições técnicas, estudos e trabalhos apresentados pelas Delegacias presentes.

Além dos países ibero-americanos, em sua totalidade — compareceram representantes dos Estados Unidos, de várias nações européias e asiáticas, inclusive observadores das Nações Unidas e de inúmeros Organismos Internacionais.

O Brasil fêz-se representar por uma numerosa Delegação organizada pela Associação Brasileira de Municípios, da qual participou com invulgar destaque o escritor Manoel Caetano Bandeira de Mello, Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P. A Delegação Brasileira constituída de parlamentares, técnicos, vereadores e prefeitos, todos êles personalidades das mais expressivas e ilustres de nosso movimento municipalista, manteve-se à altura das suas responsabilidades havendo recebido, por êsse motivo, as mais significantes homenagens.

Coube, aliás, ao Brasil, a honra de ser um dos 4 Relatores Oficiais da Conferência, conjuntamente com a Espanha, Portugal e a Argentina, tendo-se desincumbido dessa alta missão, pelo nosso país, Manoel Caetano Bandeira de Mello.

Para cada um dos Setores Básicos do temário, a Comissão Executiva do Congresso de Lisboa havia previamente designado um Relator Oficial — missão sumamente honrosa porém de execução difícil e da maior responsabilidade.

Destarte, o tema nº 2 — (Formação e Seleção dos Funcionários Locais. Modos de Designação e Meios Adequados para o seu Aperfeiçoamento) foi atribuído ao Brasil, havendo sido o D.A.S.P. especialmente convidado para o desempenho dêsse encargo : — preparo de contribuições técnicas, organização dos documentos de trabalho, coordenação dos debates e elaboração do Relatório Geral sobre o Tema.

Impossibilitado de comparecer, o Professor João Guilherme de Aragão, Diretor Geral do D.A.S.P. e uma das maiores figuras da administração brasileira, designou o Diretor do Serviço de Documentação para executar a tarefa e, ao mesmo tempo, representar aquele órgão.

O Tema nº 1 — (Direito Municipal, Faculdades Legislativas e Regulamentares dos Municípios) — foi confiado à Argentina sendo Relator Geral o Prof. Carlos Mouchet, ilustre Consultor jurídico da Municipalidade de Buenos Aires.

O Tema nº 3 — (Os Municípios e o Ordenamento Urbanístico. Papel dos Municípios no Planejamento Urbanístico em Escala local e em Escala Regional) — teve como Relator Geral, em nome de Portugal, o Vice-Presidente da Câmara Municipal de Lisboa.

Finalmente, o Tema nº 4 — (Intercâmbio Municipal entre os Países Hispano-Luso-Americanos) foi atribuído à Espanha.

Como se vê, os problemas fundamentais de Governo e Administração Municipal condensaram-se no temário do memorável Congresso Ibero-Americano, travando-se sobre os mesmos, em Lisboa, amplos debates com bases nas contribuições técnica dos Relatores.



Na opinião das Delegações — através de sugestivas entrevistas dos respectivos chefes, bem como dos jornalistas e observadores que acompanharam o Congresso de Lisboa — a contribuição apresentada pelo Brasil foi a mais importante pelo seu conteúdo e objetividade, provocando demoradas e veementes discussões. Na exposição e defesa de seu trabalho, Manoel Caetano Bandeira de Mello, aproveitou com rara felicidade o ensejo dos debates deixando o Congresso profundamente impressionado com as suas eloqüentes intervenções, de tal forma que, encerrado o Conclave foi o escritor maranhense alvo das homenagens de tôdas as Delegações. O representante do D.A.S.P. elevou bem alto o prestígio da Delegação Brasileira que o escolheu para seu intérprete em várias oportunidades.

Não se limitou, todavia, o Senhor Manoel Caetano Bandeira de Mello a ser, exclusivamente, o Relator Oficial de um dos Temas mais complexos do temário: — distinguido pela confiança da Comissão Executiva trabalhou intensamente na elaboração e redação do Relatório Final e das Conclusões do Congresso.

Essa invulgar capacidade de trabalho, aliada a um exemplar senso de responsabilidade, granjearam-lhe, em Lisboa e Madri, o respeito e a estima dos representantes de todos os Países participantes do Congresso Ibero-Americano de Municípios.

\* \* \*

#### TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DO CONGRESSO IBERO-AMERICANO

Enumeramos, a seguir, algumas Conclusões do Relatório Final cujo exame indica, no âmbito de cada setor do Temário, o significado, as tendências, recomendações e perspectivas do Congresso Ibero-Americano de Municípios :

##### 1) Tema nº 1 — Primeira Comissão — Direito Municipal :

1º) As constituições devem assegurar a efetiva autonomia dos municípios em termos de eles próprios fixarem a sua Lei Orgânica e assim a sua organização politico-administrativa, em harmonia com a concepção do Estado.

2º) A constituição deve reconhecer a competência própria não sujeita à intervenção do Estado.

3º) A competência legislativa municipal deve compreender como matéria própria:

- a) as que em cada país se consideram tradicionalmente dêsse caráter ;
- b) as destinadas a satisfazer as necessidades coletivas peculiares da sociedade local ;

c) as que resultem da boa descentralização das funções estaduais da administração, fundamentada na conveniência dos interesses locais serem diretamente resolvidos por os mais imediatamente interessados. Deve além disso compreender, exclusivamente ou em conjunto com o Estado, as atividades que resultem das modernas concepções sobre a ação do Estado em matéria de cultura e de assistência social, para alcançar o bem comum.

4º) A competência legislativa municipal não deve ser limitada a atividades puramente administrativas mas igualmente compreender as funções inerentes ao governo municipal.

5º) A constituição deve determinar com precisão as matérias fundamentais em que se exerça a competência dos municípios; organização político-administrativa, regime financeiro, prestação de serviços públicos de interesse local, exercício de poderes de polícia, regulamentação e administração do domínio público municipal e aquelas outras que embora não especialmente indicadas se refiram a necessidades ou interesse locais.

6º) A legislação municipal em matéria própria deve ser defendida contra a intromissão das atividades legislativas ou executivas dos órgãos do Estado por meio de garantias expressas na Constituição e de recursos jurídicos adequados.

7º) A faculdade legislativa e regulamentar dos municípios deve ser submetida à mesma fiscalização jurisdicional da do Estado, como garantia dos administradores em face dos atos inconstitucionais ou ilegais dos órgãos dos municípios.

## II — *Tema nº 2* — Segunda Comissão: Formação e Seleção dos Funcionários da Administração local:

1º) O recrutamento, seleção, formação e aperfeiçoamento dos efetivos humanos constituem aspectos decisivos para a segurança e bem-estar da coletividade.

2º) As municipalidades que não possuírem, deverão organizar serviço ou órgão de pessoal de conformidade com as suas necessidades e possibilidades.

3º) Para estabelecer ordem autêntica na administração impõe-se a instituição de um plano de classificação, contendo as especificações legais das funções e dos cargos.

4º) Os diplomas conferidos pelas escolas ou reconhecidos pelo Estado, especialmente no ensino superior ou médio, apesar de nem sempre poderem elas orientar a sua docência no sentido de apropriado conhecimento da função pública, constituem ainda um meio mais conveniente de prévia formação dos possíveis aspirantes aos postos de funcionários administrativos e técnicos dos quadros locais. Daí preconizar-se a conveniência de títulos dessas Universidades e Escolas, notadamente, o que seria mais desejável e da maior importância, certificados fornecidos por escolas de administração local.

5º) O sistema do mérito é o melhor método de seleção de funcionalismo seja qual for a categoria do mesmo. A acepção da palavra mérito abrange, não só os conhecimentos gerais e especiais adequados a cada função, mas



ainda as qualidades pessoais especificamente indispensáveis para o seu bom exercício. O mérito deve ser aferido através de provas públicas, abertas a todos os cidadãos, indiscriminadamente, independentemente de quaisquer preconceitos ou influências políticas ou de qualquer outra espécie e mediante a prática na função durante determinado período, a fim de avaliar-se da adaptação do pessoal às exigências do cargo. Quer na fase de provas de seleção, quer no período experimental, cumpre submeter o candidato a testes de capacidade e de comportamento perante o público, de que o funcionário é mero servidor :

6º) Terminada a fase de seleção para a admissão, cumpre conferir ao funcionário os meios necessários para o seu aperfeiçoamento, como sejam a assistência a conferências, cursos de administração, colóquios periódicos, bolsas de estudos e prêmios de aperfeiçoamento e outras formas de elevação do nível de conhecimentos gerais e específicos das funções inclusive cursos por correspondência, a fim de eliminar-se o inconveniente das distâncias.

7º) Recomenda-se a elaboração e vigência, onde não exista, do Estatuto dos Funcionários Municipais, em que se fixem os seus deveres e os seus direitos, a remuneração condigna, de modo a poderem dar às respectivas tarefas o tempo integral assinalado.

8º) Não obstante a diferença das funções públicas do Estado e do Município, caberia estudar, dentro das normas de respeito à autonomia municipal, o caso de que determinadas municipalidades venham a solicitar e em virtude de efetiva necessidade que o motivar, que a Administração Geral facilite a prestação de alguma espécie de colaboração, inclusive que dela se incunibam em adequado período de tempo.

III — *Tema nº 3* — Terceira Comissão — os Municípios e o Ordenamento Urbanístico :

1º) Uma vez que os municípios representam o processo natural de Administração local eficiente para a resolução dos problemas, em virtude do conhecimento profundo e direto dos mesmos, deverá ser de sua competência a elaboração do planejamento urbano e realização do correspondente ordenamento urbanístico dentro das suas áreas administrativas.

2º) Nos casos em que o planejamento urbano, pelo seu predomínio e força de expansão, origine conveniência de planejamento regional e este se realize com a intervenção do Estado, é indispensável que em todos os seus escalões de elaboração se verifique a presença efetiva dos Municípios interessados, em especial do Município do aglomerado mais desenvolvido, centro de toda a importância regional.

3º) Seria altamente recomendável que os planejamentos regionais fossem de preferência elaborados pelas federações ou agrupamentos dos Municípios interessados, desde que reúnam um mínimo de capacidade técnica e econômica, com a orientação e a presença efetiva do Estado para resolução dos problemas à escala nacional, reservando-se função de relêvo ao apoio essencial que deverá ser prestado, na sequência dos estudos e das realizações, pelo Município do aglomerado urbano mais importante.

4º) Quando se verifiquem insuficiências técnicas e econômicas dos Municípios, suas federações ou agrupamentos, o Estado deverá assegurar os meios necessários que lhes permitam exercer a sua competência nas realizações de planejamento, dentro de justos limites de satisfação de necessidades locais.

5.º) Aprovadas as conclusões, o Senhor GONZALEZ MESONES, Alcaide de Santander, propõe que a sugestão, formulada pelo Senhor Alcaide de Burgos na sessão da manhã, de que a Comissão leve à consideração do Plenário a conveniência de que para o próximo Congresso de Municípios se inclua como um dos temas, não o direito, mas, também, a obrigação dos municípios, tanto das povoações grandes como das médias e rurais, de redigir os seus planos gerais de urbanização, referidos principalmente às vias de comunicação de tôdas as classes, espaços verdes, zonas industriais e das residências, nos seus distintos tipos.

As conclusões foram aprovadas por unanimidade pelos presentes. Seguiu-se a apreciação das conclusões da 4.ª Comissão, as quais foram também aprovadas.

IV — *Tema nº 4* — Quarta Comissão : Intercâmbio Municipal entre os Países Hispano-Luso-Americanos :

1º) Afirmar que o movimento geral de universalização dos grupos humanos deve realizar-se sobre a base da cooperação e intercâmbio municipais, pelo que se considera que a cooperação e o intercâmbio municipal hispano-luso-americano-filipino constitui a base necessária para incorporar nosso municipalismo nas correntes integradoras da vida moderna.

2º) Ratificar os acórdos, conclusões e recomendações do I Congresso Ibero-Americano de Municípios, em especial os referentes ao intercâmbio e cooperação intermunicipal, dando-se-lhe a denominação de "hispano-luso-americano-filipino", para qualificar êsse agrupamento.

3º) Pugnar pela necessidade e conveniência de que na Espanha, Portugal, América e Filipinas proliferem as associações bilaterais e multilaterais de municípios, com o objetivo de se obter um melhor conhecimento e um maior estreitamento das relações municipais. A êsse propósito, expressa sua aprovação ao espírito e texto da ordem n.º 4.476, baixada pelo Conselho Deliberativo da Cidade de Córdoba, República Argentina, em 14 de outubro de 1958 sobre "Irmanação de Cidades", como uma das fórmulas concretas de promover o entrelaçamento objetivado por êste Congresso.

4º) Recomendar ao Secretariado Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, sediado em Madri (Garcia Morato, 7) a criação de uma publicação periódica de informações municipais, promovendo a assistência aos municípios que a solicitarem, em matéria de técnica administrativa, financeira, racionalização e planificação municipal. Para êsse fim, sugere-se a todos os municípios e entidades representados neste Congresso, que consigam em seus orçamentos respectivos um dispositivo ou uma subvenção anual para atender as requeridas necessidades, verba essa que será fixada pelo Secretariado, na proporção da importância da entidade, embora nunca possa ser inferior a dois dólares, bem como agradecer os oferecimentos feitos



nesse sentido pelos representantes do Instituto de Cultura Hispânica e Municípios de San Juan de Puerto Rico, Madri, Lisboa, Córdoba (Argentina), Macau, Huelva e Toledo.

5º) Recomendar a todos os Municípios e Associações Municipais que encaminhem ao Secretariado Hispano-Luso-Americano-Filipino as disposições legais, planos, sistemas de organização e realizações que considerarem de interesse geral, para que possa o Secretariado atuar como uma efetiva agência de informações e documentação relativamente à vida local de nossos países. Para que se possa manter um estreito elo entre o Secretariado e os municípios dos países representados no Congresso, recomenda-se a criação de Delegações Permanentes do referido Secretariado em cada nação, tomando por base as Uniãos de Municípios, com o que se estimulará a criação destas onde porventura não existam.

6º) Incentivar os municípios e associações municipais para que promovam, com seus recursos, o intercâmbio de pessoas, com o fim de estreitar os laços espirituais entre os povos, e, mui especialmente, o intercâmbio de funcionários municipais, com objetivo de se obter um maior entrosamento nos estudos administrativos das técnicas municipais. Na execução dêsse intercâmbio de funcionários municipais considera-se como base fundamental a adoção do sistema seletivo do mérito e da competência como norma idônea para designação dêsses funcionários.

7º) Reiterar a conveniência de se estabelecer em tôdas as cidades, locais de cultura, — casas ibero-americanas — as quais, ao mesmo tempo que atendem, acolhem e ressaltam as peculiaridades de cada cidade, sirvam de abrigo à melhor e à mais nobre das realizações culturais das demais cidades dos países hispano-luso-americano-filipino.

#### DIMENSÕES E CONTEÚDO DA TESE BRASILEIRA

Independentemente de sua atuação como Relator-Geral do Tema atribuído ao Brasil, o Senhor MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO submeteu à análise crítica e deliberação do Congresso de Lisboa uma Tese relativa à *Formação, Seleção e Aperfeiçoamento dos Funcionários da Administração Local* que despertou invulgar interesse e provocou os debates mais sugestivos do Conclave, merecendo aprovação unânime. Embora extremamente concisa, a Contribuição do escritor maranhense equacionou com objetividade os problemas fundamentais da moderna Administração Municipal, à luz dos dados e experiências concretas da realidade brasileira, demonstrando o primado do fator humano. Com idêntica precisão e espírito de síntese, traçou o representante do D.A.S.P. os delineamentos orgânicos e técnicos da Administração Municipal, demorando-se na apreciação dos problemas de seleção, classificação de cargos e aperfeiçoamento dos funcionários e servidores. Problemas êsses que constituem uma das preocupações absorventes dos governos locais, estaduais e nacionais, condicionando o funcionamento regular, a eficiência e a produtividade da Administração Pública, em tôdas as bases e níveis da ação do Estado. Em seguida, traçou o Senhor MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO o diagrama da situação brasileira referindo-se às realizações, atividades e tentativas de modernização e racionalização dos órgãos e serviços públicos no quadro da Administração Municipal.

