



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 XXII

JULHO - 1959

VOL. 84 - N.º 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

Regulamentação das leis incompletas	3
---	---

HISTÓRIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO BRASIL

D. João VI e a Administração Pública Brasileira — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes	5
--	---

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Metodologia da documentação — Fenelon Silva	23
---	----

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Congresso Internacional de Ciências Administrativas	31
---	----

DOCUMENTÁRIO

Resultados e Perspectivas do Sistema de Cooperação Bilateral do Ponto IV — J. Guilherme de Aragão	34
---	----

COLABORAÇÃO

Brasília — a Grande Metrópole — Virgílio Domingues Filho	47
--	----

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOUTRINA

O Regime Jurídico da C.O.F.A.P. — A. Machado Paupério	53
---	----

I Seminário Interamericano de Direito Municipal — Yves de Oliveira	68
--	----

PARECERES

Consultor Geral da República

Aposentadoria com vencimentos integrais por moléstia grave do servidor que completou, em serviço, 70 anos de idade	80
--	----

Pág.

Salário de extranumerários fixados acima do limite estabelecido pela Lei n. 2.284, de 1954 80

Dispõe sobre transferência de servidor da Estrada de Ferro Leopoldina para o Conselho Nacional do Petróleo e sobre direitos dos empregados das estradas de ferro encampadas pela União 81

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Do direito de transferência para o serviço público federal, de ex-empregado da empréesa «A Manhã», incorporada ao patrimônio nacional 83

Caducidade do direito à reversão, com apoio na Lei n.º 171, de 1947 84

Improcedência da arguição de caducidade da autorização para pesquisa de minérios na Serra do Yacadigo, em Corumbá, Estado de Mato Grosso 85

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

Mensalistas da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios. A elas se estendem os diversos preceitos da Consolidação das Leis do Trabalho 87

Funcionário público — Se a decisão recorrida se apoiar em lei municipal, isso não abrira ensejo ao recurso extraordinário, que visa garantir a eficácia da lei federal 89

Recurso extraordinário. Estabilidade: seu desprovimento, quando inexistentes os seus alegados pressupostos 90

Tribunal Federal de Recursos

Empréstimo entre particular e Instituto de previdência social, visando à aquisição de apartamentos para residência. Indeferimento da pretensão 92

Pessoal de obras da União sujeito a lei de acidentes no trabalho 94

Tribunal Regional do Trabalho

A Tarefeiros não sujeitos a horários normal de 8 horas, nem ao comparecimento diário, não assiste direito à implementação do salário-mínimo 96

NOTAS

Comentário:

Ligeiras considerações acerca do artigo do Prof. Joaquim Pimenta sobre o Direito de Propriedade — Alfredo Balthazar da Silveira 98

Discurso do Senador Públío de Mello 103

A atuação do secretário-executivo do II Congresso Ibero-Americanano de Municípios 108

Publicações recebidas 109

Colaboraram neste número 111

A Regulamentação das Leis Incompletas

Dizia-se, há pouco, a propósito de certo projeto de lei oriundo do Executivo, que êste, reivindicando para si a faculdade de dispor em regulamento sobre a aplicação de determinadas medidas, estava tentando invadir a esfera de competência do Legislativo e devia ser contido em suas pretensões.

O episódio sugere alguns comentários que sem êle talvez parecessem ultrapassados.

A preocupação de dar às leis um grau de minúcia tal que as habilite à completa cobertura de tôdas as situações suscetíveis de ocorrerem na prática tem sido fonte de erros da maior gravidade. Jamais a sabedoria, a imaginação e o senso de previsão dos legisladores chegarão à perfeição de conceber e solucionar, antecipadamente, com acerto, todos os casos e problemas com os quais a lei terá de defrontar-se. Há na vida em sociedade certos impondráveis rebeldes a qualquer esforço de previsão, e certas formas de conflito e harmonia de interesses, cujos resultados se caracterizam pela impossibilidade de sua acomodação a fórmulas preconcebidas. A lei quanto mais completa pretende ser menos plasticidade apresenta e, portanto, mais difícil se torna ajustá-la às incessantes e por vêzes surpreendentes variações da realidade social.

É acentuado o descompasso entre a rapidez com que evoluem as sociedades modernas e a lentidão com que se processa a atualização dos textos legais. Para que êsse desajuste seja em parte compensado, o espírito humano concebeu as chamadas leis incompletas, isto é, leis que apenas estabelecem princípios e diretrizes gerais, deixando à administração a tarefa de suplementá-las através de regulamentos que lhes possibilitem a conveniente aplicação aos casos individuais.

Ao mesmo tempo que simplificam o processo de elaboração das leis e aliviam as comissões técnicas do Legislativo de uma considerável carga de trabalho, poupano-lhes tempo e calma para o

desempenho mais rápido e ordenado de suas atribuições, as leis incompletas ajudam a superar os inconvenientes próprios da instabilidade dos partidos políticos nas suas relações com o poder, e do próprio sistema de recrutamento das assembléias legislativas pelo sufrágio universal.

Hoje soa como imperdoável absurdo a afirmação de que através da elaboração das leis incompletas o Legislativo limita o exercício de suas prerrogativas constitucionais em favor do Executivo, cujos poderes seriam, assim, acrescidos.

Não há identidade de natureza entre a lei e o regulamento. Este é subordinado àquela, como instrumento preparatório de sua execução. Ao emitir-lo o Executivo atua na órbita constitucional que lhe foi demarcada, não podendo fugir ao espírito e à letra da lei a regulamentar. O que se dá é que a complexidade de certas leis impõe uma forma de execução que, embora mais difícil e elaborada, nem por isso adquire natureza peculiar ou transborda da esfera de competência normal do Executivo. Os poderes deste último não são em verdade acrescidos na regulamentação das leis incompletas, mas apenas utilizados no limite máximo do seu rendimento.

As leis incompletas, na sua exata significação, exprimem uma forma de colaboração entre o Legislativo e o Executivo, mediante a qual o primeiro, no pleno exercício de suas atribuições de elaborar a lei, recorre aos subsídios que o segundo lhe pode prestar pelo conhecimento direto, pormenorizado e constante que possui das situações práticas. Mas a citada colaboração, ainda que objetive a realização de uma obra comum, não confere aos colaboradores direitos iguais. O caráter secundário da participação do Executivo em relação ao Legislativo traduz-se na subordinação do regulamento à lei.

HISTÓRIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

DO BRASIL

D. João VI e a Administração Pública Brasileira

35 (81)

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

COM a transmigração da família real para o Brasil, operou-se grande mudança na administração pública brasileira. Como sede da monarquia portuguêsa que aqui se refugiava para não cair cativa dos exércitos franceses, precisava o Brasil dispor de melhor aparelhamento administrativo para os negócios internos que se tornavam, então, mais complexos e para as relações internacionais que daqui deveriam ser mantidas e que constituíam, para a antiga colônia, um campo de atividades inteiramente novo.

Essa grande transformação se processou, por assim dizer, de improviso, sem um plano amadurecido, através de atos com os quais se iam atendendo as mais prementes necessidades do governo e da administração e as mais instantes exigências da vida da corte. Disso dá bem uma idéia a variedade dos assuntos versados na legislação dos primeiros meses da permanência de D. João VI no Brasil. O exame dos documentos da época demonstra que, antes mesmo de se constituir o governo, o que só se verificou em março de 1808, fundava-se a escola médico-cirúrgica da Bahia, instituia-se uma aula pública de economia política e criava-se uma companhia de seguros.

Dir-se-á que tal ausência de plano encontra sua justificação no fato de ter sido a mudança da corte feita precipitadamente, ante o perigo iminente da invasão de Portugal pelos exércitos de BONAPARTE. Não teremos, entretanto, maior relutância em rejeitar essa explicação, se considerarmos que a transferência da monarquia portuguêsa para o Brasil vinha sendo prevista de longa data como solução para as dificuldades que Portugal enfrentava na Europa, em virtude da expansão do poderio das nações que com êle disputavam a posse das riquezas e o domínio do comércio internacional.

Sabe-se mesmo que a primeira sugestão no sentido da mudança da corte portuguêsa para o Brasil surgiu ao tempo de D. João III, aí pelos meados do século XVI, e foi apoiada por MARTIM AFONSO DE SOUSA, a quem o rei consultara a respeito. Ao que referem as crônicas, MARTIM AFONSO DE SOUSA teria dito, por essa ocasião, que «doidice seria viver um rei na dependência de seus vizinhos, podendo ser monarca de outro maior mundo».

Ainda no século XVI, o rei FELIPE II da Espanha, que aspirava ao trono de Portugal, no que era contrariado pelas pretensões da Duquesa de Bragança, propôs a esta última ceder-lhe o Brasil, onde seu marido, o Duque de Bragança poderia investir-se no título de rei. Tal proposta mereceu o

apoio do Cardeal D. HENRIQUE, então ocupante do trono Português, mas não chegou a concretizar-se.

Com o falecimento de D. HENRIQUE, foi aclamado rei o Prior de Crato, contra o qual se levantaram as armas do rei da Espanha. Ante a impossibilidade de uma resistência eficaz, pensou-se na transferência da corte para o Brasil, tendo-se para êsse fim aprestado uma esquadra que deveria partir do Tejo.

No reinado de D. João IV, estando em perigo a independência de Portugal, pensou o rei em abdicar a monarquia portuguesa em favor do seu filho TEODÓSIO, a fim de que êste, casando-se com uma princesa da França, conquistasse para sua pátria um poderoso aliado. D. João IV viria então para o Brasil edificar o seu reinado.

Por ocasião do terremoto de Lisboa, veio novamente à baila a transferência da corte para o Brasil, e, em 1762, quando essa cidade estêve ameaçada de invasão pelos espanhóis, a idéia começou a ser executada, e providências foram tomadas na previsão de que, a qualquer momento, o rei e a família real embarcariam para o Brasil.

Como se vê por êsses antecedentes históricos, houve bastante tempo para a elaboração de um plano administrativo a ser adotado na hipótese, que se afigurava cada vez mais inevitável, de se ver a coroa portuguesa obrigada a procurar refúgio nas terras do Brasil. Mesmo durante o período em que as relações entre Portugal e a França evoluíram para o seu ponto crítico, isto é, entre 1805 e 1807, a elaboração do aludido plano teria sido perfeitamente viável. Ainda assim não foi objeto de cogitações.

O fato é que ao chegar ao Brasil D. João VI não trazia um plano de administração e, ao que parece, não estava sequer com orientação firmada a respeito de certas medidas que deveriam ser tomadas, sem maiores delongas, para a adaptação da colônia ao seu novo papel de sede da monarquia.

Um de seus primeiros e mais significativos atos, o decreto de 28 de janeiro de 1808, que abriu os portos do Brasil a tôdas as nações amigas, lhe foi sugerido na Bahia. O próprio preâmbulo do ato em questão não deixa a respeito a menor dúvida. Nêle se contém êste trecho bastante expressivo :

«Atendendo à representação que fizestes subir a minha real presença sobre se achar interrompido e suspenso o comércio desta Capitania, com grave prejuízo dos meus vassalos e da minha Real Fazenda, em razão das críticas e públicas circunstâncias da Europa; e querendo dar sobre êste importante objeto alguma providência pronta e capaz de minorar tais danos; sou servido ordenar interina e provisoriamente, enquanto não consolido um sistema geral que efetivamente regule semelhante matéria...».

O sistema geral prometido pelo regente jamais foi adotado e a abertura dos portos, feita em caráter provisório, tornou-se definitiva, não obstante a rude oposição que lhe moveram os fidalgos e comerciantes lusitanos, os quais viam chegar ao fim o cômodo regime em que Portugal, como consumidor e entreposto distribuidor de tôda a produção brasileira, enchia os

cofres de suas alfândegas, assegurava frete permanente para os seus navios mercantes e fazia a prosperidade de seus comissários e proprietários de armazéns.

Houve quem visse na confirmação tácita das disposições provisórios do decreto de 28 de janeiro de 1808 o produto da orientação administrativa do Príncipe Regente em relação ao Brasil. Mas o próprio OLIVEIRA LIMA, (1) a quem se deve a destruição de uma série de mal-entendidos que se formaram em torno da figura de D. João VI, refuga semelhante opinião.

Em verdade os fatores que impediram a revogação da medida de abertura dos portos foram a necessidade da manutenção das comunicações da corte com o resto do mundo como meio de garantir a presença de Portugal no concerto das nações civilizadas; o imperativo de dar escoamento à produção brasileira, o que se tornava indispensável não só para o desenvolvimento de nossa economia, como também para a arrecadação dos impostos destinados ao custeio da máquina administrativa; e a necessidade de assegurar a importação de certas utilidades essenciais que aqui ainda não eram produzidas. A êsses fatores haveria que acrescentar as pertinazes gestões feitas perante o Príncipe Regente pela Inglaterra, país que, com a abertura dos portos brasileiros e o tratado comercial de 1810 passara a ter consideráveis interesses no Brasil. (2) Neste particular é muito expressivo o fato de haver no tratado de amizade e comércio então concluído entre a Inglaterra e o Brasil uma cláusula que impedia a revogação do decreto de abertura dos portos.

Como sede de um governo reconhecido pelos demais países, o Brasil teria de assumir uma posição nova em face do direito internacional, pois aqui deveriam ser tratados os assuntos referentes às relações exteriores da monarquia portuguesa e estabelecidas as representações diplomáticas das nações amigas. D. João VI não trazia qualquer medida de caráter administrativo para atender a essa situação; tudo veio a ser feito mais tarde, sob a pressão dos acontecimentos.

A principal decisão de D. João VI no que concerne à organização da administração pública, foi a constituição do Ministério que com êle deveria partilhar as tarefas do governo. Esse Ministério compunha-se das pastas do Reino; da Marinha e Ultramar; e da Guerra e Estrangeiros. Juntamente com as três citadas secretarias de Estado foi criada a Presidência do Real Erário, a qual, alguns anos mais tarde, se transformou no Ministério da Fazenda.

A direção geral da política, talvez por força das circunstâncias que colocavam os interesses da monarquia na dependência dos acontecimentos em curso na Europa, foi confiada à pasta da Guerra e Estrangeiros, cujo primeiro titular foi o Conde de Linhares. A missão de completar o aparelhamento administrativo, mediante a criação de novos órgãos e a conveniente adaptação dos que já existiam, ficou a cargo da Secretaria do Reino, para a qual foi nomeado FERNANDO JOSÉ DE PORTUGAL, futuro Marquês de

(1) *D. João VI no Brasil* — 1^a edição. Rio, 1943.

(2) Veja-se *História Econômica do Brasil* — ROBERTO SIMONSEN — Col. Brasiliiana.

Aguiar, que antes exercera os cargos de Governador Geral da Bahia, Vice-Rei do Rio de Janeiro e Presidente do Conselho Ultramarino.

VARNHAGEM (3) faz acerba crítica à maneira pela qual o Marquês de Aguiar se desincumbiu de sua tarefa e o acusa de, não obstante seu presumido conhecimento da situação e das necessidades do Brasil, haver para aqui transplantado, sem maior critério, instituições que na corte já se haviam revelado inoperantes, quando não prejudiciais.

A revolução operada pela transmigração da família real não se limitou ao Brasil; refletiu-se também em Portugal, pois que dela resultou uma completa inversão de papéis. O aparelhamento de administração e de governo instituído no Brasil, outrora subordinado ao que existia em Portugal, passou para o primeiro plano, assumindo uma posição subordinante. Para tornar ainda mais acentuada essa nova disposição, o título de Secretário de Estado passou a ser privativo dos integrantes do ministério criado no Rio de Janeiro, ficando os ocupantes de iguais cargos em Portugal com o título de Secretário do Governo. O cargo de Presidente do Real Erário ficou existindo apenas no Brasil, pois o que havia em Portugal foi transformado numa Diretoria-Geral.

Sómente nos assuntos que reclamassem imediata e pronta solução poderia o governo de Lisboa tomar decisões. Nos demais casos, obedecia a «total subordinação e dependência» dos Secretários de Governo aos Secretários de Estado, e do Diretor-Geral ao Presidente do Real Erário, os processos deveriam ser, sob a forma de consulta acompanhada dos respectivos pareceres, encaminhados ao Rio de Janeiro para deliberação final.

A profunda interligação dos sistemas de administração e governo de Portugal e do Brasil, proveniente de uma vasta rede de interesses comuns que não poderia ser rompida de um momento para o outro, explica a transplantação para o Rio de Janeiro das mesmas instituições através das quais a corte dirigia seus domínios. É verdade que essa transplantação sob muitos aspectos não atendeu às conveniências do Brasil, mas não é menos verdade que com a adoção, entre nós, de um sistema de administração inteiramente novo, a monarquia se tornaria menos apta para velar pelos negócios de Portugal, o que forçosamente acarretaria profundas consequências de ordem política. Por outro lado, criava-se-ia, por ocasião do retorno da corte a sua primitiva sede, um difícil problema de reajustamento da máquina administrativa. Se a solução adotada pelo Marquês de Aguiar, que perdia em brilho o que ganhava em prudência, produziu tão grande agitação política em Portugal, que efeito não teria o abandono do antigo mecanismo administrativo da monarquia?

No julgamento da atuação do Marquês de Aguiar não devemos esquecer o fato de que a corte não viera estabelecer no Brasil em definitivo, mas com o propósito de retornar a Lisboa, quando os acontecimentos o permitissem. Vistas as coisas desse ângulo comprehende-se a ausência de grandes inovações na configuração administrativa da monarquia durante o período de sua permanência no Brasil, e justifica-se, sem maiores reservas, a solução imaginada pelo Marquês de Aguiar.

(3) *História Geral do Brasil*, vol. V.

Os mais importantes órgãos administrativos criados por D. João VI foram, além das três secretarias de Estado, o *Conselho Supremo Militar e de Justiça*; o *Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordem*; a *Casa da Suplicação do Brasil*; a *Intendência Geral de Polícia*; o *Erário Régio*; o *Conselho de Fazenda*; o *Banco Nacional*; e a *Real Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação*. A êsses órgãos vieram juntar-se outros que, apesar de ocuparem posição menos proeminente na estrutura da administração, tiveram notável influência no desenvolvimento do Brasil. Dêles nos ocuparemos mais tarde.

O *Conselho Supremo Militar e de Justiça*, criado por alvará de 1 de abril de 1808, passou a exercer as atribuições que outrora, em Portugal, cabiam ao Conselho de Guerra, ao Conselho do Almirantado e ao Conselho de Ultramar (assuntos exclusivamente militares). Incluíam-se no âmbito de sua competência a regulamentação das fôrças de terra e mar; o julgamento dos crimes e das questões disciplinares de natureza militar; a expedição das cartas patentes das tropas de linha, da Armada Real e Brigada, bem como dos Corpos Milicianos e Ordenanças; o julgamento, em última instância, da validade das prêas feitas pelas embarcações de guerra, ou pelos armadores português. Mais tarde essas atribuições foram ampliadas, passando a abranger o julgamento das causas marítimas suscitadas entre os súditos de diferentes Estados (Alvará de 6 de novembro de 1810) e a apreciação e decisão final das devassas sobre naufrágios (Alvará de 19 de novembro de 1810).

O *Conselho Supremo Militar e de Justiça* era integrado pelos Conselheiros da Guerra, pelos Conselheiros do Almirantado, pelos Vogais e três Ministros Togados. Concebido como um órgão de administração e jurisdição militar, teve durante algum tempo certa importância também como tribunal marítimo, suprindo desse modo a ausência de uma instituição destinada a solucionar o grande número de casos oriundos da intensificação das comunicações marítimas provocada pela abertura dos portos.

O *Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordem* teve sua origem no alvará de 22 de abril de 1808. Era um órgão híbrido, pois que nêle se reuniam atribuições que em Portugal cabiam à Mesa do Desembargo do Paço, à Mesa da Consciência e Ordens e ao Conselho Ultramarino (assuntos não militares). Importando na fusão de três órgãos de atribuições especializadas e inteiramente diversas, a nova instituição com que se vinha sobrecarregar a administração pública brasileira possuía uma esfera de competência muito heterogênea. Cabia-lhe julgar as causas criminais em que fôssem parte os cavaleiros das ordens reconhecidas pela coroa; expedir alvarás de fiança e cartas de seguro; comutar penas e condenações; arrecadar a fazenda dos defuntos e dos ausentes; cuidar dos assuntos de interesse dos estabelecimentos religiosos; fixar o número dos advogados e habilitar os profissionais dessa categoria ao exercício de suas funções; confirmar as sesmarias concedidas pelos governadores das capitâncias e conceder, *ad referendum* do Príncipe Regente, as que tivessem por objeto terras do Rio de Janeiro: opinar sobre questões de instrução, imprensa e tratamento ao gentio. Compunha-se êsse pomposo tribunal de um Presidente, vários Desembargadores e Deputados da Mesa

da Consciência e Ordem. Nêle funcionavam um Procurador-Geral, para zelar pelos negócios e direitos das ordens, um Juiz dos Cavaleiros para julgar as apelações criminais dos membros das citadas corporações, e um Promotor para fiscalizar a arrecadação dos bens dos defuntos e dos ausentes.

Alguns anos mais tarde, em 1811, as atribuições do tribunal foram descentralizadas e divididas pelas juntas criadas em cada capitania por um alvará de 30 de setembro. Tais juntas, que eram integradas pelo Governador, pelo Ouvidor e pelo Juiz de Fora, reuniam-se mensalmente e expediam suas provisões em nome do Príncipe Regente.

A Casa de Suplicação do Brasil, resultante da transformação sofrida pela Relação do Rio de Janeiro, foi instituída por um alvará de 10 de maio de 1808, como Superior Tribunal de Justiça, onde deveriam encerrar-se todos os feitos qualquer que fosse o seu valor. Compunha-se de um Regedor, de um Chanceler da Casa, de oito Desembargadores dos Agravos, de um Corregedor do Crime, de um Juiz dos Feitos da Coroa e Fazenda, de um Corregedor do Cível da Corte, de um Juiz da Chancelaria, de um Ouvidor do Crime, de um Procurador dos Feitos da Fazenda e Coroa, de um Juiz da Chancelaria e sete Promotores.

A Casa de Suplicação do Brasil teve sua jurisdição reduzida por um alvará de 6 de maio de 1809, o qual restituíu à Casa de Suplicação de Lisboa a competência para apreciação dos agravos ordinários e das apelações do Pará e Maranhão, por serem mais difíceis as comunicações entre essas duas capitâncias e o Rio de Janeiro.

A Intendência Geral de Polícia surgiu por força de um alvará de 10 de maio de 1808. Moldada na sua congênere de Lisboa, tinha como atribuição primordial a de defender as autoridades constituidas, máxime em caso de sedição. Tocavam-lhe, também, funções de edilidade tais como: aprovar os arruamentos urbanos; abrir novas vias públicas e assegurar a conservação das já existentes; fiscalizar as construções civis; zelar pelas fontes e chafarizes; licenciar e vigiar os transportes de mar e terra, os teatros e locais de diversões públicas, os botequins, casas de jôgo e estalagens; reprimir a vadiagem e a mendicância; extinguir os incêndios; e recensear a população. Pode-se ter uma idéia da grande variedade dos assuntos de que se encarregava a Intendência Geral de Polícia, compulsando-se o relatório de PAULO FERNANDES VIANA. (4)

O Erário Régio e o Conselho de Fazenda, criados em 28 de junho de 1808, tinham por finalidade reunir sob uma única jurisdição tôdas as coisas e negócios da Fazenda Real, os quais, até então, eram objeto das jurisdições voluntária e contenciosa a cargo das Juntas de Fazenda e dos órgãos de revisão da dívida passiva da Capitania do Rio de Janeiro. O Erário Régio compreendia uma Tesouraria-Mor e três Contadorias-Gerais, cuja ação se estendia a todo o Brasil e Domínios Ultramarinos. À primeira Contadoria-Geral foi confiada a tarefa de fazer entrar no Real Erário e escrutar as rendas arrecadadas no Rio de Janeiro; cabia à segunda contabilizar e cobrar

(4) Publicado na «Revista do Instituto Histórico» (vol. 55), sob o título *Abreviada Demonstração dos Trabalhos da Polícia*.

as rendas da África Oriental, Ásia Portuguesa, Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás e Rio Grande do Sul; e finalmente, à terceira competia a escrituração, contabilidade e fiscalização das rendas da Bahia, Pernambuco, Maranhão, Pará, Ceará, Piauí, Paraíba, Cabo Verde, Açores, Madeira e África Ocidental.

A coordenação de todos êsses órgãos era exercida pela Mesa do Erário Régio, na qual tinham assento o Presidente, o Tesoureiro-Mor e o Escrivão da Receita.

Espécie de código de contabilidade pública, o alvará de 28 de junho de 1808 encerrava prescrições a respeito dos métodos a serem observados na escrituração dos livros de receita e despesa, no autoamento dos contratos e operações de arrecadação e administração da Fazenda Real, e instituía em cada Contadoria-Geral um diário, um livro mestre, um borrador e um livro de contas-correntes para cada um dos rendimentos das estações de arrecadação, recebedoria, tesouraria e contratos administrativos. Determinava, ainda, o alvará em questão que, semestralmente, se procedesse ao balanço das rendas e despesas e, anualmente, se levantasse a Conta Geral do Estado, em forma de tabela, com a inclusão de toda receita e toda a despesa, ambas minuciosamente discriminadas.

O Conselho de Fazenda, precursor do atual Tribunal de Contas da União, exercia funções contenciosas e de fiscalização nos assuntos de interesse da fazenda real. A ele foram transferidas as prerrogativas, autoridade e jurisdição que, em matéria fazendária, cabiam ao Conselho Ultramarino, excetuadas as referentes à povoação, terras, culturas e sesmarias, as quais, como já tivemos ocasião de ver, foram incluídas na competência da Mesa do Desembargo do Paço.

O Conselho de Fazenda tinha um Presidente (que era o mesmo do Real Erário) e vários Conselheiros. Na conformidade do ato de sua instituição, devia ele interferir nos seguintes assuntos:

- 1º) Habilitação de herdeiros de pensões ou mercês;
- 2º) processamento das fôlhas da dívida passiva e exame dos títulos dos credores;
- 3º) organização das fôlhas anuais dos ordenados, pensões, tenças e outras obrigações a serem atendidas pelo erário real;
- 4º) arrematação de todos os contratos e rendas gerais da coroa;
- 5º) tomada de conta dos responsáveis pela arrecadação.

O Banco Nacional do Brasil foi o segundo instituto de crédito que D. João VI lançou em nosso país. O primeiro foi um banco de comerciantes, com o capital de cem contos de réis.

O Banco Nacional do Brasil era uma instituição de maior vulto que o seu predecessor. Tinha jurisdição sobre todo o território brasileiro e gozava de certos privilégios e garantias, entre os quais a impenhorabilidade de suas ações e o monopólio de certos atos, como os depósitos judiciais e extrajudiciais de ouro, prata e jóias, os empréstimos a juros, outrora a cargo das Ordens Terceiras e das Irmandades, bem como a venda dos gêneros privativos e administrações da fazenda real. Seu capital, no valor de mil

e duzentos contos de réis, era dividido em mil e duzentas ações de igual valor, as quais podiam ser subscritas por qualquer pessoa.

Nos têrmos do alvará que o instituiu, a partir do momento em que tivesse em caixa a quantia de cem contos de réis, o Banco Nacional do Brasil podia iniciar suas operações que eram as de desconto mercantil de letras de câmbio sacadas por negociantes ou por êstes aceitas; empréstimos com garantia hipotecária, cobranças mediante comissão e depósito de valores a prêmio; emissão de bilhetes pagáveis ao portador; conversão de fundos existentes no exterior; venda dos gêneros privativos da coroa; comércio de ouro e prata, desde que tipicamente bancário.

O Banco Nacional do Brasil tinha uma Assembléia Geral composta dos quarenta maiores acionistas, os quais deveriam ser português; só na falta destes últimos admitiam-se pessoas de outra nacionalidade, estabelecendo-se a preferência entre elas pelo valor do capital subscrito e, na hipótese de igualdade de capitais, pela antigüidade das subscrições. Além da Assembléia Geral havia uma Junta e quatro Diretores. À Junta cabia a administração dos fundos sociais; e aos Diretores, a fiscalização das operações com vistas à fiel observância dos estatutos da sociedade. Um e outros eram nomeados pela Assembléia Geral e confirmados por diploma régio.

Para atender aos interesses do Banco e de seus acionistas fora do Rio de Janeiro, a Junta possuía um corpo de correspondentes.

Os acionistas faziam jus a um dividendo que era fixado pela Assembléia Geral e devia ser pago semestralmente pela Junta, após o desconto de uma sexta parte, destinada à constituição de um fundo de reserva.

A Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação, criada por um alvará de 25 de agosto de 1808, tinha a feição de um tribunal. Perante ela corriam as questões de matrícula de comerciantes, registros de contratos mercantis, processamento de patentes, privilégios e marcas de fábrica, registro de navios, regulamentação do comércio marítimo, usos e costumes comerciais, e produção agropecuária.

A vistosa cúpula administrativa, cujas peças principais acabamos de descrever, foi montada sobre a antiga estrutura da administração colonial que já não mais conciliava os interesses do Brasil nem correspondia aos anseios do nosso povo. Por trás do aparato e dos brocados da corte continuava o sistema das capitaniias. Estas, quando D. João VI chegou ao Brasil, eram em número de dezessete, sendo dez gerais e sete subalternas. Tôdas pertenciam à coroa, pois, o regime das donatárias encerrou-se em 1579, ao tempo da administração do Marquês de Pombal. Já depois da elevação do Brasil à categoria de Reino Unido foram criadas as capitaniias de Alagoas e Sergipe d'El Rei, com elas se completando a divisão territorial do Brasil.

O desajustamento entre a organização e os métodos administrativos coloniais e o grau de desenvolvimento que a iniciativa particular imprimira ao nosso país revelava-se de diversos modos. A transferência da corte para o Rio de Janeiro, trazendo como conseqüência a revogação de certas medidas que mantinham as conquistas da civilização e do progresso afastadas

de nossas fronteiras, veio criar um ambiente propício às reivindicações do Brasil, no terreno da política e da administração. O regime colonial podia considerar-se definitivamente morto, quando D. João VI partiu da Bahia para o Rio de Janeiro. A elevação do Brasil ao *status* de Reino Unido foi uma tardia confirmação oficial desse fato que era sobejamente conhecido nos principais países da Europa. Segundo BRAZ DO AMARAL, (5) foi ela sugerida por TAYLLEND durante o congresso que se reuniu em Viena para acertar os negócios europeus após a derrota de BONAPARTE.

É certo, porém, que já em 1814 D. João VI estava persuadido de que era necessário descolonizar também administrativamente o Brasil, e, com esse objetivo, incumbiu SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA de elaborar um plano de reforma.

Amplamente discutido, sobretudo em Portugal, o plano de SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA (6) propunha :

1.^º) que D. MARIA I fôsse proclamada Imperatriz do Brasil e Rainha de Portugal, e que as terras da coroa ficassem, durante a interdição de S. Majestade, divididas em duas regências, uma que abrangeeria o Império do Brasil e Domínios da Ásia e da África seria confiada a D. João VI, outra que compreenderia Portugal, Açores, Madeira e Pôrto Santo seria confiada ao Príncipe da Beira;

2^º) que tanto o Reino de Portugal e suas dependências, como o Império do Brasil e os domínios fôssem divididos em províncias, comarcas, distritos e freguesias, e tivessem ambos a seguinte organização:

Secretarias de Estado:

- Secretaria dos Negócios Eclesiásticos
- Secretaria dos Negócios da Justiça
- Secretaria dos Negócios da Guerra
- Secretaria dos Negócios da Marinha
- Secretaria dos Negócios da Fazenda
- Secretaria dos Negócios de Estrangeiros
- Secretaria dos Negócios de Instrução Pública.

Conselhos:

- Conselho de Estado
- Conselho Interno
- Conselho Geral
- Conselho Supremo de Justiça
- Conselho Supremo Militar
- Conselho do Almirantado
- Conselho da Fazenda

A êsses órgãos deveriam ser acrescentados o Erário Régio, a Provedoria Mor, a Chancelaria-Mor e a Cúria Patriarcal.

(5) *O Brasil no Congresso de Viena de 1815* — in «Rev. do Inst. Hist. e Geográfico», vol. 175.

(6) Reproduzido na íntegra pela "Rev. do Inst. Histórico", vol. 47.

Quando se considera que nos começos do século XVIII o Brasil tinha suas principais fontes de riqueza na agricultura e na mineração, atividades que eram grandemente embaraçadas pela extrema deficiência das vias de comunicação entre o interior e o litoral, não se pode deixar de estranhar que o plano de SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA não previsse, com o necessário realce, a criação de órgãos destinados às questões de viação, minas e produção agrária. Mas pelo menos à instrução pública dispensava êle a consideração com que o problema vinha figurando em quase todos os planos de reforma inculcados pelos brasileiros.

A correspondência de SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA revela que D. João VI confiou a várias outras pessoas o estudo das bases de uma nova organização político-administrativa para o Brasil, com o que reiterava sua convicção de que a velha estrutura colonial se tornava cada vez mais insustentável. Outros planos surgiram, como o do Conde Palmela, segundo o qual haveria três podêres: o executivo, que seria exercido, individualmente, pelo rei; o legislativo, que seria integrado pelo rei e por duas câmaras; e o judiciário, que seria constituído por tribunais independentes e inamovíveis. A limitação desses podêres seria alcançada, mediante a concessão, ao súditos do Estado, dos direitos de liberdade de residência e locomoção, segurança da propriedade, liberdade (moderada) de imprensa, e repartição geral dos impostos, sem distinção de classes nem privilégios. Como instrumentos de controle dos atos administrativos, o plano Palmela estabelecia a responsabilidade dos ministros e empregados públicos, e a publicidade de todos os atos relacionados com as rendas do Estado.

Também em Portugal a futura organização política e administrativa do Brasil era objeto de vivo interesse. Disso dá nítida idéia o ardor dos debates que se travaram na Universidade de Coimbra em torno do plano de ANTÔNIO d'OLIVA DE SOUZA SIQUEIRA. Tal plano, não obstante ser de autoria de um português, estatuiu:

1º) A elaboração de uma constituição para o Reino Unido, estabelecendo-se nela que a capital do dito reino seria o Rio de Janeiro ou a Bahia.

2º) A instituição de dois Congressos, um no Brasil para onde viriam os representantes das possessões da Ásia e da África; e outro em Portugal, onde teriam assento os deputados dos Açores e Madeira.

3.º) A nomeação, para Portugal, de um Vice-Rei, com todos os podêres, inclusive para conceder títulos.

4º) A proibição de serem os residentes de um dos reinos proprietários no outro.

5º) A liberdade de comércio entre o Brasil e Portugal.

Fatôres diversos, entretanto, impediram D. João VI de tomar uma decisão definitiva a respeito de tão importante matéria. Havia, em primeiro lugar, a irreconciliável divergência de pontos-de-vista brasileiros e portuguêses, quanto às soluções a adotar, o que colocava a coroa frente ao penoso dilema de atender as reivindicações do Brasil, com risco de ver o trono desmoronar-se em Portugal, ou satisfazer os propósitos reacionários dos portuguêses, com a inevitável consequência de perder para sempre o Brasil.

Entre os próprios brasileiros a ausência de acôrdo em relação à reforma política por todos ansiada era profunda e as dissensões que daí se originavam repercutiam no seio do próprio ministério que cercava D. João VI. Este último, que já era indeciso de natureza, se via instado em direções opostas, não tendo sequer, para melhor orientar sua deliberação, um conhecimento exato das condições reinantes em Portugal.

Quando por aqui chegou a notícia de que em Lisboa se estava elaborando uma nova constituição, produziu-se grande alvorôço. Qual seria o sentido dêsse ato político? Representaria êle o fim da monarquia ou apenas a redução de seus podêres pela instituição de uma assembléia popular? Não se sabia ao certo. Apenas se tinha como resolvido que a referida constituição seria moldada pela da Espanha, a qual, segundo então se dizia, em matéria de liberalismo, chegava a superar as próprias conquistas da revolução francesa.

Premido pelas circunstâncias, D. João VI expediu um decreto em que determinava que o príncipe D. PEDRO fôsse a Portugal, a fim de, após ouvir as representações e queixas dos povos, encaminhar as reformas, leis e melhoramentos tendentes a consolidar a Constituição Portuguêsa. Simultâneamente, no Rio de Janeiro, seriam convocadas as côrtes para o exame da constituição a ser adotada em Portugal, e sua conveniente adaptação às condições peculiares do Brasil.

A idéia de se adotar para o Brasil, com as modificações que se afigurassem necessárias, a mesma constituição que viesse a ser aprovada para Portugal encontrou forte oposição, sobretudo na Bahia, onde se verificou uma insurreição armada, e no Pará, tendo essas duas capitâncias aderido ao governo de Lisboa e se proclamando independentes do governo do Rio de Janeiro.

O curioso é que se lançavam nessa atitude de oposição tanto os portugueses mais reacionários como os brasileiros mais autonomistas. Os primeiros por entenderem que a faculdade de emendar a constituição que as côrtes portuguêses viessem a aprovar importaria em conferir ao Brasil uma hegemonia política de todo prejudicial; os segundos por temerem que sob o pretexto de uma solução mais adequada ao Brasil, Portugal tentasse adiar, indefinidamente, a solução do principal problema político brasileiro, e, assim, abrir caminho a um eventual movimento de recolonização. Inspiradas em interesses antagônicos, as duas facções propugnavam pela vigência, no Brasil, da constituição que viesse a ser adotada em Portugal.

Ante a ameaça de alastramento da insurreição liderada pela Bahia, D. João VI, em ato público e solene, jurou obediência à constituição que as côrtes portuguêses ainda não haviam sequer aprovado.

Mas a questão constitucional estava ligada a uma outra não menos importante: a da permanência da corte no Rio de Janeiro. Aos portugueses parecia imprescindível o regresso do rei a Portugal, a fim de que êste último reconquistasse as vantagens políticas e econômicas de sede da monarquia, e se suprimisse um dos principais fatôres que alimentavam o espírito de independência que no Brasil se tornava cada dia mais vigoroso. Os brasileiros, ao contrário, defendiam, ardorosamente, a permanência da corte no Rio de Janeiro não só porque isso representava a garantia de consolidação das conquistas políticas já realizadas, como porque não lhes sorria a hipótese

de verem o trono sediado num país que mal readquirira a liberdade e se apresentava intranquilo, desprestigiado e pobre diante do mundo.

Em março de 1821, quando por aqui chegou um ofício das côrtes de Lisboa instando pelo regresso de D. João VI, o assunto foi submetido à apreciação do Conselho de Estado, tendo este, contra o voto de SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA, sugerido que D. João VI embarcasse para Portugal, deixando D. PEDRO como regente do Brasil. E foi o que aconteceu. Com a partida de D. João VI encerrava-se mais uma fase da administração pública brasileira, a qual, não obstante os defeitos de estrutura e de funcionamento que a assinalaram, produziu muito bons resultados, exceto no campo econômico-financeiro.

Ao tempo em que se registravam êsses acontecimentos, o Brasil, para progredir, aceleradamente, em determinados setores, necessitava, apenas, da revogação de certas proibições que pesavam sobre ele. Algumas dessas proibições foram decretadas pelo próprio D. João VI. Talvez, se se tivesse adotado, antes de 1808, um regime de mais liberalismo, a obra de D. João VI não formasse tão vivo contraste com a dos Governadores-Gerais ou Vice-Reis, aos quais a metrópole, através de um vigilante mecanismo de restrições, impediou uma atuação mais eficiente. Instalado no Brasil, D. João VI passou a sentir, pessoal e diretamente, os incômodos efeitos dessa severa política de proibições, e, como ela tornasse asfixiante o ambiente para a vida da corte e os interesses da coroa, tratou de suprimi-la. Daí proveio o rápido florescimento dos diferentes setores das atividades públicas e particulares. Onde, anteriormente, por força das referidas proibições nada existia, começaram a surgir as iniciativas a que hoje temos de remontar, quando estudamos certos aspectos da vida brasileira.

Objetivamente considerada, postos de lado os fatores sentimentais e levadas em conta apenas as circunstâncias históricas que verdadeiramente a explicam, a obra administrativa de D. João VI é digna de admiração pelos grandes benefícios que trouxe ao Brasil.

Durante largo tempo a instrução pública não constituiu, no Brasil, um encargo do Estado. Dela se ocupavam os jesuítas que a ministriavam através de seus colégios, seminários e escolas de primeiras letras. Quando a Companhia de Jesus foi expulsa de Portugal, a obra que os diligentes religiosos vinham realizando foi interrompida de chôfre e, muito embora a coroa tivesse chamado a si o problema da instrução pública, esta entrou em colapso, pela impossibilidade de se constituir com a renda do impôsto destinado a tal fim (7) uma rede escolar capaz de substituir a que os jesuítas haviam difundido pelo território brasileiro.

Fazendo um balanço da situação como ela se apresentava em 1805, dizia MOREIRA d'AZEVEDO: (8)

"Era deplorável a instrução pública no Brasil. A política despótica de Portugal não tolerava que houvesse tipografia alguma

(7) Esse impôsto, com a denominação de *subsídio literário*, incidia sobre a aguardente e bebidas espirituosas (Lei de 10 de novembro de 1772).

(8) *A Instrução Pública nos Tempos Coloniais* — in "Rev. do Inst. Histórico", vol. 52, 2º parte.

em sua colônia da América, de sorte que o povo se achava no mesmo estado, como se nunca se houvesse inventado a imprensa. Raros eram os livros que circulavam, e não havia o menor gôsto pela leitura. As escolas eram muito poucas e mal dirigidas; havia diminuta freqüência de alunos e geralmente as mulheres não aprendiam a ler.

Só havia escolas nas cidades e vilas mais importantes, enquanto os outros pontos do país viviam na mais completa ignorância. Exceptuados os seminários e as escolas monásticas, só podia beber-se alguma instrução freqüentando-se as poucas aulas régias de latim, de retórica e de filosofia, e o mui limitado número de escolas de instrução elementar. Os professores mal retribuídos e pouco considerados não tinham uniformidade no ensino nem aptidão e aos alunos infligiam castigos corporais excessivos e infamantes."

Os brasileiros, entretanto, estavam vivamente interessados em melhorar o aparelhamento do ensino público e vinham-se batendo pela criação, entre nós, de uma universidade nos moldes da de Coimbra. Quando D. João VI se estabeleceu na Bahia, em princípios de 1808, os comerciantes locais lhe propuseram a criação de uma universidade, prontificando-se a fornecer os capitais necessários ao empreendimento. Além de um ato público de louvor e da distribuição de algumas comendas, nada mais resultou do generoso oferecimento.

O primeiro ato de D. João VI com referência ao ensino foi a carta régia de 18 de fevereiro de 1808, em virtude da qual foi instituída uma *Escola de Cirurgia*, no Hospital da Bahia, de acordo com as sugestões do médico brasileiro JOSÉ CORREIA PICANÇO que ocupara uma cátedra na Universidade de Coimbra e exercera o cargo de Cirurgião-Mor do Reino. A citada escola destinava-se ao ensino da cirurgia, da anatomia e da arte obstétrica, num curso de quatro anos com aulas teóricas e práticas. (9) Cinco dias após era criada uma *aula de economia política*, sendo designado para ministrar as respectivas lições JOSÉ DA SILVA LISBOA que gozava da reputação de grande entendedor da matéria.

Em 1809, fundava-se a *Academia de Guardas Marinha*, a qual foi aparelhada com instrumentos, livros, modelos, máquinas, cartas e planos idênticos aos de sua congênere de Lisboa. Seu currículo compreendia matemática, física, navegação, artilharia e desenho. Ainda em 1809 surgiram as instruções reguladoras do provimento dos lugares do magistério público, as quais mandavam que se obedecesse a carta régia de 19 de agosto de 1799, onde se previa a realização de concurso público perante uma comissão de três examinadores.

Em 1810 instituía-se um *curso regular de ciências exatas e de observação*, visando à sua aplicação aos estudos militares e práticos. Dois anos mais tarde iniciava-se o *estudo de química* num laboratório para tal fim criado no

(9) Em 1815, após a criação do lugar de Diretor dos Estudos de Medicina da Corte e Reino do Brasil, esse curso passou a ter a mesma organização do que foi criado no Rio de Janeiro em abril de 1813 (Carta Régia de 29-12-815).

Rio de Janeiro. O regulamento dado ao lente da cadeira de química estabelecia a associação entre o ensino teórico, as provas práticas e as atividades de campo, destinando-se estas últimas, que seriam realizadas no período de férias, à coleta e exame de amostras de solo e substâncias minerais dos arredores da cidade. Eram previstas ainda a elaboração de um manual de química em língua portuguesa e a organização de um museu de mineralogia. Nas mesmas bases o ensino de química estendeu-se à Bahia cinco anos mais tarde.

Outro ramo do ensino que mereceu a atenção do governo central, no período de 1812 a 1814, foi o agrícola, criando-se para desenvolvê-lo o *curso de agricultura da Bahia*. As instruções para êle baixadas pelo Conde da Barca denotavam uma concepção bastante avançada da metodologia e finalidades do ensino agrícola, e se referiam à melhoria das sementes, às experiências para a aclimatação de plantas exóticas, à conservação da fertilidade do solo, e ao emprêgo de melhores instrumentos para o amanho das terras.

Em 1817 foram criadas *aulas de desenho e história* em Vila Rica e em seguida (1818) na Bahia, onde passou a funcionar também uma *escola de música*; e finalmente em 1819 fundava-se a *cadeira de farmácia* na Escola Médico Cirúrgica da Bahia, e as de *filosofia e retórica* na cidade mineira de Paracatu. Em 1820 fundou-se a *Real Academia de Desenho, Pintura, Escultura e Arquitetura*, e instituíram-se doze bôlgas de estudos para jovens que possuissem aptidões para a medicina e não pudessem custear os respetivos estudos.

Outras instituições criadas entre 1808 e 1821, embora não possam, a rigor, ser arroladas entre as de ensino, prestaram inestimáveis serviços à causa da instrução pública e da cultura. Entre elas merecem destaque o *Jardim Botânico do Rio de Janeiro*, fundado em 13 de junho de 1808, a *Imprensa Régia*, fundada em 13 de maio de 1808, o *Arquivo Central*, fundado em 7 de abril de 1808, a *Biblioteca Real* que foi franqueada ao público em 1810 e o *Museu Real*, fundado em 1818.

O quadro com que MOREIRA d'AZEVEDO fixou o atraso em que se encontrava a instrução pública no começo do século XIX não é pior que o que se poderia pintar para dar uma idéia das precárias condições da saúde e da higiene públicas. Pode-se imaginar o que ia nesse terreno se se considerar que as condições aribuladas em que se processou o povoamento, sob as ameaças dos índios e dos invasores estrangeiros, determinaram o amontoamento das populações nos locais que ofereciam maior segurança e melhores meios de defesa. A promiscuidade, ajudada pela pobreza dos recursos de saneamento, criava ambiente propício às doenças, cujo combate constituía, no mais das vêzes, função dos curandeiros e curiosos, pois o número de pessoas habilitadas para o exercício da medicina (*licenciados*, como então se dizia) e serviços auxiliares era diminuto. Querendo traduzir em poucas e incisivas palavras o sombrio panorama sanitário do Brasil colonial, afirmou CAPISTRANO DE ABREU que «Da higiene pública incumbiam-se as águas da chuva, os raios do sol e os diligentes urubus».

Em companhia de D. João VI vieram para o Brasil alguns dos melhores médicos da metrópole, os quais, impressionados com o que lhes foi dado

observar, quer na Bahia, quer no Rio de Janeiro, propuseram a adoção de algumas providências, visando à organização dos serviços de saúde pública.

Anuindo a essas idéias, D. João VI, por atos de 7 e 9 de fevereiro de 1808, restabeleceu os cargos de *Cirurgião-Mor dos Exércitos* e de *Físico-Mor do Reino*, os quais reunidos constituíam, pelo conjunto de suas atribuições, uma espécie de inspetoria geral de saúde pública, tendo a seu serviço uma justiça especializada a cargo de um desembargador a quem competia dirigir e julgar os processos relativos às infrações das normas da polícia sanitária.

Ao Cirurgião-Mor e a seus delegados nas capitanias cabia exercer o controle das parteiras, dos sangradores, dos dentistas, dos algebristas e dos aplicadores de ventosas e bichas, bem como a fiscalização do ensino e exercício da cirurgia. Ao Físico-Mor e seus delegados nas capitanias competia tôda a matéria referente ao ensino e exercício da medicina, às questões entre médicos e clientes, à exploração de farmácias e ao saneamento das cidades.

Essa organização ampliou-se e aperfeiçoou-se mais tarde, por força do decreto de 28 de julho de 1809, que criou o cargo de *Provedor-Mor da Saúde da Corte e do Estado do Brasil*, e do regimento do citado cargo, baixado em 22 de janeiro de 1810.

Verdadeiro código sanitário, o Regimento do Provedor-Mor da Saúde começava por levar em conta os problemas provocados pela abertura dos portos e conseqüente intensificação do comércio marítimo. Visando evitar a propagação de moléstias contagiosas pelas equipagens e gêneros alimentícios vindos do exterior, estabelecia a visita sanitária aos navios, antes que êstes atracassesem, e dispunha sobre a construção de um lazareto, para quarentena das embarcações nos casos suspeitos. Cuidava dos alimentos destinados à população, coibindo o hábito de deixá-los expostos ao tempo, mandando que se construísse um armazém para guardá-los e só permitindo que fôssem distribuídos ao consumo, após a competente inspeção sanitária. Determinava que os açouques e matadouros fôssem vistoriados, para efeito de fechamento dos que não satisfizessem determinadas condições de higiene. Mandava que se exercesse severa fiscalização das boticas, especialmente no que dissesse respeito à dosagem, pureza e autenticidade das drogas, prescrevendo pesadas penas para os casos de fraude. E não se esquecia, sequer, de mandar estabelecer, nos arredores das cidades, pastagens onde os animais destinados à alimentação deveriam ficar em repouso antes do abate.

Outras realizações da administração de D. João VI no campo da saúde pública foram a intensificação do emprêgo da vacina, a criação de uma enfermaria especializada para doentes mentais na Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro, e a fundação de um leprosário, no qual, já em 1818, estavam internados oitenta e quatro hansenianos.

Enquanto eram tomadas, no setor da instrução e da saúde públicas, as providências que acabamos de mencionar, cuidava D. João VI de organizar a economia brasileira. Já os nossos portos haviam sido abertos ao comércio das nações amigas. Isso determinava maior animação nos negócios, mas em compensação criava necessidades novas, para as quais o Brasil estava completamente desaparelhado, em virtude da política reacionária contra elle posta em prática pela metrópole.

Sempre que se tratara de proteger os interesses dos portuguêses, a coroa não trepidara em destruir florescentes ramos da economia brasileira. Em 1692, com o propósito exclusivo de beneficiar a Companhia de Comércio, proibira a fabricação do hidromel e da aguardente, medida que produziu forte abalo, nas capitanias que se dedicavam à cultura da cana-de-açúcar; quando em 1712 a febre dos diamantes atingiu a sua mais alta temperatura, o regime das proibições chegou ao desatino de liquidar os engenhos e plantações de cana-de-açúcar em Minas, e de impedir a abertura de estradas de ligação entre as zonas de mineração e as demais capitanias; em 1730, numa tentativa desesperada de suprimir o contrabando do ouro, a coroa vedava, sob pena de confisco de bens e deportação para a Índia, o exercício da profissão de ourives; e em 1785, querendo dar uma prova de sua paternal proteção à indústria da metrópole, mandava extinguir as fábricas e manufaturas de algodão, linho, sêda, prata e outras existentes no Brasil.

D. João VI teve, naturalmente, que revogar todas essas proibições. Pode-se por isso dizer que o seu grande instrumento de administração no campo econômico foi a revogação. Ao alvará de 28 de janeiro de 1808, que suspendeu o bloqueio dos portos brasileiros, passo decisivo para a nossa emancipação econômica e política, seguiu-se o de 1º de abril do mesmo ano, que revogava o de 5 de janeiro de 1785 e permitia o estabelecimento, no Brasil e nos Domínios Ultramarinos, de «todo gênero de manufaturas, sem excetuar alguma». As disposições desse alvará foram completadas pelas de um outro baixado em 18 de abril de 1809, no qual se dispunha:

1º) que ficaria isenta de todo e qualquer impôsto nas alfândegas a matéria-prima destinada ao uso das fábricas brasileiras;

2º) que os produtos da indústria manufatureira do Brasil não pagariam impôsto de exportação;

3º) que da renda da Loteria Nacional do Estado, a ser criada, se reservaria, anualmente, a quantia de sessenta mil cruzados para a constituição de um fundo destinado a empréstimos visando à aquisição de novas máquinas e equipamentos industriais;

4º) que aos inventores de quaisquer engenhos ou processos de trabalho novos seria assegurado o privilégio de explorá-los, com exclusividade, pelo prazo de quatorze anos;

5º) que seriam diminuídos numa proporção de cinqüenta por cento os direitos alfandegários sobre os materiais empregados na construção e armação de navios;

6º) que seria reduzido na medida do possível o recrutamento militar de trabalhadores agrícolas.

Dadas as características de sua economia e a deficiência de seu mercado interno, o Brasil dependia do exterior, não só para obter uma extensa série de utilidades, como para dar vazão aos seus produtos. Sobrevindo, por força dos acontecimentos verificados na Europa, a supressão do comércio com Portugal, procurou D. João VI recompor o quadro de nossas importações e exportações, mediante um tratado comercial com a Inglaterra. Esse tratado, que foi assinado em 1810, concedia às mercadorias inglesas um

tratamento privilegiado, fixando-lhes um impôsto *ad valorem* inferior ao que incidia sobre as mercadorias portuguêssas.

ROBERTO SIMONSEN (10) criticou o tratado de 1810, atribuindo-lhe, entre outros efeitos danosos ao Brasil, o desestímulo e asfixia da incipiente indústria brasileira, em virtude da concorrência das mercadorias inglêssas, mas reconhece que êle foi um fator importante de nossa independência política, já que representou a quebra definitiva dos privilégios comerciais de Portugal, em relação a nossos portos e nossos produtos.

Parece-nos que só êste último efeito bastaria para enaltecer o mencionado tratado, ainda que se pudesse afirmar, acima de qualquer dúvida, a possibilidade de conciliação entre as necessidades do Brasil em matéria de artigos manufaturados e a reclamada proteção para a indústria que se pretendia instalar entre nós.

Em realidade essa conciliação não era assim tão fácil. Dizer que teria sido mais vantajoso ao Brasil um tratado com os Estados Unidos, seria deixar cômodamente de lado, como se isso nenhuma importância apresentasse, a situação internacional da época.

Por acaso não representaria a assinatura de um tratado com os Estados Unidos um ato inamistoso do Reino Unido para com a sua aliada Inglaterra? A monarquia portuguêsa, ainda não refeita do abalo por que passara, tinha importantes interesses internacionais, para cuja defesa a aliança com a Inglaterra era decisiva. Por outro lado, qualquer acordo comercial com o Brasil ficaria reduzido a mera formalidade, a menos que fôsse feito com uma nação que pudesse tomar exclusivamente a seu cargo o transporte marítimo, pois para isso estávamos completamente desaparelhados. Neste particular nenhuma outra nação oferecia melhores condições que as da Inglaterra, sendo de notar que esta ainda tinha a seu favor uma longa tradição de comércio com Portugal.

Outra questão de primordial importância para a economia brasileira era a da moeda e do crédito. Com relação a ela tomou D. João VI algumas providências, como a revogação da proibição de circularem nas capitâncias do interior as moedas de ouro, prata e cobre que circulavam no litoral (Alvará de 1º de setembro de 1808); a criação do Banco Nacional do Brasil, a que já nos referimos noutra passagem destas notas; a regulamentação das execuções, por dívidas, dos engenhos e lavouras de açúcar (Alvará de 21 de janeiro de 1809); o restabelecimento dos contratos de câmbio marítimo que haviam sido proibidos, no Brasil, por um Alvará de 1957.

Não se esqueceu D. João VI do problema imigratório, tanto assim que ainda em 1808, mandava vir dos Açôres mil e quinhentas famílias para trabalhos de lavoura no Rio Grande do Sul. Um pouco mais tarde removeu um dos mais sérios obstáculos ao incremento da imigração, revogando a proibição de serem concedidas sesmarias a estrangeiros (Decreto de 25 de novembro de 1808). Graças a esta última medida pôde o Brasil receber considerável corrente de imigrantes, entre os quais os suecos e alemães que desenvolveram a fundição de ferro em Ipanema e Minas Gerais, e os suíços

(10) *Op. cit.*

que, em virtude de um tratado internacional aprovado em 6 de maio de 1818, vieram estabelecer-se numa grande colônia, célula da atual cidade de Friburgo.

A recapitulação da obra administrativa de D. João VI não estará completa sem algumas referências ao interesse que ela dispensou às artes e à pesquisa científica. Neste último domínio merece destaque a contratação, em 1815, de FREYZEN e SELLOW para a realização de pesquisas de história natural, antropologia e etnografia. Dois anos mais tarde, foi o Brasil visitado por duas notáveis missões científicas, uma bávara e outra austriaca. Da primeira faziam parte SPIX e MARTIUS, a quem se deve a classificação dos vegetais do Brasil, e a determinação do seu valor para o comércio e a medicina; da segunda, que era chefiada pelo professor VAN SCHREIBERS, diretor do Museu Imperial de História Natural de Viena, faziam parte conspícuos especialistas em botânica, antropologia, mineralogia e biologia.

Metodologia da Documentação

002

FENELON SILVA

DECIDIDAMENTE a ciência documentológica já atingiu um tal grau de maturidade que está a exigir tratamento mais distinto, principalmente, quanto ao método próprio de transmitir ou transferir técnicamente o conhecimento da Documentologia.

Da mesma forma como há os métodos específicos de ensino da Matemática, da História, da Economia, deve haver para a Documentologia um processo racional de se chegar ao conhecimento de seus postulados, de sua principiotécnica, de sua própria técnica.

Ensina-se Documentação no mundo desde 1873; a partir de 1930 passou-se a conferir até os graus de *master degree* e de *philosophy doctor* em Biblioteconomia na Universidade de Chicago; proficientes cursos de Documentação vêm sendo ministrados regularmente na França desde 1948; iniciado em 1911 o ensino da Biblioteconomia no Brasil, já hoje, saiu-se do campo estrito dessa disciplina para se alcançarem todos os ramos da Documentologia.

Professôres de Documentação já os temos bons e em bom número, mas há necessidade de mais em quantidade e qualidade; da formação do professor depende, em grande parte, a eficiência do ensino; ao professor compete, não só aplicar as melhores técnicas na direção da aprendizagem, como acompanhar a evolução da ciência, precisar os conceitos, metodizar a classificação e definir clara e concisamente os têrmos, a posição, os princípios.

Reage-se mal ainda, entre nós, ao professor que ministra suas aulas acompanhando a exposição, a descrição, a explicação de apontamentos ou de roteiro escritos. Arraigou-se de tal modo nos nossos hábitos docentes a velha tradição do professor discursador que papagueia as suas aulas orgulhoso de saber de cor as páginas dos livros, que fugir a essa norma é até temerário, causa estranheza, quando não reprovação.

O oposto nota-se nas universidades estrangeiras, segundo observou-o GILBERTO AMADO, AFRÂNIO COUTINHO e outros.

«Grandes mestres universitários, ao pronunciar suas aulas, não tiram os olhos dos cadernos, dos roteiros, até às vêzes dos livros, ou documentam-nas com a leitura de largos trechos dêstes. É que na base de tal sistema está a noção de que uma aula não é algo

que se inventa na hora de pronunciá-la, mas que se deve preparar com esmero para torná-la eficiente, isto é, para fazer com que alcance o seu objetivo, que é levar ao ouvinte o máximo de informações, conhecimentos, orientações acerca do assunto de que trata.» (1)

Uma aula é trabalho técnico, plena de dados, opulenta de ensinamentos; nesse trabalho, o mestre deve revelar domínio da matéria, segurança do método, destreza na explanação.

É próprio do aluno que quer aprender ter interesse, dúvidas, curiosidades; cabe ao mestre, pois, supor colaboração com o aluno e provocar, suscitar dúvidas, para fazê-lo levantar questões, inquirir, indagar; o aluno é quem dá vida à aula; por isso, o mestre deve estabelecer diálogo necessário com os discípulos.

«Conhecimentos se divulga tanto oralmente como por escrito, não havendo nenhuma inferioridade, ao contrário, em querer fazê-lo por escrito. Já se foi o tempo em que a facilidade de improvisação era sinal de superioridade. Superior é o professor que estuda, que está sempre em dia com a disciplina, que evolui, que não se envergonha de dar as aulas pelos roteiros que leva escritos, de documentá-las, com a contribuição dos estudiosos do assunto, com a bibliografia mais atual». (2)

Aula acompanhada de notas e documentos é aula adredemente preparada, como deve ser tôda aula que se preza; a bibliografia deve ser o passo inicial na aula de nível superior.

Qualquer atividade construtiva pressupõe planejamento prévio. A condição primeira de eficiência para a tarefa docente é a organização do plano de aula. A falta do *plano* é a causa mais próxima do ensino deficiente.

Cultura geral, formação literária ou científica especializada, preparação pedagógica atual não são por si sós suficientes; há que articular êsses elementos e fazê-los funcionar coordenadamente; de que forma Planejando, isto é, organizando previamente a atuação didática, vale dizer: estabelecendo os objetivos que se propõe atingir; procurando depreender dêsses objetivos os meios, os recursos didáticos legítimos que conduzam à concretização dêsses propósitos.

* * *

O planejamento didático compreende dois momentos distintos:

a) organização do plano de curso: matéria, programa, objetivos do curso, procedimentos didáticos, atividades discentes, bibliografia, série, turma, horário;

(1) AFRÂNIO COUTINHO — *Aulas e Discursos*, in «Diário de Notícias», Rio de Janeiro, 20-7-58.

(2) AFRÂNIO COUTINHO — *Op. cit.*

b) elaboração do plano de aula: objetivos da aula, motivação, material didático, livro-texto, desenvolvimento, fixação.

Plano de curso de Documentologia.

Matéria: Bibliologia.

Programa: 1. Generalidades (imprensa, tipografia, ilustração, encadernação etc.); 2. Biblioteconomia; 3. Bibliografia; 4. Biblioteconomia; 5. Bibliotecografia; 6. História do Livro.

Objetivos do curso: formar documentaristas e professores de Documentologia.

Procedimentos didáticos: a cargo dos professores sob a orientação e aprovação do diretor do curso ou reitor da escola.

Atividades discentes: seguir atentamente as exposições e participar das discussões.

Bibliografia:

FINÓ, J. Frédéric — Elementos de Bibliologia. Trad. de SYLVIO DO VALLE AMARAL. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação do M. T. I. C., 1955, 332 p.

SABOR, Josefa Emilia — Manual de Fuentes de Información. Buenos Aires, Editorial Kapelusz, 1957, 335 p.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA — Decimal Classification, 15^a ed., New York, 1951.

Série: 1º — Turma A — Horário...

* * *

Plano de aula de Catalografia.

Objetivos da aula: dar noção nova que verse sobre o seguinte assunto: C. D. U. — Classificação Decimal Universal.

Motivação: confecção de classes genéricas e específicas de assuntos diversos.

Material didático: quadro negro, giz, caderno, lápis preto, borracha.

Livro-texto: Compêndio de Classificação Decimal e Índice Alfabético, de ANTÔNIO CAETANO DIAS e Luís COSME.

Desenvolvimento: procurar dar as seguintes noções: notação usada; de como a totalidade do conhecimento humano possa ser representada pela unidade; números classificadores; as classes, as divisões, as seções, as subseções de assuntos; divisões de forma, índice alfabético da C. D. U.

Fixação: testes de lacuna, múltipla escolha e combinação de pares.

Roteiro escrito de aula — Unidade I: CATALOGRAFIA — Ponto ...;
C. D. U. — Classificação Decimal Universal.

1. GENERALIDADES

A primeira edição do *Decimal Classification* data de 1876; a última, 15^a, de 1951 com as mais recentes e relevantes modificações.

MELVIL DEWEY, norte-americano (1851/1931) era ainda estudante e auxiliar de bibliotecário, do Amherst College de Massachussets, quando em 1873, teve a idéia de estabelecer as bases para uma classificação bibliográfica, lançando em 1876 a primeira edição de sua obra: *Uma Classificação e Índice de Assuntos para Catalogação e Arranjo de Livros e Panfletos da Biblioteca*.

2. NOTAÇÃO

DEWEY concebeu o seu sistema de classificação admitindo que a totalidade dos conhecimentos humanos pudesse ser representada pela unidade, dividida esta em dez partes, recebendo cada divisão um símbolo que significa um décimo do total; este símbolo é um dos algarismos arábicos. Cada divisão, por sua vez, comporta dez seções; cada seção, dez subseções e assim sucessivamente.

3. ASSUNTO: CLASSES, DIVISÕES, SEÇÕES, SUBSEÇÕES

Na C. D. U. empregam-se sempre três algarismos para representar as classes de assunto; o algarismo da esquerda, diz-se: *algarismo classificador*:

- 000 — Obras gerais — Prolegômenos
- 100 — Filosofia
- 200 — Religião — Teologia
- 300 — Ciências Sociais — Sociologia
- 400 — Filologia — Lingüística
- 500 — Ciências Puras
- 600 — Ciências Aplicadas
- 700 — Belas-artes
- 800 — Literatura
- 900 — História — Geografia

Um número à direita do algarismo classificador forma um novo grupo sem, entretanto, mudar a classificação já estabelecida; o zero indica sempre o ponto de vista geral do assunto e, também, que o processo da classificação muda no zero.

Cada classe divide-se em 10 divisões, igualmente numeradas de 0 a 9; estes algarismos são colocados à direita do algarismo classificador e designam:

- 600 — CIÊNCIAS APLICADAS (em geral)
- 610 — Medicina
- 620 — Engenharia

- 630 — Agricultura
- 640 — Economia Doméstica
- 650 — Comércio — Comunicações
- 660 — Indústria Química
- 670 — Manufatura
- 680 — Arte Mecânica — Profissão — Ofícios diversos
- 690 — Técnica da Construção

Cada divisão, por sua vez, divide-se em 10 seções:

- 600 — CIÊNCIAS APLICADAS (em geral)

-
- 630 — *Agricultura* (em geral)
 - 631 — Fazendas
 - 632 — Proteção das plantas — Pragas — Moléstias
 - 633 — Colheita: cereais, legumes, forragens
 - 634 — Frutos — Pomares — Vinhas — Silvicultura
 - 635 — Horticultura
 - 636 — Zootecnia: animais domésticos — Gado
 - 637 — Laticínios e derivados
 - 638 — Apicultura — Sericultura
 - 639 — Caça — Pesca — Piscicultura

O algarismo classificador, 6, é sempre a classe: CIÊNCIAS APLICADAS (em geral); o segundo algarismo, 3, significa sempre divisão, *Agricultura* (em geral); o terceiro algarismo à direita representa a seção da divisão.