Depois de mencionar o papel pioneiro e os empreendimentos do D.A.S.P., cujas repercussões profundas e benéficas se exercem nas três órbitas da Federação — a União, os Estados e os Municípios — o representante do Brasil reafirmou o imperativo de uma Reforma Administrativa de envergadura. E concluiu, resumindo o seu pensamento reformador e progressista, em conceito lapidar :

“Os grandes temas da Administração Municipal são, nas circunstâncias presentes, os que dizem respeito à emancipação global e progressiva das Comunas, ao seu desenvolvimento planificado em todos os Setores, à capacitação técnica dos Governos locais. A luta contra o subdesenvolvimento, a erradicação do pauperismo, a anulação dos fatores de estagnação e pobreza: — estas é que são as Metas prioritárias dos Municípios.”

O êxito maior da atuação do Senhor MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, em Lisboa, ocorreu, sobretudo, durante as suas longas e aplaudidas intervenções pessoais, ao ensejo das discussões travadas em torno da tese brasileira. Confirmando uma tradição de autêntico orador, no pleno domínio de sólida cultura humanística revelada em obras de valor permanente — como por exemplo, entre outras, o magnífico ensaio sobre “Darwin e a Origem das Espécies”, o Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P. desincumbiu-se de sua missão com elegância, sobriedade e eficiência, honrando e prestigiando a Delegação Brasileira.

*O D.A.S.P. como Laboratório e Instrumento da Reforma Administrativa. O Imperativo da Modernização e da Capacitação Técnica das Instituições nas três Órbitas da Federação. Reorganização Contínua e Aperfeiçoamento Permanente dos Órgãos e Serviços Públicos*

A contribuição técnica do Congresso Ibero-Americana de Municípios, nos termos do Relatório Bandeira de Mello, sugere ao observador algumas considerações à margem das questões de Governo e Administração em função das exigências da modernização e da capacitação técnica. E' o problema fundamental da Reforma Administrativa na plenitude de sua complexidade, conexões e interligações com os interesses, necessidades e demais problemas nacionais, regionais ou locais.

Políticos, sociólogos, técnicos ou simples observadores das realidades brasileiras estão de acôrdo sobre a necessidade de uma *transformação integral e urgente* da Administração Pública nas três órbitas da Federação — a União, os Estados e os Municípios. A *Reforma Administrativa* — objeto de vários Projetos que se encontram modorrando nas Comissões Técnicas e nos arquivos do Congresso — adquiriu, nestes últimos anos, as proporções de um *problema básico*, fator condicionante e imperativo do desenvolvimento nacional nas atuais circunstâncias que o País atravessa.

Há um clamor generalizado no sentido de uma *Reforma radical* capaz de aperfeiçoar e acelerar o funcionamento dos emperrados mecanismos governamentais e administrativos, compelindo-os a operar com maior rapidez,



eficiência e economia. Apesar dos esforços desenvolvidos pelo D.A.S.P., desde sua criação, o panorama continua dominado pelos fatores adversos e nefastos do empirismo, da descoordenação, da irresponsabilidade e dos desperdícios em todos os campos, a par de uma tremenda e complicada burocratização que transforma qualquer iniciativa de importância em um melancólico suplício, anulando a capacidade empreendedora das próprias empresas privadas.

De fato, a nossa atual organização administrativa não acompanha o ritmo do progresso que se observa nos setores públicos e privados dos países mais desenvolvidos. Os métodos e processos de trabalho vigentes não estimulam qualquer avanço bastando citar, como um dos maiores entraves, o Código de Contabilidade Pública da União com toda sua rigidez obsoleta; a empregomania; as permanentes incursões de pirataria partidária nos quadros de pessoal dos organismos e instituições da Administração; a baixa produtividade dos órgãos e serviços públicos deficitários e obsoletos, como no caso dos Correios e Telégrafos; a falência das instituições de previdência social; as escandalosas dissipações de que as recentes e numerosas Comissões de Inquérito constituem uma indicação alarmante.

### *As Origens da Reforma Administrativa Brasileira*

Há 21 anos surgia, no panorama da administração pública brasileira, o Departamento Administrativo do Serviço Público ou, simplesmente — como se convencionou chamá-lo — o D.A.S.P.

Mas, o Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, veio, apenas, dar maior organicidade e estruturação técnica ao movimento renovador de nossa administração pública, cujas bases haviam sido estabelecidas com as atividades da extinta Comissão Permanente de Padronização e do antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, respectivamente em 1935 e 1936.

Não têm, portanto, razão de ser, as críticas apressadas dos que atribuem ao D.A.S.P. o vício de uma origem totalitária.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 nada mais fez do que reconhecer e consagrar a existência de um fato consumado: — isto é, a transformação do Estado brasileiro no sentido do aperfeiçoamento de sua máquina administrativa emperrada, a necessidade de reformar “de fond en comble” os métodos e processos de trabalho então vigentes, principalmente no que se refere aos problemas de planejamento administrativo, econômico e financeiro; orçamento; organização; pessoal; material; obras e edifícios públicos; relações humanas e documentação.

As origens da Reforma Administrativa Brasileira coincidem com o aparecimento do D. A. S. P. em virtude da sua missão primordial que é o aperfeiçoamento permanente dos serviços públicos.

### *Influências do pensamento Anglo-Norte-Americano sobre Reforma iniciada pelo D.A.S.P. Natureza Democrática da Experiência Brasileira*

Aliás, uma das causas fundamentais da própria revolução de 1930 e que fôra, mesmo, objeto de inúmeras plataformas eleitorais, consistia na exigência popular de corrigir a situação anômala em que se encontravam quase todos

os nossos serviços públicos, órgãos governamentais e administrativos: — obsoletos, descoordenados, deficitários, caóticos. E foi na experiência anglo-norte-americana que o governo brasileiro buscou inspiração para modelar — com as adaptações impostas pelas realidades — a entidade destinada a aumentar os índices de rendimento dos referidos órgãos e serviços, simultaneamente com a tarefa de elevar o exercício das funções públicas aos níveis de dignidade e de responsabilidade que lhes são inerentes.

Ao ensejo do aparecimento do D.A.S.P. como instrumento de modernização do Estado brasileiro, ninguém, de boa-fé, poderá negar a poderosa influência do pensamento democrático dos mais famosos tratadistas de então — W. F. WILLOUGHBY à frente, com o clássico «The Principles of Public Administration» — e, mais poderosamente ainda, as recomendações do saudoso Presidente FRANKLIN ROOSEVELT tais como formuladas pelo «The President's Committee on Administrative Management, Report of the Committee with Special Studies» (Washington, 1937).

O D.A.S.P. pode orgulhar-se, portanto, da sua natureza e de origens tão profundamente democráticas quanto às próprias finalidades que lhe foram cominadas; e, vinte e um anos depois decorridos, o País inteiro é testemunha do que foram as iniciativas e ação fecunda desse órgão de administração geral, nos diversos setores de sua competência técnica — sem que o reconhecimento desse fato implique no desconhecimento de seus inúmeros fracassos, erros e defeitos.

E' bem de ver-se, contudo, que nem as recomendações dos especialistas em seu favor nem os elogios que lhe fizeram as figuras mais representativas nos domínios da ciência da administração contemporânea — inclusive mestres alienígenas consagrados, como, entre tantos, os recentes pronunciamentos dos professores HENRY REINING JR., HARVEY WALKER, BORDEAU DE FONTENAY — nem, mesmo, as conseqüências benéficas e os resultados de sua ação executiva, é bem de ver-se nada poderia evitar a reação dos poderosos interesses contrariados pelo D.A.S.P. durante os últimos vinte anos.

### *Organização Técnica do Estado Moderno. A Racionalização tentada pelo D. A. S. P.*

Efetivamente, as críticas formuladas contra o aludido Departamento se explicam, em sua quase totalidade, como a reação inevitável dos últimos abencerragens dos velhos conceitos e tipos de Estado adstritos à não-intervenção na esfera econômica e à simples manutenção da ordem legal.

São os retardatários que ainda não compreenderam as exigências da Organização técnica do Estado Moderno em um mundo cada vez mais dominado pelo determinismo da divisão do trabalho, da crescente especialização das funções e da inevitável profissionalização dos órgãos e serviços públicos.

Vicissitudes de ordem política teriam, forçosamente, de coarctar a execução de certas providências que constituem o próprio «leit-motiv» do D.A.S.P. e destinadas, em última análise, à moralizar e intensificar a produtividade de seus órgãos integrantes, reduzindo, do mesmo passo, o custo de suas operações. A instituição do D.A.S.P. tornou possível



cuidar dos problemas relativos à classificação dos cargos públicos com as especificações técnicas reguladoras de seu aproveitamento; justos padrões de remuneração baseados no princípio universalmente consagrado "equal pay for equal work"; padronização do material; centralização das compras; seleção racional do pessoal e seu perene aperfeiçoamento; racionalização administrativa pelo aprimoramento da organização e dos métodos de trabalho, quer do ponto-de-vista da estrutura, quer do ponto-de-vista do funcionamento; planejamento administrativo, financeiro, econômico e social, adequado às necessidades do País; documentação sistemática; implantação de uma política de relações humanas e tantos outros característicos de um Órgão de Estado-Maior responsável pelo assessoramento administrativo do Chefe do Executivo, o qual, em um regime presidencialista como o nosso, é o próprio Presidente da República.

Sem dúvida terá o D.A.S.P. cometido erros inumeráveis ao traduzir, em medidas concretas, alguns dos seus objetivos reformadores. Poder-se-á, mesmo, acentuar que a racionalização é um processo contínuo e que o Estado é uma força dinâmica a serviço do bem-estar geral, devendo, portanto, o próprio D.A.S.P. submeter-se a uma reorganização permanente e contínua em vez de permanecer cristalizado numa estrutura definitiva.

Todavia, as críticas formuladas com mais insistência, contra essa entidade visceralmente democrática e de caráter essencialmente técnico, são de outra espécie e têm finalidades diversas: o que se pretende, de plano, sob os mais variados pretextos, é mutilar, ou quiçá, suprimir a Instituição para o assalto aos cargos públicos; o restabelecimento do "pistolão" e das percentagens por compra; a eliminação dos concursos, provas honestas ou quaisquer barreiras que porventura se levantem em defesa dos legítimos interesses da Nação. Ainda recentemente, na Câmara dos Deputados, foi renovada uma velha proposta de extinção pura e sumária do D.A.S.P. — tentativa característica dos prélios eleitorais que se aproximam... Encontra-se, realmente, ameaçado, um dos mais singulares e úteis movimentos criadores de que há menção na história político-administrativa do Brasil. Uma demagogia solerte procura anular a obra renovadora do D.A.S.P., tentando demolir as suas realizações. Na hipótese de não atingir esse desideratum negativista, as forças interessadas em restabelecer o caos na administração pública empregam esforços dignos de melhor aplicação, na tarefa de denegrir e mutilar uma Instituição que tem prestado os mais assinalados serviços ao País e que é, ainda, conforme salientou o saudoso Senador C. A. LÚCIO BITTENCOURT, "Um imperativo democrático e técnico"; ou, conforme salientou o Ministro ARIZIO VIANA, "Uma instituição a serviço do Brasil"; "uma das coisas mais limpas do Brasil" na expressão do cronista NEWTON RAMALHO.

*A Reorganização — como o Bom Exemplo — também deve vir de cima para baixo: Do D.A.S.P. às demais repartições públicas — Das Elites ao Povo*

E' de se esperar, contudo, a vitória do bom senso e dos interesses superiores da Nação sobre os apetites famélicos e a voracidade insaciável de oportunidades e demagogos. As boas sementes plantadas pelo D.A.S.P.



não serão desperdiçadas: elevar a administração pública à categoria de uma ciência; generalizar as técnicas de investigação científica; submeter a ação executiva do Estado às exigências da planificação democrática; adotar os princípios da organização racional; racionalizar a administração econômica, financeira e orçamentária; subordinar os problemas de pessoal, material, obras, documentação e relações humanas a um tratamento orgânico e técnico, eliminando o empirismo, a corrupção e a desonestidade; extinguir os desperdícios sob qualquer de suas formas; dar novo sentido e conteúdo ao exercício dos cargos e funções públicas; extirpar a tendência nefasta ao nosso como aos demais países latino-americanos, aonde os cargos públicos são desfrutados como sinecura de felizardos; implantar um regime que assegure igualdade de oportunidade para todos e o aproveitamento dos mais capazes; em conclusão — para citar apenas algumas das grandes idéias que o D.A.S.P. representa: — simplificação dos processos de trabalho; redução da "papéresserie"; moralidade, economia e eficiência; implantação definitiva do "sistema do mérito" como condição de sobrevivência da própria Democracia em nossa terra. Em face de uma entidade como o D.A.S.P. incumbida de encargos vitais à prosperidade da Nação e que tantos esforços tem efetuado nesse sentido — com maior ou menor sucesso, consoante o reconheçam os seus mais ferrenhos adversários — só há uma atitude decente: corrigir-lhe os erros, defeitos e imperfeições, desenvolver-lhe todos os aspectos positivos, aperfeiçoá-lo e aparelhá-lo para o bom desempenho das tremendas responsabilidades que lhe cabem — menos por êle do que pelo crescente desenvolvimento do Brasil. Nenhuma vantagem prática, aliás, se poderia colhêr com o apedrejamento, mutilação ou sacrifício de um dos raros núcleos de estudos administrativos existentes no país, onde se forma uma pleiade de técnicos e profissionais necessários ao Estado.

Alguns governos estrangeiros e a própria O.N.U. têm solicitado ao D.A.S.P. o concurso desses especialistas para as mais diversas atribuições.

Por outro lado, a supressão ou mutilação do D.A.S.P. privaria tanto o Presidente da República como sobretudo o próprio Congresso, de um órgão especializado de consulta e documentação, indispensável à solução conveniente dos problemas de administração geral e das chefias executivas, em função dos interesses superiores do país. Seria retroceder à estaca zero do empirismo e da descoordenação. Ou, como escreveu um dos nossos maiores pensadores, o inesquecível TEIXEIRA DE FREITAS: seria mais uma dessas inomináveis mutilações, mais um incompreensível retrocesso com que, mais ou menos inconscientemente, sob alegações fúteis, tomando a nuvem por Jung e sob o pretexto, às vezes, de pequenos senões que se corrigiriam facilmente, destruimos as criações mais felizes, obra de inteligências e vontades poderosas, dedicadas integralmente ao bem público..."

Grande parcela da responsabilidade pelo atraso em que nos encontramos pode ser atribuída à falta de visão, à inércia ou omissão dos responsáveis — muito especialmente dos Partidos Políticos — que ainda não se compenetraram do profundo significado e do verdadeiro papel da Administração Pública nos Estados Modernos.



Marcando passo na estagnação e no empirismo, líderes retardatários — não obstante algumas honrosas exceções — ainda não compreenderam que a Administração Pública, nas três esferas da Federação, tem de ser entendida como um sistema de mecanismos geradores de produção e bem-estar, o dinamismo propulsor do progresso geral do País.