A subseção é separada da seção por um ponto decimal; o quarto algarismo, portanto, separado da seção por um ponto decimal é sempre a subseção:

- 600 — CIÊNCIAS APLICADAS (em geral)

-
- 630 — *Agricultura* (em geral)
 -
 - 637 — Laticínios e derivados
 - 637.1 — Leite
 - .2 — Manteiga
 - .3 — Queijo etc.

As subseções subdividem-se, ainda, em muitas outras até ao máximo de minúcia do assunto:

Classe 800 — Literatura (em geral)

Divisão 860 — *Literatura Espanhola e Portuguêsa*

Seção	861 — Poesia												
Subseções	<table border="0"> <tr> <td style="vertical-align: top; padding-right: 10px;">{</td> <td>861.1 — Poética</td> </tr> <tr> <td></td><td>861.11 — Trovadores 1185/1325</td> </tr> <tr> <td></td><td>.12 — Cancioneiros 1185/1502</td> </tr> <tr> <td></td><td>.13 — Quinhentistas 1502/1580</td> </tr> <tr> <td></td><td>861.131 — Bernardim Ribeiro 1482/1558</td> </tr> <tr> <td></td><td>.132 — Sá de Miranda 1485/1558 etc.</td> </tr> </table>	{	861.1 — Poética		861.11 — Trovadores 1185/1325		.12 — Cancioneiros 1185/1502		.13 — Quinhentistas 1502/1580		861.131 — Bernardim Ribeiro 1482/1558		.132 — Sá de Miranda 1485/1558 etc.
{	861.1 — Poética												
	861.11 — Trovadores 1185/1325												
	.12 — Cancioneiros 1185/1502												
	.13 — Quinhentistas 1502/1580												
	861.131 — Bernardim Ribeiro 1482/1558												
	.132 — Sá de Miranda 1485/1558 etc.												

4. FORMA: divisões

Na C.D.U., todo assunto considerado sob o ponto de vista geral comporta divisões de forma, representada por números que designam o ponto de vista sob o qual é escrito o livro, a forma do assunto tratado, o tipo da publicação. Diz-se em forma de:

teoria, filosofia, ciência — quando a exposição do assunto é tratada do ponto de vista teórico, doutrinário, filosófico, psicológico.

compêndio, tratado, manual — quando o assunto é versado abreviadamente, em forma de resumo ou esboço;

enciclopédia, dicionário — quando o assunto é tratado através de definições ou em forma de vocabulário;

ensaio — quando o assunto geral é tratado em forma de ensaio destacado, segundo determinados pontos de vista;

periódico — quando se trata de publicação em série, cujo assunto é tratado em artigos destacados;

sociedade, academia — sempre que se trate de publicações oficiais, tais como, relatórios, processos, congressos de instituições e sociedades especiais;

estudo, ensino — sempre que o assunto fôr tratado de forma pedagógica e educacional;

poligrafia, miscelânea — quando o livro contém vários assuntos ou é uma coleção de extratos, ou outra de qualquer natureza;

história — quando se trata de livro no qual se relata a história de um assunto.

As divisões de forma na C.D.U. são constituídas assim dos seguintes símbolos que se agregam ao algarismo classificador de assunto, para indicar a forma sob a qual foi escrito o livro:

- 01 — Teoria — Filosofia Ciência
- 02 — Compêndio — Tratado — Manual
- 03 — Enciclopédia — Dicionário
- 04 — Ensaio
- 05 — Periódico
- 06 — Sociedade — Academia
- 07 — Estudo — Ensino
- 08 — Poligrafia — Miscelânea
- 09 — História

A Literatura, por exemplo, classifica-se quanto ao *assunto* e quanto à *forma*, assim:

Quanto ao assunto:	Quanto à forma:
800 — LITERATURA (em geral)	
810 — Literatura Americana	801 — Teoria (da literatura)
820 — Literatura Inglêsa	802 — Compêndio (de literatura)
830 — Literatura Alemã	803 — Enciclopédia (da literatura)
840 — Literatura Francesa	804 — Ensaio (literário)
850 — Literatura Italiana	805 — Periódico (literário)
860 — Literatura Espanhola	806 — Sociedade (literária)
870 — Literatura Latina (clássica)	807 — Estudo (de literatura)
880 — Literatura Grega (clássica)	808 — Poligrafia (literária)
890 — Literatura de outras línguas	809 — História (de literatura, quer dizer: literatura considerada do ponto de vista histórico)

O critério de classificação de um livro deve ser determinado pelo seu assunto exato e não pela sua forma ou pelo seu título; um livro sobre filosofia da arte, por exemplo, não deve ser classificado em *filosofia*; da mesma forma, um livro sobre história da matemática não deve ser classificado em *história*: nesses casos, *filosofia* ou *história* indicam simplesmente a forma sob a qual está o livro escrito; assim, um livro intitulado: *Filosofia da Arte* deve ser classificado no assunto *arte*, classe 700-Belas-artes e divisão de forma, 01-Filosofia, donde:

701 — ARTE, *Filosofia da*

Quando o terceiro algarismo da classe de assunto já é zero, dispensa-se o zero do símbolo da divisão de forma; assim, nesse caso, quando se faz necessário acrescentar a divisão de forma às três decimais, procede-se da seguinte maneira:

800 — LITERATURA

810 — *Literatura Americana*

810.9 — História da literatura americana

História da Matemática, por exemplo, deve ser classificada em matemática, classe 500 — Ciências Puras; divisão 510 — Matemática; divisão de forma: 09 — História; logo:

500 — CIÊNCIAS PURAS

510 — *Matemática*

510.9 — História da Matemática

5 — ÍNDICE ALFABÉTICO na C.D.U.

Nem sempre a memória permite um rápido enquadramento do assunto na classificação geral dos conhecimentos humanos; daí a importância do índice alfabético da C.D.U., onde cada assunto é correspondido pelos números classificados das tabelas.

A principal finalidade do índice consiste em encaminhar o classificador às tabelas de classificação da C.D.U. para confirmar ou aperfeiçoar a classificação procurada.

ÍNDICE DA C.D.U. (AMOSTRAGEM)

Assunto	Classificação
Administração pública	350
Biblioteconomia	020
Ciências políticas	320
Dactilografia	652
Economia política	330
Física	530
Geografia	910
Hipnotismo	134
Igrejas cristãs	280
Jornais	070
Lógica	160
Matemática	510
Numismática	737
Ótica	535
Partidos políticos	329
Química	540
Religião	200
Sociologia	300
Topografia	526
Urbanismo	710
Veterinária	666
Zoologia	590

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÉNCIAS

ADMINISTRATIVAS

Congresso Internacional de Ciências Administrativas

SOB os auspícios do Instituto Internacional de Ciências Administrativas realizar-se-á em Wiesbaden, Alemanha, de 30 de agosto a 3 de setembro p. vindouros, o XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas.

Como se sabe, o Instituto Internacional de Ciências Administrativas — da qual a Seção Brasileira é o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas — tem por objetivo a difusão, no plano internacional, dos princípios gerais de administração pública, o exame comparativo das experiências realizadas nesse campo, o planejamento de métodos racionais de trabalho e os estudos, investigações, projetos e convênios que visem ao aperfeiçoamento das ciências e práticas administrativas.

O I. I. C. A. mantém contato com 64 países, quer seja por intermédio dos próprios Governos — que o integram como Estados-membros — quer seja pelo estabelecimento de Seções Nacionais (representantes locais do I.I.C.A.), ou, ainda, diretamente com membros individuais ou coletivos.

O próximo Congresso Internacional de Ciências Administrativas abordará os seguintes temas:

- A devolução de poderes a instituições autônomas, nelas compreendidos os organismos profissionais e as universidades.
- A estrutura administrativa e as funções do Ministério da Fazenda (bem como do Tesouro e do Orçamento).
- O aumento de eficiência da Administração através da concessão de incentivos diversos aos funcionários.
- A automação e seus problemas na administração pública.

O 1.º tema já foi objeto de um exame preliminar nas Mesas-Redondas de Opatija e Liège, realizadas em 1957 e 1958, respectivamente. Terá como Relator-Geral o Prof. BRIAN CHAPMAN, da Universidade de Manchester.

Baseado nos elementos coligidos nas referidas Mesas-Redondas, e nas respostas ao questionário enviado aos diversos países participantes, apresentará o Prof. CHAPMAN um relatório preliminar, compreendendo, principalmente:

- uma introdução terminológica, explicando as razões de adoção da expressão "devolução de poderes";

— um capítulo destinado a discussão das tendências gerais da matéria;
— outro capítulo ao estudo da devolução dos poderes de gestão e de autoridade.

O Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas apresentará um relatório, elaborado pelo Prof. CAIO TÁCITO.

Após a discussão de Wiesbaden, será preparado e publicado o relatório final do Instituto Internacional.

O 2º tema — "Estrutura Administrativa do Ministério da Fazenda" — será abordado pela primeira vez. Tem como relator o Sr. LAUREANO LOPEZ RODÓ, da Espanha.

O estudo desse tópico tem por objetivo o confronto comparativo da organização e funcionamento dos serviços de finanças: orçamento, impostos e taxas, tesouraria, dívida pública, contabilidade pública, domínio do Estado, etc.

O Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas convidou o Doutor ANTÔNIO BARÇANTE DOS SANTOS, Diretor da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P., para elaborar o relatório brasileiro. O convite foi aceito pelo Dr. BARÇANTE.

O 3º tema — "O aumento da eficiência da Administração através da concessão de incentivos diversos aos funcionários" — também será focalizado, pela primeira vez, no Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Serão examinados os prêmios e incentivos de toda espécie, com exclusão das questões ligadas às relações humanas propriamente ditas.

O relator-geral será o Sr. HERBERT BURSCHE, da República Federal da Alemanha. Planejou seu trabalho de modo a não se limitar a uma simples descrição dos métodos utilizados, mas a abranger também um retrospecto da evolução geral que os caracteriza nos diferentes países e apresentar, se possível, uma conclusão geral sobre sua utilização.

O Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas encarregou sua Chefe de Pesquisas, Profª BEATRIZ WAHRLICH, de elaborar o relatório brasileiro, que foi encaminhado ao Relator-Geral em fevereiro p. passado.

O 4º e último tema do Congresso — "A automação e seus problemas na Administração Pública" — já foi objeto de estudos em Opatija e Liège. Será relator o Prof. LOWELL HATTERY, da "American University", Washington D.C., Estados Unidos.

As discussões serão baseadas numa nota introdutória do Prof. HATTERY e versarão principalmente os seguintes pontos:

1. O papel do órgão administrativo central de automação no que se refere a tomada de iniciativas e a prestação de assessoria.
2. Pessoal especializado necessário ao tratamento automático de dados. O papel dos serviços administrativos na formação desse pessoal.
3. Perspectivas do movimento de pessoal causado pela automação. Processos tendentes a evitar ou diminuir o desemprego.

4. Vantagens e desvantagens, em comparação com os equipamentos prontos (em série), dos conjuntos eletrônicos concebidos para determinado fim. Possibilidades dos pequenos conjuntos menos custosos.

5. Efeitos do tratamento automático de dados sobre a estrutura e os métodos administrativos.

6. Influência exercida pelo tratamento automático de dados sobre as técnicas de direção, sobretudo sobre a elaboração das decisões.

Paralelamente à discussão dos mencionados temas, realizar-se-ão, durante o XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, duas reuniões especiais: uma, de professores de Direito Administrativo e de Administração Pública; outra, dos membros de Conselhos de Estado e de Tribunais de Contas.

A reunião dos professores de Direito Administrativo e de Administração Pública terá como principal objetivo o exame das conclusões gerais do relatório sobre "O ensino superior da administração pública", do Prof. ANDRÉ MOLITOR, da Universidade de Louvain.

A reunião dos membros de Conselhos de Estado terá por base uma conferência a cargo da Seção Nacional Alemã do I.I.C.A.

Como se verifica, é bastante promissor o programa do XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, sendo de prever-se que dêle resultem informações, contatos e conclusões que efetivamente venham a contribuir para o progresso da Administração.

*Resultados e Perspectivas do Sistema de Cooperação
Bilateral do Ponto IV (*)*

J. GUILHERME DE ARAGOÃO

NINGUÉM mais autorizado do que o Sr. João GUILHERME DE ARAGÃO para falar sobre o chamado Ponto IV. Não apenas pela sua condição de Representante do Governo do Brasil junto aos órgãos executivos do programa previsto no acordo brasileiro-americano. Mas, sobretudo suas qualidades de jurista e de profundo conhecedor dos problemas da administração o credenciam para a análise de assunto tão complexo.

Numa sociedade internacional dividida em áreas ou blocos que procuram, com alianças, tratados ou esquemas políticos, se fortificar ou se constituir em exemplo de progresso econômico e social, o panorama das relações brasileiro-americanas não poderia deixar de refletir esse estado de espírito que marca, sem dúvida, o caráter da vida internacional dos nossos dias.

Com quase nove anos de execução, e com um acervo de realizações animadoras, o programa do Ponto IV comporta ainda uma série de possibilidades concretas, no campo das relações entre os dois países contratantes, onde o fator fraternidade, cada vez maior, não será, de certo, o de menor valor.

Uma visão segura do que, a esse respeito, já foi feito, sem alarde ou publicidade, e do que ainda resta por fazer, é o que o leitor encontrará na conferência que temos a honra de transcrever.

* * *

Desde o momento em que atingiram a maioridade política, os países do continente americano despertaram para o sentimento de fraternidade e cooperação. A esse respeito, a doutrina de MONROE é, por assim dizer, o primeiro instrumento político daquela expressão sentimental.

(*) Conferência pronunciada, a 6 de março de 1959, no auditório da Embaixada americana, sob os auspícios do Instituto Brasil-Estados Unidos.

Após sua manifestação idealista, entretanto, revoluções sucessivas e às vezes concomitantes transformaram o mundo: caíram as fronteiras geográficas pela comunicação crescente entre os povos; a técnica transformou os tipos de convivência humana; as sociedades em contatos diuturnos pelos meios hodiernos de comunicações se homogenizaram em sistemas uniformes ou paralelos de normas, de princípios e até mesmo de hábitos; enfim, passaram os países, do isolamento nacional à corrente internacional solidária, e daí juristas como KELSEN e GURVITCH; sociólogos como SOROKIN e BERDIAEFF, EMERY REVES, sonham nova passagem, agora para o plano de solidariedade universal. Nessa evolução tridimensional — da convivência nacional à internacional, desta à convivência universal — as relações entre os povos vieram pouco a pouco adquirindo matiz, força e riqueza, e, consequentemente, forjando um tipo próprio de solidariedade. Assim, no estágio de afirmação nacional, de que é lídima expressão o instituto da soberania, a solidariedade é de tipo jurídico. A irrupção, desde os fins do século XVIII até a metade do século XIX, das nações independentes da América se realiza em nome do direito. A união entre os povos se faz românticamente através do liame jurídico. No estágio ulterior de afirmação da convivência internacional e de ordenação à convivência universal, a união se lastreia e fortalece em vínculos muito mais sensíveis e pragmáticos de solidariedade social e econômica. A doutrina de MONROE pertence ao tempo da solidariedade jurídica entre povos americanos. Hoje, vários instrumentos formalmente jurídicos; materialmente, porém, de ordem social e econômica, cimentam as relações dos povos do continente americano e, particularmente, as relações com os Estados Unidos. Refiro-me aos sistemas de cooperação internacional e, especificamente, de cooperação bilateral de que o Ponto IV, objeto desta conferência, é a expressão mais atual e atuante.

Podemos, assim, finalizar êste exórdio configurando o Ponto IV como sistema de cooperação bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos, tendente ao desenvolvimento social e econômico de nosso país. Nenhum outro acordo bilateral tão bem sincroniza com a programação administrativa do governo do Presidente JUSCELINO KUBITSCHEK cujo dinamismo vem sendo dirigido exatamente àquele fim.

Para ressaltar a afinidade entre os objetivos específicos do Ponto IV e os dos programas governamentais consubstanciados nas "metas", basta lembrar tópicos do contexto dos dois documentos, que dão fundamento ao sistema bilateral do Ponto IV. O primeiro deles — o Acordo Geral de Cooperação Técnica — firmado a 19 de dezembro de 1950 estabelece as bases de uma cooperação recíproca de intercâmbio de métodos, conhecimentos técnicos e atividades correlatas, destinadas a contribuir para o desenvolvimento equilibrado e coordenado do potencial econômico e o aumento da produção do Brasil». E acrescenta: «A execução de determinados programas técnicos e a elaboração de projetos específicos serão feitas mediante acordos especiais ou entendimentos que venham a ser ultimados entre representantes devidamente autorizados pelo Governo do Brasil e pela Administração de Assistência Técnica dos Estados Unidos da América, ou outros representantes, devidamente autorizados, dos Estados Unidos da América ou, ainda, entre outras.

entidades ou pessoas designadas pelos respectivos Governos». O segundo documento, complementar do primeiro, refere-se ao acôrdo entre o Brasil e os Estados Unidos sôbre a prestação de serviços técnicos especiais. Diz o texto que: "O Governo dos Estados Unidos da América porá à disposição do Governo dos Estados Unidos do Brasil, sempre que êste os solicitar e aquêle concordar, os serviços de técnicos e especialistas em qualquer setor de atividade que se relacione com o desenvolvimento econômico dos Estados Unidos do Brasil e que se enquadre nos objetivos do programa de cooperação técnica dos Estados Unidos da América". Ainda: "Serviços técnicos serão postos à disposição do Governo dos Estados Unidos do Brasil, nos têrmos dêste Acôrdo, quando, solicitados e concedidos, não estejam previstos nos Acôrdos de Programas referentes a setores de atividades específicas que já tenham sido ou venham a ser celebrados entre as Partes Contratantes".

Assim configurado através dêsses dois instrumentos, o sistema de cooperação bilateral, ao mesmo tempo que impunha ordem às tentativas anteriores de igual natureza, viria projetar um dos mais fecundos sistemas de entendimento brasileiro-americano polarizado para o objetivo comum de nosso desenvolvimento nacional. Erigiu-se, por tal meio, um regime de administração bilateral específica, que já produziu resultados construtivos apreciáveis e, no momento, abre perspectivas mais amplas de cooperação, que pode assumir maior significação e importância em face dos novos enunciados da política continental. Referir ou, melhor, resumir aquêles resultados, bem como delinear as novas perspectivas — eis a substância desta conferência.

Inicialmente, a extensão dos índices até agora alcançados através do sistema de cooperação bilateral do Ponto IV pode ser mais nitidamente delimitada, se fixarmos o âmbito em que êle opera e atua. Em primeiro lugar, os dois documentos basilares conduzem à propositura e consequente implantação de numerosos programas administrativos. Como a administração pública brasileira está estruturada, aliás, de acordo com a experiência e a doutrina americana (WILLOUGHBY, WALTERS); em função de duas ordens de atividades — atividades-meio ou de administração geral, e atividades-fins ou de administração específica, é possível discernir, no conjunto dos programas, os que se dirigem propriamente ao primeiro tipo de atividade, ou seja, os programas de administração geral, e os que se situam na ordem de atividades-fins, ou seja, de administração específica. No primeiro caso, figuram os programas tendentes ao fortalecimento em geral da administração pública no Brasil, através da assistência técnica em matéria de administração de pessoal, de administração orçamentária e financeira, de organização e métodos. No segundo, avultam numerosos programas dirigidos a setores específicos de agricultura, saúde, recursos minerais, ensino, transportes, desenvolvimento de comunidades, turismo, comunicação áudio-visual, energia nuclear, instalação de equipamentos de radar etc.

Eis o vasto campo de incidência do Ponto IV. Agora vamos às realizações e aos resultados, para dai infletir sôbre as atuais perspectivas do Ponto IV. E para fazê-lo ordenadamente, volvamos aos setores fundamentais da Administração Pública em geral, e da Administração específica.

PROGRAMA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — ADMINISTRAÇÃO GERAL

Dissemos que um dos efeitos imediatos do estabelecimento da cooperação bilateral do Ponto IV consistiu em fundir iniciativas anteriores de mútua colaboração entre o Brasil e os Estados Unidos. Isto acontece em cada qual dos setores referidos. É sabido que, no domínio da administração pública, já se havia iniciado desde a instituição do D.A.S.P. um regime de intercâmbio profissional. Antes de 1950, dezenas de funcionários brasileiros tinham ido aos Estados Unidos e peritos americanos vieram ao Brasil. O Ponto IV, entretanto, é que deu consistência à cooperação bilateral neste setor. E fato significativo, sua primeira manifestação exerceu-se na assistência técnica à elaboração do Plano de Classificação de Cargos, em 1952.

Posteriormente, em 1954, dispôs-se o Ponto IV, por meio de contrato com a Universidade do Estado de Michigan, a fornecer professores à Escola de Administração de Empresas, em São Paulo, expandindo-se, assim, a cooperação para o domínio da administração privada. E diga-se a verdade, a Escola de Empresas de São Paulo, estruturada nos moldes das Escolas de «Business Administration» dos Estados Unidos, é hoje instituição onde jovens recebem treinamento moderno de administração de grandes empresas. Ali considerável número de dirigentes completaram cursos rápidos e intensivos de especialização. Mais de 25 professores assistentes da Escola já receberam treinamento complementar nos Estados Unidos, habilitando-se no magistério especializado a ser exercido, após o regresso ao país.

Constituiu-se a Escola de São Paulo, a primeira no gênero, na América Latina, em exemplo concreto da cooperação prestada pelo Ponto IV. Também os Estados e Municípios já foram beneficiados pela assistência técnica do Ponto IV em matéria de administração pública. De 1955 a 1959, dois consultores norte-americanos vêm colaborando com a administração municipal de Belo Horizonte no aperfeiçoamento de seus métodos administrativos. Mais de 20 funcionários daquela municipalidade receberam treinamento nos Estados Unidos.

Em São Paulo, elaborou-se projeto de classificação de cargos, bem como estudo da organização da polícia estadual. Receberam ainda assistência técnica de ordem administrativa, através do Ponto IV, a Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia, a Universidade da Bahia, a Universidade de Minas Gerais, aquela, com a instituição de um curso de planejamento regional; esta, com a organização de um curso de Administração Pública, primeiro na espécie a ser ministrado no sistema universitário brasileiro.

Projeto de mais amplo porte e de estrutura mais sistemática coube por fim ao D.A.S.P. Órgão coordenador dos sistemas administrativos de orçamento, de organização e métodos e de administração de pessoal no serviço civil brasileiro, centro de irradiação de práticas administrativas para outros órgãos federais ou mesmo estaduais e municipais, nosso Departamento é detentor de extenso programa de cooperação com dois objetivos prefixados:

- 1.º) assistência direta ao D.A.S.P.;
- 2.º) assistência ao ensino da administração pública e administração de empresas.

Inclui-se no primeiro tópico a colaboração técnica em matéria de orçamento, organização e métodos, administração do pessoal e o estabelecimento de um programa sistemático de bolsas de estudo que permitirá a funcionários brasileiros a ida aos Estados Unidos com o objetivo de especialização em administração pública e desenvolvimento econômico.

Técnicos do Ponto IV trabalharão neste programa em estreita colaboração com os técnicos brasileiros de cada um daqueles respectivos setores e, desse intercâmbio, resultará o aperfeiçoamento dos métodos administrativos numa importante contribuição ao processo do desenvolvimento brasileiro.

O segundo tópico traduz projeto mais amplo de maiores repercussões no futuro. Trata-se de um programa unificado de ensino da administração pública e de empresas, no Brasil, do qual participarão as Universidades da Bahia, de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul, a Fundação Getúlio Vargas e o D.A.S.P. A razão da escolha destas instituições, prende-se ao progresso que já demonstraram neste campo, bem como às vantagens de sua localização geográfica que permite sejam beneficiadas várias regiões do Brasil ao mesmo tempo. Como participante desse programa, a Escola de Serviço Público do D.A.S.P. dispensará especial atenção ao treinamento de pessoal para o serviço público. Dezenas de técnicos norte-americanos deverão prestar sua colaboração ao programa unificado de Administração Pública e administração de empresas.

PROGRAMA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

Mais ampla e variada é a cooperação no domínio da administração específica. Pretendemos fixá-la através dos setores antes enumerados e agora individualizados para mais nítida visão particularista do trabalho conjunto realizado através do Ponto IV.

AGRICULTURA

A cooperação técnica bilateral, no campo da Agricultura, se exerce através de um órgão de administração mista, o Escritório Técnico de Agricultura criado mediante acordo em 1953. Tem esse órgão por objetivo melhorar a produção agrícola no Brasil e elevar os padrões de vida do homem rural e de sua comunidade. Detentor de mais de 50 projetos, o E.T.A. promove diretamente educação e pesquisa agrícolas, de conservação de recursos naturais, de fomento da produção agrícola, incluindo o planejamento de armazéns e silos, e, finalmente, da extensão rural.

Já em 1954, o programa de cooperação agrícola entre o Brasil e os Estados Unidos permitiu que mil e quinhentas pessoas recebessem treinamento técnico no país. Estendeu-se o programa de cooperação e assistência a mais de 70 organizações federais e estaduais, envolvendo no conjunto a atuação de dois mil e quinhentos brasileiros em todo o país. Cerca de 400 técnicos agrícolas receberam treinamento especializado nos Estados Unidos. Sómente em 1958, cento e dezessete aperfeiçoaram seus conhecimentos em instituições daquele país. Esses técnicos virão difundir no Brasil os conhecimen-

mentos assim adquiridos. Ao mesmo tempo, estão sendo criados com a assistência do E.T.A. os clubes "4-S" que congregam a juventude rural e servem de centro de difusão dos modernos métodos agrícolas.

Entre os projetos mais importantes dêste programa fundamental, sobressai o de criação de uma Escola-Piloto de Agricultura que servirá de centro de treinamento intensivo para professores das Escolas Superiores de Agronomia e Veterinária de todo o país. Objetiva-se estabelecer um núcleo básico de pessoal bem treinado para impulsionar o progresso da economia agrícola brasileira. Para local de funcionamento dêste Centro-Piloto, foi escolhida a Universidade Rural de Viçosa que, destarte, se tornará a instituição para treinamento avançado em agricultura. Com o mesmo objetivo está sendo executado projeto de treinamento agrícola na Fazenda Ipanema, em São Paulo, onde se exercitam, na prática de extensão rural e mecânica agrícola, jovens agrônomos ou agricultores que se destinam aos órgãos de extensão rural, como a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) e seus escritórios estaduais. Projetos experimentais e demonstrativos estão em curso desde o Amazonas ao Rio Grande do Sul, cada qual adstrito a determinado setor agrícola. Mencionam-se a respeito os programas para o desenvolvimento da borracha no Vale Amazônico, do aperfeiçoamento da qualidade e eficiência da produção cacauíra na Bahia; da produção leiteira no Recife e Cuiabá, de assistência à produção de carne e leite para Brasília. Além dêsses, há quatro projetos de conservação de solos nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio Grande do Norte.

Nesse conjunto de atividades, conta o E.T.A. com a colaboração de cerca de 40 técnicos norte-americanos. Os recursos financeiros do programa para 1959 serão da ordem de US\$ 1.450.000,00 (um milhão e quatrocentos e cinqüenta mil dólares) dos quais US\$ 300.000,00 (trezentos mil dólares) representam a contribuição norte-americana à administração do Escritório Técnico de Agricultura.

SAÚDE

A cooperação americano-brasileira no setor de saúde procede de época anterior. Data de 1942, quando da criação do Serviço Especial de Saúde Pública, órgão incumbido de sanear o Vale Amazônico e de possibilitar a produção de borracha. Origem da assistência técnica norte-americana no Brasil, o S.E.S.P. passou, de um serviço de emergência, a ocupar posição definida na estrutura administrativa federal, cooperando com os Estados e órgãos da União na implantação de uma estrutura básica de saúde pública, em todo o país.

A partir de 1949, as atividades do S.E.S.P. expandiram-se progressivamente através de numerosos convênios. Além das atividades iniciais no Vale Amazônico e no Vale do Rio Doce, passou a operar na Bahia, Paraíba e Pernambuco, e, em 1950, no Vale do São Francisco. Em 1953, sob o regime de colaboração bilateral, sistemática do Ponto IV, aquela instituição projetou-se no sul do país. Por último, cobriu todo o território nacional, estendendo-se aos Estados do Rio Grande, Mato Grosso, Goiás e demais unidades da Federação. Dentro dessa expansão, o S.E.S.P. criou mais

de 200 unidades sanitárias e centros de saúde, beneficiando milhões de pessoas. Administra, atualmente, 9 hospitais. Mais de mil médicos, enfermeiros e técnicos em saúde pública foram treinados no Brasil e nos Estados Unidos, para lhe cumprir as finalidades. Graças a sua atuação, cidades do Vale Amazônico conseguiram aumentar de 10 anos a média de vida de seus habitantes. Foram entregues sistemas de abastecimento d'água a 109 municípios brasileiros, construindo-se a Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo em cooperação com o Governo do Estado.

Vinte assessores norte-americanos colaboraram com o S.E.S.P. no contínuo aperfeiçoamento de suas atividades. Os serviços do S.E.S.P. cobrem 657 localidades brasileiras e dispõem de um corpo de 3.300 funcionários. Eis brilhante exemplo da cooperação bilateral. Atualmente, a instituição para expandir ainda mais as suas atividades, através do mesmo sistema de cooperação bilateral do Ponto IV, está na perspectiva de uma substancial reforma de estrutura. E' que o Governo brasileiro, mantendo as características funcionais da instituição, pretende dar-lhe organização mais ampla. Para êsse fim, enviou mensagem e projeto de lei ao Congresso visando transformar o S. E. S. P. em fundação. Com êsse fortalecimento de estrutura, é de se esperar que ainda mais se estreite, solidifique e amplie o programa geral de saúde pública no Brasil.

De modo especial cabe mencionar o programa, iniciado na administração do Ministro MÁRIO PINOTTI, visando à erradicação da malária. As origens recentes dêste projeto, que está sendo entusiasticamente acolhido pela opinião pública em nosso país, estão em nossa viagem aos Estados Unidos, em 1957, a convite do Departamento de Estado. Na mesa-redonda realizada em Washington a 16 de setembro de 1957, à indagação de um dos participantes daquele encontro, sobre o combate à malária no Brasil, referi que estávamos, então, estudando a criação de órgão dinâmico para cumprir o desiderato de eliminação daquela endemia. Seguiram-se entendimentos com dirigentes da Repartição de Saúde Pan-Americana em Washington e, de regresso ao Brasil, concluímos com o Ministério da Saúde, sob a orientação do Ministro MÁRIO PINOTTI, os estudos de que resultou o Decreto n.º 45.174, de 4 de fevereiro de 1958, base de orientação à campanha de erradicação da malária. Publicado o Decreto nº 43.174, foram assinados convênios com o Ponto IV e a Organização Pan-Americana de Saúde. Através dêsse acôrdo, já destinou o Ponto IV auxílios, em inseticidas, medicamentos, veículos e equipamentos, no montante de US\$ 4.060.000 dólares, sómente para a execução do programa em 1959. Investimentos de igual ou superior importância deverão ser consignados anualmente até o término do programa de erradicação da malária. Em suma, êsse programa se entrosa com a plano geral da repartição pan-americana de saúde, visando à eliminação da malária nos países do continente americano.

MINERALOGIA E GEOLOGIA

Também de época anterior, data o programa de cooperação bilateral no setor de recursos minerais. E' que, em 1940, geólogos norte-americanos começaram a auxiliar técnicos do Departamento Nacional da Produção Mineral a efetuar estudos sobre as reservas minerais do Brasil. Em novembro

de 1948, essa cooperação se concretizou em Acordo intergovernamental formal. Em dez anos de execução desse "acordo", têm sido tratados dois problemas gerais: o dos minérios de ferro e o dos minérios de metais não ferrosos.

Os minérios de ferro de Minas Gerais localizam-se no chamado "Quadrilátero Ferrífero". Um dos objetivos do programa consiste em identificar a geologia do centro de Minas Gerais e calcular suas reservas de minério de ferro. Muito se adiantou no andamento desse projeto, prevendo-se que, em 1960, deve ser conhecido grande acervo de dados preciosos.

Os trabalhos aerofotogramétricos na área do «Quadrilátero Ferrífero» foram realizados por companhias comerciais brasileiras, sob contrato, facilitando o governo norte-americano a viagem de técnicos dessas companhias aos Estados Unidos para se inteirarem dos métodos modernos de compilação e reprodução de mapas.

O programa de minérios não ferrosos iniciou-se em 1956, no regime de cooperação bilateral do Ponto IV. Procede-se ao estudo das jazidas de cobre, chumbo, zinco, níquel e estanho, estimulando-lhes a pesquisa e a lavra, para que o Brasil se torne auto-suficiente nesse setor de vital importância industrial.

Como um passo à frente, o Governo Brasileiro, em 1957, tratou de acelerar a formação de técnicos em geologia no Brasil, donde a instituição da Campanha de Formação de Geólogos (C.A.G.E.) junto ao Ministério da Educação e Cultura. Em consequência, firmou-se convênio com o Ponto IV pelo qual se prevê a participação de professores norte-americanos de Geologia nos cursos da C.A.G.E., os quais já vêm funcionando em várias universidades do país. Além dos professores, o convênio beneficiará os cursos com material didático e equipamento de pesquisas. Nas bases do acordo, os cursos da C.A.G.E. devem formar 600 brasileiros em geologia, o que significa considerável e valioso contingente de técnicos para suprir o mercado de trabalho brasileiro nesse setor. Também está previsto o treinamento em instituições especializadas dos Estados Unidos, dos estudantes que mais se distinguiram nos cursos de formação de geólogos. Esses elementos, ao seu regresso, substituirão gradativamente os professores norte-americanos. Em suma, o programa conduz a capacitar o Brasil a conhecer e explorar suas imensas reservas minerais.

ENSINO

Desde 1946 que se criou a Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial (C.B.A.I.). Esta Comissão prestou, desde então, assistência direta sob a forma de técnicos e equipamentos a vinte e três escolas industriais brasileiras.

Mas é em fevereiro de 1957 que se reorganiza a Comissão com o objetivo de permitir que a cooperação técnica se exerça através de instituição permanente. Para tal fim, criou-se o Centro Nacional de Treinamento de Professores para o Ensino Industrial localizado na Escola Técnica de Curitiba. Nesse Centro, professores de escolas industriais brasileiras trabalham em conjunto com os consultores norte-americanos, em diversas cadeiras, tais como carpin-

taria, mecânica, fundição, rádio e eletricidade e trabalhos com metal. Para complementar o trabalho ora realizado, a C.B.A.I. iniciará um programa de treinamento para operários que atenda às necessidades da crescente indústria brasileira.

Outro acôrdo importante, de assistência brasileiro-americana ao ensino elementar, foi firmado em junho de 1956. Através dêle, fundou-se a Escola de Demonstração de Ensino Elementar, localizada no Instituto de Educação de Belo Horizonte, onde mais de 700 professôres de ensino elementar serão treinados êste ano. Êste projeto tem por objetivo a difusão dos métodos e técnicas modernos, bem como a demonstração de material didático de nível mais elevado.

Dentre os professôres brasileiros escolhidos para servir à Escola de Demonstração, alguns serão enviados aos Estados Unidos para realizar estudos especializados sobre o ensino elementar. A assistência do Ponto IV ao ensino secundário ainda está em fase de estudo e elaboração. Contudo, existe projeto que prevê a criação de um Centro Pilôto de Treinamento para Professôres.

Em complemento ao ensino industrial, patrocinou o Ponto IV um programa de TWI no Brasil. O TWI — método conhecido por Treinamento dentro da Indústria — constituiu meio rápido e moderno de preparar supervisores e mestres para atender as crescentes necessidades da expansão industrial. Êsse programa já beneficiou mais de 100 mil supervisores e operários qualificados na indústria. E' digno de registro ainda o projeto de assistência técnica prestada ao ensino têxtil através da Escola Técnica Federal de Indústria Química e Têxtil do SENAI, primeiro estabelecimento do gênero, na América Latina, vinculado, mediante acôrdos, à Organização Internacional do Trabalho e às Nações Unidas para o fim de receber alunos de outros países. Êste programa comprehende também o treinamento de professôres brasileiros nos Estados Unidos.

Para finalizar o escôrço do sistema de cooperação bilateral no Setor de Educação, registramos dois projetos de nível universitário que completam a cooperação do Ponto IV em todos os níveis educacionais no Brasil. Um dêles financia professôres norte-americanos para o Instituto Tecnológico de Aero-náutica em São José dos Campos, instituição de alto nível, que funciona à base de completa autonomia acadêmica nos moldes das congêneres americanas.

O outro prevê a colaboração de dois professôres norte-americanos na cadeira de Engenharia e Arquitetura Naval junto à Universidade de São Paulo. Êste Curso, que é altamente especializado, enquadra-se no plano de desenvolvimento da construção naval no Brasil, sendo, portanto, de grande atualidade.

TRANSPORTE

No que respeita aos transportes, está o Ponto IV cooperando em dois setores de máxima importância: o da Navegação Aérea e o do Transporte Ferroviário.

Com relação ao primeiro, cumpre-nos consignar a grande soma de capitais investidos na instalação de aparelhos que visam ao aperfeiçoamento do contrôle

do tráfego aéreo. Tal se deve ao empenho do governo brasileiro que, ao solicitar a cooperação do Ponto IV, teve em vista equiparar a navegação aérea do Brasil à dos países mais avançados.

Através desse projeto, de que participa a Diretoria de Rotas Aéreas, serão instalados equipamentos altamente modernos, tais como radar VOR, IIs, luzes de aproximação de alta intensidade e rádio de micro-ondas, nos aeroportos do Rio de Janeiro, São Paulo e Pôrto Alegre. Acha-se em estudos a ampliação dêste projeto aos aeroportos de Belém e Brasília.

O custo do equipamento previsto neste projeto atinge a quase dois milhões de dólares (US\$ 2.000.000,00), constituindo contribuição do Ponto IV. Inclui o programa serviços técnicos de um corpo de especialistas da Administração de Aeronáutica Civil dos Estados Unidos, bem como o treinamento, naquele país, de técnicos brasileiros nos diferentes setores da Aeronáutica Civil.

Quanto ao setor ferroviário, o Ponto IV, em complemento ao empréstimo do Eximbank à Rêde Ferroviária Federal, está proporcionando treinamento especializado nos Estados Unidos a grupos de engenheiros e administradores das diversas ferrovias que compõem a Rêde Ferroviária Federal.

Os técnicos enviados aos Estados Unidos, para especialização, observam, naquele país, os métodos mais modernos de operação e manutenção das grandes empresas ferroviárias, prestando à sua volta, valiosos serviços às ferrovias a que pertencem.

OUTROS PROJETOS

Outros programas menores complementam os programas básicos que acabamos de enunciar: assim os de Desenvolvimento de Comunidades, Turismo, Comunicações Áudio-visuais, Energia Nuclear, Treinamento aeroftogramétrico.

Para o programa de desenvolvimento de comunidades, escolheu-se a região do oeste paranaense. Dêle participam várias entidades interessadas como o Departamento de Fronteiras do Estado do Paraná, o Conselho Regional do Desenvolvimento, a Campanha Nacional de Educação Rural, além do E.T.A. e do S.E.S.P., órgãos, como vimos, vinculados diretamente ao Ponto IV.

O programa visa demonstrar a participação local de uma comunidade no planejamento e execução dos programas de que necessita, tais como melhoria das condições de transporte, de saúde, programas escolares e informação agrícola. O programa é complementado pelo treinamento de técnicos brasileiros nessa especialidade, nos Estados Unidos e em Pôrto Rico.

Devemos assinalar a presença entre nós de ilustre especialista na matéria, Dr. LOWRYE NELSON, que se encontra neste país para visitar as comunidades beneficiadas pelo programa e estudar a possibilidade de estender êsse benefício a outras localidades brasileiras.

No setor de Turismo, o Ponto IV forneceu especialistas que, trabalhando com técnicos brasileiros do Conselho Nacional de Turismo da Confederação Nacional do Comércio, elaboraram um relatório que analisa as perspectivas

de turismo no Brasil. Na consecução de outro programa específico, o de comunicação áudio-visual, o Ponto IV manteve colaboração com a Campanha Nacional de Educação Rural. Trata-se de estabelecer um Centro de Treinamento para Técnicos em produções áudio-visuais e de criar um Centro-Piloto regional para treinamento de professores e o preparo de pessoal de campo necessário à execução dos programas.

Alguns seminários sobre comunicações áudio-visuais já se têm realizado com a participação de inúmeros técnicos interessados. Entre êstes seminários, inclui-se o Terceiro Estágio Latino-americano de Comunicações Áudio-visuais realizado na Fazenda Rosário, em Minas Gerais e de cuja organização participaram o I.N.E.P. e o Ponto IV, que forneceu todo o equipamento de instrução e os materiais de consumo necessários.

No campo da Energia Nuclear, está presente o Ponto IV, ao proporcionar treinamento especializado para o uso, manutenção e operação de reatores de pesquisa. Mencionaremos ainda o treinamento em aerofotogrametria, o qual, por acôrdo firmado em 1953, com o Conselho Nacional de Geografia, especializa técnicos brasileiros nos diferentes aspectos dessa matéria. Mais de 60 técnicos já receberam tal treinamento e colaboraram, hoje, no levantamento topográfico e aéreo do território nacional.

* * *

Pela análise dos variados programas que compõem a cooperação técnica do Ponto IV no Brasil, o treinamento especializado de técnicos brasileiros, tanto no Brasil como nos Estados Unidos, representa parte importante do processo pelo qual se procura acelerar o nosso desenvolvimento. Esses técnicos, pelas observações que fazem e pelo intercâmbio de idéias e sistemas, decorrentes de seu estágio no exterior, trazem uma contribuição necessária ao aperfeiçoamento de nossos próprios métodos, sendo que mais de dois mil brasileiros já receberam treinamento nos Estados Unidos em todos os setores que acabamos de analisar.

PERSPECTIVAS DO PONTO IV

Um relance retrospectivo leva a concluir que o regime de cooperação bilateral brasileiro-americano tem evoluído entre nós como o enunciado da lei de SPENCER, isto é, vem passando, progressiva e construtivamente, do homogêneo confuso, ou melhor, assistemático, para o heterogêneo coordenado, ou mais precisamente, sistemático. De 1940 a 1950 sucederam-se projetos e acôrdos individuais não entrosados num programa geral; a partir do acôrdo de 1950, quer dizer, a começar da vigência do Ponto IV, a cooperação bilateral se desenvolve em sistema. Com efeito, após o acôrdo básico, estabeleceu-se, ao lado da coordenação norte-americana, a coordenação brasileira, que teve na pessoa do eminente Senador APOLÔNIO SALES seu primeiro dirigente. Coincidência interessante: mesmo nessa fase, o escritório da coordenação já estava topograficamente situado no D.A.S.P. Como os trabalhos parlamentares absorvessem as atividades de meu ilustre antecessor, êste me distinguiu com a indicação de meu nome, para substituí-lo, ao Exmo. Sr. Presidente JUSCELINO KUBITSCHEK. Órgão de estado maior

administrativo, o D.A.S.P. passaria a oferecer apoio técnico no exame dos projetos administrativos do Ponto IV. Consolidava-se, por tal meio, a coordenação dos programas de assistência técnica, no lado brasileiro. E nova coincidência vem fortalecer no conjunto o funcionamento do sistema. Refiro-me à designação do Ministro HOWARD R. COTTAM para chefiar a coordenação no lado americano. S. Ex^a inaugurou, com a atual coordenação brasileira, a prática efetiva da cooperação bilateral, tornando-se possível, assim, pôr em funcionamento, de modo harmônico e sistemático, as duas coordenações de programas.

Instituíram-se, então, as reuniões semanais para exame e discussão dos pedidos de assistência técnica; fixaram-se prioridades para aceitação bilateral e implantação dos programas; dinamizou-se todo o sistema. Em consequência, multiplicaram-se os projetos nos diversos setores da administração geral e específica; intensificou-se o intercâmbio de técnicos e bolsistas e personalidades, entre o Brasil e os Estados Unidos. Só em 1958 verifica-se o ativo de 127 projetos administrativos, de 293 bolsistas brasileiros nos Estados Unidos e de 143 técnicos americanos para o Brasil, tudo isso importando em investimento superior a oito milhões de dólares, incluído o programa de erradicação da malária. Essa rápida enumeração mostra como, exatamente no quadro cronológico de realizações do atual governo brasileiro, o Ponto IV atingiu posição de relevo. E na consecução desses resultados, é justiça assinalar o apoio sempre presente que a todos os assuntos da cooperação bilateral dispensou S. Ex^a, o Embaixador ELLIS BRIGGS, entusiasta amigo do Brasil, que o conhece como se brasileiro fôra. Foi em companhia de Sua Excelência que tive a honra de assistir, em 1957, à conclusão de um empreendimento do Ponto IV, a saber, a inauguração do abastecimento d'água de Feira de Santana, no Estado da Bahia.

É fácil ver que, diante dos resultados concretos da cooperação bilateral, muito se fortaleceu a fraternidade brasileiro-americana. É que o considerável contingente de brasileiros que vão aos Estados Unidos, bem como o de técnicos americanos que vêm ao Brasil entrelaçam as duas pátrias. De minha parte, confesso que ao visitar os Estados Unidos, plantei na alma impressões indeléveis de um país maravilhoso, onde se fixou o que de mais grandioso produziu o homem; de uma sociedade estupendamente organizada e de um povo de alma aberta a seus hóspedes. Guardo na memória, os debates com autoridades americanas, por exemplo, com o Sr. WILLIAM JOHNSON, sobre os projetos de recursos minerais; com Mr. ARTHUR SYRAM, sobre os de transporte; com Mr. EDWARD BERMAN, sobre os de Educação; com HIRAM S. PHILLIPS e MACKEE ROSEN, sobre a administração pública; revivo todos os encontros com dirigentes administrativos do Bureau of Budget, do «Civil Service Commission»; do «General Services Administration», enfim, com dezenas de outras personalidades americanas com quem mantive contatos. Como nos enterneceu ver que todos se mostravam grandemente interessados no programa governamental brasileiro, em particular, no empreendimento da construção de Brasília e da transferência, para aí, da administração federal. De modo geral, o contato com os Estados Unidos há de transfundir no visitante brasileiro, de início, alta dose de admiração pelo que a civilização norte-americana oferece de espetacular; em segundo lugar, amalgama essa admiração com o tônus de amizade e fraternidade pelo que

de tão acolhedor lhe apresenta o homem americano. E bem consideradas tôdas as suas qualidades pessoais, não mais causará espanto a afirmação de JACQUES MONTANI, segundo a qual o povo norte-americano é altamente espiritualizado.

Por tudo isso se pode concluir que o Ponto IV, no Brasil, não apenas chega, a esta altura, a sedimentar os resultados concretos acima apontados, mas ainda conduz a estreitar ainda mais a fraternidade brasileiro-americana.

Diante dêsses pressupostos atuais, ampliam-se as perspectivas da cooperação bilateral. Mais de cem projetos administrativos estão em curso através do Ponto IV, abrangendo os setores administrativos fundamentais. Esse fato agora adquire maior importância se se considerar que tais programas se podem conjugar com as metas governamentais. Como estas, tendem ao objetivo comum de desenvolvimento social e econômico de nosso país. Como tal desiderato vem polarizando o Governo para uma ação global de mobilização de todos os fatores de grandeza nacional, é oportuno almejar maior participação do Ponto IV como apoio aos programas administrativos de âmbito geral. Necessário se torna preparar caminho a esta nova fase de cooperação, dando-se organização técnica adequada ao escritório da coordenação brasileira. Providências nesse sentido estão sendo ultimadas com êxito, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores, de acordo com a orientação dinâmica que o Itamarati vem imprimindo aos assuntos de amplitude internacional, dentro do quadro geral da política exterior do país.

Confiamos em que, preparado por nós o meio para novo e mais alto «standard» de cooperação, o lado americano do Ponto IV virá ao nosso encontro, com novos setores de cooperação, novos e mais substanciais investimentos. Na presente dimensão das relações internacionais, a força dos povos está em sua solidariedade cultural recíproca. Para o Brasil, lançou EUCLIDES DA CUNHA, há mais de meio século, esta alternativa temerosa: «ou progredimos ou perecemos». É fora de dúvida que o Brasil está progredindo, e muito. Mas o maior perigo hoje, quando se considera a interdependência internacional, a constituição de zonas de influência política e, particularmente, a divisão do mundo em dois hemisférios ideológicos — o da democracia e o da ditadura — o maior perigo — repitamos — é progredir ou estagnar sózinho, na sociedade aberta que vivemos. Impõe-se, em contraposição, o progresso conjunto e sincrônico dos países e, no que nos toca particularmente, do continente americano. Neste preceito assentam, em última análise, os sistemas de cooperação multilateral e bilateral, e iniciativas da mais alta importância como a da Operação Pan-Americana. Como instrumento de cooperação bilateral, o Ponto IV aí se inclui especificamente como traço de união entre o Brasil e os Estados Unidos, e suas atuais perspectivas, acima delineadas, devem convergir para este horizonte histórico: o progresso do Brasil para que, irmanado ao progresso dos Estados Unidos, possa constituir nossos dois países em pólos inabaláveis da solidariedade continental.

Brasília - a Grande Metrópole

VIRGÍLIO DOMINGOS FILHO

Como toda grande cidade, nasce Brasília de uma convergência de fatores vários, sociais, políticos, militares e econômicos. Surge, além do mais, de um determinismo histórico, de um mandamento constitucional, para ser coração e cérebro do Brasil, isto é, para ser a máquina propulsora do Progresso, sobre a base da *Ordem*, no campo *Auriverde* do Direito e da Moral. Ergue-se das entranhas do sertão agreste, dos chapadões imensos e das quebradas longínquas, para a totalização do colosso sul-americano, no complementamento de sua vitoriosa marcha para o oeste; emerge, enfim, para a sua projeção culminante e definitiva no cenário mundial.

Não era sem razão que o clarividente Patriarca de nossa Independência Política, em 1821, se dirigia aos deputados de São Paulo recém-eleitos às Côrtes de Lisboa, externando o seu pensamento: «Parece-me também muito útil que se levante uma cidade central, para assento da Corte de Regência, que poderá ser na latitude pouco mais ou menos de 15°.» E dois anos depois (já vai isto para mais de um século) esse mesmo benemérito cidadão brasileiro que foi JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA dava corpo à sua idéia, apresentando à Assembléia Constituinte do Império, sob os melhores auspícios, substanciosa «memória sobre a necessidade e meios de edificar, no interior do Brasil, uma nova Capital».

A Constituição Imperial, de 1824, e o Ato Adicional de 1834 silenciaram a respeito, mas a semente estava lançada em terreno fértil e viria, a seguir, o regime republicano para adubá-la e frutificá-la. E assim foi.

A primeira Constituição da República, promulgada aos 24 dias de fevereiro de 1891, estabeleceu em seu art. 3.º:

«Fica pertencendo à União, ao planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal.

Parágrafo único. Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado».

Por sua vez, a segunda Constituição, de 1934, no art. 4.º de suas Disposições Transitórias, foi mais decisiva e objetiva ao declarar:

«Será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que esta Constituição

entrar em vigor, nomeará uma comissão que, sob instruções do Governo, procederá a estudos de várias localidades adequadas à instalação da Capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará, sem perda de tempo, as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado».

Por fim, a nossa terceira e atual Constituição republicana, promulgada a 18 de setembro de 1946 (a carta outorgada a 10 de novembro de 1937, omissa no tocante a este magno problema, assinala apenas, historicamente, um colapso no regime político-representativo do País), dispôs de maneira definitiva, no art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que:

«A Capital da União será transferida para o planalto central do país.

§ 1º Promulgado êste Ato, o Presidente da República, dentro em sessenta dias, nomeará uma comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova capital.

§ 2º O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União.

§ 3º Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá sobre a data da mudança da capital.

§ 4º Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara».

E assim será dentro em breve, isto é, a 21 de abril de 1960, mercê de Deus.

Com a interiorização de sua capital, a Terra da Santa Cruz estenderá em futuro próximo, por tôdas as direções, para o norte e para o sul, assim como para o Atlântico e para o Pacífico, as suas rôdes ferroviária, rodoviária, fluvial e aérea, multiplicando os seus tentáculos de aço e de asfalto para o mais rápido desenvolvimento e escoamento de suas riquezas latentes, a seiva do progresso material, que sempre andou *pari passu* com o progresso intelectual, para atingir a meta maior de sua histórica destinação.

É chegada a hora das definições, o momento exato das firmes decisões, o minuto improrrogável de desprendermo-nos da «ambivalência em que nos habituáramos a viver — a sedução do Atlântico e o apêlo do sertão — este último de resto o responsável do bandeirismo que retalhou decisivamente os séculos 17 e 18, cujas raízes viriam aflorar no espírito dos constituintes republicanos mediante a forma jurídica de um dispositivo da Lei Magna», conforme a expressão feliz e exata do Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, nosso distinto conterrâneo e operoso Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P., na «Apresentação» que fêz do importantíssimo «Relatório técnico sobre a nova capital da República».

Estas considerações e a fé inabalável no glorioso destino do Brasil nos vieram da leitura atenta do exemplar do citado Relatório (2^a edição), que gentilmente nos ofertou aquêle distinto conterrâneo e prezado amigo. Relatório que, na expressão do apresentante, «malgrado a objetividade técnica, a rigidez pontuada das tabelas e números, e... mais que o simples trabalho de uma equipe científica: é o retrato de um Brasil imediato, de um futuro vizinho, ou instantâneo, o qual a inteligência e a capacidade dos brasileiros já entrevia indecisamente quando furava o sertão bravio em seiscentos ou setecentos».

Quem se der à tarefa de ler, com a atenção que merece êsse elucidativo Relatório, não poderá deixar de fazer justiça à ação dinâmica do atual Presidente da República, o Exmo. Sr. JUSCELINO KUBITSCHEK DE OLIVEIRA ao seu patriotismo, ao seu tino administrativo e à sua invulgar capacidade de trabalho.

Com a Lei n.^o 2.814, de 19 de setembro de 1956, que organizou a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, o sonho do Patriarca de nossa independência política se transformará em realidade, na consecução de nossa independência econômica. E, então, ninguém mais duvidará do destino que está reservado a esta grande metrópole, que traz em seu cerne, no âmago, em seu próprio nome, o nome e o futuro esplendoroso do Brasil.

Como dissemos, nasce Brasília de uma convergência de fatores vários, sociais, políticos, militares e econômicos, além de ser a resultante de um determinismo histórico, a desobriga de um mandamento constitucional.

Podemos acrescentar, ainda, sem receio de contradita, que a sua localização no planalto central do País pelos Constituintes de 1891, de 1934 e de 1946, sobre ser fruto do pioneirismo bandeirante que empolgou desde os primeiros séculos de nossa existência a quantos aqui aportaram em busca de um mundo novo, miraculoso, atraídos pela miragem de riquezas inauditas, é também decorrência de uma lei invariável da natureza e do bom senso, da atração centromagnética de um sistema qualquer ou de uma mentalidade criadora, que nos ensina que todo empreendimento de base, para ser definitivo e perene, para deixar raízes profundas e floração constante, deve partir do centro para a periferia, e não desta para aquêle.

É êste êrro inicial que o legislador constituinte republicano tem procurado corrigir com a interiorização da cidade-cérebro e coração do Brasil, não só para a sua maior segurança e facilidade de expansão, mas também para a irradiação, por igual, eqüitativamente, de assistência, estímulo e auxílio a tôdas as unidades federativas, sem privilégios nem preferências. É êste problema, crucial para a vida e o crescimento de nossa Pátria, que vinha desafiando a argúcia e a coragem de vários administradores e que chegou aos nossos dias, ainda insolúvel, adiado de quase um século.

O Maranhão, por bem dizer, foi uma das unidades da Federação Brasileira mais prejudicadas com o adiamento dêsse magno problema, sempre proposto, permanentemente em pauta, mas sómente agora atacado e em via de solução, graças ao dinamismo e à alta visão do atual Presidente da República. A Tocantina, sem falar de outros fatos, é uma recordação amarga para os maranhenses. Avaliemos, por um instante, o que teria sido

naquela época e o que representaria, hoje, para a economia maranhense, a construção da estrada-de-ferro do Tocantins, ligando ao rio que tem este nome, no sertão goiano ou mesmo no sertão maranhense, o litoral do Maranhão — a grande e sublime aspiração do governo Luís DOMINGUES (1910-1914). Deste estadista conterrâneo, na amargura que curtia por amor ao Maranhão, são estas palavras candentes, de travor e de sabor clássico, extraídas de um artigo que publicou no Suplemento de «O Jornal do Brasil», de 28 de julho de 1916, sob o título «Na Grande Data Maranhense»:

«De uma feita, no meu governo, o Estado assaz aparelhado a empreitar a construção da linha férrea de ligação do litoral ao sertão — de si bastante a lhe fazer a opulência — quase genuflexo à União suplicou a preferência na construção, ao preço mínimo das empreitadas particulares, e ela, inclemente, a súplica lhe indeferiu. Doutra vez, dêle recebendo em dinheiro a contribuição ajustada para abertura de um canal de intuitivo e estupendo alcance para a navegação, a lavoura, a indústria e o comércio de opulenta zona, rejeitou no ponto inicial da obra o material, com esse dinheiro e para aquêle fim, por ela própria adquirido. E ao mesmo tempo, punha têrmo, pelo abandono, às obras do Aprendizado Agrícola e da Fazenda Modélo; ao serviço da civilização dos índios e da colonização nacional; e à quanta coisa com que a esperança de ajuda e de progresso lhe havia despertado.

Mas aos Maranhenses a ingratidão jamais nos entibie o patriotismo. Reduzidos embora às próprias fôrças, continuemos a trabalhar a bem da Pátria, que o seu menosprêzo maior de certo nos fará a glória do trabalho».

E é por isso que a construção de Brasília nos traz a nós, os maranhenses, mais que aos brasileiros dos outros Estados, novas esperanças e novo alento, porque a Providência nos dotou de portos naturais de grande calado, como são os de Turiaçu (Castanhal), Itaqui, Tutóia etc., só por si capazes de dar vasão a todos os produtos dos vales ubérrimos do Araguaia e do Tocantins, reunidos.

Por outro lado, dentre os portos marítimos que servem as capitais dos Estados do norte e do nordeste do Brasil — Belém, São Luís, Fortaleza, Natal, João Pessoa e Recife — é o pôrto de São Luís o mais próximo de Brasilia, distando 1.495 kms.

O desprezo pela Tocantina foi um êrro imperdoável; a economia brasileira, como a maranhense, se ressentente, ainda hoje, dêsse êrro e dessa injustiça para com o Maranhão.

Não devemos, porém, subestimar a ação realizadora, a alta visão administrativa e a vontade de acertar do atual Presidente da República, que num esfôrço supremo procura, com a chama de seu entusiasmo, reacender o braseiro fumegante do pau-brasil com que se fêz a primeira cruz para a primeira missa no solo brasileiro, seiva de Brasilia, ao mesmo tempo que dá cumprimento a um preceito constitucional, de real e indiscutível proveito para o Brasil e para o Maranhão.

Para Brasília, se transferirá, daqui a mais um ano, isto é, em 21 de abril de 1960, a sede do governo da República Brasileira, passando a ser, por isso mesmo, a sua nova capital. Para tanto, deverá ser inaugurada, por essa ocasião, a rodovia Brasília-Belém, que será a espinha dorsal, o espinhaço do Brasil, com a extensão de 2.260 quilômetros, avaliado o seu custo em dois bilhões de cruzeiros (uma firma estrangeira propôs-se fazê-la por seis bilhões). Sete campos de pouso já estão abertos ao longo dessa estrada-tronco e outros virão a seu tempo, para encurtar distâncias e levar a civilização a essas invias paragens.

Pelo que temos lido, a situação atual desta rodovia é a seguinte: trecho de Belém ao Guamá, 105 quilômetros já asfaltados e 38 prontos para receber o asfaltamento; do Guamá ao campo 165, já se encontram 100 quilômetros de estrada revestida e em tráfego e mais 65 desmatada e retocada, como estrada de serviço; do campo 165 até o limite do Pará com o Maranhão, nas cabeceiras do rio Curupi, existem 185 quilômetros inteiramente desmatados; do Curupi a Açailândia (denominação da Rodobrás) estão 60 quilômetros desmatados; de Açailândia até Imperatriz, existem 72 quilômetros desmatados, retocados e com estrada de serviço; de Imperatriz ao estreito do rio Tocantins, entre Maranhão e Goiás, outros tantos quilômetros já se encontram desmatados e retocados; no Estreito está sendo construída uma ponte, que também será o entroncamento da BR-21, que ligará o Maranhão ao sul do País prosseguindo a estrada tronco em direção a Anápolis.

Entroncamentos rodoviários outros, já em execução, fazem parte do programa da SPVEA e da RODOBRÁS, entre êles, em nosso Estado, o trecho Rio Gurupi-Bacabal, da rodovia BR-22, e o trecho Pôrto Franco-Peritoró (entre Coroatá e Pedreiras), da BR-21.

Presidente Juscelino (permite-nos êste tratamento democrático-republicano) :

Enquanto não sai a nossa decantada Tocantina, mande ligar desde logo a rodovia BR-14, que é uma das mais avançadas frentes de trabalho da Belém-Brasília, ao litoral maranhense, ao pôrto de Turiaçu (Castanhal), por exemplo, pôrto natural que oferece abrigo a navios de grande calado, tirando derivante das BR-21 e BR-22 para ali. No pôrto de Castanhal, no Município de Turiaçu, neste Estado, já desembarcaram maquinários pesados, toneladas e toneladas de ferro transformado em aparelhos de finalidade técnica, com relativa facilidade, trazidos diretamente da Europa, em grandes transatlânticos que ali acostaram, por empresas francesa, norueguesa e belga, ultimamente pela Emprêsa Turiacense Ltda. Essas derivantes, que seriam algumas da MA em projeto, passariam pela região amazônica maranhense (o Maranhão também faz parte da Hiléa Amazônica), isto é, passariam pelos vales do Gurupi, do Maracaçumé e do Turiaçu, solo ubérrimo, fertilíssimo, ao longo dos Montes Áureos, da Serra da Desordem, da Serra de Tiracambu, da Serra da Catarina, onde estaria o lendário El Dorado, tôdas elas terras auríferas só por si capazes de fornecer o ouro necessário à nossa balança comercial, ao lastro do Tesouro e à estabilização de nossa moeda. Não só ouro, Presidente, mas também prata, manganez, cobre, estanho, carvão de pedra, betume, petróleo, cal viva, pedras-pomes, areia de monazite etc. E não só riquezas no reino mineral,

senão também nos reinos vegetal e animal. Das seringueiras do Alto Turi, do caucho ali tratado, já se tem feito borracha da melhor qualidade. Madeiras, como pau-brasil, arrariba, ameijuba, bacuri, angelim, baracuteuara, massaranduba, cedro vermelho, cedro branco, pau d'arco, pequi, pararaúba, sucupira, pau ferro, broca e outras, ali estão em abundância. Há matas infindáveis de palmeira babaçu, além de palmerais de outras espécies. A indústria extrativa do sal, em quase toda a orla litorânea, é de grande futuro. Os rebanhos são numerosos; o gado, ali, se refaz de maneira esplêndida. Tudo isto está abandonado, como abandonados ou relegados foram os instantes problemas maranhenses: a ferrovia para o Tocantins, o canal do Gerijó, a dragagem do pôrto de São Luís, a conclusão do pôrto do Itaqui, o Aprendizado Agrícola, a Fazenda Modélo, a colonização do noroeste, além de muitos outros. A terra do Maranhão é dadivosa e boa; de capitais, de técnicos e de vias de penetração — é o de que precisamos. Em resumo, Senhor Presidente: o Maranhão é um mendigo deitado em berço de ouro.

Tem dúvidas? Aí estão, Excelência, o Relatório que apresentou ao então Governador deste Estado, em 1913, o abalizado técnico inglês Dr. TOM BOWER, engenheiro geólogo e de minas, especialmente contratado pelo Governo do Estado para o estudo do solo e do subsolo maranhenses; o Relatório de outro técnico, o Dr. GUILHERME V. LINDE, datado de 2 de maio de 1918, um estudo sobre os veeiros de ouro e de bauxita (hidróxido de alumínio e ferro), que procedem da Serra do Pirocáua ou Perucáua, sobre as minas do Ipiraçú, do Tromai, do Areal, do Molha Pé etc. Esta terra, Presidente, é uma terra abençoada; ela guarda as pegadas de um santo, do Apóstolo TOMÉ (Sumé na corrutela do nativo): ela encerra em suas entranhas o El Dorado de Raleigh, de Southe, de Parley, de Setúbal, e integra o seu folklore com a lenda do Encantado. O encantamento de El Rey D. SEBASTIÃO ao combater os iníciis em Alcácer-Quibir, transportou-se para aquelas terras.

Seja, Senhor Presidente JUSCELINO, o esperado da lenda, que há de vir e de ferir, na estréla alva da testa, o touro negro da praia dos Lençóis, para dêle jorrar o sangue irrigador e desbravador daquela riquíssima região. Faça esse desencantamento. Volte suas vistas para este Maranhão, que é irmão de Minas, para este Maranhão que já foi a metade do Brasil, quando em 1774 os territórios dos atuais Estados do Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí constituíam o grande Estado do Maranhão; para este pedaço do Brasil, que foi e ainda é a Atenas Brasileira, que deu ao Brasil um GONÇALVES DIAS, um JOÃO LISBOA, um GOMES DE SOUSA, um ODORICO MENDES, um SOTERO DOS REIS, um General FALCÃO e muitos outros; para este Maranhão que, apesar dos pesares, «nunca regateou à Pátria nem glórias, nem tributo, nem sangue», no dizer de um dos nossos governadores. Ligue as Alterosas de seu glorioso Estado das Minas Gerais nos Montes Áureos de nosso não menos glorioso Estado: TIRADENTES e BEQUIMÃO se identificam. Ligue o seu nome ao nosso Maranhão injustiçado, esquecido, e verá que não o fêz em vão.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOUTRINA

O Regime Jurídico da C.O.F.A.P.