A verdade é que o Movimento de Reforma da Administração Pública, corajosamente iniciado pelo D.A.S.P., parece ter estacionado; a obra renovadora tão necessária nesse setor das realidades brasileiras prossegue em ritmo de câmara lenta, de vez em quando ameaçada de colapso. O que existe, ao contrário, é um movimento retrógrado no sentido de mutilar ou extinguir o D.A.S.P., o legítimo instrumento dessa indispensável Reforma. Entretanto, trata-se de problema da maior relevância que está exigindo soluções de envergadura, urgentes e práticas. Nestas condições, seria de toda conveniência que o Parlamento e o Governo Federal promovessem as medidas que se fazem mister no roteiro de uma Reforma Administrativa realmente à altura das necessidades nacionais. Essa Reforma deveria abranger necessariamente as Comunas Brasileiras que são as componentes básicas da Federação, através da modernização e da capacitação técnica dos Governos e Administrações Municipais.

Ao D.A.S.P. caberia o papel decisivo de promover estudos, orientar, coordenar e superintender programas objetivos de assistência técnica, em estreita colaboração com as Prefeituras e Câmaras, dando prosseguimento à Reforma tão auspiciosamente iniciada em 1938.

O D.A.S.P., equidistante dos Partidos Políticos e rigorosamente apartidário — dispõe, além disso, de uma experiência insubstituível nesse complexo domínio. Todos os meios e facilidades lhe deveriam ser facultados a fim de acelerar o andamento dos trabalhos e concretizar os objetivos da Reforma assegurando-lhe condições de êxito e rendimento.

O Senhor MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, autêntico pioneiro da Reforma Administrativa, teve, no Congresso de Lisboa, uma oportunidade ideal para fixar experiências e concepções brasileiras sobre o assunto. A reorganização administrativa do País, em bases realmente técnicas, arrojadas e progressistas, é um desses problemas cuja solução não mais admite protelações.

Tudo indica, porém, que a Reforma Administrativa ganharia melhores condições de exequibilidade e teria maiores perspectivas de êxito se, porventura, fôsse levada ao âmago da Federação, às Unidades Elementares que a constituem, — os Municípios. O impacto da experiência, no tocante ao funcionamento da Federação, aí está, para comprovar a necessidade de que a Reforma deveria abranger as comunas, através do gradual aperfeiçoamento e da capacitação dos Governos locais. Nenhum planejamento de vulto concebido para o Brasil logrará obter resultados definitivos enquanto as Prefeituras e Câmaras, representando quase 3.000 Municípios, permaneceram à margem, olvidadas, estagnadas e desservidas. O Movimento pela racionalização e aperfeiçoamento da Administração Pública encontra, no Município, um campo ideal de aplicação e seguro ponto de partida para obtenção de suas múltiplas finalidades.

## PARECERES

### *Consultor Jurídico do D. A. S. P.*

*Autorização de pesquisa de jazida. Caducidade da autorização, na forma do art. 24, nº I, do Código de Minas.*

*Improcedência da alegação de motivo de força maior, por falta da necessária comprovação.*

#### PARECER

##### I

De ordem do Exmo. Sr. Presidente da República foi submetido à apreciação deste Departamento processo em que se discute a caducidade do Decreto n.º 38.701, de 28 de janeiro de 1956, que autorizou Cabral S.A. — Mineração, Indústria, Comércio, Ensaiadores & Refinadores a pesquisar minério de níquel e associados no município de Liberdade, Estado de Minas Gerais.

2. Trata-se de recurso interposto da decisão do Sr. Ministro da Agricultura que, aprovando parecer do Dr. Consultor Jurídico daquele Ministério, entendeu ter incorrido a firma concessionária em caducidade, por não haver ela iniciado os trabalhos de pesquisa da jazida no prazo de seis meses da data da publicação do referido decreto.

3. A recorrente alega motivo de força maior, que teria impossibilitado o início dos trabalhos de pesquisa no prazo estabelecido no art. 24, nº I, do Código de Minas, donde haver requerido a renovação do respectivo título (fls. 124), na forma do art. 16, nº II, alínea a, daquele Código, na redação dada pelo Decreto-lei n.º 9.605, de 19 de agosto de 1946, que dispôs:

«II — A autorização é válida por dois (2) anos, mesmo havendo outro pretendida, nos dois (2) seguintes casos a requerimento do interessado, apresentado dentro do prazo de sua vigência:

a) ocorrendo circunstância de força maior, devidamente comprovada, dar-se-á

por novo decreto, com o prazo de dois (2) anos, mesmo havendo outro pretendente para a área».

4. Houve divergência de opiniões no Ministério da Agricultura quanto à ocorrência de motivo de força maior, prevalecendo o ponto de vista do Dr. Consultor Jurídico daquela Secretaria de Estado, que não aceitou as razões aduzidas pela concessionária da autorização, uma vez que esta não teria diligenciado, «em tempo hábil, o andamento do processo de avaliação, que ficou paralisado durante mais de um (1) ano» (fls. 177).

5. Segundo consta ainda do processo, o promitente comprador das terras objeto dessa prospecção geológica é que requereu a caducidade da autorização (fls. 42), pretendendo lhe fosse ela concedida. É nesse sentido a manifestação final do Ministério da Agricultura, que me é ora submetida a exame.

##### II

6. O Decreto n.º 38.701, de 28 de janeiro de 1956, que autorizou a firma recorrente a efetivar a pesquisa sobre que versa o processo, foi publicado no *Diário Oficial* de 7 de fevereiro do mesmo ano e transcrito no livro competente da Divisão de Fomento da Produção Mineral do Ministério da Agricultura em data de 28 subsequente (fls. 35 e 35 verso).

7. Nos termos do art. 23, nº VI, do Código de Minas, na redação dada pelo Decreto-lei n.º 9.449, de 12 de julho de 1946, como a recorrente, titular do decreto de autorização de pesquisa, até a data da transcrição do título, não fizera prova do pagamento, a quem de direito, da renda pela ocupação do terreno e da indenização pelos danos e prejuízos decorrentes dos trabalhos de pesquisa, foi feita a comunicação de que trata esse dispositivo em data de 28 de março de 1956, embora com algum atraso, pois deveria ocorrer dentro de três (3) dias, a contar da data da transcrição mencionada no item anterior (28 de fevereiro de 1956).

8. Cumprida essa formalidade, competia ao Juiz de Direito da Comarca da situação do imóvel proceder na forma dos ns. VII



e seguintes do citado art. 23 da Lei Mineira, onde se estabelecem prazos exíguos para ultimar-se o processo de avaliação.

9. Não obstante tais prazos, o despacho final nesse processo só veio a ocorrer em 7 de maio de 1957, conforme se vê da cópia do ofício de 10 do mesmo mês e ano, anexada a fls. 152.

10. Daí a procedência da indagação sobre a quem cabe a culpa na excessiva demora do processo de avaliação: se ao juízo competente ou aos proprietários do solo, quando estaria positivada a alegação de força maior, ou se à concessionária da autorização de pesquisa, hipótese em que sua desidiosa teria como consequência a caducidade do título respectivo.

11. O promitente comprador das terras em que seriam realizadas aquelas pesquisas, denunciante da caducidade, juntou a certidão de fls. 165 por onde se verifica que a primeira vez que a recorrente se manifestou no processo de avaliação o foi no dia 2 de abril de 1957, após ser para esse fim intimada.

12. É certo que, por esse simples documento, não se pode aquilatar do responsável pelo retardamento do feito. Mas como o denunciante que juntou aquela certidão atribui a demora à recorrente, cabia a esta, se quisesse justificar o motivo de força maior que invoca, contraditá-lo, com a exibição de outro documento, por onde se verificasse a sua irresponsabilidade pela procrastinação. Não o fez, embora se houvesse manifestado posteriormente, limitando-se a meras alegações sem a devida comprovação.

13. Ora, se tivesse a firma concessionária da autorização de pesquisa diligenciado para que o processo de avaliação seguisse o rito estabelecido no art. 23, ns. VII e seguintes, do Código de Minas, na redação dada pelo citado Decreto-lei n.º 9.449, de 12 de julho de 1946, não teria permitido a caducidade do decreto que autorizou aquela prospecção geológica. Não basta a simples alegação de que a culpa não lhe cabe pela demora no andamento do feito; competia-lhe provar essa isenção de responsabilidade, para que pudesse escudar-se em motivo de força maior, pois que o ônus da prova de tal evento incumbe a quem o invoca.

14. O mandado judicial para que a recorrente se abstivesse de intervir no terreno do qual obtivera autorização de pesquisa é datado de 24 de junho de 1957, de que teve ciência aquela firma no dia 1 de julho do mesmo ano (Cf. fotocópia de fls. 125), vale dizer, quando já incorrera em caducidade por não haver providenciado o andamento normal do processo de avaliação.

15. Em face do exposto, sou também pelo não provimento de recurso, que se não afigura em condições de prosperar.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 1959.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Extranumerário não estável da empresa «A Noite», licenciado, sem vencimentos, por prazo indeterminado. Ilegalidade.*

*Transferência, ex officio, para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Nulidade de ato.*

*Abandono do cargo, embora prescrita a punibilidade.*

## PARECER

### I

O DR. MANOEL VARGAS NETO — foi admitido na empresa «A Noite», como redator-auxiliar, em agosto de 1940, após, por consequente, a incorporação daquela empresa ao patrimônio nacional, o que se verificou com o Decreto-lei n.º 2.073, de 8 de março de 1940.

2. Assim, por força do disposto no artigo 1.º do Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, tinha sua situação funcional regulada pela legislação sobre extranumerários da União.

3. Em dezembro de 1944, licenciou-se, sem vencimento, por prazo indeterminado, não mais retornando ao serviço da empresa, pelo que se não lhe aplicou o preceituado no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946, já que, à data de sua promulgação, não contava cinco anos de exercício.

4. Esclarece-se, também, que o interessado é servidor municipal em gozo de aposentadoria (2.º Procurador da Fazenda Municipal), não havendo exercido a faculdade de opção conferida pelo § 7.º do art. 6.º da Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, cujo prazo foi revogado pela Lei n.º 2.904, de 8 de outubro de 1956, sendo, todavia, transferido, ex officio, para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores, nos termos do Decreto número 36.693, de 29 de dezembro de 1954.

### II

5. A situação do interessado neste processo é sumamente irregular. Estando sujeito à legislação aplicável aos extranumerários da



União, não poderia ser licenciado para tratar de interesses particulares, porquanto, não gozando de estabilidade, não fazia jus a licença dessa natureza. Demais disso, ainda que estável fôsse, a licença não poderia ultrapassar o prazo de 24 meses (art. 158 do Estatuto então em vigor — Decreto-lei número 1.713, de 28 de outubro de 1939, e art. 94 do atual — Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952).

6. Acrescente-se a tudo isso a acumulação proibida em que incorria, pois, não só, na época, havia vedação expressa de acumulação de cargos públicos de qualquer natureza (Constituição de 1937, art. 159), como a legislação posterior (Constituição de 1946, art. 185) só permite a acumulação de um cargo de magistério com outro técnico ou científico, sujeita, ainda, à correlação de matérias e compatibilidade de horário.

7. A ausência do servidor, desde 1944, do exercício de suas funções, sem fundamento legal, caracterizou o abandono do cargo, embora não mais suscetível de punição, pela prescrição ocorrida (art. 213, parágrafo único, do vigente Estatuto dos Funcionários, combinado com os arts. 323 e 109, n.º VI, do Código Penal).

8. Destarte, entendo que o Decreto número 36.693, de 29 de dezembro de 1954, na parte em que determinou a transferência ex officio do interessado para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores, deve ser tornado sem efeito com a extinção da função destinada ao servidor, que jamais a assumiu, cujo abandono há muito se concretizou.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 19 de março de 1959. —  
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Interpretação do art. 1º da Lei nº 3.483, de 1958.*

*Não incidência dêsse dispositivo aos que percebem por verba destinada a serviços de terceiros.*

## PARECER

### I

Indaga-se sobre a aplicação do art. 1º da Lei nº 3.483, de 8 de dezembro de 1958, a advogados que vêm prestando serviços ao Ministério da Marinha, como assistentes jurídicos, pagos por dotações destinadas a serviços de terceiros.

2. A irregularidade do pagamento de salário à conta dessa dotação orçamentária é matéria pacífica no processo, havendo, nesse sentido, manifestação do próprio órgão que formulou a consulta — a Secretaria Geral do Ministério da Marinha, — corroborada pela Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P.

3. A D.P. dêste Departamento, após entender inaplicável à espécie o preceituado no art. 1º da Lei nº 3.483, de 1958, citada, termina por sugerir minha audiência sobre a matéria, em face do recente pronunciamento da Consultoria Geral da República (Parecer 557-Z, de 23 de julho de 1959, publicado no *Diário Oficial* de 25 de agosto próximo passado).

### II

4. Dispõe o art. 1º (*caput*) da Lei número 3.483, de 1958:

“Os empregados admitidos à conta de dotações constantes das verbas 1.0.00 — Custeio, Consignação 1.6.00 — Encargos Diversos, 3.0.00 — Desenvolvimento Econômico e Social, Consignação 3.1.00 — Serviços em Regime Especial de Financiamento, e 4.0.00 — Investimentos, Consignação 4.1.00 — Obras, ficam equiparados aos extranumerários mensalistas da União desde que contem ou venham a contar 5 (cinco) anos de exercício”.

5. Como consta do processo, a dotação por que corre o pagamento dos salários dêsses empregados é a da Verba 1.0.00 — Custeio, Consignação 1.5.00 — Serviços de Terceiros, Subconsignação 1.5.10 — Serviços Judiciários. Ora, como salienta a Divisão de Orçamento dêste Departamento, “nenhum pagamento de pessoal pode ser feito por conta de dotação destinada a Serviços de Terceiros”.

6. A própria denominação da rubrica orçamentária indica tratar-se de pagamento a pessoas estranhas no serviço público (“terceiros”), não permitindo admissão permanente, que desvirtuaria a finalidade da dotação.

7. Como, pois, pretender-se a aplicação da norma do art. 1º da Lei nº 3.483, de 1958, com a equiparação dos interessados aos extranumerários mensalistas e, por via de consequência, aos funcionários efetivos para todos os efeitos, se, por definição, são pessoas estranhas ao serviço público?



8. O pagamento de trabalho à conta de dotação destinada ao custeio de serviços de terceiros só se justifica quando se trate de serviço eventual sem que o executante possua, nessa qualidade, qualquer vínculo empregatício com a administração. Do contrário, cai-se numa irregularidade, de que é exemplo a situação descrita no processo.

9. É certo que, em hipótese semelhante, ocorrida no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, concluiu o Dr. Consultor Geral da República (parecer a que se faz menção no item 8) pela incidência da Lei nº 3.483, de 1958. Mas, no caso, trata-se de servidores autárquicos, não havendo nos orçamentos dessas entidades obrigatoriedade de classificação do sistema de despesa nos moldes do orçamento da União.

10. Na espécie do processo, não é possível transformar, por um passo de mágica, situações ilegais, constituídas em flagrante desrespeito às normas orçamentárias, em situações jurídicas perfeitas, sem que, para isso, haja de ocorrer até legislativo expresso.

11. O art. 1º da Lei nº 3.483, de 1958, é taxativo quanto à origem das dotações orçamentárias à conta das quais corre o pagamento dos empregados que beneficia. Entre estas não se inclui a do que se trata, cogitação que, como se me afigura, seria incompatível, quer com a *mens legis*, quer com a *mens legislatoris*, dado que a lei só visa a amparar os que têm vínculo empregatício com o Estado e os interessados neste processo, por definição, *prestam serviços como terceiros*, vale dizer, em caráter eventual e sem qualquer relação de emprego.

12. Em face do exposto, não vejo como aplicar-se à hipótese do processo o disposto no art. 1º da Lei nº 3.483, de 1958.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 28 de setembro de 1959.

— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

### *Ballet da Juventude. Transferência do seu acervo para o Ministério da Educação e Cultura.*

*Providências preliminares imprescindíveis, em face do disposto nos seus estatutos e no art. 22 do Código Civil.*

#### PARECER

##### 1

Por proposta do Ballet da Juventude, sociedade civil de fins culturais, com fóro e

sede nesta Capital, pretende-se a incorporação ao Ministério da Educação e Cultura, sem ônus para os cofres públicos, de patrimônio daquela instituição.

2. Esclarece-se que a medida originou-se do fato de estar a associação impossibilitada de conciliar o alto custo de sua manutenção com a receita de que dispõe, com o que se vê na contingência de cessar as suas atividades, se a providência ora sugerida não for aceita.

2. O assunto foi examinado pelo Ministério da Educação e Cultura, que anexou projeto de decreto através do qual não só se autoriza o recebimento, sem ônus para os cofres públicos, do patrimônio da sociedade, como se estabelecem outras providências.

Tendo o Excelentíssimo Senhor Presidente da República determinado ao D.A.S.P. o exame da matéria, foi-me presente o processo, por solicitação da Divisão de Orçamento deste Departamento.

##### II

5. A extinção de sociedade de objetivos não econômicos, com a entrega do patrimônio social a estabelecimento público de fins idênticos ou semelhantes, é providência autorizada em lei, desde que os estatutos da associação não disponham de outro modo e os sócios não tenham adotado a tal respeito deliberação em sentido diverso. É o que claramente determina o art. 22 do Código Civil, cuja redação é a seguinte:

"Extinguindo-se uma associação de intuítos não econômicos, cujos estatutos não disponham quanto ao destino ulterior dos seus bens, e não tendo os sócios adotado a tal respeito deliberação eficaz, devolver-se-á o patrimônio social a um estabelecimento municipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes".

6. Os estatutos da sociedade em referência, cuja juntada ao processo se fez em cumprimento a diligência que propus, estabelece, no seu art. 49:

"O Ballet da Juventude só se dissolverá caso não possa cumprir com suas finalidades, em Assembléia Geral especialmente convocada para esse fim, por 4/5 dos votos dos sócios, dando a mesma Assembléia destino ao patrimônio então existente".

7. Dêse modo, é medida preliminar de que se propõe a convocação da Assembléia Geral da entidade, a fim de se verificar se a sua deliberação afina com a providência em exame, eis que não se poderia proceder a essa dissolução sem aquela formalidade, de acôrdo com o *quorum* exigido estatutariamente.

8. Admitindo que a Assembléia Geral, especialmente convocada, assim decida, nenhum entrave haveria para a solução preconizada.

9. Mas, esclareça-se que, nessa hipótese, sòmente seria de autorizar o recebimento do patrimônio, que se incorporaria ao Ministério da Educação e Cultura, com a extinção da sociedade, sem, entretanto, a transformação daquela entidade em repartição pública, o que ocorreria se houvesse, como se propõe no art. 3º do projeto anexado pelo referido Ministério, a incorporação da sociedade, que se subordinaria à Divisão de Educação Extra-Escolar do Departamento Nacional de Educação, quando a incorporação deve ser, apenas, do patrimônio da associação.

10. Entendo em conclusão:

a) que deve ser convocada Assembléia Geral da Sociedade, a fim de se deliberar, nos termos do art. 49 dos respectivos estatutos, sobre a sua dissolução, com a entrega do patrimônio ao Ministério da Educação e Cultura;

b) que, se aceita a proposta, se proceda à autorização, pura e simples, do recebimento do patrimônio da sociedade, sem ônus para os cofres públicos;

c) que seja excluída do projeto do decreto apresentado pelo Ministério da Educação e Cultura a providência que se contém no seu art. 3º, que não poderia ser adotada por simples ato executivo, além do ônus evidente que iria acarretar com a transformação dos empregados da entidade em servidores públicos.

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

Rio de Janeiro, 9 de março de 1959.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.



## Supremo Tribunal Federal

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA Nº 6.223 — DISTRITO FEDERAL

*Funcionário público. Departamento de Endemias Rurais. Contagem de tempo de serviço em dôbro. Mandado de segurança sem cabimento, por envolver questão de fato, de alta indagação.*

Relator: O Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI.

Recorrente: FAUSTINO PINTO e outros.

Recorrida: União Federal.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança número 6.223, decide o Supremo Tribunal Federal negar-lhe provimento, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal. 7-1-1959. — Orosimbo Nonato, Presidente. — Luiz Gallotti, Relator.

### RELATÓRIO

No Tribunal de Recursos, assim relatou o ilustre Ministro RAIMUNDO MACEDO (fls. 38):

"Sr. Presidente: FAUSTINO PINTO e outros funcionários do Departamento Nacional de Endemias Rurais impetram mandado de segurança contra o Ministério da Saúde, para obter contagem em dôbro do tempo de serviço por êles prestado ao Serviço de Profilaxia Rural.

Solicitadas informações, prestou-as a autoridade coatora de fls. 29 a 34.

A douta Subprocuradoria Geral da República opinou, a fls. 36, pelo indeferimento do pedido".

Este o voto de S. Ex<sup>a</sup>, (fls. 18):

"Sr. Presidente, o caso dos autos é idêntico ao do Mandado de Segurança 12.595 relatado pelo Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ nesta sessão, caso em que o Tribunal considerando que o direito dos impetrantys não

se manifestava com a liquidez necessária ao seu conhecimento através de mandado de segurança, indeferiu o pedido.

Trata-se de questão de fato, de alta indagação, qual seja a de saber se eram ou não os impetrantes funcionários daquele Serviço, naquela ocasião, e se preenchiam ou não as condições exigidas pela lei, para a contagem em dôbro do seu tempo de serviço.

A prova da impetração resume-se em atestações do ano de 1957 e só em ação ordinária se poderá aquilatar da certeza do direito invocado na inicial, com base nos referidos atestados.

Em face do exposto, denego a segurança".

A decisão foi unânime.

Recorreram os impetrantes.

A Procuradoria Geral opina pelo não provimento (fls. 61).

E' o relatório.

### VOTO

O acórdão merece afirmação, pois o caso, evidentemente, não comporta solução por mandado de segurança.

Nego provimento ao recurso.

### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Homologaram a desistência aos que a requereram e negaram provimento. Decisão unânime.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro OROSIMBO NONATO.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros LUIZ GALLOTTI, Relator; AFRÂNIO COSTA, HENRIQUE D'ÁVILA (substitutos respectivos dos Exmos. Srs. Ministros ROCHA LAGOA e NELSON HUNGRIA que se encontram em exercício no Tribunal Superior Eleitoral). VILAS BOAS, CÂNDIDO MOTTA, ARY FRANCO, HAHNEMANN GUIMARÃES, RIBEIRO DA COSTA, LAFAYETTE DE ANDRADA e BARROS BARRETO. — (a.) HUGO MOSCA, Vice-Diretor Interino.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 6.236  
— DISTRITO FEDERAL

*Não cabe ao Supremo Tribunal Federal apreciar, em mandado de segurança, ato de Presidente de autarquias.*

Relator: O Sr. Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO.

Requerente: União Beneficente dos Chauffeurs do Rio de Janeiro.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança nº 6.236 do Distrito Federal — União Beneficente dos Chauffeurs do Rio de Janeiro.

Acórdão em Pleno, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, não conhecer, unanimemente do pedido, incorporado a este o relatório e nos termos das notas taquigráficas.

S. T. F., 7 de janeiro de 1969. — OROSIMBO NONATO, Presidente. — CÂNDIDO MOTA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO — A União Beneficente dos Chauffeurs do Rio de Janeiro pede segurança contra o Decreto nº 39.515, de 1956, que revigorou a taxa de 1% ao serviço de assistência médica do Instituto de Aposentadoria e Pensões. O mandado é contra o Sr. Presidente da República. A petição inicial diz: — "Está ela sofrendo coação e ameaça em direito líquido e certo, por força de ato manifestamente ilegal do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, qual seja o Decreto nº 39.515, de 1956, que revigorou a taxa destinada ao serviço de assistência médica dos Institutos e cita, a propósito, o mandado de segurança concedido por este Tribunal à Rádio Globo,

que tem o nº 5.020, onde o mandado também foi interposto contra o Sr. Presidente da República.

Solicitadas as informações, estas foram prestes, com pareceres remetidos pelo Senhor Ministro do Trabalho.

A Procuradoria ergueu três preliminares: a) — a impetração é contra ato normativo; 2º preliminar: as autoridades coatoras seriam os Presidentes de Institutos e assim não é competente este Tribunal e o decreto é de 1956, sendo extemporânea a impetração em 1958. E dito: — Em casos análogos o Pretório Excelso não tem conhecido de impetração, acolhendo ora um, ora outra dessas preliminares. E quanto ao mérito opinou pelo indeferimento.

E' o relatório.

VOTO

Não conheço do recurso remetendo-se os autos ao juízo competente.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Deixaram de conhecer do pedido, determinando a remessa dos autos ao Juízo da Fazenda, unanimemente.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Ministro OROSIMBO NONATO.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros CÂNDIDO MOTA, Relator; AFRÂNIO COSTA, HENRIQUE D'ÁVILA (substitutos respectivamente, dos Exmos. Srs. Ministros ROCHA LAGOA e NELSON HUNGRIA que se encontram em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), VILLAS BÔAS, ARY FRANCO, LUIZ GALLOTTI, HAHNEMANN GUIMARÃES, RIBEIRO DA COSTA, LAFAYETTE DE ANDRADA e BARROS BARRETO. — (a.) HUGO MÔSCA, Vice-Diretor Interino.



## Tribunal Federal de Recursos

AGRAVO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 4.389 — PERNAMBUCO.

*“Contrato de abertura de crédito — Está sujeito à tributação preceituada no artigo 1º da tabela anexa a Consolidação das Leis do Imposto do Sêlo.”*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Mourão Russel.

Recorrente: Juízo dos Feitos da Fazenda Federal *ex-officio*.

Agravante: União Federal.

Agravada: Sociedade Norte Brasil Limitada.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos em Agravo em Mandado de Segurança número 4.389 — Pernambuco.

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos em sessão plena, por unanimidade de votos, em negar provimento a ambos os recursos, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 1-9-55. — Henrique D'Avila, Presidente. — J. F. Mourão Russel, Relator.

### RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro Mourão Russel: — O Doutor Juiz a quo resume a questão nestes termos:

“Vistos, etc. A Sociedade Norte Brasil Limitada impetra o presente mandado de Segurança contra o ato do Senhor Inspetor da Alfândega do Recife que exigiu o pagamento do sêlo de dez cruzeiros (Cr\$ 10,00) — por um mil cruzeiros (Cr\$ 1.000,00) sobre valor total de um contrato de abertura de crédito com garantia hipotecária a celebrar-se entre a impetrante e o Banco do Brasil S. A., agência do Recife. Alega que a autoridade coatora fundamenta o ato impugnado no artigo 2º da Lei nº 1.473, de 24 de novembro de 1951, lei essa já revogada, ou não conso-

lidada. Afirma que lhe assiste o direito de pagar o imposto cobrado na base de seis cruzeiros (Cr\$ 6,00) por um mil cruzeiros (Cr\$ 1.000,00), ou fração, conforme prescreve o art. 1º da Consolidação das Leis do Imposto do Sêlo, em vigor. Quer que se lhe assegure o direito de pagar o imposto exigido de conformidade com o estatuido em lei. O Senhor Inspetor da Alfândega confirma ter cobrado o imposto na forma referida em observância ao estabelecido na Lei nº 1.473, citado e em obediência ao recomendado pela Diretoria de Rendas Internas. O ilustre Doutor Procurador da República, com fundamentação diversa, é pela denegação do pedido. Argumenta constituir verdadeiro empréstimo o contrato em referência e que, assim, está sujeito à tributação prevista no art. 94 da Tabela mencionada, face ao disposto no art. 4º da mesma”, (fls. 34v. e 35v.).

Além do recurso “*ex-officio*”, agrava a União Federal: (lê fls. 39). Mantida a decisão a fls. 42. A douta Subprocuradoria Geral da República emitiu parecer de fls. 48 pelo provimento do recurso: (lê).

E' o relatório.

### VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Mourão Russel (Relator): — Senhor Presidente, entendo que nada mais é necessário dizer para confirmar a sentença do que ler os fundamentos da mesma, que são os seguintes: (fls. 35v.-36).

“A impetrante pretende pagar o sêlo devido num contrato de abertura de crédito com o Banco do Brasil, agência do Recife. Não se trata de empréstimo contraído pela suplicante com êsse estabelecimento de crédito. Os documentos juntos tornam evidentes as alegações da autora. E os contratos de abertura de crédito, garantido ou a descoberto, estão sujeitos à tributação preceituada no art. 1º da Tabela anexa à Consolidação das Leis do Imposto do Sêlo. A Lei nº 1.473, aludida acima, foi expressamente revogada pelo art. 5º da Lei nº 1.747, de 28 de novembro de 1952. Ante o exposto, concede a segurança nos termos do pedido inicial.

Custas “*ex-lege*”.

Convém que se esclareça que a própria autoridade coatora entendeu de exigir impôsto maior, frente à interpretação dada ao dispositivo legal em causa, em observância à recomendação da Diretoria das Rendas Internas. Ora, Senhor Presidente, a interpretação pleiteada e pretendida pela autoridade coatora, com apoio na citada recomendação da Diretoria das Rendas Internas, não modifica, de modo algum, a situação do contrato que realmente não é um contrato de empréstimo, mas, sim, de abertura de crédito, está junto aos autos o contrato em causa e por êle se vê que, realmente, o que pleiteia o impetrante é devido. Nego provimento.

#### DECISÃO

(Julgamento do T. Pleno em 1-9-55)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

A unanimidade, negou-se provimento a ambos os recursos. Não tomou parte no julgamento o Senhor Ministro Elmano Cruz. Os Senhores Ministros João José de Queiroz, Cunha Vasconcelos, Djalma da Cunha Melo, Alfredo Bernardes e Artur Marinho votaram com o Senhor Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

#### AGRAVO DE PETIÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 4.391 — DISTRITO FEDERAL

*Financiamento por parte de instituição de previdência — Inexistência de direito líquido e certo amparável por mandado de segurança — Dependendo a concessão de financiamento de exame de situações de fato, avaliação dos bens, possibilidade econômica do financiador, etc. refoje a pretensão ao âmbito do mandado de segurança.*

Relator: Exmo. Sr. Ministro Elmano Cruz.

Agravante: Arthur de Araújo Alves Carnauba e outros.

Agravado: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Aut. req.: Presidente do I.A.P.I.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Agravo de Petição em Mandado de Segurança nº 4.391, do Distrito Federal:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, negar provimento ao recurso, por unanimidade de

votos, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante dêste.

Custas "ex-lege".

Rio, 18-7-955. — *Henrique d'Ávila*, Presidente. — *Elmano Cruz*, Relator.

#### RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro Elmano Cruz — A sentença recorrida é do Juiz José Cândido Sampaio de Lacerda e está lavrada nestes termos:

Artur de Araújo Alves Sarnaúba e outros impetram o presente mandado de segurança contra o Presidente do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários a fim de que lhes seja concedido o financiamento pretendido e mediante novas garantias imobiliárias a serem fornecidas, observadas tôdas as formalidades de avaliação e reajustamento do valor do empréstimo, visto terem caducado os anteriores pela impossibilidade óbvia dos Impetrantes de manterem imobilizado durante um ano de retardo o imóvel que haviam adquirido.

Informações às fls. 17-20.