A. MACHADO PAUPÉRIO

ATÉ hoje, apesar de mais de sete anos de vida da COFAP, não se lhe fez ainda estudo pormenorizado da natureza jurídica, necessário mais do que nunca ante a legião dos órgãos de caráter público e privado aparecidos nas últimas décadas para solucionar o angustiante problema do alargamento das funções do Estado neste segundo quartel de século de intervencionismo cada vez mais avassalador.

Há, é verdade, um pronunciamento acidental do eminente Professor TFMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, então Consultor Geral da República, no parecer 61-X, de 27 de junho de 1955, sobre a legalidade da aquisição de imóvel destinado a instalação de um posto central que se constituiria em Entreponto Geral de Cooperativas, em que era interessada a COFAP. Em tal parecer, publicado no D.O. de 28-6-55, a fls. 12.371-72, expressava-se a opinião de que a COFAP é um órgão e não uma entidade, uma empresa, não sendo entidade autárquica, mas órgão da União, da administração federal, sem personalidade jurídica, e sem conteúdo patrimonial, embora descentralizado, com sua competência fixada em lei.

Apesar de aprovado pelo então Sr. Presidente da República tal parecer, em que pese à grande autoridade de seu prolator, não parece, entretanto, ter o mesmo esgotado o assunto em tela, já que sobre a espécie não versava de modo direto aquèle pronunciamento.

E tanto é isso exato que as mais recentes edições do *Tratado de Direito Administrativo* do eminente professor não expressam de nenhuma maneira a clara configuração jurídica do órgão controlador, apesar de ali se estudar, de modo analítico, individuado e distinto, grande número de órgãos descentralizados do Estado, quer de feição pública, quer de feição privada.

2. A grande diversidade de instituições, criadas pelo Estado, no mundo moderno, para desempenho de funções descentralizadas, que, por se afeiçoarem a objetivos vários, têm tomado também características múltiplas, dificulta-lhes, muitas vezes, a identificação do regime jurídico a que estão sujeitas.

De fato, não podendo os órgãos centralizados da Administração abranger todos os variados serviços de que se tornou responsável o Estado moderno por razões óbvias, foi necessário recorrer-se a tipos novos de entidades, não previstos pelo nosso direito administrativo tradicional.

O direito administrativo moderno rompeu, hoje, com o quadro institucional consagrado pelos arts. 14 e 15 do Código Civil. As pessoas públicas de base territorial e as associações e as fundações no domínio privado não esgotam, assim, os tipos de pessoas jurídicas existentes.

Não colhe, desse modo, o fato de o art. 14 do Código Civil ter feito referência expressa às pessoas jurídicas de direito público na sistemática brasileira. Tal disposição, já hoje obsoleta, não esgota aquela personalidade, que se desenvolveu, como não há dúvida, com o Estado moderno, dentro das necessidades cada vez mais crescentes de adaptar os antigos institutos do direito administrativo aos imperativos da própria vida.

3. Consoante a classificação comumente admitida, pelos tratadistas de direito público, inclusive pelo próprio TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, encontramos na execução dos serviços públicos :

1º) Órgãos de administração direta;

2º) Órgãos descentralizados, dotados de grande autonomia, com personalidade jurídica de direito público, vulgarmente denominados *autarquias* (correspondentes aos *établissements publiques* dos franceses, aos *public corporations* dos anglo-saxões e aos entes *paraestatais* dos italianos);

3º) Sociedades de economia mista de direito privado e de colaboração financeira entre o Estado e os particulares.

4º) Empresas Concessionárias, para exploração de serviços de interesse público;

5º) Empresas de cooperação privadas, sob o patrocínio e o amparo estatal, com contribuição compulsória ou outros privilégios, a exemplo do S.E.S.C., S.E.S.I., S.E.N.A.C., S.E.N.A.I., L.B.A. etc.:

6º) Fórmulas inominadas como as Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, sem forma nem configuração jurídica

4. A classificação de muitos órgãos existentes hoje entre nós apenas pode, entretanto, fazer-se de maneira perfeita quando os contornos jurídicos de cada um deles são perfeitamente definidos. Acontece, porém, que nos Estados de tipo democrático não há uma padronização estanque desses vários tipos descentralizados de organismos, em que a interferência estatal é ora mais ativa, ora mais discreta. Dentro mesmo de cada um dos tipos mais ou menos definidos oferece-se muitas vezes uma gama imensa de subtipos que, em linguagem figurada, poderíamos dizer, alcançam as variações que vão do infravermelho ao ultravioleta.

Não raro, às vezes, as características mais salientes de um órgão alcançam outro, de configuração totalmente diversa, criando-se tipos híbridos, que não podem, contudo, escapar ao conhecimento do Direito Administrativo.

Por isso, a vacilação na classificação desses organismos é facilmente compreensível : TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, na primeira classificação que tentou, por exemplo, das autarquias, incluiu os sindicatos, que hoje excluiu do quadro autárquico, bem mais amplo que o inicial, de 1936, em que colocava, como órgão organizador do crédito, o Banco do Brasil, hoje

vencedoramente classificado como sociedade de economia mista. OSCAR SARAIVA, então Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, em sua classificação de 1940, além do Banco do Brasil, também incluiu como autarquia econômica o Instituto de Resseguros do Brasil, no que foi acompanhado em 1943 por TEMÍSTOCLES CAVALCANTI. Hoje, porém, depois do brilhante parecer de CARLOS MEDEIROS SILVA, aprovado em 31 de dezembro de 1953 pelo Sr. Presidente da República, já não há dúvida de que o I.R.B. é nada mais nada menos que uma sociedade de economia mista (v. parecer 335-D, in «Revista do I.R.B.» n.º 83, fevereiro de 1954, pp. 159 a 167).

Isto serve para demonstrar que nem sempre estas instituições escapam da zona cinzenta de indeterminação e indefinição aparente em que se encontram à primeira vista, antes de um exame mais profundo e perscrutador.

Aliás, um dos caracteres essenciais da política administrativa do intervencionismo não totalitário, é mesmo a *plasticidade* e a *flexibilidade* nos processos e métodos empregados, com a criação de entidades muitas vezes complexas por seu hibridismo.

Recorre-se, contudo, não raro, a êsses organismos, para que melhor atendam êles às situações específicas para que foram criados. Tanto aqui, como alhures, mormente nos Estados Unidos, se tem atendido a êsses imperativos. E ocioso seria aqui recordá-lo.

5. Prevenidos pela dificuldade natural do campo que vamos trilhando, tentemos enquadrar a COFAP no sistema geral esboçado no item 3.

Ao lado dos órgãos de administração direta, prevê a maioria dos autores órgãos em que a descentralização apenas atinge a forma de execução. Tais órgãos, multiplicados enormemente na atualidade, teriam decorrido também da multiplicação da responsabilidade e dos encargos do Estado. Entre êstes, estaria a COFAP, segundo TEMÍSTOCLES CAVALCANTI.

Na *descentralização* em foco, porém, por serviço ou *burocrática*, a competência das autoridades não exclui o recurso hierárquico, como diz o próprio TEMÍSTOCLES CAVALCANTI (v. Tratado de Direito Administrativo, vol. II, 3^a edição, 1956, p. 74). Ora, por excluir justamente o recurso hierárquico, a COFAP não se enquadra nesse tipo de descentralização. Suas resoluções são tomadas por maioria absoluta de votos dos componentes do órgão colegiado e são absolutamente soberanas, dentro de sua esfera específica. O próprio Judiciário delas não pode tomar conhecimento, a não ser sob o prisma rigoroso da *legalidade*. Deslocou-se, assim, do Estado para o órgão controlador, parte do seu poder de arbitrio, constante dos poderes de governo, de que nos falam todos os tratadistas e especialmente MARCEL DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, em sua recente obra *L'activité étatique*.

Não há confundir-se a *descentralização burocrática* com a chamada *descentralização administrativa*, di-lo o grande jurista BIELSA: enquanto a primeira se processa dentro do regime hierárquico, a segunda pressupõe a existência de autarquia (v. BIELSA, Derecho Administrativo, p. 226).

6. Dentro do sistema de descentralização burocrática, ocupam lugar de relêvo, por sua importância cada vez maior, os *Departamentos*, inves-

tidos de relativa autonomia, isto é, da faculdade de deliberar em definitivo em alguns assuntos e de intervir em outros sujeitos a Ministérios ou entidades diversas.

Contudo, tais *Departamentos* não deixam de apresentar subordinação hierárquica e dependência administrativa, com relação a um dos Ministérios e de acordo com os respectivos regimentos. No caso, não se desintegra o órgão do conjunto dos que compõem a Administração.

Nos Estados Unidos, como sabemos, são vários os tipos dêsses órgãos, conhecidos sob as denominações *Corporations, Commissions, Authorities, etc.*

No Brasil, para melhor atender aos interesses da descentralização administrativa com os da centralização política, criaram-se vários dêsses órgãos, com funções de coordenação ou funções técnicas, consultivas ou administrativas: a Comissão de Marinha Mercante, o Conselho de Águas e Energia, o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Nacional de Educação, etc.

Tais conselhos, entretanto, entre nós, têm, via de regra, funções meramente consultivas e não podem, assim, assemelhar-se às Comissões americanas, de funções normalmente bem mais amplas.

Por isso, a competência dêsses Conselhos, como diz TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, «é fixada em lei, bem como nos seus regimentos, mas, a não ser nos casos de sua alcada exclusiva, a sua existência não pode eliminar a competência específica dos Ministros de Estado e, ainda menos, do Presidente da República, em sua ação corretiva, dentro da hierarquia administrativa» (obra e vol. citados, p. 81).

Convém não confundir, assim, as *autarquias* ou os *entes autônomos* com as *comissões* diretamente dependentes do Presidente da República ou de Ministérios, como é o caso do Conselho Coordenador do Abastecimento, criado pelo Decreto-lei nº 36.521, de 2-12-54, por exemplo, mas não propriamente o da COFAP.

Os *Committees* americanos, de outro lado, vão desde os conselhos consultivos até as comissões de controle, abrangendo comissões de inquérito, comissões destinadas a negociar, comissões legislativas e comissões administrativas (v. WHEARE, *Government by Committee*).

Com poderes muitas vezes quase legislativos e quase judiciais, tais *Commissions* têm aumentado sensivelmente seu prestígio. Exemplo típico é a *Security and Exchange Commission*, cujo fim é controlar a atividade comercial privada. Entre nós, classifica TEMÍSTOCLES CAVALCANTI como exemplos típicos a SUMOC, a CACEX e a COFAP, órgãos de controle dos bancos, do comércio exterior e do abastecimento e dos preços (v. Teoria do Estado, 1958, p. 444).

Como instrumentos da política econômica do Governo, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), a Carteira do Comércio Exterior (CACEX) e a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) estariam entre êsses órgãos da própria Administração, de natureza técnica, gozando de certa autonomia, para objetivar interesses relevantes do Estado na atual conjuntura econômica. Apesar, entretanto, de subordinar-se a SUMOC ao Ministro da Fazenda e pertencer a CACEX a uma organiza-

ção de economia mista, o Banco do Brasil, gozam ambas de personalidade jurídica. Reconhece-o o próprio TEMÍSTOCLES CAVALCANTI (Tratado de Direito Administrativo, vol. II, p. 82).

7. Devíamos dizer que a SUMOC e a CACEX são órgãos autônomos. Na realidade, porém, são mais autárquicos que autônomos. Autonomia é característica política. Os entes de administração própria são autárquicos.

Autonomia implica em faculdade legislativa. Hoje em dia, o conceito de *autonomia*, como diz MACEDO SOARES, afasta-se da noção de liberdade para avizinhar-se da de competência. Como diz o Professor AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, a *autarquia* indica uma atividade administrativa, enquanto *autonomia* pressupõe atividade normativa (v. ORLANDO, Principii di Diritto Amministrativo, p. 146, e especialmente a nossa monografia «O conceito polêmico de soberania», 2^a ed., Editora Forense, p. 20).

Autarquia, no sentido administrativo, significa órgão de comando próprio. A noção de *auto-suficiência*, de fundo econômico, é inconfundível com aquele outro significado, hoje aceito por gregos e troianos para os órgãos de descentralização administrativa.

Autarquia é, assim, o termo comum aos serviços descentralizados portadores de personalidade jurídica.

8. A doutrina tem-se paulatinamente firmado no sentido de caracterizar as *autarquias* como entidades de direito público destinadas a executar serviços descentralizados.

Segundo a maioria dos tratadistas, a administração autárquica caracteriza-se principalmente :

- a) por ser administração indireta do Estado através da pessoa jurídica pública por ele criada;
- b) por não se encontrar subordinada hierárquicamente a nenhum outro órgão ministerial ou administrativo, decorrendo suas atribuições diretamente da lei;
- c) por exercer funções estatais, com direitos e deveres delas decorrentes: direitos de exercitar *imperium* e deveres de realizar serviços de interesse público;
- d) por dirigir, em primeiro lugar, os seus próprios interesses, que não deixam de ser indiretamente os do próprio Estado.

Se o Estado cria uma instituição com atividade específica, pertencente à esfera do serviço público, se lhe concede autonomia administrativa e se lhe fornece os meios para objetivar os seus fins, estamos em face de uma *autarquia*. A reunião desses três elementos é suficiente para a caracterização da entidade autárquica.

Aliás, entre nós, segundo o conceito previsto em lei, é considerado *autarquia* «o serviço estatal descentralizado com personalidade de direito público explícita ou implicitamente reconhecido por lei» (Decreto-lei número 6.016, de 22 de novembro de 1943, art. 2º).

De outro lado, de acordo com o art. 139 da Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, consideram-se entidades autárquicas não só «o serviço

estatal descentralizado com personalidade jurídica custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral» como «as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributo de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro».

Não importa que o preceito legal tenha deformado o conceito jurídico clássico de autarquia, para ampliar a competência do Tribunal de Contas.

De acordo com êsse diploma legal, são apenas condições para que uma entidade seja autárquica:

- 1.º) que tenha sido instituída por lei;
- 2.º) que tenha finalidade social ou de interesse público;
- 3.º) que seja custeada por tributos ou recursos do Tesouro.

A COFAP, como é óbvio, preenche estas três condições.

Apesar de a sistematização doutrinária das autarquias se ter originado no direito italiano, foi tal a desfiguração por elas sofridas na transposição para o direito brasileiro que, «praticamente, apenas se lhes resguardou a denominação, aplicada, afinal, a um só tipo de órgão auxiliar do Estado» (v. J. GUIMARÃES MENEGALE, Direito Administrativo e Ciência de Administração, vol. 1, 2^a edição atualizada, Rio, 1950, pp. 107-108, em nota).

9. Reconhece TEMÍSTOCLES CAVALCANTI que «em princípio as entidades criadas pelo Estado gozam de personalidade jurídica de direito público» e que a capacidade jurídica é necessária à autonomia delas (v. Teoria do Estado, p. 493).

Como diz com muita propriedade DE MICHELI (v. Los entes autonomos, pp. 90 e seguintes).

«Os órgãos centralizados, por estarem sujeitos à hierarquia, carecem de personalidade jurídica; a capacidade do poder de querer e de obrar pertence ao órgão hierárquico superior. Os órgãos descentralizados ou autônomos, pelo contrário, possuem uma personalidade jurídica perfeitamente individualizada e gozam de todos os direitos inerentes ao livre desenvolvimento dessa personalidade. Por tal circunstância, ainda que sujeitos a certo controle do governo central, têm uma capacidade de exercício quase inteiramente livre e podem opor-se substantivamente aos órgãos superiores.»

É óbvio, assim, que a autonomia e a personalidade jurídica sejam da essência do regime administrativo descentralizado e de tais órgãos autônomos da administração.

«Só os serviços estatais que, embora autônomos, não gozam de personalidade jurídica, como, por exemplo, os Departamentos» — diz TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — «não se filiam a essa categoria» (Tratado de Direito Administrativo, vol. II, p. 99).

A autonomia desses últimos órgãos, porém, é de mera execução, o que não acontece, *data venia*, com a autonomia da COFAP. Segundo o art. 3.^º da Lei n.^º 1.522 de 26 de dezembro de 1951, que a criou, a COFAP goza de *autonomia administrativa* e é o órgão de execução, não de qualquer outro

órgão hierárquicamente superior, mas diretamente daquele diploma legal. Entender-se contrariamente seria equiparar-se a COFAP à Comissão Executiva de Armazéns e Silos, o que não seria lícito nem acertado.

10. Das sete teorias catalogadas por FERRARA, em sua clássica obra sobre o assunto (v. Teoria de las personas jurídicas, tradução espanhola, edição Réus, Madrid, 1929), que procuram caracterizar as pessoas jurídicas, três especialmente merecem maior análise pela ressonância que encontraram entre os juristas. A primeira, a que se filia hoje o grande autor italiano RANELLETTI, adota critério teleológico ou finalístico, julgando de direito público as pessoas jurídicas que objetivam interesses compreendidos entre os fins do Estado. A segunda, a que se filiam ENNECERUS, NIPPERDEY, PLANIOI, RIPERT, SAVATIER, entende ser critério distintivo o modo de constituição da pessoa jurídica, sendo pública únicamente a que foi criada pelo Estado, ou melhor, a que deve sua existência à Lei ou a ato administrativo. A terceira, finalmente, devida a JELLINEK e largamente desenvolvida por FERRARA, baseia-se no traço do *iure imperium*, de que gozam as pessoas de direito público.

Em virtude do critério teleológico ser de certo modo subjetivo e poder o Estado criar pessoas de direito privado, não resta dúvida de que essa última teoria é mais objetiva e racional. Por ela, a pessoa jurídica, para ser pública, deve gozar do elemento específico do Estado que é o poder de *imperium* através da organização da coação social no serviço e na execução dos mandatos estatais. Como anota CARNELUTTI, em sua Teoria do regulamento coletivo das relações do trabalho, uma pessoa é pública quando «o exercício dos poderes públicos que lhe são conferidos constitui a sua função essencial». Por poder de *imperium* não se pode deixar de considerar o exercício de qualquer das atividades reservadas apenas ao Estado é que sómente por ato expresso são passíveis de delegação.

Ora, a COFAP, por qualquer ângulo por que seja olhada, não pode deixar, nesse particular, de se caracterizar como pessoa jurídica. Seus fins confundem-se com os do Estado, dentro de sua concepção atual. Sua origem é estatal, ou melhor, legal. Seu poder de ação é, enfim, parcela do próprio poder de *imperium* do Estado, traduzindo-se na intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo do povo, sempre que dêles houver carência. Para objetivar os seus fins, a COFAP não só compra, distribui e vende como fixa preços, controla o abastecimento, desapropria bens por interesse social e requisita serviços necessários à realização dos objetivos previstos na Lei que a criou (art. 2º da Lei nº 1.522-51). Para efetivar tais competências, não lhe faltam nem mesmo as medidas de coerção legal, privativas do Estado, consubstanciadas sobretudo no poder de multar os infratores de suas ordens e Portarias, com força de Lei, e de arbitrar ela mesma o *quantum* desta sanção de natureza econômica (v. arts. 14, 15, 16 e 17 da Lei número 1.522-51, com as modificações decorrentes da Lei nº 3.084, de 29-12-56).

Como diz WALINE, «o único critério possível do estabelecimento público que é dotado de algum privilégio de poder público». (v. Manuel Élémentaire de Droit Administratif, p. 268). E tal privilégio, como é óbvio, não

se pode deixar de ver na possibilidade de tomar as decisões que a COFAP toma no uso de suas naturais atribuições.

Como diz TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, «a personalidade jurídica de direito público dos órgãos autárquicos decorre de uma certa capacidade, que lhes é atribuída pela Lei, para exercer atividades reservadas exclusivamente ao Estado» (obra e vol. citados, p. 122).

Por isso, diz logo adiante o eminentíssimo tratadista: «Pouco importa a autonomia que lhes é deferida pela Lei, a competência para nomear seus próprios funcionários, a faculdade de possuir o seu próprio orçamento e ter a sua receita própria que não se confunde com aquela do Estado. São, apenas, peculiaridades do regime autônomo.»

Vê-se, assim, que a personalidade jurídica decorre da capacidade atribuída por Lei ao órgão. Não precisa ser expressa. Se o órgão dispõe de *autonomia administrativa*, como dispõe a COFAP, e se entre as suas atribuições estão algumas, como já vimos, que implicam em personalidade, é patente que esta decorre, deflui, emerge da própria capacidade que a Lei lhe outorgou.

12. E nem se diga que a COFAP não tem patrimônio próprio e que por isso não pode ser uma pessoa jurídica.

O assunto, já suficientemente estudado pelos grandes tratadistas do porte de um VAREILLES SOMMIÈRES, já está passado em julgado, quer dentro da doutrina estrangeira, quer da nacional. O patrimônio não é indispensável à conceituação das pessoas jurídicas, sobretudo de direito público. Aliás, entre nós o próprio TEMÍSTOCLES CAVALCANTI não deixa de isso reconhecer quando doutrina: «Tanto pode o Estado transferir todo o domínio desses bens (patrimoniais) à entidade que ele próprio criou, como reservar-se a faculdade de apenas destinar bens de seu domínio para serem explorados por uma entidade pública descentralizada.

Assim como ele destina um serviço para ser explorado em caráter autônomo, também pode destinar uma parte de seu patrimônio» (obra e vol. citados, p. 181).

Já não há dúvida quanto à doutrina que se estende sobre a necessidade ou não do patrimônio para a conceituação das pessoas jurídicas de direito público. Contudo, vale a pena transcrever ainda a afirmação de TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, logo adiante feita e que é explícita demais para permitir qualquer outra interpretação:

«Longe de nós, portanto, a tese de que a constituição do patrimônio é indispensável para a existência da personalidade jurídica porque casos há em que o Estado se reserva o patrimônio e atribui a uma entidade autônoma a exploração do serviço, e, portanto, também, dos bens que ele destina, sem perder o seu domínio, à instituição por ele criada.

É que a melhor doutrina ainda admite a personalidade jurídica sem patrimônio, aproxima o conceito da pessoa jurídica às ideias de função, de instituição.

E esta tendência ainda é mais acentuada, tratando-se de pessoas jurídicas públicas, onde nem sequer subsiste a idéia de associação de pessoas.

O que predomina em seu conceito é a noção de serviço, de entidade, de fim.»

13. Mas a COFAP não é um órgão totalmente sem patrimônio, como pode parecer à primeira vista. Ela teve transferidos para seu acervo não só as dotações orçamentárias, o material e arquivo da Comissão Central de Preços (v. art. 33 da Lei nº 1.522-51), como dispõe de um crédito rotativo, destinado a ocorrer às operações que lhe são privativas (v. art. 31 do mesmo diploma legal). Tal crédito rotativo, sempre aumentado pelos lucros das operações realizadas, tem sido utilizado, aliás, não só para custear os atos de intervenção disciplinados pelo art. 2.º da Lei nº 1.522-51, como para fazer face aos gastos de material, de aluguers e de pessoal, *ex-vi* do parecer nº 3-U, de 18 de setembro de 1954, do então Consultor Geral da República, Dr. GONÇALVES DE OLIVEIRA, devidamente aprovado pelo Senhor Presidente da República em 20-9-54. Mesmo agora, depois da publicação da Tabela Numérica de Mensalistas, aprovada pelo Decreto-lei nº 40.077, de 8-19-56, continua a COFAP a pagar pelo crédito rotativo não só os servidores admitidos a título precário como a própria suplementação das gratificações de chefia, que não obedecem, outrossim, aos símbolos oficiais da União, mais uma prova do espírito autárquico do órgão.

Aliás, entre o patrimônio da COFAP se poderia, talvez, ainda incluir o próprio produto das multas previstas nos arts. 14 e 15 da Lei nº 1.522-51, já que as mesmas não são mandadas recolher ao Tesouro Nacional, como renda eventual da União.

14. Quanto à existência de uma Tabela Numérica cujos servidores são pagos por dotação do Tesouro, não é o fato suficiente para tirar da COFAP o caráter autárquico, pois uma grande corrente não só em França como alhures considera os servidores das entidades autárquicas como funcionários públicos.

Entre nós, não discrepam dessa opinião, não só o Judiciário como o Prof. WALDEMAR FERREIRA, e de certo modo o próprio Prof. TEMÍSTOCLES CAVALCANTI quando, referindo-se aos servidores dos entes autárquicos, diz taxativamente: «Pode a Lei considerá-los funcionários públicos, como negar-lhes essa qualidade. Com isso não transgride a Constituição».

15. No que tange à responsabilidade, como titular ativo ou passivo de direitos, responde ainda a COFAP até certo ponto pelos atos dos seus representantes legais, haja vista os casos já existentes em que, por imposição de sentenças judiciárias, inscreve a COFAP, entre seus pensionistas, ex-servidores a título precário.

Essa responsabilidade, está claro, tem sido parcial mas, de acordo com o próprio entendimento da doutrina, ela não precisa ser absoluta. Pelo menos é o que nos diz TITO PRATES DA FONSECA em sua monografia *Autarquias Administrativas* e nos repete TEMÍSTOCLES CAVALCANTI: «Em regra responde a autarquia até as fôrças de seu patrimônio. Subsidiariamente, responde o Estado. Mas esta responsabilidade mede-se pelo calibre da sua intervenção estabelecida na Lei». (TITO PRATES DA FONSECA, obra citada, p. 113, e TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, obra e vol. citados, pp. 176 e 177).

16. Acresce que o órgão controlador nem mesmo de imunidades fiscais deixa de gozar.

Essa imunidade atinge, por sinal, os próprios direitos de importação e mais taxas aduaneiras, para a importação dos gêneros alimentícios de primeira necessidade e dos artigos indispensáveis ao consumo popular, *ex-vi* da Lei nº 2.445, de 31-3-35. (v. *D. O.* de 7-4-55).

17. Quanto ao controle financeiro das chamadas autarquias pelo Estado, não se encontra ainda um tipo definido, uniforme.

De maneira geral, o controle do Estado traduz-se, via de regra, pela composição dos órgãos e pela nomeação de seus principais responsáveis.

No quadro geral das instituições autárquicas brasileiras, sob o ponto de vista financeiro, variam enormemente os sistemas de controle exercido pelo Estado. As autarquias de fiscalização profissional, por exemplo, praticamente, nenhum controle efetivo sofrem; já os Institutos e Caixas de Previdência estão sujeitos ao controle de seus Conselhos Fiscais.

De acordo com o disposto no art. 55 do Decreto-lei n.º 426, de 12-5-38, previra-se, aliás, que a fiscalização financeira dos estabelecimentos ou serviços autônomos e descentralizados se faria pela forma prevista nas leis que os regessem.

No caso da COFAP, a tutela estatal exerce-se principalmente:

1.º) pela nomeação, pelo Presidente da República, dos Presidentes e Membros da COFAP e das COAPs, alguns destes indicados em listas tríplices pelas entidades representativas de grau superior do Comércio, da Indústria, da Lavoura, da Pecuária, das Cooperativas e dos Economistas (v. arts. 6.º e 3.º, § 2.º da Lei n.º 1.522-51);

2.º) pela remessa, até o dia 30 de março de cada ano, ao Tribunal de Contas, para exame e julgamento, do levantamento anual de suas contas com base nos relatórios e balancetes mensais publicados no *D. O.*, na forma da Lei (v. arts. 22 e 21 da Lei n.º 1.522-51);

3.º) pela aprovação, por parte do Sr. Presidente da República, das gratificações de funções de chefia (v. art. 26 da mesma Lei);

4.º) pela prévia autorização do Sr. Presidente da República, no caso de admissão de extranumerários pelo Presidente da COFAP;

5.º) pela aprovação, por parte do Sr. Presidente da República, da organização e das modificações do Quadro de Pessoal dos serviços da COFAP para a União, Estados e Territórios.

No que tange às suas funções específicas, porém, o controle do Estado sobre o órgão, na órbita administrativa, é nenhum, já que não são passíveis de recurso hierárquico os atos emanados do órgão controlador.

Isto é tanto mais interessante quanto se sabe que os Institutos e Caixas de Previdência, cujo caráter autárquico não pode sofrer nenhuma discussão, não escapam a recursos, de suas decisões, para o Conselho Superior da Previdência Social ou para o Departamento Nacional, conforme o caso envolva matéria de previdência ou não.

18. E nem se diga que, pelo fato de a Comissão Federal de Abastecimento e Preços estar instituída no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, não pode apresentar ela caráter autárquico.

Pelo fato de um ente autônomo estar ligado a um Ministério ou a um Departamento da Administração, consoante a natureza de sua atividade, nem por isso perde ele seu caráter específico na esfera da administração. As Instituições de Previdência Social estão vinculadas ao Ministério do Trabalho e não perdem por isso a sua qualidade de autarquias.

A Estrada de Ferro Central do Brasil está sob a fiscalização legal, técnica e contábil do Ministério da Viação e nem por isso deixa também de gozar de autonomia e de personalidade jurídica.

Aliás, convém de passagem acentuar-se que a tutela estatal só se pode efetivar contra *pessoas jurídicas*, como doutrina o insigne jurista HATSCHEK. Só quando o direito germânico se voltou para o totalitarismo é que tal tese foi abandonada (v. o artigo de HANS KLINGOFFER — Autarquias — subordinação hierárquica e tutela do Estado sobre entidades autônomas na doutrina alemã e austriaca, in Revista de Direito Administrativo, vol. 19, janeiro-março de 1950, pp. 395 e seguintes).

19. Quanto às autarquias, portanto, em síntese, o acôrdo é comum quanto à sua natureza autônoma, quanto ao controle sobre elas exercido pelo Estado e quanto aos fins de direito público que elas objetivam. Resta fixar-lhes a faixa de autonomia. Mas esta é sempre variável e nunca absoluta. Abrange uma variação que se assemelha à das cores do espectro solar. Seria ocioso demonstrá-lo.

20. Ora, a COFAP marca verdadeira descentralização administrativa, de que é fértil o nosso Estado contemporâneo, para melhor atingir as suas finalidades, cada vez mais numerosas e complexas.

A ela concedeu a Lei, através de suas atribuições específicas, ampla liberdade de ação. E nem podia deixar de ser assim. Pois, se lhe deu a Lei relevantes e importantíssimos objetivos de intervenção econômica, haveria de dar, como de fato lhe deu, o poder instrumental necessário à sua finalidade mais genérica de abastecimento e de controle de preços.

Se não há sequer recurso hierárquico de suas decisões para autoridade ou órgão nenhum superior e se sómente são passíveis de exame pelo Judiciário a legalidade ou a legitimidade dos atos do órgão autônomo e jamais o mérito, quanto à conveniência, razoabilidade ou oportunidade das medidas tomadas, com dobradas razões não se pode deixar de ver na COFAP, senão um ente dotado de personalidade jurídica.

21. Não importa que não esteja a COFAP incluída entre as autarquias no Indicador da Organização Administrativa Federal, publicado pelo D.A.S.P., na Imprensa Nacional, e a cuja edição de 1957 nos reportamos.

Fôsse a COFAP um órgão de descentralização burocrática equivalente a um Departamento, não figuraria, à pág. 449, como órgão *em regime especial* do Ministério do Trabalho, equiparado, assim, à CACEX e à SUMOC, que figuram como órgãos também em regime especial do Mi-

nistério da Fazenda e que têm personalidade jurídica, como é de todo pacífico, apesar de não estar isso expresso nas leis que as regem.

A Superintendência da Moeda e do Crédito, criada pelo Decreto-lei n.º 7.293, de 2-2-945 (v. D. O. de 3-2-45), complementado pelo Decreto-lei n.º 7.317, de 10-2-945 (v. D. O. de 15-2-45), apesar de ser diretamente subordinada ao Ministro da Fazenda (v. art. 1.º do primeiro diploma legal), usufrui de personalidade jurídica, que decorre necessariamente de sua competência, fixada no exercício do controle do mercado monetário.

A Carteira de Comércio Exterior, criada pela Lei nº 2.145, de 29-12-53, complementada pelas Leis ns. 2.410 e 3.144, esta última de 14-8-57, apesar de ter os seus serviços executados pelo Banco do Brasil, sociedade de economia mista (v. art. 3.º do primeiro diploma legal), também apresenta personalidade jurídica que lhe é decorrência natural das próprias atribuições.

Por que só a COFAP fugiria a essa regra?

22. Onde, porém, mais se firma a nossa convicção a favor da personalidade jurídica da COFAP é, indiscutivelmente, na análise do direito específico comparado.

De todos os órgãos em tudo semelhantes à COFAP, ressalta o *Consejo Nacional de Subsistencias y Controlador de Precios*, criado no Uruguai pela Lei n.º 10.940, de 19-2-47.

Tal órgão goza indiscutivelmente de personalidade jurídica. Di-lo o art. 2.º do diploma legal uruguai. Não obstante, não dispõe de patrimônio próprio. De acordo com o art. 7º da citada Lei, o Consejo propõe anualmente ao Poder Executivo seu orçamento, no qual se inclui também o de seus órgãos auxiliares, em tudo semelhantes às nossas COAPs. Tal orçamento é atendido então pelas *Rentas Generales*, isto é, pelo Tesouro do Estado, ao mesmo revertendo os proventos obtidos pelo Consejo.

De outro lado, todas as resoluções definitivas do *Consejo Nacional de Subsistencias* são passíveis de apelação e de reexame pelo Poder Executivo, por intermédio do Ministério de Indústrias e Trabalho (v. art. 30 do diploma legal uruguai).

A COFAP resolve em única instância toda matéria de abastecimento e fixação de preços, que lhe está afeta pela Lei, sem qualquer possibilidade de ver suas resoluções alteradas por qualquer outra instância administrativa.