Falou o Doutor Procurador da República às fls. 21-21v. Isto pôsto:

Inteiramente incabível na espécie o remédio do mandado de segurança, já que a matéria argüida prova mais detalhada e que foge, assim, a exame numa medida processual dessa natureza.

Em tais condições, denego a segurança.

Inconformados, agravaram os impetrantes (fôlhas 30).

O recurso foi contraminutado (fls. 35).

Neste Tribunal, o Doutor Alceu Barbêdo, a fls. 42, opina pela confirmação do julgado.

E' o relatório.

#### VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Elmano Cruz — A simples exposição do fato obtenção de financiamento para aquisição de terreno evidencia que não cabe o mandado. Trata-se de processo de financiamento, com avaliação prévia, oferecimento de garantias imobiliárias etc., circunstâncias essas que refogem ao âmbito do mandado. Confirmo a sentença que denegou a segurança.



## DECISÃO

(Julgamento do Trib. Pleno em 18 de julho de 1955)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negou-se provimento ao recurso, à unanimidade. Os Senhores Ministros Mourão Russell, Aguiar Dias, João José de Queiroz, Djalma da Cunha Melo e Alfredo Bernardes votaram de acôrdo com o Senhor Ministro Relator. Não tomou parte no julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cândido Lobo. Não compareceu, por motivo justificado o Senhor Ministro Artur Marinho. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

**AGRAVO DE PETIÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 4.397 —  
DISTRITO FEDERAL**

*Funcionário que trabalha em serviço de "Raio X" — Vantagens a que alude o art. 1º da Lei nº 1.234, de 1950.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Cândido Lobo;

Recorrente, *ex-officio*: Juízo de Direito da Primeira Vara da Fazenda Pública;

Agravante: União Federal;

Agravado: Fernando Azamor Neto dos Reis;

Autoridade requerida: Diretor do Pessoal do Ministério do Trabalho.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Agravo de Petição em Mandado de Segurança nº 4.397, do Distrito Federal, em que é recorrente, *ex-officio*, o Juízo de Direito da Primeira Vara da Fazenda Pública, agravante a União Federal, agravado Fernando Azamor Neto dos Reis e autoridade requerida o Diretor da Divisão do Pessoal do Ministério do Trabalho.

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, negar provimento a ambos os recursos, à unanimidade, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 11 de agosto de 1955. — Henrique D'Ávila, Presidente. — Cândido Lobo, Relator.

## RELATÓRIO

Senhor Presidente.

O caso dos autos foi assim descrito e resolvido pela decisão recorrida:

"Isto pôsto e tudo bem examinado:

Todos os fatos alegados na inicial estão comprovados pela documentação dos autos, nenhum dêles sendo contestado pela autoridade informante. Tudo o que temos a resolver, portanto, é o problema jurídico da questão.

O art. 1º da Lei nº 1.234, de 14 de novembro de 1950, diz:

"Todos os servidores da União, civis e militares, e os empregados de entidade paraestatais de natureza autárquica, que operam diretamente com Raios X e substâncias radioativas, próximo às fontes de irradiação, terão direito a:

a) regime máximo de vinte e quatro horas semanais de trabalho;

b) férias de vinte dias consecutivos;

c) gratificação adicionais de 40% (quarenta por cento) do vencimento".

O impetrante provou, e sobre isso não há contestação, que, desde 4 de abril de 1951, vem servindo no Departamento Nacional do Trabalho, operando diretamente com Raios X, próximo às fontes de irradiações e sujeito as emanções radioativas durante 24 horas semanais (fls. 24, 25, 29 e verso).

Evidentíssimo é que o espírito da lei está na proteção ao servidor público contra o perigo das emanções radioativas e na compensação pelo perigo a que se acha exposto em sua própria saúde, seja qual for a situação legal do *servidor*, bastando que opera com Raios X nas condições da lei.

Invoca a autoridade coatora, inicialmente, dois dispositivos para investir contra a pretensão do suplicante, quais sejam: o art. 4º, alínea "a" da citada Lei nº 1.234, *in verbis*:

"Art. 4º Não serão abrangidos por esta Lei:

a) os servidores da União que, no exercício de tarefas acessórias, ou auxiliares, fiquem expostos às irradiações apenas em caráter esporádicos e ocasionais;

e o art. 2º do Decreto nº 29.155, de 17-1-51, que regulamentou dita lei, *in verbis*:

"Art. 2º Para os efeitos do art. 4º da Lei nº 1.234, de 14 de novembro de 1950, considerando-se tarefas acessórias ou auxiliares as



que não constituírem atribuições normais e constantes do cargo ou função, as que forem exercidas esporadicamente ou a título de colaboração transitória as que não expuserem a emanações diretas por um período mínimo de oito horas semanais e as que forem exercidas fora das proximidades das fontes de irradiação".

Faz certa confusão a autoridade entre as atribuições normais do cargo de que é titular o impetrante e as funções de radiologista que lhe vêm sendo atribuídas há cerca de três anos. Efetivamente, se o impetrante estivesse exercendo o cargo de Oficial Administrativo, do qual é titular, e, esporádica ou transitória, operasse com Raios X, ou auxiliasse, nas mesmas condições, em serviços de radiologia, ficando exposto às irradiações apenas em caráter esporádico ou ocasional — estaria certa a autoridade administrativa. Mas, a verdade é que o impetrante está desligado das atribuições burocráticas do cargo de Oficial Administrativo e inteira e constantemente empregado nas funções de radiologista, operando quotidianamente com Raios X, exposto às irradiações durante todo o tempo de seu trabalho.

Na função que se acha exercendo o impetrante, portanto, sua tarefa normal e constante, que o expõe às irradiações, não se pode considerar acessória ou auxiliar, esporádica ou a título de colaboração transitória, para que se possa excetuar-lo do benefício legal. Na verdade, a lei não se preocupou com situações jurídicas dos servidores, em relação aos cargos de que sejam titulares, mas com situações de fato, de perigo a que se achem expostos, em face do que os contempla com certa proteção e certa compensação, dando-lhes férias semestrais e restringindo-lhes o horário de trabalho, para que fiquem menor tempo sujeitos a irradiações perigosas, e assegurando-lhes gratificações sobre os vencimentos. Essa situação perigosa, no caso do impetrante, é a mesma em que se acham tantos outros funcionários que operam com Raios X, de maneira que seria uma desigualdade intolerável negar-lhe os mesmos direitos e vantagens conferidos a outros nessa mesma situação de fato.

Jamais se poderiam considerar como tarefas acessórias ou auxiliares das atribuições do cargo de Oficial Administrativo as atinentes à função de radiologista exercida pelo suplicante. Trata-se de função sem qualquer relação com aquele cargo. Por isso, temos de compreender o art. 2º do Decreto nº 29.155, de 1951, quando exclui da proteção legal tarefas "que não constituírem atribuições normais e constantes do cargo ou função", como não se

referindo às do cargo ou função da que seja titular o servidor, mas do cargo ou função que esteja exercendo efetivamente, tanto que a lei não faz a distinção que pretende fazer a autoridade administrativa e no próprio serviço de radiologia podem trabalhar funcionários que não operem normal e constantemente com Raios X ou estejam sujeitos às emanações diretas das fontes de Raios X.

Não importa, na hipótese, o que diria o art. 272 do antigo Estatuto dos Funcionários Cíveis da União e o que diz o art. 7º, § 3º, do vigente Estatuto. Este dispositivo veda atribuir-se ao funcionário encargos ou serviços diferentes dos que são próprios de sua carreira ou cargo e como tais, definidos em lei ou regulamento, de modo que, se ilegalidade houve, não foi cometida pelo impetrante, mas pela própria administração pública, a quem se dirige a regra proibitiva, tanto que não pleiteou sua remoção ou transferência, mas foi removido "ex-officio", no interesse da própria administração, por iniciativa dos seus chefes de serviço, dada a carência de pessoal com que vinha lutando a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho do Departamento Nacional do Trabalho, para atender suas múltiplas atribuições (V. docs. de fls. 19 a 25).

Se o Estado, representado pela sua administração, pratica uma ilegalidade em seu próprio interesse, da qual se vem aproveitando, não lhe é lícito invocar a ilegalidade de seu ato para furtar-se ao dever legal decorrente dessa situação por ele mesmo criada. Constituiria um locupletamento ilícito, o Estado designar um funcionário para exercer, no próprio interesse da administração pública, certa função perigosa e não compensar e proteger seu servidor contra essa situação a que expôs, como determina a lei, que estabeleceu a obrigação originada dessa situação.

Nestas condições, enquanto o impetrante estiver exercendo a função de radiologista que lhe foi atribuída, enquanto o Estado aproveitar-se de seus trabalhos nessa função, tem indiscutivelmente direito aos benefícios do artigo 1º da Lei nº 1.234, de 1950, e da correspondente obrigação só se eximirá a União quando for o suplicante afastado de tal função.

Faço ao exposto, concedo a segurança, nos termos do pedido, determinando a autoridade coatora que tome imediatas providências para que sejam assegurados ao impetrante os questionados benefícios — Custas pelo coator. Recorro de Ofício.

P.R.I. e oficie-se na forma da lei.

Rio de Janeiro, D.F. em 30 de outubro de 1954. — Manoel A. de Castro Cerqueira".



Tempestivamente recorreu a União Federal a fls. 54 e a douta Subprocuradoria Geral a fls. 61 opinou pela reforma da decisão recorrida alegando, em síntese que sendo o impetrante oficial administrativo, não podia alegar sua qualidade de servidor na seção de Raios X, a qual não pertencia, não era lotado, mas, sim era simplesmente designado para ali exercer funções provisórias.

E' o relatório. Não há preliminares.

## VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Cândido Lôbo (Relator): — Senhor Presidente, trata-se de oficial administrativo que trabalhando nos serviços de Raios X do Ministério do Trabalho quer lhe sejam atribuídas as vantagens a que alude o art. 1º da Lei nº 1.234 de 14 de novembro de 1950 que determina que todos os servidores da União, quer sejam civis, quer militares e os empregados paraestatais de natureza autárquica que operarem diretamente com Raios X, gozarão das vantagens de terem o regime máximo de vinte e quatro horas semanais de trabalho, férias de 20 dias consecutivos por semestre, gratificação adicional de 40% sobre os vencimentos.

A União Federal, opõe-se entretanto à concessão desses benefícios ao impetrante porque é ele administrativo e portanto sem exercer aquelas funções específicas junto ao gabinete de Raios X.

Na forma exposta e sustentada pela sentença agravada, não tem razão a União Federal e não tem razão porque o Impetrante provou que embora oficial administrativo, vem desde 4 de abril de 1951 servindo diretamente no gabinete de Raios X (fls. 24-25 e 29v.). Assim, o escopo do legislador não foi o de atender aos que oficialmente servem junto ao Raio X, mas, sim, a todos aqueles que mesmo com ocupação diferente, estejam designados para servir junto daquele serviço médico. Pouco importa o cargo oficial que tenha o servidor. Foi o que aconteceu com o Impetrante que desde 1951 está diariamente servindo naquele gabinete médico de Raios X sujeito portanto diariamente às emanções radioativas, cujas consequências quis a lei preservar em favor dos que trabalham em tal serviço.

Não tem portanto acolhida os invocados art. 4º, letra a da Lei nº 1.234 e tampouco o art. 2º do Decreto nº 29.155 de 17 de janeiro de 1951. A sentença agravada explicou e explicou muito bem as condições em que o Impetrante trabalha, dizendo: "Na função que se acha exercendo o Impetrante, sua tarefa normal e constante, que o expõe às irradiações, não se pode considerar acessória ou auxiliar, esporádica ou a título de colaboração transitória para que se possa executá-lo do benefício legal. Nestas condições, acrescenta a decisão recorrida, enquanto o Impetrante estiver exercendo a função de radiologista que lhe foi atribuída, enquanto o Estado aproveitar-se de seus trabalhos nessa função (e isso não foi contestado nos autos), tem ele indiscutível direito aos benefícios do art. 1º da Lei nº 1.234 de 1950 e da correspondente obrigação só se eximirá a União, quando fôr o Suplicante afastado de tal função" (fls. 52).

Logo, Senhor Presidente, pouco importa que o Impetrante seja oficial administrativo. O que importa é que ele desde 5 anos atrás serve diariamente no serviço de radiologia, tem contato permanente com esse serviço e conseqüentemente, na forma prevista pela própria lei especial que invoca em seu benefício, isto é, o art. 4º da Lei nº 1.234, "fica ele exposto às irradiações" e sendo assim está coberto pelos benefícios que dita lei proporciona.

Confirmo a decisão agravada.

Nego provimento ao recurso.

## DECISÃO

(Julgamento do Trib. Pleno em 11 de agosto de 1955)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negou-se provimento a ambos os recursos, à unanimidade. Os Senhores Ministros Artur Marinho, Elmano Cruz, João José de Queiroz, Djalma da Cunha Melo e Alfredo Bernardes votaram de acordo com o Senhor Ministro Relator. Não tomou parte no julgamento o Senhor Ministro Aguiar Dias. Não compareceu, por motivo justificado o Senhor Ministro Mourão Russel. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Ávila.



## *Tribunal de Justiça*

### RECURSO DE REVISTA Nº 3.938 NO EMBARGOS DE NULIDADE NA APELAÇÃO CÍVEL Nº 37.421

*Os subscritores da Prefeitura do Distrito Federal têm direito à equiparação de vencimentos dados aos chefes de seção. Aplicação da Lei nº 319, de 1949.*

Relator: O Sr. Desembargador GUILHERME ESTELITA.

Recorrente: ALBERTO FRANCISCO MOREIRA.

Recorrida: Prefeitura do Distrito Federal.

#### ACÓRDÃO DA CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS

Vistos relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revista nº 3.938 nos Embargos de Nulidade na Apelação Cível nº 37.421, em que é recorrente ALBERTO FRANCISCO MOREIRA, sendo recorrida a Prefeitura do Distrito Federal.

Acordam os Juizes das Câmaras Cíveis Reunidas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em decisão unânime, conhecer do recurso e, por maioria de votos, vencidos os Desembargadores EURICO PORTELLA e PAULO ALONSO, dar-lhe provimento para o fim de restaurar o acórdão da 2ª Câmara Cível, por certidão à fls. 36 e 37 verso, proferido no julgamento da Apelação Cível nº 37.421; custas na forma da lei.

Assim decidem pelos motivos a seguir:

Pelo acórdão ora restaurado foi julgado procedente em parte a ação intentada pela ora recorrente contra a ora recorrida visando obter equiparação de vencimentos a outros funcionários da ré. Tendo havido, nessa decisão, divergência a favor da apelada, embargos esta a decisão, vindo seus embargos de nulidade e infringentes do julgado providos pelo acórdão do 1º Grupo de Câmaras Cíveis, por certidão à fls. 37 a 41 verso.

Interposto dessa decisão o recurso de revista, e conhecido, decidiu o Tribunal, por maioria de votos, preferir a interpretação da lei dada pelo acórdão recorrido (do 1º Grupo de Câmaras Cíveis) a interpretação

dada pelo acórdão da 3ª Câmara Cível, julgando afinal a causa, de acordo com essa interpretação prevalescente. Dai por que é restaurada a decisão da 2ª Câmara Cível.

São fundamentos da presente decisão os constantes do referido acórdão restaurado.

Rio de Janeiro, 25 de junho de 1959. — SADY CARDOSO DE GUSMÃO, Presidente. — GUILHERME ESTELITA, Relator. — EURICO PORTELLA, vencido.

O recorrente é subinspetor da Polícia Municipal, cargo superior na hierarquia funcional ao de chefe de seção da referida polícia.

Acontece que os chefes de seção da Prefeitura, por artes de leis reestruturadoras do funcionalismo municipal e da "indústria da isonomia", passaram a ter vencimentos superiores aos do recorrente.