A COFAP goza, assim, nesse sentido, da mais ampla autonomia, autonomia que, dentro dos princípios pré-traçados pela Lei nº 1.522-51, se estende ainda ao próprio poder de auto-organização administrativa, já que a configuração dos próprios Departamentos e Serviços de que se compõe o órgão controlador é fruto exclusivo de sua iniciativa e homologação.

Um órgão que não fosse caracteristicamente autônomo não teria o poder de regulamentação que tem a COFAP, baixando não só o seu próprio Regimento Interno como estabelecendo a própria organização e definindo as próprias atribuições das COAPs e das COMAPs, na forma da competência, aliás, outorgada pelo art. 5.º da Lei nº 1.522-51.

23. Não foi senão por isso que o provecto Dr. 6º Procurador da República, em parecer remetido à COFAP pelo Exmo. Sr. Dr. Procura-

dor-Geral, através do of. nº 157-59, de 18-2-59, reconheceu-lhe personalidade *per se stante*, pois o que aprecia a COFAP, o que conclui, o que ordena, é o que vale e se cumpre, — «sem recurso para qualquer órgão estatal, — salvo o Tribunal de Contas, no que respeita à aplicação de verbas».

Como ente coletivo, destinado à defesa dos interesses da comunidade e com representantes saídos do próprio seio desta, a autarquiação da COFAP não difere, segundo a opinião daquele ilustrado membro do Ministério Público, «senão para mais, de qualquer Instituto de Previdência ou das entidades de economia mista, ou ainda das chamadas Empresas Incorporadas».

Tem razão, portanto, o Dr. PEDRO VERGARA quando diz que a COFAP se move, realmente, «no âmbito da mais ampla autonomia administrativa».

24. Indaga, porém, ainda o eminentíssimo membro da Procuradoria da República, com muita propriedade: «Mas, será só isso?» E responde, mostrando que a mobilidade da COFAP é ainda mais elástica, pois atua no mundo dos negócios, como verdadeira emprêsa comercial, comprando e vendendo, e dessas transações auferindo lucros.

Não é possível, de fato, como se faz sentir naquele parecer, que a COFAP, integrada, predominantemente, de representantes das classes produtoras e consumidoras, que põe em prática as virtuosidades da vida comercial, que gera os seus negócios, que contrata com terceiros, que admite e dispensa servidores, não tenha, para isso tudo, personalidade jurídica. «Como, efetivamente, transacionar, sem essa condição essencialíssima, no mundo dos negócios?»

Se a COFAP não tem personalidade jurídica, estão nulos todos os seus negócios e contratos, pois, como anota o Dr. 6.º Procurador, não é possível desvincular as duas questões: «a capacidade de negociar e contratar, sem empecços, ou de agir de acordo com as decisões irrecorríveis de seu colegiado — e a incapacidade de responder em Juízo por êsses atos».

Não é senão por essa razão que assim conclui o eminentíssimo representante da Procuradoria: «Desde que haja capacidade para agir, com todos os riscos decorrentes, no curso de atividades comerciais ou quaisquer, — há, *ipso facto*, a capacidade para responder por êsses atos, — e por via de inferência, para estar em Juízo, com os deveres e prerrogativas da personalidade jurídica».

A capacidade da COFAP não se poderia presumir porque competência não se presume. Personalidade, porém, decorre da capacidade e não pode ser desconhecida quando existente esta.

Assumindo o papel de direta e específica intervenção na economia, a COFAP não pode deixar de gozar de personalidade jurídica.

25. E nem se argumente com o § 6º do art. 12, da Lei nº 1.522-51, que diz textualmente:

«O Presidente da COFAP tem capacidade para estar em Juízo como representante da União, por intermédio dos órgãos do Ministério Público Federal ou estadual.»

Tal parágrafo está vinculado ao art. 12, de que é parte constitutiva e que reza *ipsis verbis*:

«O ato de desapropriação ou de requisição será baixado pelo Presidente da COFAP.»

Assim sendo, o parágrafo em questão não estabelece norma genérica e se refere tão só à desapropriação por necessidade social, como se infere do texto legal e da rubrica do capítulo em que se insere o referido dispositivo.

É princípio pacífico de direito que o acessório segue o principal. Quisesse o legislador ter negado à COFAP representatividade própria, e teria, pelo menos, transformado o parágrafo em artigo. Mantendo o texto que manteve, entretanto, outra coisa não quis indicar o legislador senão que nos casos de desapropriação por necessidade social, em face da alta relevância do assunto, se representaria o órgão diretamente em Juízo pelo Ministério Público Federal ou Estadual.

O dispositivo invocado, assim, é mais uma prova, *a contrario sensu*, de que a COFAP tem representatividade própria e pode responder em Juízo *per se*, em função dos outros atos que pratica, apenas se representando por intermédio do Ministério Público no caso focalizado.

26. Resta ainda assinalar que os nossos mais altos Tribunais se têm sempre pronunciado a favor da personalidade jurídica dos órgãos autônomos. Assim aconteceu, por exemplo, com as Caixas Econômicas e com o Departamento Nacional do Café.

A tendência generalizada, aliás, como diz TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, «quer no Brasil, quer no estrangeiro, é para atribuir personalidade jurídica de direito público àquelas entidades desagregadas do Estado mas que vivem sob a sua tutela, exercendo por delegação parcelas da atividade do Estado» (v. obra e vol. citados, pág. 126).

Ainda recentemente, em 30 de dezembro de 1958, julgando o agravo em Mandado de Segurança nº 10.785 e dando provimento aos recursos, para cassar a segurança, por incompetência do Juízo *a quo*, reconheceu o Egrégio Tribunal Federal de Recursos, unânime, e de maneira expressa, a personalidade jurídica da COFAP.

Entendendo que os órgãos auxiliares da Comissão Federal de Abastecimento e Preços não perdem o seu caráter federal pelo fato de neles figurarem autoridades do Estado ou Município, pronunciou-se de maneira bem explícita o Ministro Relator Dr. João José de QUEIROZ: «Assim, o mandado de segurança contra a COMAP só poderia ser impetrado perante o Juízo da Fazenda da Capital do Estado, competente para os feitos em que a União figura como autora, ré, assistente ou oponente. No caso, a União figuraria necessariamente como assistente da autoridade impetrada. É, pois, incompetente o Juiz do interior para conhecer do pedido de seguranças» (grifos nossos).

A afirmação do eminentíssimo Ministro Relator: «No caso, a União figuraria necessariamente como assistente da autoridade impetrada», indica claramente a personalidade jurídica da COFAP. Não se pode dar ao vocá-

bulo *assistente*, usado, o significado de *representante*. *Assistente*, dentro da nomenclatura jurídica, máxime da sistemática processual, tem um significado restrito e técnico, que um Ministro do Tribunal Federal de Recursos não pode desconhecer. Seria irrisório e temerário imaginá-lo. Acresce que o douto e brilhante Magistrado Relator é professor de Direito Público na Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal, a cujo corpo docente ascendeu por concurso. Assim sendo, não seria lícito tomar-se a palavra *assistente* como uma impropriedade de redação, tolerável num estudante bisonho mas nunca num Ministro e Professor do porte intelectual de João José de Queiroz.

Dessa forma, o acórdão referido firmou ineludivelmente a boa *doctrina* com relação ao regime jurídico da COFAP: por sua capacidade e pelos característicos que a Lei lhe deu, o órgão controlador não pode deixar de ter personalidade jurídica.

I Seminário Interamericano de Direito Municipal ()*

YVES DE OLIVEIRA

A IDÉIA DE SUA REALIZAÇÃO

A idéia da realização de um Seminário Americano de Direito Municipal surgiu de uma troca de impressões que mantivemos com o Dr. CARLOS M. MORÁN, no «Hotel Rex», no Rio de Janeiro, após o IV Congresso Nacional de Municípios, em maio de 1957, antes do regresso dêsse líder cubano ao seu país.

Agora, nesse momento, temos a grata oportunidade de ocupar a presidência dêste certame científico, a fim de, em parte, cumpirmos o delineado no Rio de Janeiro. Tínhamos em vista, quando apresentamos a sugestão ao Secretário da Comissão Pan-Americana de Municípios, em face de nossos modestos contatos e experiência em congressos nacionais e internacionais. conciliar o espírito das reuniões de sentido genérico, promovidas pelas entidades interamericanas, com a necessidade de estudo e análise de certos problemas especializados, que estavam, e ainda estão, a merecer o carinho dos debates restritos e técnicos. Era êsse o nosso pensamento. Era essa a nossa meta.

A RAZÃO DO TEMA ESCOLHIDO

E por que escolheu-se, com decisão e firmeza, o tema Direito Municipal? Não foi nem poderia ser por acaso. Ao contrário, fruto do amadurecimento no estudo, na análise e na sistematização dêsse novo ramo do Direito, que estava a necessitar de reuniões como esta que em tão boa hora concretiza-se. A realidade jurídica americana precisa encontrar no meandros do Direito Municipal uma formulação unitária e uma evolução científica ajustada aos seus preceitos doutrinários e práticos. Não podemos evoluir tão só com contatos e trocas de informações de sentido pessoal e através da bibliografia específica. Temos que encontrar outros métodos de intercâmbio e de reuniões. Uma fonte mais direta e preciosa para que esta evolução do Direito Municipal se dê de maneira unitária e de sentido universal. Se já no âmbito dos Congressos Interamericanos de Advogados a

(*) Oração proferida como Presidente do I Seminário Interamericano de Direito Municipal, realizado em São Paulo, na Escola de Sociologia e Política no dia 5 de novembro de 1958.

matéria tem sido tratada com certo destaque, não seria admissível que no meio municipalista não alcançasse, como alcança, o grau de desenvolvimento e de valorização que está a merecer por parte dos estudiosos e técnicos nesse setor especializado de Direito.

ALGUNS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Pelo ano de 1945, começávamos a estudar com objetivo de rigorosa sistematização o Direito Municipal. É preciso, talvez, um pouco de história, com o propósito de situar bem claro como se deu no Brasil a evolução desse novo ramo do Direito. Muito menos por amor à vaidade, do que realmente, em nome de uma análise, se bem que superficial, dos fatos e das lutas empreendidas em defesa dessa tese, isto é, da aceitação da autonomia científica e didática do Direito Municipal. A batalha foi no comêço cheia de dúvidas e incompreensões. A consciência jurídica clássica atuou com espírito de defesa dessa mesma cultura inconformada com a evolução do Direito. Nunca, ou muito raramente, esse novo ramo de Direito apareceu na literatura especializada até então. As nossas Faculdades de Direito adotando métodos clássicos e um espírito nesse setor nitidamente conservador. O próprio Direito Administrativo sem alcançar um grau de evidente desenvolvimento. O Direito Constitucional estagnado, dentro dos seus preceitos históricos. As Ciências das Finanças sem ter ainda conseguido projetar-se como hoje se encontra. A reação deveria ser uma fatalidade histórica da época e das condições de evolução do ensino e da cultura jurídica do momento. Felizmente nós já ultrapassamos esta fase. Não é que já tenha vencido todos os percalços do caminho. Todavia, grande parte dêle foi ultrapassado pela renovação das idéias e pela evolução social e comunitária.

Em fevereiro de 1946 ofereciamos ao país a primeira edição da «Revista de Direito Municipal». (1) Era a primeira pedra talvez desse magnífico edifício em construção. Agora que se apresenta com matizes de envelhecimento, a tese que defendímos era mais do que revolucionária para alguns, naquela época, apesar também de termos tido a generosa acolhida de personalidades das mais eminentes do país e do estrangeiro, destacadamente dos Professores ALCIDES GRECA e ADRIANO CARMONA ROMAY.

Entre tantos comentários de apoio à revista que fundamos, especialmente por parte, no Brasil, dos estudiosos paulistas, não poderíamos deixar de recordar o de GRECA, intitulado «Una Nueva Tribuna del Derecho Municipal». Nesse seu depoimento o mestre argentino de logo mostrou-se fiel aos seus próprios ideais e sensível aos anseios localistas dos povos americanos. Era o Professor eminente da cátedra de Direito Municipal da Faculdade de Direito de Santa Fé, na Argentina, — o tratadista de maior renome e a figura de maior autoridade nessa seara, — acompanhado sempre com essa não menos magnífica expressão de valor que é o Professor ADRIANO CARMONA ROMAY, titular da cadeira de «Governo Municipal», da Universidade de Havana, em Cuba, a nos estimularem na jornada de defesa da tese no Brasil, da autonomia científica e didática do Direito Municipal.

(1) «Revista de Direito Municipal», fevereiro de 1946. Salvador, Bahia, Brasil.

Sabem os que nos ouvem quanto é ingrata até certo ponto a tarefa dos pioneiros. O seu sofrimento e as incompreensões para contribuírem pelas mudanças de comportamentos e de atitudes no meio científico e social. Por outro lado, apresenta-se também aos pioneiros uma alegria e um conforto incalculáveis quando a vitória sorri, brota da coragem de enfrentar os reacionários, os incrédulos de todas as eras e os inadaptados de todos os tempos. Para os sonhadores que realizam, que pensam que realizam melhor sonhando, às vezes a reação constitui um estimulante admirável. Cai diante dos idealistas, desses sonhadores impenitentes, a máscara de muitos e se afirma e positiva a beleza do caráter, o valor da inteligência, a expressão real da cultura e o profundo sentido de encantamento, de espiritualidade, de estética e de sensibilidade humana.

O DECÉNIO DOS POSTULADOS DO MUNICIPALISMO AMERICANO

Em 1948 ÁLCIDES GRECA é convidado a fazer conferências na Bahia, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Após a sua última conferência em Salvador, na velha e centenária cidade baiana, teve a oportunidade de ler o Manifesto que juntos elaboramos, denominado «Postulados do Municipalismo Americano». Esse Manifesto configurou-se como um aspecto verdadeiramente revolucionário na sua época, pois continha, como contém, princípios orientadores da nova posição do Direito Municipal e do Municipalismo. Comemoramos, hoje, o seu decênio, aqui em São Paulo, como há dias fizemos na Bahia, e, precisamente faremos no dia em que completar dez anos de lançamento desse Manifesto, no Rio de Janeiro em pleno VII Congresso Interamericano de Municípios.

Os «Postulados do Municipalismo Americano» foram elaborados no «Pálace Hotel», na Bahia, em um momento em que a evolução do pensamento municipalista e de valorização do Direito Municipal era ainda incipiente no meio brasileiro. Teve esse Manifesto uma repercussão continental merecedora de registro. Na Argentina, Iuís L. BOFFI, um dos líderes do Movimento Municipalista, acompanhado por CARLOS MOUCHET, SALVADOR DANA MONTAÑO e BEATRIZ DALURZO, fez uma fundada análise acerca do mesmo, assim concluindo as suas observações: (2) «Estamos en Vísperas de la gran Revolución Social que hará a los hombres más humanos y más justos. Los Postulados del Municipalismo Americano forman parte integral de ella. A la lucha, pues, con optimismo por el porvenir de la Humanidad».

O «Instituto de Estudos Municipais Alcides Greca», entidade fundada em 16 de abril de 1957, em Rosário, na Argentina, no dia em que completava um ano de falecido o seu Patrono, no art. 2º dos seus estatutos, assim dispõe: «Constitui o objetivo fundamental do «Instituto de Estudos Municipais Alcides Greca» propiciar a plenitude de ação e desenvolvimento para as comunidades municipais, propugnando e defendendo como o *desideratum* nesta matéria a implantação efetiva na organização institucional argentina e americana dos «Postulados do Municipalismo Americano»...

(2) "Postulados del Municipalismo Americano" — Buenos Aires — Abril de 1949.

O Manifesto tem o seguinte teor :

«Postulados do Municipalismo Americano : (3)

ALCIDES GRECA e YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA na Bahia, Brasil,
aos 11 dias de novembro de 1948.

Considerando :

Que o vigoroso movimento municipalista do Brasil ao manifestar-se triunfante na Constituição democrática de 1946, constitui um acontecimento auspicioso para a Comunidade das Nações Americanas, expressam seus votos porque o municipalismo continental se encaminhe para uma plena realização mediante os postulados seguintes :

a) De ordem científica e didática

1º) Que o municipalismo seja considerado como uma ciência Municipal autônoma, com metodologia própria.

2º) Que tôdas as Faculdades de Direito e de Ciências Econômicas do Continente incorporem aos seus planos de estudo esta matéria sob a denominação de «Direito e Ciência da Administração Municipal».

3º) Que se criem institutos de altos estudos para peritos em administração municipal e urbanistas planificadoras.

4º) Que todo núcleo urbano seja dotado, sistemáticamente de um plano regulador.

b) De ordem político-administrativa

1º) Que se promova uma revisão dos atuais regimes de organização dos podêres municipais, orientando-os para sistemas de eficácia, compatíveis com a soberania popular.

2º) Que se torne efetiva a autonomia dos municípios, com a mínima intervenção dos podêres do Estado, nacional ou regional.

3º) Que o desideratum dessa autonomia só se poderá conseguir graças aos postulados essenciais, formulados por WILCOX : a) Liberdade para que os habitantes da cidade determinem as atribuições e a esfera de ação do governo local, em harmonia com as atribuições do governo estatal; b) liberdade dos habitantes da cidade para estabelecerem sua organização político-administrativa (sistema da carta livre); c) liberdade aos habitantes para eleger as autoridades do governo local.

c) De ordem econômico-financeira

1º) Faculdade para estabelecer taxas correspondentes aos serviços e atividades a cargo do governo local.

2º) Gôzo de impostos e rendas genuinamente municipais.

3º) Faculdade de contrair empréstimos, com o único limite de não comprometer o crédito do Estado nacional.

4º) Gôzo de um patrimônio próprio e intangível.

(3) «Postulados do Municipalismo Americano» — 11 de novembro de 1948 — Salvador, Bahia, Brasil.

d) De ordem internacional

1º) Que se realizem periódicamente conferências interamericanas de municípios, cujas recomendações sejam moralmente obrigatórias, em todos os Estados Americanos.

2º) Que se crie uma união das Cidades da América, que funcione como uma dependência da União Pan-Americana.

Salvador — Bahia — Brasil, 11 de novembro de 1948. — *Alcides Greca. — Yves Orlando Tito de Oliveira.*

Não seria admissível que esquecêssemos talvez a maior repercussão dos "Postulados do Municipalismo Americano", qual seja a de ter o eminent professor ADRIANO CARMONA ROMAY, da Cátedra de «Govêrno Municipal», de Cuba, colocado êsse Manifesto entre os pontos de aula do programa da cadeira que leciona. Era a voz mais autorizada da atualidade americana na cátedra, a voz de ROMAY, considerando êsse Manifesto como merecedor de uma análise profunda, em suas lições aos seus discípulos. Cuba, que destaca um «Prêmio Especial Capablanca — Greca», para os melhores alunos da cadeira de "Direito Municipal Comparado", ao lado de serem os estudos locais nesse País considerados como os mais tradicionais e completos em nosso continente, honrou com os seus melhores aplausos o Manifesto que elaboramos com GRECA, e hoje, em terra paulista, tão querida pelo mestre argentino, que lhe dedicou um ensaio "Baianos e Bandeirantes", comemoramos o seu decênio, com os prezados amigos e companheiros do Movimento Municipalista nas Américas, neste Seminário de Direito Municipal. E recordando Cuba com carinho não poderíamos deixar de lembrar alguns de seus vultos mais eminentes do passado, no estudo do Direito Municipal, como JOSE MARTI, FRANCISCO CARRERA JUSTIZ e RAMIRO CAPABLANCA.

CRIAÇÃO DA CADEIRA DE DIREITO MUNICIPAL NO BRASIL

Foi criada, na Universidade de São Paulo, a cadeira de «Direito Municipais», em 1954, faltando apenas ato do Governador dêste Estado para indicação de titular. Apelamos para os representantes paulistas no Govêrno, na Universidade e nos meios culturais para que ajudem a pôr em funcionamento a cátedra criada de "Direito Municipal", a fim de contribuírem, decisivamente, para a formação de uma consciência científica e didática no País em relação aos problemas do Direito, da Ciéncia e da Administração Municipais. São Paulo, que tomou a dianteira na matéria, não pode parar. Os seus homens públicos têm a noção exata da evolução do Município no Estado Moderno. Esperamos mais esta preciosa contribuição dos paulistas não só ao nosso País, como a todo o Continente Americano.

O PROGRAMA DA CADEIRA DE DIREITO MUNICIPAL

Outro assunto importante é o programa da cadeira. Como uma modesta colaboração nesse sentido, apresentamos ao IV Congresso Interamericano de Municípios, realizado em Montevidéu, em 1953, um esboço para as cadeiras

a serem criadas, especialmente em nosso País. Esse programa é bem o desdobramento sistematizado dos magníficos programas de GRECA e ROMAY, e que tivemos a oportunidade de inserir em nosso «Curso de Direito Municipal» (4).

A X CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE ADVOGADOS E A
SUPERAÇÃO DO CONCEITO DE FEDERALISMO

A evolução do Estado Moderno tem trazido grandes modificações em certos conceitos do Direito Público. O federalismo é um dêles. A sua superação está já nas constituições de determinados países e na consciência dos povos. Assim notamos na atual Carta Magna do Brasil, de 16 de setembro de 1946. Ela constitui, sem dúvida, uma fonte preciosa dessa evolução do Estado Moderno, que tem de atender às hodiernas tendências descentralizadoras. Uma descentralização política que não chegue ao Município, não mais encarna os anseios dos povos, das Comunidades e dos agrupamentos menos densos. A divisão de esferas de competências políticas e administrativas é uma fatalidade do Estado Moderno. Chegamos a sonhar com a República Municipalista.

Repetimos, aqui, o que já afirmamos em outra oportunidade: (5)

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

No Brasil, assistimos a sua Constituição Nacional de 1956 incluir até o Município entre os princípios constitucionais da União. Isto é, senhores municipalistas e juristas, a mais aberrante deturpação do conceito de Federação. O que há no atual regime constitucional brasileiro é uma descentralização em termos absolutos, do conceito de Federação, completando-se uma descentralização do Estado Moderno ao máximo. Como quer que seja, na vida hodierna, o Município readquire o seu prestígio e determina um conceito de vida que não o desconheça, mas, pelo contrário, o exalte, como o seu próprio fundamento, dentro da civilização moderna, e de acordo com as justas aspirações das coletividades”.

(4) «Curso de Direito Municipal» — 2^a ed. Editôra Freitas Bastos S. A. — Rio de Janeiro, 1958, p. 272.

(5) «República Municipalista» — Rio de Janeiro, 1957, p. 8.

A REPÚBLICA MUNICIPALISTA

A República Municipalista está sendo estruturada diante da realidade social e política da civilização moderna. Um mundo novo, diferente em técnica e em métodos industriais, se apresenta ante nós. Não serão os obsoletos processos sociais e políticos que utilizaremos ao encontro dessa nova ordem. Não é possível que num mesmo momento histórico haja tão acentuadas diferenças de civilização dentro de uma mesma área geográfica. Para corrigir essas desigualdades individuais e coletivas teremos que recorrer a um novo mecanismo governamental, capaz de atender a essas novas realidades. O Federalismo, com uma descentralização em dois graus, está em plena decadência. Não satisfaz mais aos anseios dos povos livres. E é nas próprias constituições modernas, como a atual brasileira, a cubana, e outras, que iremos encontrar essa superação federalista. O Município elevado a uma categoria constitucional que concorre em competência com a União e os Estados-Membros ou as Províncias, desfigurando, por completo, o conceito de Federação. E' preciso que se tenha a coragem das afirmações, mesmo quando elas representam um desafio ao espírito tradicionalista. O Estado Moderno tem que ser descentralizado ao máximo. Fixemos aquêle conceito de G. E. HOWARD: "estudo das instituições locais tem hoje a mesma altura e dignidade que o estudo do Estado".

No VI Congresso Interamericano de Municípios, realizado no Panamá, contribuímos para dar ao Municipalismo um conteúdo filosófico, com o apoio unânime de todos os presentes. (6)

Na X Conferência Interamericana de Advogados, realizada em novembro de 1957, em Buenos Aires, conseguimos talvez dar o primeiro golpe, um golpe direto no conceito de Federalismo no Continente Americano. E' que se inseriu no setor de Direito Municipal uma declaração, na qual a autonomia municipal deve ser consagrada nos textos das Constituições Nacionais dos Países americanos. Que significa isto senão a morte do Federalismo, o desaparecimento do conceito não diremos clássico, porém contemporâneo do Município como uma organização dos Estados-Membros ou das Províncias? O Município elevado no texto constitucional a uma posição tão alta quanto a Nação, ou a Província ou Estados-Membros, como chamamos no Brasil. Conduzido a essa evolução ou revolução, porque estamos assistindo a mudança total do conceito de federalismo nas Cartas Políticas modernas, com o propósito de situar-se o Município na condição que a vida social moderna impõe, seguindo nesse ponto o conceito de Município da escola sociológica tão brilhantemente defendida por ROMAY.

O Direito Municipal com essa nova orientação toma maior desenvoltura, adquire substância de mais profunda institucionalidade na vida política dos povos e mais rigor de sistematização científica e didática. Neste I Seminário

(6) Ata final da VI Reunião do Congresso Interamericano de Municípios, publicada na «Revista Municipal Interamericana», p. 2, referente à primeira consideração do tema II, da mencionada Reunião em 1956.

Interamericano de Direito Municipal firmaremos deliberações do maior interesse para o desenvolvimento dêsse novo ramo do Direito.

A INFLUÊNCIA DE ALCIDES GRECA

ALCIDES GRECA conceituou muito bem: «E' no municipalismo que reside a força dos povos livres». O mestre argentino foi um consolidador das idéias de sistematização do Direito Municipal na América. Nesta hora de sadias reflexões e confiança no futuro dêsse ramo do Direito, não podemos olvidá-lo. Mais do que isto. Recordá-lo com carinho, com saudades sentidas pelo seu trabalho desenvolvido e pelo seu caráter de homem público. GRECA nunca se dobrou a qualquer tentativa de opressão nem se intimidou com os processos políticos impregnados de obscurantismo. Foi sempre um apóstolo da ciência, um dedicado ao estudo, um amante da liberdade e um livre defensor da democracia. Foi um legítimo mestre da mocidade de sua época. Tinha, ainda, para lhe completar a personalidade varonil e marcante, a bondade como lema de sua vida. Sabia elevar-se, tanto na altivez, quando necessária, quanto na humildade imposta pelos grandes sentimentos.

Em contato com o povo paulista, amigos e estudiosos do Direito Municipal e do Municipalismo no Continente Americano, saudamos a todos os presentes a esta reunião, que tem o apoio da Escola de Sociologia e Política, da Magnífica Universidade de São Paulo e da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal, como parte integrante do programa oficial do VII Congresso Interamericano de Municípios.

Esta reunião poderá ser um marco bem definido no Brasil e em nosso Continente, das modernas tendências valorizadoras e sistematizadoras do Direito Municipal, principalmente quanto à sua autonomia científica e didática.

Aparecem, a cada passo, no Brasil, trabalhos dos nossos juristas sobre esse novo ramo do Direito. Desejamos destacar, sem dúvida, pela sua maior importância, além de outros trabalhos especializados, o livro de HELY LOPES MEIRELES — "Direito Municipal Brasileiro"; e de DELORENZO NETO, — "Códigos Municipais", porque definem comportamentos científicos visando a completa autonomia do Direito Municipal.

E' com o maior carinho que notamos, nesta reunião, a presença de velhos e queridos amigos da América, além de numerosos companheiros paulistas, e de outros Estados brasileiros, das lutas que vão se tornando velhas, travadas pela renovação das idéias e pelo maior progresso material de bem-estar dos povos americanos.

Com a confiança no futuro, pleno de esperanças de que o Direito Municipal alcançará um grau de evolução unitária em toda a América, concitamos a todos os presentes não esmorecerem no estudo, na pesquisa e na análise de seus fundamentos científicos, porque só com a sua valorização poderemos contribuir para que a civilização moderna não seja privilégio de um menor número, porém de todo Homem e de toda Comunidade, num mesmo momento histórico.

I SEMINÁRIO INTERAMERICANO DE DIREITO MUNICIPAL REUNIÃO EM SÃO PAULO

Contou o I Seminário Interamericano de Direito Municipal, realizado em 5 de novembro de 1958, em São Paulo, na Escola de Sociologia e Política, promovido pela Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal, com a presença dos Srs. YVES DE OLIVEIRA (presidente), ANTÔNIO DE LORENZO NETO (relator-geral), SALVADOR DANA MONTAÑO (expositor) e CARLOS MOUCHET, BEATRIZ DALURZO, MÁRIO WAGNER VIEIRA DA CUNHA, HELY LOPES MEIRELES, ORLANDO DE CARVALHO, SILVIO FORTUNATO, HUBO MÜLLER (*debatedores*) e outros estudiosos do Direito.

TEMA

O tema debatido foi o seguinte: Direito Municipal e Ciências Sociais (Sistematização — Elaboração — Interrelações).

A EXPOSIÇÃO DO PROF. DANA MONTAÑO

O professor DANA MONTAÑO encaminhou a discussão do tema, através da compreensão de seus limites, esclarecendo que a sistematização deve referir-se à posição do Direito Municipal no conjunto das ciências jurídicas; a elaboração, à forma pela qual cria ou estabelece o Direito Municipal positivo, ou seja, as fontes do seu respectivo conteúdo; e, as interrelações terão por objeto o estudo das vinculações, conexões, auxílios, e etc., que prestam ao Direito Municipal as demais ciências sociais.

A sistematização do Direito Municipal se beneficia de certas distinções fundamentais: Direito Municipal científico e Direito Municipal positivo. O Direito Municipal científico é uma parte da ciência do Direito que estuda, em geral, as relações jurídicas de correntes do município, como ente político de existência necessária. O Direito Municipal científico representa a doutrina que serve à elaboração do Direito Municipal positivo, sendo este um ramo do Direito Público interno. As relações jurídicas decorrentes do fenômeno social "município" estão reguladas por princípios peculiares do Direito Público do país em que o mesmo se situa.

O governo e a administração municipal apresentam analogias e semelhanças muito acentuadas com o governo e administração do Estado propriamente dito, e de outras entidades superiores — porém nem sempre anteriores nem mais importantes que o município — na formação histórica de algumas estruturas estatais, como nos países de organização federal. Porém, apresentam, por outro lado, diferenças fundamentais que repercutem no tratamento científico de seu respectivo objeto: o gênero próximo e a organização fundamental; a diferença específica é o Estado-Membro, ou Província, ou Cantão, ou Lander, e, o Município. A autonomia científica que se deve atribuir ao Direito Municipal é uma consequência iniludível de *autonomia*, que caracteriza o município contemporâneo.

O significado e o alcance do atributo de autonomia, em sua evolução conceptual, pode ser examinado no conteúdo das próprias declarações dos

Congressos Interamericanos de Municípios. Em 1938, no I Congresso, realizado em Havana, assim podemos ler:

«I Congresso Pan-Americano de Municípios declara que considera conveniente assegurar constitucionalmente o princípio da autonomia do município, garantindo de um modo especial a eletividade de seus governantes, a livre percepção e aplicação de suas rendas dentro de sua própria esfera administrativa e financeira, o controle jurisdicional de suas decisões e a faculdade de iniciativa e de ação em todos os assuntos relativos à satisfação das necessidades públicas locais.»

Mas precisa, todavia, é a declaração de Montevidéu, em 1953 por ocasião do IV Congresso, em que o termo «autonomia deixa de ser meramente convencional, e sim empregado na acepção *própria* de poder de governo, dentro de uma unidade maior, sempre mais extensa e de natureza distinta de uma entidade meramente administrativa, conforme a vinham considerando. Eis o texto de Montevidéu: «1 — Que autonomia municipal se caracteriza pelo reconhecimento na Constituição Nacional: a) da autonomia política fundada nos princípios democráticos; b) da capacidade financeira com recursos adequados para o cumprimento de seus fins; c) de administração própria dos serviços públicos locais. 2 — Que o direito e a competência dos governos locais devem emanar do poder constituinte municipal, reconhecido na Carta fundamental do Estado. Portanto, devemos levar em conta que o município é, por sua natureza, uma instituição universal, destinada a reger os seus próprios interesses, que são os da comunidade local, intermediária entre a família e o Estado, em todos os tipos estatais, inclusive os federais, embora nestes existam outras entidades intermediárias, como o Estado-membro, as Províncias, etc.

Para corroborar este conceito, o professor DANA MONTAÑO considera conveniente distinguir no município três aspectos: 1) natural ou social; 2) formal ou jurídico; e 3) ideal ou político.

O 1º elemento, natural ou social, nos diz como é o ente municipal; que é, e como é, um município com sua natureza como entidade social; o 2º elemento, formal ou jurídico, nos esclarece como deve ser, e como se considera o município em um país determinado, isto é, em sua legislação positiva. E, o Direito Municipal, comparado, por sua vez, nos dará uma idéia de como deve ser encarado o município, do ponto de vista da organização universal. Em 3º lugar, o ideal ou político propriamente dito: como deverá ser o município para preencher de modo satisfatório seus fins próprios. É uma aplicação de sua teoria sobre a distinção entre a *realidade* e o *ideal* na organização do Estado. De acordo com esse ponto de vista, a realidade institucional pode ser *natural* ou *social* (como é a infra-estrutura) e jurídica (como deve ser a superestrutura). Seu estudo dá lugar respectivamente à Sociologia Política e ao Direito Constitucional (realidade presente) e à História Política ou das Instituições (realidade passada). A “idealidade” (organização ideal) pode ser estudada do ponto de vista puramente teórico

(Política científica) ou *Aplicada* (prático) (Técnica política ou arte de governo). A Política científica é a ciência teórica (normativa) que tem por objeto o estudo das constituições *ideais* do Estado, isto é, a organização fundamental mais adequada aos fins do mesmo.