Inconformado com essa situação, o recorrente moveu uma ação à Prefeitura a fim de que, ante a hierarquia dos cargos citados e a proporcionalidade de vencimentos entre eles existentes quando da criação da Polícia Municipal, fôsse guardada a proporção, assegurando-se-lhe, via de consequência, o direito a vencimentos superiores em Cr\$ ... 633,39 aos que atualmente percebem os chefes de seção.

O V. acórdão da Egrégia 3ª Câmara Cível, restaurado pela maioria, não lhe concedeu o *mais* pleiteado, dando-lhe, no entanto, por maioria de votos, os mesmos vencimentos dos chefes de seção (fls. 36). E que, no dizer do V. acórdão, a classificação de inferiores hierárquicos não pode colocar os superiores hierárquicos em condição financeira subalterna. Dai ter assentado: "Os subinspetores da Prefeitura têm direito a equiparação de vencimentos dados aos chefes de seção".

Dito acórdão foi reformado pelo do Egrégio 1º Grupo de Câmaras Cíveis (fls. 37v.), que proclamou: "Os subinspetores ou subdiretores do Departamento de Vigilância da Prefeitura do Distrito Federal não têm o direito de ganhar tanto quanto os chefes de seção de outros setores administrativos da



Município, que obtiveram reclassificação de seus proventos em virtude de decisões judiciárias, nem de, por consideração de hierarquia funcional, ganhar mais. Nenhuma disposição legal lhes garante tal prerrogativa”...

O que se está assim, a ver é que o recorrente, sem fundamento em lei alguma — e os vencimentos dos funcionários são os fixados em lei — criou o “vencimentos” que merecia perceber, isto é, mais Cr\$ 633,30 do que percebem os chefes de seção. Confrontou-se, entretanto, em receber os mesmos que os chefes de seção.

Evidente que a equiparação concedida não decorre do princípio de isonomia (aliás o recorrente sempre acentuou isso), mas do princípio de que na hierarquia funcional a dotação do cargo superior não pode ser menor que a do inferior. E, quando o seja, o Judiciário equipara.

Essas as razões pelas quais, com vênua da douda maioria, fiquei com a interpretação que à espécie deu o V. aresto do 1º Grupo de Câmaras Cíveis, ou seja, que obedecendo os vencimentos dos cargos públicos aos padrões fixados em lei, não pode o Judiciário modificá-los, sem lei que, assim o autorize.

(aa.) PAULO ALONSO, vencido, de acordo com o voto do Desembargador EURICO PORTELLA, que subscrevo.

Ciente

Rio, 3 de setembro de 1959. — MAURÍCIO EDUARDO RABELLO.

Registrado em 16 de outubro de 1959.

### AGRAVO DE PETIÇÃO Nº 11.963

*Imposto de vendas e consignações sobre o preço da mercadoria fixado pelo produtor, em que se inclui a cota relativa ao imposto de consumo, paga na fonte.*

Relator: Sr. Des. PAULO ALONSO.

1º Agravante: Juízo da Segunda Vara da Fazenda Pública.

2º Agravante: Prefeitura do Distrito Federal.

Agravada: Tecnigráfica S. A.

#### ACÓRDÃO DA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Petição nº 11.963, em que

são agravantes: 1º) Juízo da Segunda Vara da Fazenda Pública, e 2º) Prefeitura do Distrito Federal, e agravada: Tecnigráfica S.A.: Acordam os Juizes da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em votação unânime, negar provimento aos recursos. Custas pela segunda agravante.

A controvérsia é velha. O Egrégio Supremo Tribunal Federal assentou sua jurisprudência em acórdão unânime proferido no Mandado de Segurança nº 4.873, do Rio Grande do Sul, de 18-11-1957, cuja ementa é a seguinte: “O imposto de vendas e consignações não abrange, para o seu cálculo, o “quantum” do imposto de consumo que o fabricante do produto recolhe por antecipação, para recobrá-lo do primeiro comprador, que é o real contribuinte” (“Revista Trimestral de Jurisprudência”, vol. 4, pág. 194). No mesmo sentido contrário à pretensão do Fisco, decidiu no Recurso de Mandado de Segurança nº 4.601, do Rio Grande do Sul, acórdão de 31-7-1957, e no Recurso de Mandado de Segurança nº 4.599, do Rio Grande do Sul, acórdão de 11-9-1957 (“Revista Trimestral de Jurisprudência”), vol. 3, pág. 271 e pág. 428).

O imposto de vendas e consignações recai sobre o vendedor: o imposto de consumo sobre o primeiro comprador. Pagando aquele o tributo adiantadamente por este, recobra-o, incorporando o seu valor ao valor do produto, e recebendo o total do consumidor. Diz o art. 99 do Decreto nº 26.149 de 5 de janeiro de 1949:

“... imposto, quando “ad-valorem”, figurará obrigatoriamente em parcela separada na “nota fiscal” e será cobrado do primeiro comprador pelo fabricante, ficando a partir deste momento incorporado ao preço do produto”.

Acertadamente concedeu a sentença recorrida a segurança pedida contra a exorbitância fiscal.

A segunda agravante vai procurar apoio na Lei nº 899 de 29-12-1957, artigo 18, que diz:

“Compreende-se como valor total da operação para o efeito do pagamento do imposto o preço da venda das mercadorias e todas as despesas cobradas pelo vendedor ao comprador, seja na fatura ou por fora”.

Evidencia-se o intuito de acomodar as pretensões da Fazenda Municipal ao decreto federal já mencionado, mas inutilmente. De todo inadmissível que a antecipação do pa-



gamento do imposto de consumo venha a ser tributada, tal como se fôsse uma venda, adicionando-se a quantia adiantada ao preço real da mercadoria. Se o dispositivo da lei municipal teve em mira conseguir êste objetivo, não mereceria aplicação pela desnaturação do imposto de vendas e consignações decorrente.

De qualquer forma não se justifica que perdure o procedimento da segunda agravante, quando o Excelso Pretório já se pronunciou definitivamente contra o almejado excesso de imposto.

Rio de Janeiro, 5 de agosto de 1959.  
— JOÃO COELHO BRANCO, Presidente. —  
PAULO ALONSO, Relator. — ELMANO CRUZ.  
Ciente.

Rio, 13 de agosto de 1959. — MAURÍCIO  
EDUARDO RABELLO.

Registrado em 11 de setembro de 1959.

#### AGRAVO DE PETIÇÃO Nº 12.319

*Isenção fiscal estatuída no artigo 27 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. A Lei nº 3.529, de 13 de janeiro de 1959, expressamente considerou como jornalista o revisor, ao qual, assim, reconheceu a imunidade fiscal especial criada em favor da classe.*

Relator: Sr. Des. JOÃO COELHO BRANCO.

1º Agravante: Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública.

2º Agravante: Prefeitura do Distrito Federal.

Agravado: ROBERTO TUCCI.

#### ACÓRDÃO DA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL

Vistos, relatados e discutidos êstes autos do Agravo de Petição nº 12.319, em que é primeiro agravante o Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública, segunda agravante a Prefeitura do Distrito Federal e agravado ROBERTO TUCCI, acordam os Desembargadores da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade de votos, negar provimento aos recursos, pagas as custas da lei.

O agravado, com fundamento no artigo 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, requereu o presente Mandado de Segurança, alegando que, exercendo a função de revisor no Departamento de Imprensa Nacional, é jornalista e nessa qualidade, tem direito a isenção do imposto de transmissão

intervivos, em relação à aquisição de um imóvel, direito que lhe foi negado pela Prefeitura, ora agravante.

A sentença, confirmando despacho liminar, concedeu o mandado de segurança, "para o só efeito de não ser a qualidade de revisor motivo para o indeferimento da isenção pretendida, ressalvada a autoridade a apreciação dos demais requisitos exigidos para a sua concessão" (fls. 24).

Essa Câmara sempre entendeu que a legislação ordinária, expressa na Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), art. 302 e seu parágrafo único, e no Decreto-lei nº 1.037, de 15 de novembro de 1944, artigo 3º e parágrafo único e artigo 4º, alínea c, e cujas definições mandou seguir a norma constitucional transitória do artigo 27, distinguia e dissemelhava nitidamente o jornalista do revisor, não sendo, assim, lícito estender ao segundo a imunidade fiscal especial estabelecida em favor do primeiro.

Sobreveio, porém, a Lei nº 3.329, de 13 de janeiro de 1939, publicada no *Diário Oficial* de 14 do mesmo mês, e estabeleceu no seu art. 29:

"Considera-se jornalista profissional aquele cuja função, remunerada e habitual compreenda a busca ou documentação de informações inclusive fotograficamente, a redação da matéria a ser publicada, contenha ou não comentários, a revisão da matéria quando já composta tipograficamente", etc., etc.

Certo é, portanto, que a nova lei, expressamente, considerou o revisor como jornalista, incluindo-o no benefício da imunidade fiscal especial criada em favor da classe.

E foi em atenção à definição dêsse diploma legal que o Supremo Tribunal Federal, em caso semelhante, deu provimento ao recurso ordinário interposto contra a decisão proferida por esta Câmara, em 16 de setembro de 1958, no Agravo de Petição nº 9.436.

Essas as razões em virtude das quais confirmam o Tribunal a sentença recorrida, nos limites em que ela deferiu a segurança impetrada.

Rio de Janeiro, 21 de setembro de 1959.  
— JOÃO COELHO BRANCO, Presidente. e  
Relator. — ELMANO CRUZ. — PAULO  
ALONSO.

Ciente.

Rio, 8 de outubro de 1959. — MAURÍCIO  
EDUARDO RABELLO.

Registrado em 24-11-1959.



## *Visita do Presidente da República ao Reembolsável da Associação dos Servidores Civis*

SENHOR PRESIDENTE :

Ao convidá-lo, em nome da Associação dos Servidores Civis do Brasil, para neste momento descerrar a bandeira que cobre o retrato de Vossa Excelência, para sua inauguração, permita-nos fazer esta breve alocução em que, mais uma vez, digamos, de viva voz, da nossa satisfação em receber a visita do "Funcionário Público nº 1" na qual fazemos mais uma prestação de contas, do mandato que nos foi outorgado de entidade de colaboração com o Estado, completando as atividades e atribuições das outras duas entidades de assistência e defesa dos servidores públicos — o I.P.A.S.E. e o D.A.S.P. — cujas diretorias aqui estão também para festejar, em conjunto com a A.S.C.B. à Vossa Excelência e a sua grande obra governamental.

Realmente Senhor Presidente, a atividade a que nos propusemos aqui, de vender o melhor e o mais barato, sem aumento e sem juros, à classe a que servimos, instalada sem nenhum auxílio governamental, nem para compra destes 2.500 m2 onde estamos, nem para sua armação, nem para sua estocagem e manutenção, constitue efetivamente uma tarefa ingente de colaboração com o Estado, que neste setor a executa com sacrifícios nas suas três Forças Armadas.

Nos setores de férias, com a Colônia de Férias de Petrópolis e a Marítima em composição; na da cultura com a Biblioteca Castro Alves, nos cursos extra-escolares e no maternal, no jardim de infância, no primário e no ginásio do nosso colégio de Botafogo; na praça de esportes, nos nossos restaurantes, na assistência jurídica, no funeral e no seguro de vida, que visa completar a previdência governamental, e sem dar outros detalhes desta obra queremos ressaltar o constante trabalho de manter o equilíbrio sadio da classe defendendo-lhe as justas aspirações e conduzindo-a pelos caminhos da ordem e da disciplina.

Falta, entretanto, realizar alguns setores Senhor Presidente: A disseminação das sedes pelos Estados e aquela para qual Vossa Excelência já mandou dar o terreno, o que até agora não foi cumprido... Brasília. Desejávamos já estar na nova Capital para recepcionar com a nossa assistência social e recreativa os colegas que lá chegassem.

Há também um setor que ainda não vencemos. Já começamos e retrocedemos — o dos gêneros alimentícios. Apesar de possuímos neste local um armazém com três frigoríficos e demais instalações para apresentarmos

um reembolsável de gêneros alimentícios, não conseguimos, talvez por nossa culpa, entusiasmar os órgãos próprios do governo a aqui se instalarem gratuitamente para esta prestação de serviços, como nos faltam recursos financeiros para nos abalancarmos diretamente a tal execução comercial.

Somos novamente muito gratos a Vossa Excelência pela compreensão dos nossos problemas, e de forma especial queremos agradecer a circular da Presidência da República que houve por bem mandar expedir a tôdas as repartições determinando abreviar as delongas no pagamento das consignações em fôlha averbadas pelo funcionalismo a nosso favor pelas mensalidades sociais, seguro de vida, férias a crédito e compras neste Reembolsável e nos seus dois postos filiais.

Somos gratos ainda a Vossa Excelência pela reiteração do interesse nesse mesmo assunto, da cobrança as repartições das consignações em fôlha dado a que a Circular não operou os efeitos totais a que se destinou, indicando ao Banco do Brasil e nosso apêlo para a operação bancária de adiantamento daquelas importâncias recolhidas pelas repartições e não entregues a A.S.C.B. para satisfação dos seus compromissos sociais e comerciais.

Presidente JUSCELINO: Como funcionários compreendemos e colaboramos diretamente nas metas de seu programa de governo — Furnas, Três Marias, Indústria automobilística e Naval, Obras contra as Sêcas, Rodoviárias e Brasília, a obra do século onde no próximo dia 28 de outubro, comemoraremos a efeméride do Servido Público — Brasília, realidade que só nos foi possível dada a sua determinação heróica e capacidade criadora.

Se não nos falhar, o engenho e arte, essa comemoração será realizada na sede que ainda iremos construir.

Mas, antes disso Senhor Presidente contamos ainda com a visita de Vossa Excelência à nossa Colônia de Férias, que costumamos chamar de nosso cartão de visita.

Senhor Presidente a bandeira da A.S.C.B. que neste instante solicito retirar, mostrará o retrato de Vossa Excelência no instante histórico para nós, em que o Presidente do Conselho Deliberativo, Ministro JOAQUIM HENRIQUE COUTINHO colocava o emblema de ouro da A.S.C.B. significativo da sua benemerência — retrato que neste local ficará como os outros que já estão afixados, para demonstrar a todos o nosso agradecimento e admiração.

Muito obrigado Senhor Presidente JUSCELINO KUBITSCHKE DE OLIVEIRA.

*Discurso proferido no Reembolsável da Associação dos Servidores Cíveis do Brasil pelo Presidente da República, DR. JUSCELINO KUBITSCHKE, em resposta ao discurso do Presidente da A.S.C.B., DR. IBANY RIBEIRO, em 17 de novembro de 1959.*

A princípio havia muita gente que criticava o Presidente por visitar pessoalmente tudo aquilo que representava, ou esforço próprio do Governo, ou colaboração da iniciativa particular. Mas a medida que eu ia reprodu-



zindo, repetindo as minhas visitas e viagens, ia formando dentro dos meus olhos, da minha compreensão e de meu coração, uma imagem perfeita do esforço, do sacrifício e da imensa colaboração que os brasileiros vêm prestando a obra do Governo no sentido de acelerarmos a marcha e do engrandecimento de nossa Pátria.

Esta visita que ora faço aqui a esta grande Associação veio me revelar aspectos verdadeiramente surpreendentes para mim; já sabia, já conhecia, já havia lido, mas só com os olhos a gente pode sentir realmente o esforço e a grandeza de empreendimentos como este. Aqui estou portanto para congratular-me com os funcionários públicos do Brasil, associados a este empreendimento, pela notável obra que aqui se realiza e especialmente com a sua eficiente e dinâmica administração. E quero neste momento declarar, que darei o mais decidido apoio a todas as iniciativas que acabam de ser aqui citadas, entre as quais a da construção da nova sede em Brasília, e a outra a de facilitar e a de apoiar o movimento para se estabelecer nesta Associação também o Reembolsável para Gêneros Alimentícios. Não sei qual a providência que vou assentar, mas convidado desde logo o ilustre Presidente para comparecer ao meu Gabinete levando-me as sugestões, que porei imediatamente em execução.

Com estas rápidas palavras, nas quais eu hipoteco a minha integral solidariedade a esta instituição e à sua dinâmica administração, eu deixo aqui os votos para que Associações desta natureza se desenvolvam no Brasil, para facilitar a vida da classe do funcionalismo público, que constitui, ela própria, a máquina do Governo e portanto o próprio Governo.

E' com a maior alegria portanto que eu agradeço esta homenagem que me acabam de prestar e hipoteco a minha integral solidariedade ao agradecimento desta instituição.

## O Centenário da “Origem das Espécies”

ALFREDO BALTHAZAR DA SILVEIRA

MANIFESTANDO sempre — “*coram Deo et populo*” — as minhas convicções religiosas, tenho de analisar todos os assuntos, entregues ao meu desvalioso pronunciamento, dentro dos princípios cristãos, em me servindo dêles como dos faróis se utilizam os nautas, através de extensos mares, que os levarão ao pôrto almejado. E a origem da vida humana vem torturando todos aquêles que, guiados por diversas correntes filosóficas, cuidam de investigar o aparecimento do homem sôbre a terra — “*nudus in nuda terra*” — como se expressou PLÍNIO — e o seu conseqüente progresso; assim, ARISTÓTELES — “ô preceptor do gênero humano” — segundo o juízo dos árabes — entendia que o mundo estava cheio de almas, as quais carregavam serrentes de outras vidas.

VIRGÍLIO descreveu, nas “Georgicas”, o nascimento de abelhas num flanco de um touro morto, em se originando, então, o aforismo; *corruptio unius, generatio alterius*, apadrinhado pelo poeta das “Metamorfoses”, para quem vários animais surgiram das camadas do lodo, deixadas pelo dilúvio universal.

LUCRÉCIO, impellido pelo ateísmo, que palpita no “*De rerum natuta*” opinava que “as chuvas e os quentes vapores do sol geravam vários animais”, portanto, não causaria suprêsas a doutrina, externada no século XVI por VAN HELMONT, mas não comprovada, concernente à geração espontânea de ratos e sapos.

FRANCESCO REDI — conceituado naturalista italiano do século XVII e descobridor do ácaro da sarna — é o autor de um livro — “*Geração dos Insetos*”, no qual desenvolveu o “*omne vivum ex vivo*”, princípio ignorado por muitos filósofos cristãos e que, ulteriormente, alcançaria triunfo completo, devido às pesquisas de sábios naturalistas e resoluções de vários congressos.

Não se pode silenciar acêrca de “*Paradis e Lost*” — em que a imaginação do grande bardo britânico traçou a criação do mundo com um entusiasmo acentuadamente latino, e cuja repercussão no mundo cristão foi notável, publicado em 1667, ou seja, no mesmo ano em que se divulgaram as idéias de FRANCESCO REDI.

Porém, no ano de 1858, tornou-se conhecida a obra de CHARLES DARWIN — intitulada “*A Origem das Espécies*” — sôbre a qual o DR. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO — talentoso e culto — publicou um valioso estudo, merecedor da leitura atenta dos que não querem conservar-se acorrentados ao detestável comodismo, praticado por muita gente.



Creio que ALEXANDRE HUMBOLDT ao considera o problema da origem da vida "*o mistério dos mistérios*" não se parificou aos exagerados; não e não, uma vez que as teorias científicas, para merecerem absoluta credibilidade, carecem, certamente, de seguros alicerces, que hão de resistir às setas das críticas.

Se o transformismo, preconizado por DARWIN, atraiu muitos adeptos, saídos, na sua grande maioria, das hostes anticlericais, que se rejubilavam com a achada de elementos capazes de explicar, satisfatoriamente, a maneira da transmissão da vida, não faltavam vozes autorizadas para condenar a geração espontânea e desaprovar, outrossim, a transformação dos símios nos homens, espalhados em todo o universo.

HUXLEY — o padrinho do "*Bathybius Haechielu*" não trepidou em confessar, depois de sérios estudos, a céu aberto, que o "*Bathybius*" não era um verdadeiro protoplasma, dotado de vida, nem o resultado de geração espontânea, adiantando, ainda, que a ciência não dispõe de meio algum para formar opinião acerca do princípio da vida, em se admitindo, apenas, meras conjecturas, destituídas de caráter científico".

Concludentes foram as experiências de PASTEUR — um dos maiores beifeitores da humanidade, sempre ansiosa por melhorar:

a) a geração espontânea é inadmissível ante a Ciência;

b) o monogenismo — sistema que reconhece um mesmo tronco para o gênero humano — tem de prevalecer sobre o poligenismo, que aceita várias origens da espécie humana; e, em prol do monogenismo, já se manifestara VOLTAIRE: "Il n'est permis qu'à un aveugle de douter que les blancs, les nègres, les albinos, les hottentots, les lapons, les chinois, les américains soient des races entièrement différentes". POUCHET — conceituado chefe de clínica médica num afamado hospital da cidade de Rouen, que está a lembrar, de continuo, o sacrifício de JEANNE D'ARC — hoje canonizada — acreditava haver observado um caso de abiogênese; entretanto, PASTEUR contraditou-lhe a asserção, em lhe negando validade científica.

"C'était à la fin du second empire, tout le monde avait les yeux fixés sur son laboratoire, et, quand on connut le résultat, ce fut un soupir de soulagement pour tous les chrétiens, comme si de ces appareils de chimie il venait de sortir une démonstration matérielle et définitive de l'existence de Dieu". (La Creation — RENÉ MECAIGNE — p. 69). Não alcançaria, também, entrada nos círculos eruditos, o célebre "Eozoon" do Canadá; e, segundo depõe M. BAYLE — conceituado professor de Mineralogia, "ayant examiné ce grossier quadrillage incrusté de serpentine, qui reproduisait une mauve marine, il s'écria; "Ce n'est pas l'Eogan canadense, c'est l'Eogan canardense". Et la discussion se termina dans un éclat de rire générale. Le Bathybius ent à peu près le même sort, c'était une pure invention du naturaliste anglais HUXLEY, qui reconnut d'ailleurs sa méprise, et l'avoua lui-même de bonnegrace ("ibidem, pg. 70).

As experiências de PASTEUR, asseverou FLOURENS, — são decisivas e não admitem controvérsias; e idêntica foi a manifestação da Academia de



Ciências em 1858. "Os fatos observados por PASTEUR e contestados por POUCHET, JOLY e MUSSET, são da mais perfeita exatidão". Vale evocar GUIZOT: "L'homme n'est pas venu par les générations pontanées, c'est-à-dire par une force cretatrice et organisatrice inhérente à la matiele — L'observatins scientifique renverse tous les jours plus évidemment cette hypothèse, impossible d'ailleurs à admettre, pour expliquer, l'apparition sur le terre de l'homme complet en état d'yvivre".

E, passados alguns anos de profícua operosidade, PASTEUR dizia: "Voilà bientôt vingt années que je poursuis, sans la trouver, la recherche de la vie sans une vie antérieure, semblable". A geração espontânea, depois dos estudos de PASTEUR, é um mito, em se tornando aceitas pelos doutos os seguintes princípios — "*omne vivum ex vivo*" — "todo o ser vivo descende de outro ser vivo" — "*omnis cellula ex cellula*" — "tôda célula dimana de outra célula" — "*omnis nucleus ex nucleo*" — "todo o núcleo promana de outro núcleo" — portanto, merecem apoio as sentenças de VIRCHOW: "a criação espontânea — não são sômente os teólogos que a repelem, são também os sábios — e de TYNDALL —" não há na ciência experimental uma conclusão mais certa do que esta — a geração espontânea é uma fábula!

Fracassaram, inteiramente, as comunicações de JOSEPH BURKE — físico inglês — no tocante à criação de seres vivos pela ação do rádio; e êle, nobremente, confessou o seu engano, agindo como homem que buscava a verdade, no seu gabinete de pesquisas, e não a encontrando, não perseverava no engano.

STEPHANE LEDUC, docente da Escola Médica de Nantes, no correr do ano de 1906, imaginou a possibilidades das cédulas artificiais realizaram muitas funções de vida; membros do Instituto de França consideraram as suas descobertas "*une contrefaçon de la vie*", "*un calembour de la vie*" ... e êle calou-se.

Os últimos defensores da "*heterogenia*", isto é, da geração espontânea, limitam-se hoje, adverte SENDERENS, citado pelo PADRE DR. OLYMPIO DE CASTRO, a advogar a produção autogona de um simples "*mucus antorphus*", de uma matéria primordial, sem estrutura e sem órgãos... — À cata de uma transição, debalde procurada, do inorgânico para o orgânico, da evolução cósmica de LAPLACE para a evolução biológica de LAMARCH e DARWIN"; no entanto, suas considerações não obtêm a anuência dos sábios e dos teólogos, sendo, apenas, armas de oposição à doutrina da Igreja Católica, — parificadas, certamente, ao dardo do velho PRIAMO — "*telum imbellè sine ictu*" — "na luta contra PIRRO.

Se predominasse a geração espontânea, alcunhada por NEGUERULA "produção espontânea" — o poder divino seria banido das cogitações humanas e a ordem no mundo celeste não teria explicação convincente; as leis da Hereditariedade não alcançariam o apoio dos entendidos; o livre arbítrio tomar-se-ia ilusório, porque a matéria não transmitiria as faculdades da alma e observar-se-ia uma raça de brutos.



Impõe-se a recordação do juízo do PADRE ARMANDO GUERRAZI — “A geração espontânea, como tese materialista, é falsa filosoficamente, porque seria o menos produzindo o mais, a matéria inorgânica, sem vida, a dar a vida que não tem; o efeito superior à causa. No sentido espiritualista, em se admitindo que Deus haja unido certas virtudes à matéria, é possível em si, mas de fato ela não existe”. “E’ falsa cientificamente. Pois não há nenhum fato que a abone, como luminosamente demonstrou PASTEUR, perante a Academia. Sempre lhe apontou quaisquer defeitos nas experiências... Em biologia, geração espontânea é letra morta (“O Transformismo” — p. 5).

Repelida a tese da geração espontânea, em face da esmagadora argumentação de PASTEUR, aceita por cientistas de prol, outra questão importante reclama solução dos estudiosos e dos crentes, e é a seguinte — “é para ser reconhecido o transformismo universal ateu, também conhecido por evolucionismo materialista”? Não desconheço a excelente alocução de J. B. DUMAS ao empossar-se numa poltrona da Academia Francesa: “La science ne sait rien de la nature et de l'origine de cette vie qui se transmet mystérieusement de générations en générations depuis son apparition sur la terre; d'où elle vient, la science l'ignore; où va la vie, la science ne le sait pas, et, quand on affirme le contraire en son nom, on lui prête un langage qu'elle a le de voir, de desavouer”. LAMARCK — anterior à DARWIN — diante de certas dificuldades no respectivo à classificação de animais, entendeu de classificá-los como conseqüências de demoradas transformações, acumuladas durante extensos periodos de tempos e com a cooperação das influências do meio em que jaziam.

Reproduzindo o pensamento de CICERO: “na natureza, existe uma força tão grande que um homem só deseja assemelhar-se a outro homem e a formiga com a formiga” —; recordando a observação de SÃO TOMÉ DE AQUINO: “Cada ser tem o desejo natural de conservar seu ser, ora, não se conservaria se se transmudasse em outro” — CHAUFARD (Lavie), aludido pelo CÔNEGO OLYMPIO DE CASTRO — pontifica: “O espetáculo de uma finalidade imanente que o homem divisa em todo o seu ser, encontra-se em todos os graus da ordem vivente. Todo o animal, todo o ser organizado, até o vegetal possuem um fim próprio. Nada vive senão com a condição de tender para um fim. O fim é a coroa e a razão da instituição vigente; e à medida que esta instituição se eleva, o fim que a domina aparece mais brilhante”.

Nós, que acreditamos ser a pessoa constituída — por um corpo e uma alma, somos compelidos, pela fidelidade à nossa fé, a rejeitar, a pé quêdo, a origem simiesca do homem; não e não, pois, o nascimento dos indivíduos, se é presidido por leis biológicas, não dispensa a colaboração divina, de modo que o próprio DARWIN não se dignou de declarar: “A questão, se existe um Criador do mundo, — foi afirmada pelos maiores espíritos que jamais existiram”.

“Os seres animados não poderiam ter produzido por si mesmos as suas forças vitais, porque ninguém logra dar o que não tem. Embora imagi-



nássemos tôdas as forças físicas ou químicas, elas não faziam uma força vital e sobretudo uma força pensante. E' pois a causa primeira, isto é, Deus quem cria as forças".

São da autoria de GAUTRY — conhecido transformista — os juízos acima enumerados, dos quais não divergem os conceitos de WALLACE — tido como a segunda coluna do transformismo: "as grandes leis, que governam o mundo material, foram insuficientes para produzirem os homens; ademais, tôdas as investigações, empreendidas com honestidade, que não podemos negar aos nossos adversários, não apresentaram o animal, do qual surgisse o homem de qualquer época.

Não conheço qualquer resposto convincente ao repto de BLANCHARD — "hoje, mais do que nunca, renovo o meu apêlo — "mostrem-me um exemplo de transformação de uma espécie"; e HAECKEL — apelidado "*zoólogo infame*" — não obstante haver garantido ter verificado 22 transformações, viu-se contraditado por WIRCHOW, para quem "elas (transformações) se fundavam em sonhos; por AGASSIZ, que as julgou *futilidade incrível*; por BRASS e GEMELLI e outros eruditos.

"Si toutes les espèces, ponderava CUVIER, descendent d'autres espèces antérieures par des transitions graduelles presque insensibles, comment se fait-il que nous ne trouvions pas partout d'innombrables formes transitaires?

No Congresso de Moscou, reunido em 1892, WIRCHOW, com a sua autoridade, afirmou: "todos os trabalhos, realizados com o fim de achar a continuidade no desenvolvimento progressivo do homem tem sido improficuos, e não existe o "pro-anthropos", não existe o homem-macaco, de sorte que a cadeia intermediária entre o macaco e o homem tornou-se um fantasma e nunca se positivaram diferenças entre os homens de qualquer época. E BOULE, por seu turno, abordado em informações, lembrava que se deparava então, (1892) um abismo intransponível entre os melhores símios, como o chimpanzé e os mais atrasados homens da Austrália.

E, no Congresso Zoológico Internacional de BERLIM, ouviu-se a palavra do Professor BRANCO — Diretor do Instituto Zoológico — Palenteológico da Universidade de Berlim, segundo o qual — "O homem apresenta-se-nos à vista como um verdadeiro homem novo (*homo novus*) na História do Mundo e não como um descendente de outras espécies".

Devo mencionar a resolução, adotada pelo Congresso Universal das Raças — suas assentadas efetuaram-se em Londres no ano de 1911 — "Passou como opinião geral do Congresso que não há; raças superiores e inferiores, sim raças adiantadas e atrasadas. As diferenças entre as raças no ponto de vista físico, moral e intelectual pensa a maioria do Congresso que são devidas às influências do meio físico, às condições sociais, sob as quais tem vivido as raças atrasadas do outro continente" (apud Dr. J. B. DE LACERDA — delegado brasileiro àquele Congresso).