Aplicando-se êstes conceitos ao Município, estas três ordens de conhecimento dão lugar respectivamente à *Sociologia Municipal*, ao *Direito Municipal* e à *Política Municipal* (Ciência do governo municipal). Não podemos separar êstes três aspectos do Município, senão por razões didáticas, pois êles se interrelacionam profundamente.

CONCLUSÕES

Foram apresentadas e aprovadas as seguintes conclusões :

I — Recomendar às Universidades do continente, a intensificação dos estudos municipais, em todos os seus ramos, ou seja, em seu tríplice aspecto sociológico, jurídico ou político, instituindo cátedras de Sociologia Municipal, Direito Municipal e Governo ou Política Municipal, sem prejuízo de manter as existentes de Direito Municipal Comparado, considerada a importância que tem o Município para a vida individual, familiar e estatal.

II — Propiciar a autonomia científica do chamado Direito Municipal, pela importância adquirida por seu objeto próprio, como meio de promover a investigação e o ensino sobre os problemas municipais, e de desenvolver o espírito do autonomismo comunal.

III — Recomendar aos municípios da América o fomento da investigação e do ensino da Ciência Municipal, em seu tríplice aspecto sociológico, jurídico e político, instituindo centros de estudos, bibliotecas especializadas, institutos docentes e de investigação, bolsas e prêmios para os estudos municipais.

IV — Ratificar as declarações e recomendações dos Congressos anteriores sobre o autogoverno do município, proclamando a autonomia do mesmo em seu tríplice aspecto — político, administrativo e financeiro, e delimitando a esfera da mesma, relativamente aos entes públicos maiores (Estados nacionais e particulares, províncias, etc.) reivindicando o reconhecimento expresso das atribuições e faculdades comunais básicas, que integram seu governo próprio.

V — Que se estimule por todos os meios, e principalmente pelo assessoramento indispensável dos técnicos, a colaboração do Direito Municipal científico na elaboração das normas legais, incluindo como assessores dos legisladores especialistas em Direito Municipal, e estabelecendo legalmente o estudo e informações prévias, pareceres e consultas, informação ao público, quando fôr o caso, e demais expedientes da moderna técnica legislativa, a fim de que a regulamentação de caráter geral sobre a matéria municipal assegure a legalidade, acerto e oportunidade das normas que contenham.

VI — Recomendar que se intensifique o estudo das ciências sociais relacionadas mais intimamente com a ciência municipal, para assegurar a contribuição das mesmas à elaboração do Direito Municipal, especialmente das Ciências Políticas e Jurídicas, e, em particular, a Sociologia, a Economia, a Política, o Urbanismo, a Ecologia Humana e a Antropologia Social.

Essas conclusões também foram ratificadas pelo plenário do VII Congresso Interamericano de Municípios, realizado no Rio de Janeiro, de 10 a 16 de novembro de 1958.

PARECERES

340.142

Consultor Geral da República

Aposentadoria com vencimentos integrais por moléstia grave que atingiu servidor que, mesmo assim, completou, em serviço, 70 anos de idade.

PARECER N° 503-Z

Verifica-se do processo anexo que o Inspetor de Ensino Secundário, EDUARDO VIDAL DE OLIVEIRA, extranumerário mensalista equiparado a funcionário, foi aposentado por invalidez, com vencimentos integrais (Estatuto dos Funcionários, art. 176, nº III, comb. com o art. 178 nº III), de conformidade com laudo do Serviço de Biometria Médica, por ato de 16 de junho de 1955.

O referido servidor completara 70 anos em 13 daquele mês e ano e, por isso, o Ministério da Educação e Cultura propôs a anulação da aposentadoria, que havia sido decretada, com vencimentos integrais, por ter sido concedida por moléstia grave especificada em lei. E propôs a aposentadoria compulsória, por implemento de idade, com vencimentos proporcionais aos 17 anos de serviço de Inspetor, o que foi acolhido por decreto de 18 de agosto de 1955.

Agora, em face de reclamação do interessado, o Ministério propõe se lhe aplique a Lei número 1.050, de 1950, que determina sejam reajustados aos vencimentos dos respectivos funcionários da atividade os proventos dos servidores públicos atingidos de moléstia grave, contagiosa ou incurável e dos inválidos em consequência de acidente em serviço.

Mas ao parecer, o que cabe é o restabelecimento da primitiva aposentadoria decretada em 16 de junho de 1955.

Com efeito, quando, em 13 daquele mês e ano, o peticionário atingira a idade de 70 anos, já se verificará, antes a sua invalidez para o serviço, conforme laudo do Serviço de Biometria Médica, datado de 19 de agosto de 1954, de sorte que, nessa última data, já estava assegurada a sua aposentadoria com vencimentos integrais.

É uma coisa óbvia, que independe de maiores explanações. Ao parecer desta Consultoria Geral, cabe restabelecer o ato de aposentadoria de 16 de junho de 1955 (fls. 29) e declarar sem efeito os atos de 18 de agosto daquele ano.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 1959. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor-Geral da República.

“De acordo com o Parecer n. 503-Z, do Senhor Consultor Geral da República. Em 30 de janeiro de 1959». (Rest. proc. M.E.C., em 31-1-59).

Publicado no *Diário Oficial* de 31-1-59, à página n. 1.957 — Seção I.

Salários de extranumerários fixados acima do limite estabelecido pela Lei nº 2.284, de 1954.

PARECER N. 481-Z

Por sugestão do Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica, requisita o Chefe do Governo o parecer da Consultoria Geral da República sobre limitação salarial dos tarefeiros, em face da Lei n. 2.284, de 9 de agosto de 1954.

Esse diploma legislativo fixou limite de tais salários, no art. 3º:

«Art. 3º O salário dos contratados na União não poderá ser fixado em valor superior ao padrão O, ou referência 31, e dos tarefeiros não ultrapassará ao do padrão K, ou referência 27».

Nas tabelas da Aeronáutica, algumas reconduções de tarefeiros ultrapassam aquelas lindes, pelo que opinou a Divisão do Pessoal do Departamento Administrativo do Serviço Público pela revisão dos salários, nessas reconduções, para se bitolarem pelo dispositivo legal transscrito.

A Consultoria Jurídica do Ministério, chamada a opinar, foi de parecer que a lei, quando estabeleceu limitação salarial, o fez para aquê-

les tarefeiros que viessem a ser admitidos para o Serviço Público, como o permitia aquél diploma legal, não atingindo aos já em exercício, assim concluindo:

«Se, efetivamente, é princípio dominante na doutrina e na jurisprudência nacionais a redutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos pela adoção oficial da tese estatutária e inexistência de regra constitucional vedando essa redução (exceto quanto à magistratura), há que se entender, também, que ela deverá significar idêntica solução para todos os servidores em igualdade de condições. Do contrário, haveria desigualdade evidente e evidente afronta ao preceito constitucional».

Na verdade, é princípio aceito nos tribunais mais eminentes, inclusive o Supremo Tribunal Federal, que, em virtude do princípio da igualdade, de ordem constitucional, a redução de vencimentos dos servidores públicos é possível, por determinação de ordem legislativa, mas, há de abranger a todos os servidores públicos. Do contrário, a lei geral que reduz vencimentos deve ser interpretada, no sentido de respeito à situação pessoal do servidor, a não ser que tal situação tenha resultado de favor reconhecidamente condenável, fruto de duvidosa interpretação da lei e o escopo da lei nova foi o de reduzir os seus vencimentos. Não se presume, em verdade, em época de aceleração do preço das utilidades, que o legislador tenha querido reduzir vencimentos por ele mesmo estabelecidos, a não ser que estes, formados, por exemplo, de percentagens, estas se tenham tornado exageradas. Demais quando são fixados, por ato legislativo, em padrão ou quantia certa.

A limitação do art. 3º da Lei nº 2.284, portanto, deve se referir aos extranumerários que fôssem admitidos após a sua vigência, sem o escopo, pois, de reduzir salários.

Esses tarefeiros, conforme expõe o Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica, tendo sido admitidos anteriormente à Lei nº 1.765, de 18 de dezembro de 1952, vêm recebendo salário pouco superior ao valor fixado para o padrão K, conforme se verifica do processo, desde a vigência da Lei nº 2.284, de 9 de agosto de 1954, não obstante o disposto no seu art. 3º citado.

Em face do exposto, esse preceito legal deve ser entendido, no sentido de que alcança, somente, as novas funções, preenchidas após a sua vigência.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 4 de novembro de 1958. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

«Aprovo. Em 24-11-58». (Res. proc. ao M. Aer., em 27-11-58, por intermédio do Gab. Militar da P. R.).

Publicado no *Diário Oficial* de 27-11-58, à página nº 25.235 — Seção I.

Transferência de servidor da Estrada de Ferro Leopoldina para o Conselho Nacional do Petróleo e sobre direitos dos empregados das Estradas de Ferro encampadas pela União.

PARECER N° 496-Z

A propósito da transferência do Inspetor PETRÔNIO DE ALBUQUERQUE XAVIER, da E. F. Leopoldina para o Conselho Nacional do Petróleo, já deferida por despacho do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, discute-se, no processo, a situação do pessoal admitido, nas ferrovias da União, após sua encampação.

Dispõe o Decreto-lei 8.249, de 1945, que o pessoal admitido nessas Estradas teria o *status* de extranumerários da União. Ocorre, porém, que esse Decreto-lei foi revogado pela Lei número 2.198, de 1954.

Sobre a matéria foram expedidos decretos de ordem regulamentar. Mas, sobre tais determinações, hão de prevalecer as disposições legais, de sorte que a situação dos servidores dessas ferrovias deve ser solucionada à vista dos mencionados diplomas legislativos.

A respeito, o que a esta Consultoria Geral parece exato é o parecer do Diretor Jurídico da Rede Ferroviária Federal S. A., assim resumido na doura exposição do Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas:

"Já a Divisão do Pessoal é favorável à conceituação desse mesmo pessoal como subordinado à legislação trabalhista, fundando suas razões no disposto no art. 5º do Decreto nº 31.078, de 1952, segundo o qual o pessoal da mencionada ferrovia continuaria a reger-se pelos regulamentos ali vigentes.

Por sua vez, o Diretor Jurídico da Rede Ferroviária S. A. apresenta novo ângulo para o reexame do assunto, qual seja a revogação, pela Lei nº 2.193, de 1954, do Decreto-lei nº 8.249, de 1945, e suas consequências no tocante à modificação do regime jurídico de tratamento dispensado

ao pessoal admitido dentro do período de que se trata. Sua opinião é no sentido de que, se o Decreto-lei nº 8.249, que havia ditado normas especiais para as relações dos empregados das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, foi revogado pela Lei nº 2.193, consequentemente passou o mesmo pessoal a ser regido por determinados dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, mencionados na Lei nº 1.890, de 1953, que mandou aplicar os dispositivos em questão àqueles que não tinham seus direitos garantidos por leis especiais. Ressalva, porém, aquêle jurisconsulto, o direito porventura já adquirido no que se refere à estabilidade.»

De acordo com a opinião supra, esta Consultoria Geral tendo em vista que PETRÔNIO DE

ALBUQUERQUE XAVIER tem garantia de estabilidade, como se verifica do processo, manifesta-se pela sua transferência para o Conselho Nacional de Petróleo, conforme, baseado na exposição de motivos do D.A.S.P., foi deferido pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, expedindo-se, em consequência, os atos necessários.

Salvo melhor juizo.

Rio de Janeiro, 5 de janeiro de 1959. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

«De acordo. Em 23-1-59». (Rest. proc. M.V.O.P., em 27-1-59).

Publicado no *Diário Oficial* de 26-1-59, páginas ns. 1.531-32 — Seção I.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

A prestação de serviços eventuais, mediante recibo, não caracteriza relação de emprêgo, como se infere, a contrário sensu, do disposto no art. 3º da Constituição das Leis do Trabalho.

— Ainda que houvesse vínculo empregatício, rompera-se este com a extinção da emprêsa, o que sómente permitiria o recebimento da indenização, se devida.

— Cessando as atividades do jornal "A Manhã" em 1953, os seus empregados, ou foram transferidos para outra emprêsa incorporada ao patrimônio nacional (artigo 469, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho), ou perderam qualquer relação de emprêgo com o jornal extinto, ainda que estivessem licenciados.

— Inaplicabilidade a este último da faculdade conferida pelo § 7º do art. 6º da Lei n.º 2.193, de 1954.

PARECER

I

Do despacho do Sr. Diretor-Geral dêste Departamento, que denegou pedido de transferência para o serviço público federal de quem se intitulava ex-empregado da emprêsa "A Manhã", incorporada ao patrimônio nacional, corre o interessado ao Exmo. Sr. Presidente da República.

2. Não há provas no processo de que o recorrente tenha sido, efetivamente, empregado daquele jornal, pois que não se juntou ato de admissão, embora conste, de certidão anexada por fotocópia, que percebeu, mediante recibos

avulsos, remuneração por serviços eventuais prestados. Ao contrário, claramente se declara que o petionário jamais foi registrado como empregado da emprêsa.

2. A Divisão do Pessoal dêste Departamento opina pela manutenção de ato recorrido. Nada obstante, deseja ouvir-me a respeito.

II

4. Os documentos juntos ao processo em nada auxiliam a pretensão do recorrente; antes, servem apenas para justificar a decisão de que interpos recurso.

5. Seria, na verdade, bem fácil ao postulante comprovar a sua relação de emprêgo com o jornal "A Manhã", se existente, bastando exhibir o ato que o admitiu ao serviço da emprêsa, o que, entretanto, deixou de fazer.

6. O que existe, a respeito de sua situação perante aquela emprêsa, é a declaração peremptória, constante do documento anexado por fotocópia pelo próprio recorrente, de que não foi dispensado, nem recebeu aviso prévio ou indenização, pelo fato de jamais ter sido registrado como empregado do jornal.

7. Ora, serviços eventuais prestados não caracterizam a relação de emprêgo, como se verifica, a contrário sensu, do preceituado no art. 3º (caput) da Consolidação das Leis do Trabalho, assim redigido:

«Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência dêste e mediante salário» (grifei).

8. Ademais, encerrando-se as atividades da emprêsa «A Manhã» em junho de 1953, cessara qualquer vínculo porventura existente entre o jornal e o interessado, que não foi transferido para outra emprêsa jornalística incorporada ao patrimônio nacional, à exemplo do que ocorreu com alguns empregados daquele matutino. Destarte, não poderia invocar o disposto no artigo 6º, § 7º, da Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, que, quando entrou em vigor, já de há muito deixara de existir como emprêsa o jornal "A Manhã".

9. Assim, ainda que houvesse o alegado vínculo empregatício, este se teria desfeito com a extinção da empresa sem a transferência para outra incorporada ao patrimônio nacional, ainda que se lhe não tivesse dado aviso prévio, nem pago a indenização que fosse devida. A rescisão do contrato de trabalho se teria operado, embora não se houvesse atendido ao direito do empregado, o que sómente lhe possibilitaria reclamar reparação do ato dentro em dois anos da data daquela extinção, o que já se acha prescrito (art. 11 da Consolidação das Leis do Trabalho).

10. É irrelevante, por outro lado, a circunstância alegada pelo recorrente de que se encontrava licenciado sem vencimentos, pois, com a ruptura de vínculo de emprego, também se extinguira a licença.

11. Sou, pois, em consequência, pelo não provimento do recurso.

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

Rio de Janeiro, 24 de março de 1959. —
CLÉNÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Aposentadoria com fundamento no art. 197, alínea a, do Decreto-lei nº 1.713, de 1939.

— Não se tendo o interessado validado em tempo hábil, do disposto na Lei nº 171, de 1947, concluiu do direito à reversão com apoio naquele diploma legal.

— Nem há que invocar revisão de processo administrativo, na forma do art. 233 do vigente Estatuto dos Funcionários, do momento em que a aposentadoria como penalidade não resultou do processo, que, aliás, fôra instaurado para apurar abandono de cargo, não tendo havido decisão, eis que fôra o processo sobreestado em seu andamento.

PARECER

I

A hipótese é de pedido de revisão de processo administrativo, com invocação do artigo 233 do vigente Estatuto dos Funcionários (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952).

2. Trata-se de funcionário aposentado com fundamento no art. 197, alínea a, do antigo Estatuto dos Funcionários (Decreto-lei número 1.713, de 28 de outubro de 1939), que dispunha:

«Art. 197. Fora dos casos previstos no artigo anterior, poderão ser aposentados independentemente de inspeção de saúde:

a) os funcionários cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Presidente da República, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime».

3. Embora tenha a Lei nº 171, de 15 de dezembro de 1947, permitido a reversão à atividade de todos os funcionários atingidos pelo dispositivo supratranscrito, condicionando o ato tão-somente a requerimento do interessado, dentro em noventa dias da promulgação da lei (art. 1.º), não se valeu o suplicante desse direito, incorrendo, em consequência, em caducidade.

4. Pretende, agora, valer-se do disposto no art. 233 do atual diploma básico dos servidores públicos, sob a alegação de que o ato se revestia de caráter punitivo e se alicerçara em processo administrativo então instaurado.

5. A D.P. e o D.A. do Ministério da Viação e Obras Públicas manifestaram-se contrariamente ao pedido de revisão, sob o fundamento de que a aposentadoria não foi descorrente do processo administrativo instaurado.

6. No mesmo sentido é a opinião da D.P. desse Departamento, que, após minucioso histórico, concluiu por solicitar minha audiência sobre o assunto.

II

7. Preceitua o art. 233 (*caput*) do Estatuto dos Funcionários em vigor:

«A qualquer tempo poderá ser requerida a revisão do processo administrativo de que resultou pena disciplinar, quando se aduzam fatos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do requerente».

8. A revisão que se assegura é, por conseguinte, «do processo administrativo de que resultou pena disciplinar». Ora, não sendo a aposentadoria do requerente decretada em face das conclusões do processo administrativo, que, como o próprio interessado esclarece, fôra instaurado para apurar abandono de cargo, havendo sido tal processo, na expressão do suplicante, cancelado (fls. 189), não há falar em revisão.

9. A matéria estava abrangida pelas disposições da Lei nº 171, de 1947, que fixava

prazo de caducidade para o requerimento de reversão, independentemente de qualquer formalidade de mérito, iniciativa que não tomou o interessado.

10. Não sendo caso de revisão de processo administrativo, eis que este fôra sobreposto em seu andamento, sem que se houvessem apurados os fatos que determinaram a sua instauração, a aposentadoria imposta com apoio no art. 197, alínea a, do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, só poderia ser reconsiderada em face da Lei número 171, de 1947, no prazo ali estatuído. Caducando este, ficou definitivamente trancada qualquer revisão do ato.

11. A aposentadoria como penalidade, com assento no art. 197, alínea a, do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, era ato de arbitrio, para cuja reparação houve lei especial. Se não se valeu dela o suplicante, na ocasião oportuna, não pode vir, agora, pleitear a revisão do ato com invocação do art. 233 do Estatuto dos Funcionários em vigor, que pressupõe a existência de um processo administrativo cujas conclusões importaram na aplicação de pena disciplinar, o que, como já suficientemente esclarecido, não é a hipótese.

12. A única via que resta ao interessado é a reversão nos termos do art. 68 do Estatuto dos Funcionários vigente, se o seu estado de saúde o permitir, o que, entretanto, não parece ser o caso, segundo se informa no processo.

13. Sou, em consequência, pelo indeferimento do pedido do suplicante.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 27 de dezembro de 1958. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Autorização de pesquisa de minérios. Cessão de metade dos direitos de pesquisa e de lavra.

— *Impugnação do interessado, mediante recurso ao Presidente da República. Improcedência.*

PARECER

I

Em recurso dirigido ao Exmo. Sr. Presidente da República, pretende-se a caducidade ou anulação de decretos que autorizaram o cidadão brasileiro HERMELINO LOPES RODRIGUES FERREIRA a pesquisar minérios de ferro, manganês e associados na Serra do Yacadigo, Município de Corumbá, Estado de Mato Grosso.

2. Alega-se para tanto, em resumo, que a aprovação do relatório de pesquisa foi posterior ao prazo dos decretos de renovação e que o concessionário cedeu metade dos seus direitos de pesquisa e de lavra pela escritura de 29 de dezembro de 1956, lavrada no 7º Ofício de Notas desta Capital, no Livro 957, a fls. 35 verso, antes da aprovação do relatório, com o que teria infringido o disposto nos arts. 16, n.º I, e 32 do Código de Minas (Decreto-lei n. 1.985, de 29 de janeiro de 1940).

3. Com a declaração de caducidade ou nulidade dos títulos, deseja o recorrente lhe seja autorizada a pesquisa para as mesmas áreas indicadas naqueles decretos.

4. O assunto foi examinado, em várias oportunidades, pelo Ministério da Agricultura, concluindo este sempre pela improcedência da pretensão do recorrente. Por determinação do Exmo. Sr. Presidente da República, veio o processo a este Departamento, sendo-me presente em consequência.

II

5. Quanto à primeira impugnação, está bem esclarecido no processo que o relatório de que trata o art. 16, n.º IX, do Código de Minas, embora efetivamente aprovado, como se argúi, após o prazo de renovação, sua apresentação, entretanto, ocorreu antes de escoar-se aquele lapso de tempo. E o que a lei exige é a apresentação, e não a aprovação, dentro do referido prazo. Veja-se a redação desenganada de supra-referido artigo 16, n.º IX:

"Na conclusão dos trabalhos, dentro do prazo da autorização, e sem prejuízo de quaisquer informações pedidas pelo D.N. P.M. no curso déles, o concessionário apresentará um relatório circunstanciado sob a responsabilidade de profissional legalmente habilitado ao exercício de engenharia de minas, com dados informativos que habilitem o Governo a formar juízo seguro sobre a reserva mineral da jazida, qualidade do minério e possibilidade de lavra..." (grifei).

6. Por ai se verifica que não procede a arguição de caducidade da autorização, por infringência do disposto no art. 16, n.º IX, do Código de Minas, plenamente atendido pelo concessionário.

III

7. No que concerne à segunda objeção, também não tem razão o recorrente, como se verá a seguir.

8. Dispõe o art. 16, n. I, do mencionado Código:

"Art. 16. A autorização de pesquisa, que terá por título um decreto, transcrita no livro próprio do D.N.P.M., será conferida nas seguintes condições:

I — O título será pessoal e sómente transmissível nos casos de herdeiros necessários ou de cônjuge sobrevivente, bem como no de sucessão comercial, desde que o sucessor satisfaça os requisitos dos números II e III do art. 14".

9. Não padece dúvida, do fato, que a autorização de pesquisa é um título inegociável, enquanto não aprovado o relatório, a partir de quando, e só então, perde essa característica de inalienabilidade, como se vê do art. 20 do Código de Minas, cuja redação é a seguinte:

"O pesquisador, uma vez aprovado o relatório, terá um ano para requerer a um ano para requerer a autorização de lavra e dentro desse prazo poderá negociar o seu direito a essa autorização, na forma d'este Código" (grifei).

10. É certo que a escritura de cessão de metade dos direitos de pesquisa e lavra dessas áreas, outorgada a terceiros pelo concessionário da autorização, tem a data de 29 de dezembro de 1956 e a aprovação do relatório só ocorreu em 30 de janeiro de 1957, tendo sido publicada no *Diário Oficial* de 7

de fevereiro do mesmo ano (fls. 192 verso). Mas o fato está suficientemente esclarecido no processo, onde se verifica que houve equívoco do concessionário da autorização, sem a ocorrência de má-fé, tanto que, no dia imediato à publicação do despacho que aprovava o relatório, compareciam os interessados ao mesmo Ofício de Notas, lavrando a escritura de re-ratificação de fls. 188 e seguintes.

11. Ora, só seria anulável o ato, na espécie, se houvesse dolo ou fraude, nos termos do art. 147, n. II, do Código Civil, fatos êsses que se não presumem, não havendo o recorrente logrado comprová-los.

12. Também não houve o menor alcance ao disposto no art. 32 do Código de Minas, pois o que veda êsse preceito legal é a divisão da área de autorização, não tendo êsse efeito a escritura de cessão de metade dos direitos de pesquisa e lavra, que apenas significa o condomínio nesses direitos, eis que nessa escritura não se delimita uma parte da área para o cedente e outra para os cessionários, mas o condomínio de ambos sobre toda a área.

13. Estou, pois, de inteiro acordo com os brilhantes pareceres dos Drs. OLGMAR PEDRO RANGEL, Assistente Jurídico do Ministério da Agricultura (fls. 175 usque 178), e BENJAMIN DE CAMPOS, Consultor Jurídico do mesmo Ministério (fls. 197 usque 200). Assim, também não se me afigura o recurso merecedor de provimento.

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

Rio de Janeiro, em 7 de abril de 1959. —
CÉNÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

ACÓRDAOS

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N° 36.480 — DISTRITO FEDERAL

Funcionário Público — Mensalistas da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios. A eles se estendem os diversos preceitos da "Consolidação das Leis do Trabalho" — Lei n° 1.890, de 1953 — Recurso conhecido, mas desprovido.

Relator — O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

Recorrentes — NAPOLEÃO DE SOUZA e outro.

Recorrido — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Recurso Extraordinário n° 36.480, do Distrito Federal, sendo recorrentes — NAPOLEÃO DE SOUZA e outro e recorrido — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 2.ª Turma, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, unânimemente, na conformidade das notas taquigráficas nos autos. Custas da lei.

Rio de Janeiro, 8 de abril de 1958. — A. C. L. DE ANDRADA, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA — Eis o acórdão recorrido:

"Incompetência da Justiça do Trabalho — em causa regida pela Lei n° 1.890, de 13-6-52.

Vistos, relatados e discutidos êstes autos em que são partes, como Embargantes, NAPOLEÃO DE SOUZA e ANTÔNIO JOSÉ DE FREITAS e, como Embargado, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

O acórdão embargado acolheu a preliminar de incompetência desta Justiça para conhecer e julgar da reclamação assim fundamentada:

"A questão da competência é de ordem pública, e deve ser apreciada em qualquer ins-

tância, mesmo de ofício. Considerando-a, pois, face à reiteração da argüida incompetência da Justiça do Trabalho, entendo que se estão em causa serviços de obras de autarquia, aos trabalhadores nas mesmas ocupados, têm inteira aplicação os preceitos da Lei n° 1.890, de 13 de junho de 1953, sendo incompetente a Justiça do Trabalho para conhecer e julgar da presente reclamação. Daí meu voto preliminar é pela anulação do processo e sua remessa à Junta originária, para que daí seja enviado ao Juízo competente.

Isto pôsto:

Acordam os Juízes da Segunda Turma do Tribunal Superior do Trabalho, vencido o Senhor Ministro ANTÔNIO CARVALHO acolher a preliminar argüida e, dando pela incompetência da Justiça do Trabalho, determinar a baixa dos autos à Junta, para que a mesma os remeta à Vara da Fazenda Pública".

No presente recurso os embargantes alegam que o acórdão da E. Segunda Turma, dirimindo questão da competência com a inteira aplicação da Lei n° 1.890 aos reclamantes feriu direito líquido e certo dêstes, eis que a elas se aplica integralmente o estatuído na Consolidação das Leis do Trabalho, e não, apenas, alguns preceitos (fl. 87). A Procuradoria Geral opina pelo conhecimento e rejeição dos embargos.

E' o relatório.

VOTO

Preliminar de conhecimento — Não há acórdão divergente proferido após o advento da Lei n° 1.890, de 13-6-1953. E se o acórdão embargado feriu direito adquirido o caso será de recurso extraordinário. Aliás, ao Pretório Excelso, já subiu caso da mesma natureza. E a E. Turma, sendo Relator o eminentíssimo Ministro AFRÂNIO COSTA, decidiu pela incompetência da Justiça do Trabalho, dando pela aplicação da Lei n.º 1.890. Tratava-se de pedido de equiparação ajuizado por empregado do Instituto dos Industriários. (Recurso Extraordi-

nário nº 29.878). — Foi o seguinte o voto do Ministro Relator: (ler).

Isto pôsto,

Acordam, unanimemente, os Juizes do Tribunal Superior do Trabalho conhecer dos embargos e, no mérito, rejeitá-los vencidos os Srs. Ministros GODOY ILHA, Relator, ANTÔNIO CARVALHO e HILDEBRANDO BISAGLIA.

Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 1957. — DELFIM MOREIRA JÚNIOR, Presidente. — EDGARD DE OLIVEIRA LIMA, Relator, *ad-hoc*.

Ciente — JOÃO ANTERO DE CARVALHO, Procurador Geral.

NAPOLEÃO DE SOUZA e ANTÔNIO JOSÉ DE FREITAS recorrem extraordinariamente com apoio no permissivo constitucional, letras a e d.

Alegam que a Lei nº 1.890 não lhes atinge, porque gozavam de garantias especiais quando surgiu esse novo estatuto e o direito adquirido tem de ser respeitado, nos termos da Constituição Federal.

Concluem :

"Na conformidade de acórdão da lavra do Ministro ASTOLFO SERRA, o Tribunal *a quo* no Processo TST nº 2.649-50 (Acórdão de 2 de outubro de 1952, *in Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, setembro a dezembro de 1955, ns. 5 e 6, p. 120, n.º 569).

"Aos empregados públicos pertencentes à categoria de "Pessoal para obras" são aplicáveis os preceitos da Consolidação sendo competente a Justiça do Trabalho para conhecer das respectivas reclamações".

Esse entendimento sempre norteou a ação do Instituto recorrido, aos recorrentes aplicando integralmente os postulados na Consolidação das Leis do Trabalho, mormente porque aquela decisão confirmava pronunciamentos anteriores:

"Se o servidor de autarquia não goza de situação análoga à dos funcionários públicos, está amparado pelas leis trabalhistas, sendo a Justiça do Trabalho a competente para solucionar as questões", proc. TST n. 11.023-47, *in Diário da Justiça* de 11-9-48, p. 2.032, citado no Dicionário de Decisões Trabalhistas, ano de 1950, p. 14).

Desde que os recorrentes gozassem de situação análoga à do funcionário público, o Instituto seria o primeiro a pleitear pelo reconhecimento de que, no caso, deveriam ser julgados carecedores do direito de ação, porque nem a C. L. T., nem a nº 1.890 aos mesmos se aplicaria.

Mas, como foram admitidos ao serviço do Instituto sob o império da Consolidação das Leis do Trabalho, mandada aplicar aos que, como eles, se encontravam na situação de não assemelhados aos funcionários públicos, obviamente pela própria ressalva contida no artigo 1º da Lei nº 1.890, esta não os alcança".

O recurso está arrazoado, e o Procurador Geral opinou:

"A decisão recorrida (fls. 100), versa sobre a incompetência da Justiça do Trabalho, conforme o disposto na Lei Federal nº 1.890, de 13-6-52.

De acordo com o julgado, em causa, é a jurisprudência do Pretório Excelso.

Opino pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

Distrito Federal, 22 de novembro de 1957.
— CARLOS MEDEIROS SILVA, Procurador-Geral da República".

E o relatório.

VOTO

A Lei nº 1.890, de 1952, em seu art. 1º estende as providências constantes em diversos preceitos da Consolidação aos mensalistas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e das entidades autárquicas, quando trabalharem em suas organizações e não forem funcionários públicos (fls. 86)

E nos arts. 2º, 12 e 13 dispõe:

"Art. 2º As ações dos empregados referidos no artigo anterior, contra a entidade empregadora, correrão na justiça comum perante o Juiz de Direito do lugar ou da comarca do estabelecimento.

Parágrafo único. Onde houver mais de um Juiz de Direito, será competente o que fôr para as reclamações da competência da Justiça do Trabalho no caso do art. 122, § 3º da Constituição. Se nenhum deles estiver neste caso, a competência será do que a tiver para as causas de entidade pública ré.

Art. 12. Da sentença caberá o recurso de agravo de petição, interposto dentro de dez dias, em petição devidamente motivada.

Parágrafo único. Admitido o agravo, o cartório abrirá imediatamente vista ao agravado durante dez dias para contraminutar.

Art. 13. Da sentença que condenar a União, os Estados, os Territórios e os Municípios, a reintegrar o empregado dispensado em virtude de inquérito administrativo ou a pagar a quantia igual ou superior a cinco mil

cruzeiros, deverá o Juiz recorrer de ofício para o Tribunal competente.

Parágrafo único. Decorrido o prazo necessário ao trânsito em julgado da sentença com recurso de ofício, se nenhuma das partes dela agravar, o escrivão abrirá vista dos autos sucessivamente ao representante judicial da entidade condenada e ao reclamante, pelo prazo de dez dias para o primeiro e de cinco para o segundo".

Tais preceitos mostram com segurança o acerto da decisão trabalhista. A competência é da justiça comum, e a lei referida não é inconstitucional, abrangendo todos quantos se encontrem na situação que regula.

Os recorrentes não podem fugir aos impre-
rativos de tal lei.

Conheço do recurso e lhe nego provimento.
Assim temos entendido em outras hipóteses idênticas.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe negaram provimento. Decisão unânime.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Srs. Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA (Presidente e Relator), SAMPAIO COSTA, AFRÂNIO COSTA (substitutos, respectivamente, dos Exmos. Srs. Ministros RIBEIRO LA COSTA — que se acha em gozo de licença — e ROCHA LAGOA, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), VILAS BOAS e HAHN-NEMANN GUIMARÃES — Hugo Mosca, Vice-Diretor Interino.