Não ignoro que o ABADÉ DE BROGLIE escreveu em 1892: "Nem a aparição sucessiva de tipos nem o seu encadeamento estão em oposição com o ensino da Igreja, e o próprio transformismo, sob a forma que lhe deu



DARWIN, tem direito de cidade nas escolas católicas". Na magistral Encíclica — "*Humani Generis*" (12-8-1950) o inesquecível PAPA PIO XII firmou os seguintes princípios "O Magistério da Igreja não proíbe que, em conformidade com o atual estado das ciências e da teologia sejam objeto de pesquisas e de discussões, por parte dos competentes em ambos os campos, a doutrina do evolucionismo, enquanto ela investiga a origem do corpo humano, que proviria de matéria orgânica preexistente (a fé católica nos obriga a professar que as almas são criadas imediatamente por Deus). Isto, porém, dev ser feito de tal maneira, que as razões das duas opiniões, isto é, da que é favorável e da que é contrária ao evolucionismo, sejam ponderadas e julgadas com a necessária seriedade, moderação, justa medida, e contanto que todos estejam dispostos a se sujeitarem ao juízo da Igreja, à qual Cristo confiou o ofício de interpretar autenticamente a S. Escritura e de defender os dogmas da fé (C F. Alocução Pontifícia aos membros da Academia de Ciências — 30-11-1941). "Quanto, porém, à outra hipótese, isto é, ao poligenismo, os filhos da Igreja não gozam, de modo algum, da mesma liberdade, pois os fiéis não podem abraçar uma opinião, cujos fautores ensinam que depois de Adão existiram nesta terra verdadeiros homens que não tiveram origem, por via da geração natural do mesmo Adão, progenitor de todos os homens, ou então que Adão representa um conjunto de muitos progenitores".

(Documentos Pontifícios — nº 62 — Editôra Vozes — p. 20 e 21 —1951). Devo citar pontos estabelecidos pelo ilustrado PADRE FRANCISCO LEME LOPES, S. J. — cuja competência tôdas reconhecem: "O pensamento cristão não admite de modo algum: 1º o evolucionismo ponteísta, que sujeita o próprio Deus, ser imutável, à evolução; 2º) o transformismo ateu, não por ser transformismo, mas por ser ateu — da mesma forma que rejeita um fixismo ateu; 3º) o transformismo agnóstico, não por ser transformismo, mas por ser agnóstico, da mesma sorte que rejeita o fixismo agnóstico; 4º) o transformismo antropológico integral, psicosomático e isto não só quanto ao fato, mas também quanto à mera possibilidade, pois no homem cumpre reconhecer um princípio espiritual, que, por não ter composição de matéria, não pode ser sujeito a transformações substanciais (o espírito ou sempre existiu ou começa do nada). Quer dizer: é metafisicamente impossível que o homem inteiro pudesse proceder exclusivamente da evolução da matéria. Nem Deus o poderia fazer. "A fé católica nos obriga a professar que as almas são criadas imediatamente por Deus".

O pensamento cristão não impõe nem proíbe: 1º) o fixismo teísta; 2º) o transformismo teísta ou criacionista, não referente ao homem. Quanto ao transformismo teísta antropológico cumpre distinguir: a) o transformismo teísta antropológico, psicosomático, como já dissemos, não se pode admitir, quanto ao fato, nem mesmo quanto à mera possibilidade; b) quanto ao transformismo teísta antropológico, meramente somático, cumpre distinguir a questão do fato e a questão da possibilidade; c) quanto à questão da possibilidade, há liberdade de opinião para os filósofos cristãos; d) quanto a questão do fato, cumpre afirmar a unidade do gênero humano post-adâmico — o poligenismo post-adamítico é inaceitável para o católico pela repercussão



teológico nos dogmas da universalidade do pecado original e da universalidade da Redenção quanto aos descendentes de Adão" (Separata da Revista Verbum — tomo XII — Fax 1 — Março de 1955 — p. 11).

O livro, que me inspirou um modesto, mas sincero depoimento, é bem documentado e escrito um estilo escorreito; e fiel aos ensinamentos cristãos, bem que me reconheça pecador, li, com muito agrado, as observações nêlê estabelecidas, sentindo não acompanhar, inteiramente, o seu culto autor.

"Perdura no entanto o mistério da vida, embora saiba o homem há séculos que é simples o mecanismo para desvendá-lo", p. 51); ora, se todos conhecem a transmissão da vida, em consequência da união de indivíduos de sexo diverso, é indubitável, contudo, que certos fatores podem influir no melhoramento da raça humana, tais como a nutrição, o clima, a ginástica, sem lhe alterar a espécie, que, no campo biológico, foi conceituada por SORTAIS, "uma coleção de indivíduos que tem um certo número de qualidades comuns e essenciais, indefinidamente transmissíveis pela geração".

DARWIN não foi um ateu arrogante; e, destarte, — quando apareceram restrições às suas doutrinas, não se pejou de afirmar: "Há certa grandeza em considerar a vida, com tôdas as suas propriedades, como dada primitivamente pelo Criador a um pequeno número de formas ou mesmo à uma só forma".

E no magnífico livro, ora estudado, enxerga-se: "E frisa DARWIN, após citar pela terceira vez as cavernas do Brasil, que "é preciso não esquecer que, pela minha teoria, tôdas as espécies do mesmo gênero descendem de uma espécie única"; logo, sem apeguenar publicistas, principalmente do tomo de DARWIN, por estarem em situação antagônica àquela em que estou situado, louvo o trabalho do DR. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO — repositório de sólidos conhecimentos, bem que me não sobre autoridade para ser crítico, pois "*nosso me ipsum*".



## *Livros e idéias de Castro e Silva*

CASTRO E SILVA

O Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), pelo seu Serviço de Documentação, vem publicando uma série, valiosa e interessante, de livros que enriquecem, de conhecimentos e conceitos novos, as bibliotecas dos estudiosos. Graças à dedicação e inteligência do Sr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELO, Diretor do Serviço de Documentação daquele setor do serviço público, tivemos a oportunidade de comemorar condignamente o centenário de DARWIN. O seu livro "*O Centenário da Origem das Espécies — 1859-1959*" é bem a demonstração de como está presente aos fatos universais e de como se interessa pela sua maior divulgação nos momentos oportunos. O seu estudo a respeito daquele evolucionista que, no tempo, arrostou a incompreensão e os ódios de muitos, porque procurou desvendar a descendência do homem, no seu "*The descent of man*" e afirmava que "se os fatos da Evolução eram verdadeiros, se aplicavam também ao homem", aquêle seu estudo é a prova segura de um argumentista exímio, que pega o problema e vai equacioná-lo detidamente, para dissecá-lo em todos os seus pormenores, às conclusões finais. Trabalho bem urdido, fartamente documentado, cheio de conceitos e argumentos próprios, o A. conclui que a teoria de DARWIN é "uma mensagem de otimismo e fé no aperfeiçoamento humano".

\* \* \*

Num desejo de vulgarização dos homens públicos que se constituíram paradigmas dos administradores brasileiros, o D.A.S.P. nos dá uma excelente biografia do "*Regente Feijó*", de ALFREDO BALTAZAR DA SILVEIRA. Nenhum serviço poderia ser melhor prestado às gerações que surgem, que êsse de travar conhecimento com os homens do passado, que, com tão grande amor a Pátria, trabalharam para que ela se tornasse cada vez maior e mais digna. FEIJÓ foi quem, no dizer de OLIVEIRA VIANA, "assentou, afinal, sobre bases permanentes, a unidade nacional". TEÓFILO OTTONI o apelidara de "O Cavaignac de Batina" e êle, independente e altivo, forte e desassombrado, enfrentou os poderosos e imprimiu à vida brasileira, naqueles momentos de dúvidas e entrechoques pela formação de uma Pátria, um seguro norteamento, que a levou à vitória. Patriota dos mais puros, nacionalista dos mais combatentes, FEIJÓ foi o fundador do nosso poder civil e "quem estabeleceu em nossa Pátria o prestígio da autoridade e da lei". E foi quem, no dizer ainda de OLIVEIRA VIANA, "deu à nacionalidade a sua integração atual". Nenhum serviço mais patriótico poderia prestar o D.A.S.P., que êsse, de difusão dos valores, dos homens públicos, dos



administradores sinceros e honestos, para um maior conhecimento dos novos, que chegam, com fome de idéias e de princípios, nessa ânsia incontida de também trabalhar pelo Brasil.

\* \* \*

E corroborando as minhas últimas palavras sobre FEIJÓ, temos que nos referir a um môço, que me não conhece talvez, apesar de sermos da mesma Paraíba, que se vem destacando nessa nova geração, pelos seus conhecimentos sociológicos aplicados à região nordestina, tão nossa conhecida. Quero referir-me a CELSO FURTADO, que escreveu a "*Perspectiva da Economia Brasileira*", para a coleção "Ensaaios Administrativos", do D.A.S.P.

O trabalho, apesar de pequeno, na sua forma, é uma síntese impressionante de acuidade dos problemas econômicos, que nos afligem. Vindo desde a "heterogeneidade da economia brasileira", o jovem sociólogo paraibano aborda todo êsse intricado, todo êsse aranzel de desequilíbrio e de erros que têm concorrido para o retardamento de nossa verdadeira emancipação econômica.

Apaixonado pela região nordestina, fêz dessa área o seu maior campo de estudo, porque ligado a ela, igual a mim, pelos laços biológicos de nascimento. E mais ainda, porque sentimos que o nosso Nordeste tem figurado nas cogitações dos administradores como um deserto, apenas, uma área pobre e ternamente subdesenvolvida. Mas o Nordeste não é somente aquele quadro aterrador de secas e retirantes, não, o Nordeste é uma zona de fartura e grandeza econômica, que espera, que aguarda somente a boa vontade e o maior patriotismo dos homens públicos brasileiros. E êle afirma que "o mais importante é instalar a população migratória", é "aumentar a oferta de alimentos e torná-la mais elástica", e é repetindo essas verdades, que se debruça num ligeiro e breve ensaio sobre a "economia brasileira". O D.A.S.P. difundindo essas monografias, escritas com êsse calor de fazer algo pelo Brasil, sem demagogia e sem verbalismos, está, em verdade, prestando relevantes serviços à Nação e dando oportunidade a quantos que pretendem externar as suas idéias e não conseguem estereotipá-las. CELSO FURTADO é, pois, um exemplo de trabalho e inteligência a serviço do Brasil e ainda uma demonstração cabal de que "juventude transviada" é apenas a consequência da falta de ocupação de muitos, que se deixam ficar, por aí, recheados de dinheiro, e imprestabilizando-se para si e para a coletividade.

\* \* \*

Sob o título de "Aquarela do Brasil", o D.A.S.P. dá à publicidade o discurso do Sr. ASSIS CHATEAUBRIAND, ao tomar posse na "Academia Brasileira de Letras", assumindo a cadeira anteriormente ocupada por GETÚLIO VARGAS.

Êsse discurso já o havia lido, transcrito nos jornais, e mereceu a minha cuidadosa leitura, pelo muito que devia conter, do biografado, da sua época, dos fatos ocorridos e da sua pluridimensionalidade, na política, nas letras,



na sociedade brasileira. VARGAS é aí retratado em corpo inteiro, com aquelas tintas fortes e ousadas que o A. sabe misturar para o apuro dos seus traços.

Assim, comentando ligeiramente êsses livros, porque êste trabalho não me permite maiores aprofundamentos, felicito a direção do D.A.S.P., que encontrou no Sr. BANDEIRA DE MELLO um fino orientador para o seu Serviço de Documentação. Precisamos tornar conhecidos os nossos valores, do passado ou do presente, para que possamos caminhar melhor, corrigindo erros, erradicando defeitos e cumprindo, com maior vitalidade, a missão cultural e administrativa que foi destinada, neste Continente, às gerações brasileiras.

\* \* \*

A "Saraiva" me manda, de MÁRIO DA SILVA BRITO, a "*História do Modernismo Brasileiro*", onde se estuda, com brilhantismo invulgar, a fase marcante de nossa evolução literária. O trabalho se desenvolve dentro de uma esquematização bem traçada, onde, a par de uma linguagem primorosa e viva, acompanhamos desde "as coordenadas do século XX" até "as afirmações modernistas em 1921". Êsse ano é apenas uma etapa, o início da revisão do nosso passado, a morte de PERI, PERI como um "símbolo dessa época vencida". TASSO DA SILVEIRA escreveu, há muito, um trabalho nesse sentido, mas o de agora, de MÁRIO BRITO, mais atual e mais denso, retrata o esforço de uma geração em querendo marchar à procura de horizontes novos, mais reais, mais imediatos, mais nossos.

Ê não sômente o modernismo, no seu lado literário, mas os "antecedentes da semana de arte moderna" são tratados com carinho e compreensão, nesse livro que a "Saraiva" dedicou àqueles que se interessam realmente pelas coisas do espírito.

\* \* \*

Numa 3ª edição, surge o volume de FRANCISCO DA SILVEIRA BUENO, "*Estudos de Filologia Portuguesa*", que bem revela o mestre da língua, afeito às suas sutilezas, estudando-a historicamente, para situá-la e engrandecê-la, nesta hora em que aprendemos a escrever através de portarias ministeriais, nem sempre fiéis à verdade histórica. O livro do professor SILVEIRA BUENO é assaz valioso e representa o esforço de um estudioso que, com o seu trabalho e amor à língua, dá ao Brasil algo de substancial para a formação do intelecto dos seus filhos.

\* \* \*

Ampliando a sua "legislação brasileira", a "Saraiva" publicou a Lei nº 3.470, de 28-11-58, que regula o "*Impôsto de Renda*". Trabalho dos mais interessantes e úteis, porque nos põe a par de uma legislação intrincada, êsse livro preenche as exigências, completando-se com as demais leis e decretos, intimamente ligados com essa vigorante. A "Saraiva", pois, sempre atenta a bem servir os seus milhares de leitores, lhes entrega êsse volume do "*Impôsto de Renda*", condensado de tudo que, com êle, se relaciona, para a sua mais perfeita atualização.

## COLABORAM NESTE NÚMERO

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO — Agente Fiscal do Imposto de Consumo, ex-Técnico de Administração do D.A.S.P. por concurso. ex-Diretor do Pessoal do Ministério da Fazenda. Cursos de Administração na *New York University*. Autor de várias obras especializadas como o "Manual dos Servidores do Estado", "Classificação de Cargos", "Manual de Promoções", "Princípios de Administração de Pessoal" e "Lições Práticas de Direito". Exerce atualmente a função de Chefe da Secção de Organização do Ministério da Fazenda.

J. LASSO DE LA VEGA — Secretário da Comissão Técnica nº 50, "Documentação", do Instituto Nacional de Nacionalización del Trabajo, Madrid; Doutor em Filosofia e Letras; Bacharel em Direito; Professor de Biblioteconomia da Faculdade de Filosofia de Madri, Diretor de Biblioteca da Universidade de Madri. O trabalho que a *Revista do Serviço Público* apresenta neste número foi publicado na *Revista de Artigos, Bibliotecas e Museu de Madri*.

ANSELMO MACIEIRA — Advogado e Economista. Autor de numerosos trabalhos divulgados na imprensa diária e periódico do país. Em 1956 prestou concurso ao cargo de Assessor Legislativo de Economia no Senado Federal, sendo aprovado com a nota máxima.

ARAÚJO CAVALCANTI — Técnico de Administração do D.A.S.P.; ex-Membro do Conselho Nacional de Pesquisas; ex-Diretor da Divisão de Organização e Orçamento do D.A.S.P.; ex-Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P.; Membro do Conselho Consultivo do Banco do Nordeste; do Conselho de Administração do I.B.A.M. e do Conselho Deliberativo da A.B.M.; Chefe da Assessoria Técnica do V Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros; Secretário-Geral do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. Membro da C.R.I.F.A.