Publicado no *Diário da Justiça* de 2-3-1959
— páginas ns. 867-68, apenso ao n.º 49.

RECURSO EXTRAORDINARIO NÚMERO 35.605 — PERNAMBUCO

Funcionário público — Se os autores, quando ingressaram em juízo, não eram funcionários, pois haviam sido demitidos, não se lhes pode opor o preceito de que deveriam esgotar os recursos na esfera administrativa, antes de recorrerem à via judicial.

— Recurso extraordinário. Se a decisão recorrida se apoiou em lei municipal, ainda que esta houvesse sido mal interpretada, isso não abalaria ensejo ao recurso extraordinário, que visa garantir eficácia da lei federal.

Relator — O Senhor Ministro Luiz Gallotti.
Recorrente — Prefeitura Municipal do Recife.

Recorridos — OSCAR COSTA e outro.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 35.605 de Pernambuco, em que é recorrente a Prefeitura do Recife e são recorridos OSCAR COSTA e outro, decide o Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, não conhecer do recurso, unanimemente, de acordo com as notas juntas.

Distrito Federal, 30-1-1958. — BARROS BARRETO, presidente, LUIZ GALLOTTI, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz GALLOTTI — OSCAR COSTA e outro, tendo sido demitidos de suas funções pelo Prefeito do Recife, pediram segurança; que foi concedida pelo acórdão de fl. 36, o qual se reporta aos fundamentos do parecer do Dr. Procurador-Geral do Estado (fls. 34-35), nestes termos:

"Não têm relevância jurídica, a meu ver, as objeções feitas pela autoridade municipal à ilegalidade da investidura dos impetrantes nos cargos para os quais foram ultimamente nomeados.

Se a solenidade da posse era de cumprir, foi cumprida, de modo a não deixar dúvida quanto à sua validade. Mesmo que fosse de admitir que o Diretor da Repartição, perante quem tomaram posse, antecipara o seu próprio exercício, isso não viria redundar na invalidade dessa mesma posse, pois foi na qualidade de diretor que deferiu a posse aos impetrantes. Na pior hipótese, que julgo não ocorrer, o diretor era um funcionário aparente, admitido assim pela administração, e, como diz com propriedade TEMISTOCLES CAVALCANTI "a situação aparente do indivíduo como funcionário sem contestação do poder público, induz uma presunção em favor da validade dos atos por ele praticados" (*in Rev. de Dir. Adm.* 43-369).

Por outro lado, mesmo que fosse exigível indeclinável a prova de sanidade a quem já vinha exercendo função pública para a qual era exigida essa condição, não se pode ver ai uma nulidade insanável, sob pena de extremo formalismo. O exame médico é meio para comprovar se o nomeado goza de saúde bastante para o exercício de emprego público. Nada obsta a que essa condição possa ser comprovada, negativamente, com repercussão retrospectiva sobre esse requisito fundamental

para o ingresso nos quadros administrativos. É de ver, porém, que a própria autoridade municipal não imputa aos impetrantes a falta de condição, atendo-se apenas ao formal.

O que não há dúvida, portanto, é que os impetrantes são, legalmente, titulares dos seus respectivos cargos, e nessas condições estáveis. Não poderiam, pois, ser demitidos sumariamente, sem a ocorrência de motivo legal bastante apurado em processo regular.

Não está em causa o dispositivo constitucional invocado pelos impetrantes. A lei municipal por êles invocada, determinando a contagem do tempo de serviço prestado a quaisquer entidades, para efeito de estabilidade, proporciona autêntica e completa cobertura à pretensão dos impetrantes, por conter disposição expressa, clara e inquestionável.

Ilegal o ato da autoridade coatora, líquido e certo o direito dos impetrantes aos seus cargos, ex vi da estabilidade de que gozam, cabe conceder a segurança impetrada."

Divergiu o ilustre Desembargador DIRCEU BORGES (fls. 36 v.) — lê:

Recorreu extraordinariamente a Prefeitura, invocando as alíneas a e d (fls. 38-39).

As partes arrazoaram.

A Procuradoria-Geral opinou (fls. 78).

"A decisão recorrida (fls. 36) concedeu mandado de segurança a funcionários públicos demitidos pelo Prefeito de Recife.

As razões da recorrente — Prefeitura Municipal do Recife — estão a fls. 38 e 43-59 e o Pretório Excelso fará, na espécie, como sempre,

Justiça.

Distrito Federal, em 26 de novembro de 1957. — CARLOS MEDEIROS SILVA, Procurador-Geral da República.

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

Invoca a Prefeitura recorrente acórdão que decidiu dever o funcionário esgotar os recursos da esfera administrativa, antes de recorrer à via judicial.

Ora, os recorridos, quando ingressaram em juiz, não eram funcionários, pois haviam sido demitidos.

Também insiste a recorrente no ponto relativo à soma de tempos de serviço federal, estadual e municipal.

Mas, no caso, a decisão se apoiou em lei municipal, como está acentuado no parecer

(fl. 35), a que reportou o acórdão recorrido (fl. 36).

Ainda que essa *lei municipal* houvesse sido mal interpretada, isso não abrira ensejo ao recurso extraordinário, que visa a garantir a eficácia da *lei federal*.

Não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Não tomaram conhecimento, por unanimidade de votos.*

Votaram com o relator (Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI), os Srs. Ministros ARY FRANCO, NELSON HUNGRIA, CANDIDO MOTA FILHO e BARROS BARRETO, Presidente da Turma. — Hugo Mosca, Vice-Diretor interino.

Publicado no *Diário da Justiça* de 2-3-59, páginas 837-38 — apenso do n. 49.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 36.392 — DISTRITO FEDERAL

Recurso extraordinário; seu desprovimento, quando inexistentes os seus alegados pressupostos.

Relator: O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA, Recorrente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Recorridos: JOSÉ AVELINO DA SILVA SOBRINHO e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário nº 36.392, em que é recorrente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e recorrido José AVELINO DA SILVA SOBRINHO e outros, acorda a 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, unanimemente, conhecer do dito recurso, mas negar-lhe provimento, "ut" notas precedentes.

Custas "ex-lege".

Distrito Federal, 9 de janeiro de 1958. — BARROS BARRETO, Presidente. — NELSON HUNGRIA, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro NELSON HUNGRIA — JOSÉ AVELINO DA SILVA SOBRINHO e outros, funcionários do Serviço Nacional de Recenseamento, filiado ao Conselho Nacional de Estatística, requereram ao Sr. Coordenador do

aludido serviço fossem declarados "estáveis", de acordo com a lei nº 2.284, de 9-3-54, pois se consideram funcionários mensalistas; mas foi indeferida a pretensão, e como recorressem para o Sr. Secretário Geral do Conselho, não obtiveram melhor êxito, entendendo a referida autoridade que os servidores do Recenseamento de 1950 (e tais são os requerentes) não têm a qualidade de extranumerários, por isso que, na conformidade da Lei nº 2.651, de 13 de março de 1949, foram admitidos a título precário, ficando sujeitos a dispensa "tão logo sejam concluídas as tarefas que lhe forem atribuídas", pouco importando que, por circunstâncias de diversa natureza tenham continuado até hoje no exercício de suas funções, e sendo certo que a Lei nº 2.284, de 1954, não revogou a Lei nº 651.

Inconformados, os requerentes impetraram mandado de segurança, que lhes foi concedido na primeira instância, tendo sido a decisão confirmada pelo Tribunal Federal de Recursos.

Daí, o presente extraordinário, interposto pelo I. B. G. E., com pretendido fundamento nas letras "a", "c" e "d" do permissivo constitucional.

Ao que alega o recorrente, o acórdão recorrido:

a) teria violado a Lei nº 651, de 1949, bem como a Lei nº 1.533, de

b) deu validade à Lei nº 2.284, de 1954, que, notadamente, se aplicável à espécie, é elevada de constitucionalidade, por isso que considerou efetivos, para efeito de estabilidade, funcionários que não o eram, além de haver dispensado o concurso, e não ter precedido, no tocante à criação de cargos, iniciativa do Sr. Presidente da República;

c) teria entrado em contraste, quanto ao prazo de exercício do direito a mandado de segurança, com arestos de outros Tribunais, inclusive desta Suprema Corte.

A fls. 206, a Procuradoria Geral da República opinou pelo conhecimento e provimento do recurso.

E' o relatório.

VOTO

Não assiste razão ao recorrente. Os recorridos são, incontestavelmente, extranumerários

mensalistas. Não deixam de sê-lo porque a Lei nº 651, de 1949, declara que sua permanência na função há de cessar ao término do Serviço do Recenseamento periódico.

Ocorre ainda, no caso vertente, que aos recorridos têm sido dadas tarefas sucessivas, numa demonstração inconfundível de necessidade da sua permanência quando já passados 7 anos da data do inicio do Recenseamento para o qual foram nomeados, isto é, quando já se aproxima o serviço do Recenseamento de 1960.

Assim, estão inequivocamente abrangidos pela Lei nº 2.284, de 1954, que não distingue, entre os extranumerários mensalistas, os que exercem função de prazo indefinido e os que ora exercem função condicionada no tempo, devendo notar-se que, na espécie, o serviço de recenseamento é necessariamente reencetado de 10 em 10 anos.

Não é exato que os recorridos tivessem decaído do direito à segurança. Foi esta requerida contra o despacho do Sr. Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística, publicado no próprio mês em que foi impetrado o mandado de segurança.

Não é inconstitucional a Lei nº 2.284. Embora a título precário, os extranumerários são funcionários efetivos. Trata-se, na espécie, de cargos isolados e, assim, não havia necessidade de concurso. Desde que o Presidente da República sancione a lei criadora do cargo, há de se entender suprida a falta de iniciativa de sua parte. Não existe contraste algum entre o acórdão recorrido e os arestos apontados como divergentes.

Conheço do recurso, dada a hipótese da letra "c", mas nego-lhe provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *tomaram conhecimento do recurso e lhe negaram provimento, por unanimidade.*

Votaram com o relator (Sr. Ministro NELSON HUNGRIA) os Srs. Ministros ARY FRANCO, LUIZ GALLOTTI e BARROS BARRETO, Presidente da Turma.

Não compareceu, por motivo justificado, o Sr. Ministro CANDIDO MOTA FILHO — Hugo MOSCA, Vice-Diretor interino.

Publicado no *Diário da Justiça* de 2-3-59, à página nº 865 — apenso do nº 49.

Tribunal Federal de Recursos

APELAÇÃO CÍVEL N° 9.085 — DISTRITO FEDERAL

Processo de empréstimo entre particular e instituto de previdência social, visando aprovada por acórdão, unânime, do conselho — Indeferimento da pretensão, depois de aprovada por acórdão, unânime, do conselho fiscal do instituto e de encorajada por despacho do próprio presidente da entidade, com prejuízo dos pretendentes — Consectários desse indeferimento para o instituto.

Relator — O Exmo. Sr. Ministro AGUIAR DIAS (CUNHA VASCONCELLOS).

Revisor — O Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO.

Apelante — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Apelados — ARTHUR DE ARAÚJO ALVES CARNAUBA e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível nº 9.085, do Distrito Federal, apelante Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, apelados ARTHUR DE ARAÚJO ALVES CARNAUBA e outros, etc.

Acorda a 2^a Turma do Tribunal Federal de Recursos em prover às apelações, em parte, na forma do voto do Revisor, tudo como se vê das notas taquigráficas traduzidas e autenticadas que precedem, integrado neste o relatório de fls. 125 até 128.

Custas ex-lege.

Rio, 9 de outubro de 1957. — DJALMA DA CUNHA MELLO, Presidente e Relator designado.

O Exmo. Sr. Ministro AGUIAR DIAS — A sentença de 1^a instância, lavrada pelo douto juiz OSWALDO GOULART PIRES assim expôs e decidiu a hipótese:

"Vistos, etc.

Ação ordinária proposta por ARTHUR DE ARAÚJO ALVES CARNAUBA, ALÍCIO GABRIEL DE CARVALHO, RAUL ISIRIS, ALBINO TEIXEIRA

PINHEIRO JÚNIOR, AMÉLIA PEREIRA LIBERATO, GABRIEL DE CARVALHO JÚNIOR, AMÉRICO GABRIEL DE CARVALHO LAURO, ALBERTO ABOUD DAU, OLGA GRINCENKOV, LANNES DE SOUZA CAMINHA, MARIA LUIZ PAULO RAJÃO, ELZA GERIKE, HEITOR BRACET, LUIZ ABOUD DAU, LUIGI GIANOLI, contra o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários para haverem perdas e danos que lhes ocasionou ato do Réu. Referem que em dezembro de 1951 solicitaram ao R. financiamento para construção de um Edifício de apartamentos, indicando, inicialmente, o terreno da Rua Raul Pompéia, esquina de Francisco Sá e, posteriormente, o da Rua Barão de Ipanema esquina de Leopoldo Miguez; que o Conselho Fiscal do Réu aceitou a operação proposta na base da taxa de cobertura de 60% do valor da avaliação e demais condições gerais; que atenderam à taxa de avaliação fixada pelo R. e, enquanto isso se prestavam para a realização da obra, fazendo os necessários dispêndios; que, no entanto, embora concedido o empréstimo na base de 60% da avaliação, calculada pelo R. em Cr\$ 37.700.000,00, entendeu ele de conceder apenas Cr\$ 18.804.800,00 que é apenas 49,88%; que, não obstante os AA. depositaram em 10 de junho de 1952 a garantia exigida de Cr\$ 188.048,00, na Caixa Econômica; que, decorreram oito meses e o R. não se definiu pela conclusão do negócio, dando margem a que os AA. viessem a perder o terreno, base de toda a transação; que, nessa contingência, não tiveram outra alternativa senão pedir a substituição da garantia por outros bens, em petição de 26 de fevereiro de 1953; que um ano depois, 26 de janeiro de 1954, o R. indeferiu a substituição e, a um pedido de reconsideração, mandou arquivar o processo. Daí a ação que tem lastro na responsabilidade pre-contratual e invoca arresto do E. T. F. R., em caso similar. Contestação à fls. 71, argüindo que é condição da ação o esgotamento da esfera administrativa e que o negócio não se concretizou pela indecisão dos AA., que inicialmente queriam construir; depois adquirir prédios feitos e, finalmente, procurar um novo prédio; que tais operações não são a finali-

dade do R. e só terão lugar quando sua situação econômica aconselhar tais investimentos; que a ampliação da assistência médica e restrições de recolhimentos, causando queda de suas disponibilidades, não permitiam qualquer inversão em financiamentos do Plano "C", como era pretendido. Ofício do Doutor Procurador da República a folhas 75. Saneador a folhas 89v. Audiência a fls. 94. O que tudo visto e examinado. Os AA. propuseram ao R. uma operação imobiliária de financiamento com garantia hipotecária, que se resumia em um determinado terreno e respectivo Edifício a ser construído. O R. por seu órgão competente — Conselho Fiscal — aceitou a proposta e, posterior substituição da garantia, na base de 60% de taxa de cobertura, calculada sobre a avaliação e demais condições de suas bases gerais nessas transações. Fixado o valor do bem, o R. reduziu "ex voluntate sua" para 49,88% o empréstimo; no que convieram os AA. fazendo o depósito da caução respectiva (fls. 53). O R., todavia, omitindo a conclusão do negócio e o retardando, deu margem a que se tornasse inexequível a operação nas bases propostas e não aceitou substituição da garantia. Esse o aspecto de fato que resulta certo dos autos por afirmado pelos AA. e não contestado pelo R., ao revés, por ele confessado. O próprio R., em sua contestação, aduz mais que não tinha disponibilidade para levar a término a operação (fls. 73). O R., em sua Carteira Imobiliária, opera em transações e empréstimos, com base em operações tipos, que denomina "Planos", e se regula pela legislação comum e a ela se submete. Com base nisso os AA. propuseram ao R. uma operação prevista em um de seus "Planos" e viram aceita a proposta e fixadas suas bases. Assim, à luz da lei civil, concluído estava o contrato e sua formalização era ato de rotina burocrática. Com base nisso, entraram os AA. a despendar verbas avultadas para a conclusão do negócio — fls. 19, 25, 26, 27 e 28. Mas o R., ao invés de cumprir o contratado, reduziu o empréstimo de forma que praticamente tornou impossível a realização do negócio e ainda o fez com um retardo burocrático incompatível com a celeridade exigida pela operação. Malgrado isso, os AA. ainda tentaram salvar algo da voragem a que os levava quem detinha o poder econômico e caucionaram a garantia do empréstimo oferecido — fls. 53. De nada adiantou, no entanto, atender ao que o R. comandava, pois que voltou ele a usar o fator tempo como meio de destruir a possibilidade de ser mantida a operação. Afinal, os AA. vieram a perder o terreno base do negócio e com isso viram frustradas suas últimas esperanças, ante a negativa de qual-

quer solução compatível com o R. Afinal, já em Juízo, vem o R. e confessa: "que não podia realizar o investimento por não dispor de situação econômica que o aconselhasse (I)" — fls. 73. Daí resulta inelutavelmente, que o R. aceitou uma proposta de financiamento que não podia realizar; iludi os AA. quando pôde, oferecendo financiamento mais reduzido que o aceito e retendo a solução final da operação; até que conseguiu tornar inadimplentes os AA. No entanto omitiu que se reputa verificada, quanto aos efeitos jurídicos, a condição, cujo implemento fôr maliciosamente obstado pela parte a quem desfavorecer (artigo 120 do Código Civil). Conseqüentemente, a rescisão da proposta (contrato) se deu por culpa do R. que, sem meios para levá-lo a término, o aceitou e depois obstruiu o implemento da condição dos AA. — a manutenção da oferta da garantia inicial. A responsabilidade, na hipótese, a nosso ver, não se situa no terreno do pré-contrato; mas na do próprio contrato que se perfez com a aceitação da proposta dos AA. e que se desfez por ato do R. ao desatender ao pacto inicial e ao dar causa à perda da garantia oferecida. Mas, em qualquer dos terrenos que fiquemos, isto é, no pré-contratual ou no contratual, a responsabilidade do R. é plena e emerge de sua própria defesa oferecida em Juízo. Cominar-se-lhe perdas e danos em resarcimento é a conseqüência de sua culpa contratual verificada na espécie. Incide também o artigo 64 do código de processo civil. Isto posto: — Julgo procedente a ação e remeto para execução regular a fixação das perdas e danos a que condeno o R., nelas incluída a verba para honorários de advogado tal como pedida, custas e juros de mora na forma da lei específica. P. R. I. — Rio de Janeiro, 29 de outubro de 1956. — OSWALDO GOULART PIRES, Juiz de Direito, em exercício".

Apelou o réu, a fls. 98, contra-arrazoando os autores a fls. 108.

A Subprocuradoria recebeu os autos em 22 de abril e os devolveu em 25 de agosto de 1957, com parecer de simples apoio ao recurso.

E' o relatório.

VOTO

(Vencido em parte)

O Sr. Ministro AGUIAR DIAS (Relator) — Mantenho a sentença agravada, por seus jurídicos fundamentos.

Trata-se de responsabilidade descontratual a que fugiu o Instituto, sem nenhuma causa justificada. Depois de acertar com os autores

o financiamento do terreno, fugiu, sem qualquer razão.

A razão de maior relevo do Instituto é que não estava em condições de realizar o financiamento contratado, mas essa é uma razão que escusa o contratante da realização específica, não escusa das perdas e danos, tal qual o arrependimento.

arrepender-se, mas não se escusa da execução sucedanea que consiste em perdas e danos. Foi exatamente isso que aconteceu. Se podia ou não o Instituto contratar, é coisa que não se pode apurar, mas contratou. Chegado o momento de levar a bom termo o contrato, não o fez, não o realizou, não honrou o combinado. Pode a parte deixar de atender à realização específica de obrigação assumida, mas, não pode deixar de compensar a parte contrária das perdas e danos razoavelmente arbitradas.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO — Dou provimento às apelações de ofício, que tenha por interposta, e do réu, a fim de deixar à 2.ª fase do processo a averiguação e julgamento de que existe a ressarcir, fixado desde logo em 5% o montante respectivo os honorários de advogado. Não estou pela definição jurídica da sentença. Não é possível, porém isentar de pena e culpa o Instituto, *in casu*. Constan dos autos provas que testificam atitudes de prepostos do réu, encorajando a pretensão, a perspectiva de deferimento do empréstimo pleiteado pelos autores. Veja-se, para panos de amostra, e valiosos, um acordão unânime, do conselho fiscal da entidade paraestatal e despachos da presidência do Instituto no concernente. De realçar — e isso tem muita importância para meu ponto de vista — que o empréstimo não estava sendo avençado entre o instituto e empresas exploradora de negócios imobiliários, hipótese que foge logo às finalidades dos institutos de previdência, mas entre instituto e particulares que tencionavam adquirir casa para morar, apartamento para residir.

Foi sem dúvida danoso para os autores o desfecho do caso, devendo responder por isso, dentro nas balizas das suas faltas, o réu. O interesse do particular, numa situação assim, não pode ser depreciado, impunemente, por instituições criadas precisamente para assistí-lo, para dar-lhe amparo.

DECISÃO

Julgamento da 2.ª Turma em 9-10-51.

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por maioria de votos, deu-se provimento, em parte, nos termos do voto do Revisor, vencido, em parte, o Senhor Ministro Relator. O vogal, Ministro CAETANO ESTELITA, votou com o Revisor. Não tomou parte no julgamento, por motivo justificado, o Senhor Ministro ELMANO CRUZ. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO.

Publicado no *Diário da Justiça* de 24-3-59, à pág. n.º 1.349 — apenso do n.º 68.

AGRADO DE PETIÇÃO N.º 4.952 DISTRITO FEDERAL

Nos casos de acidente de trabalho não há margem para recurso de ofício.

— Sujeito, o pessoal de obras da União, à lei de acidentes no trabalho.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO.

Agravante: União Federal.

Agravado: ANTÔNIO BENJAMIM SILVA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Petição n.º 4.952, do Distrito Federal, agravante União Federal, agravado ANTÔNIO BENJAMIM SILVA, etc.:

Acorda a 1.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, negar provimento, de acordo com o relatório de fls. 45 e pronunciamentos de fls. 46-49.

Custas na forma da lei.

Rio, 19 de abril de 1955. — DJALMA DA CUNHA MELLO, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO — Trata-se de ação de indenização por prejuízos decorrentes de acidente no trabalho. O acidentado, operário da Diretoria de Engenharia do Ministério da Aeronáutica, acionou a União pleiteando ressarcimento nos termos da Lei de Acidentes do Trabalho. A ação foi proposta pelo Curador de Acidentes. O processo correu seus trâmites regulares. Comprovou-se a procedência da ação, sendo a mesma julgada procedente, recorrendo a União. O agravo foi contraminutado. A decisão foi mantida e a Subprocuradoria Geral da República subscreveu o parecer do Procurador SARAIVA RIBEIRO, pelo provimento do agravo. É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO (Relator): — Procuradoria da República vem insistindo no recurso de ofício. Em vez de defender sua constituinte, alega que o juiz estava obrigado a recorrer de ofício nos casos de acidentes do trabalho, não há margem para recurso de ofício, porque não se está condenando a Fazenda, mas sim atendendo a imperativos da legislação social e sem maiores possibilidades de lesão do Erário, visto que talbelado, medido por lei, o resarcimento. Foi tudo calculado no Juízo *a quo* com precisão. De esclarecer que, enquanto servidor público, o acidentado não goza da proteção em tais casos deferida a outros servidores. Não se lhe aplica o disposto no Decreto-lei n.º 7.036. Integra élle o chamado pessoal de obras e se aplica, em consequência, a lei de acidentes. Nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ — *Data venia*, nego provimento ao recurso. O Decreto-lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944, foi alterado pelo Decreto-lei n.º 7.527, de 1945. Em virtude dessa alteração, o § 2.º do artigo 9.º do decreto anteriormente citado passou a ter a seguinte redação:

«Os preceitos desta lei aplicam-se aos acidentes do trabalho sofridos.

a) pelo pessoal de obras da União, Estados Territórios e Municípios, onde houver;

- b) pelos empregados das autarquias.
- c) pelos empregados das sociedades de economia mista.
- d) pelos empregados das empresas concessionárias de serviços públicos;
- e) pelos presidiários.”

Anteriormente, o mesmo artigo não contemplava as empresas concessionárias de serviço público.

Ora, no caso, segundo ouvi do relatório, trata-se de um operário, incluído no pessoal de obras. Não era extranumerário.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Sr. Presidente, *data venia* do ponto de vista adotado por V. Exceléncia, acompanho o voto do Sr. Ministro ELMANO CRUZ.

DECISÃO

(Julgamento da 1.ª Turma em 19 de abril de 1955).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, negou-se provimento.

Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO.

Publicado no *Diário da Justiça* de 13-1-59, págs. ns. 111-112, apenso ao n.º 10.

Tribunal Regional do Trabalho

RECURSO ORDINÁRIO N.º 1.114 DE 1958

Ao tarefairo não sujeito horário normal de 8 horas, nem mesmo obrigado ao comparecimento diário, não assiste direito à complementação do salário mínimo, quando não o atinge.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de recurso ordinário, em que são partes, como recorrente EVALDO CORREIA RODRIGUES sendo recorrido o Clube de Suboficiais a Sargentos da Aeronáutica. Pleiteia o Autor o pagamento de diferença de salário mínimo e aumento de dissídio coletivo suscitado pelo Sindicato dos Empregados no Comércio do Rio de Janeiro, contra o Sindicato dos Lojistas do Comércio do Rio de Janeiro. A contestação do Réu foi no sentido de que «há engano no pedido; que o Reclamante como biscoateiro pediu para fazer certo trabalho; que o Reclamado deu-lhe esse trabalho, esse serviço como tarefa; que o Reclamante fez o preço da tarefa e foi então contratado dentro do que ele, mesmo estabelecerá; que o Reclamante é pago sempre em dia, nunca recebendo menos que o máximo que poderia exigir; que o Reclamante tem outro emprêgo e comparece a Reclamada quando seu outro emprêgo permite e só permanece o tempo exato para a execução da tarefa; que nem todo o dia o Reclamante comparece, só lhe sendo exigido é a execução da tarefa e que ele faz em poucas horas de trabalho que nem diário é, e à escolha dele Reclamante; que improcede o pedido; que a Reclamada, no entanto vem de reajustar os vencimentos do Reclamante pagando, agora, por liberalidade, o salário-mínimo; que o contrato escrito terminara, a continuação do Reclamante importa em prorrogação tácita, nas mesmas condições que a Reclamada não é estabelecimento comercial e sim sociedade civil, recreativa e de beneficência, não se enquadrando nos termos do dissídio por ele invocado e para o qual não fôra citada». Julgada improcedente a ação, recorre o Autor insistindo em que o tarefairo tem direito ao salário mínimo. Devidamente contrariado o apelo, a douta Procuradoria Regional exarou o seguinte parecer «Solução bem diversa é de ser dada, a nosso

ver, à presente controvérsia. Dissemos bem diversa porque discordamos dos fundamentos esposados pelo insigne prolator do decisório recorrido. Estipula o contrato firmado pelos litigantes os números máximo e mínimo de lançamentos a serem efetuados durante o decorrer do mês, nas folhas de descontos internos (cláusula 2.º do documento junto a fls. 9). Ora, nessa hipótese, parece-nos importar que o reclamante trabalhasse ou não o horário legal fixado pelo legislador (art. 58 consolidação), pois provado se acha ter a produção apresentada ultrapassado até mesmo o máximo isto é 5.000 (cinco mil) lançamentos. «*Sui generis*», portanto, o contrato em tela, entendemos que o empregador não poderia determinar taxa ou tarifa ou impossibilitasse o empregado a atingir, executando a tarefa assentada, o mínimo legal devido a todo e qualquer obreiro. Em tais condições, nula a cláusula 3.º do aludido contrato, devidas são ao recorrente as diferenças salariais vencidas e vincendas, conforme apurado em execução». É o relatório. Voto — Analisando a prova e aplicando o direito, diz a respeitável sentença recorrida: I — O contrato do Reclamante é *sui generis*. Fixa o mínimo de tarefa que o empregador é obrigado a dar e estabelece o máximo que o empregado é obrigado a executar. Estabelece o preço de unidade (fls. 8; cláusulas 2 e 3). Com isto, o Reclamante mesmo que não trabalhe, terá garantida a remuneração de Cr\$ 2.000,00 por mês. Havendo serviço, o Reclamante não poderá dar menos que o mínimo. Estará em falta, se tal ocorrer. Atingido o mínimo, estará livre de outra exigência. Ultrapassado o máximo, terá direito ao excesso. Dentro do contrato, o Reclamante não tem horário — é executada a tarefa em uma ou duas horas ou atingido o limite mínimo em um ou dois dias e estará desobrigado de comparecer ao estabelecimento, seguro de seu salário na forma ajustada. II — Assim caracterizado o contrato do Reclamante, como ele mesmo o esclareceu em suas declarações e foi confirmado por sua testemunha, e é o que decorre do próprio contrato, segue-se que improcede todo o pedido. E' descabida a invocação ao art. 78 da Consolidação. O Reclamante não está sujeito

à jornada normal de serviço — que no caso seria de 8 horas (art. 58 da Const.) O salário-mínimo é estabelecido para "dia normal de serviço" — art. 76. O art. 7 invocado pelo Reclamante assegura ao trabalhador empreiteiro, peceiro ou tarefeiro, uma remuneração diária nunca inferior à do salário-mínimo "por dia normal". Trabalhando horas por dia e às vezes nem trabalhando, não poderá o Reclamante pretender a remuneração mensal só devida ao tarefeiro, peceiro ou empreiteiro, que trabalha em todos os dias do mês a jornada normal de 8 horas cada". Tais fundamentos são irrespondíveis frente à lei e à jurisprudência. Coisa inteiramente diversa é assegurar-se ao tarefeiro, sujeito ao horário normal de 8 horas, o direito à percepção do salário-mínimo. O empregador é obrigado, dentro do horário normal, fornecer ao em-

pregado tarefa suficiente, a determinado preço capaz de possibilitar-lhe atingir o salário-mínimo. Outra é a situação dos autos. Quanto ao aumento do dissídio invocado (fls. 5) não lhe aproveita. E' o Réu uma sociedade civil de recreação e beneficência, não se enquadramento no âmbito do Sindicato suscitado. Por tais fundamentos e considerando o mais que dos autos consta, acordam os juízes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, por unanimidade, negar provimento ao recurso. — Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1958. — CÉSAR PIRES CHAVES, Juiz no exercício da Presidência. — CELSO LANNA, Relator. — Ciente: ALVARO LINS JÚNIOR, Procurador Adjunto Substituto.

Publicado no *Diário da Justiça* de 28-11-58
— páginas ns. 4-185-86.

NOTAS

Comentário sobre o Direito de Propriedade ()*

ALFREDO DE BALTAZAR DA SILVEIRA

Sou um admirador da lúcida inteligência e do grande preparo do Professor Dr. JOAQUIM PIMENTA; portanto, li, com o máximo interesse, o seu excelente trabalho — “A Propriedade, sua origem e evolver na Sociologia, na História do Direito e sob o Poder do Estado — estampado na *Revista do Serviço Público* — sob a orientação do ilustrado Dr. ESTÊVÃO LIRIO DA LUZ — número de agosto do ano próximo passado de 1958, páginas 169 usque 177.

Entendia THIERS — proclamado, numa memorável sessão do Parlamento Francês, “o verdadeiro salvador da França”, após a dolorosa derrota de SÉDAN — que Deus civilizou o mundo, em se servindo da propriedade, pois trouxe o homem do deserto para a cidade, da ferocidade para a brandura, da ignorância para o saber, da barbaria para a civilização; e, em se utilizando dela, êle concorreu para que aparecessem os povoados, transformados, com o correr dos tempos, em cidades adiantadas, regidas pelos preceitos jurídicos, cedo apreendidos pelos seus moradores, que passaram a segui-los e a defendê-los.

O homem, que adquiria uma propriedade qualquer, cuidava de conservá-la, porque a considerava uma coisa que não convinha desbaratar; e, assim, é para ser evocada a atitude de NABÓ, que não quis alienar as suas terras, cobiçadas pelo Rei ACALE, em lhe recordando que as herdara dos seus pais; e, se o aulicismo e a perversidade de alguns cortesão preparam o trucidamento de NABÓ, cuja vinha foi incorporada ao patrimônio do cruel monarca, convém lembrar que ACALE e JEZABEL teriam destino horrível: mortos, em momentos diversos, seus corpos foram disputados pelos cães, os quais, sedentos de sangue, os devoraram.

Quem desconhece o que ocorreu quando pretendiam enterrar GUILHERME, o Conquistador, morto em consequência de uma queda de cavalo, quando contava 63 anos de idade? ASSELINO impugnou o sepultamento do soberano, nas suas terras, exclamando: “*Bispos e clérigos, este terreno pertence-me: era o recinto da casa de meu pai; o homem por quem oraí, tomou-m'o à força para nêle edificar uma igreja; eu não vendi a minha terra, também não a empenhei, nem foi confiscada, nem a dei; é minha de direito e reclamo-a.* Em nome de Deus, proíbo que o corpo do usurpador aí seja

Ligeiras considerações acerca de um artigo do Professor Dr. Joaquim Pimenta.

depositado e que o cubram com a gleba que me pertence". (Cesare Cantú — Vol. V, p. 304 — edição 1876).

Foi cavada outra tumba em lugar diferente; e do cadáver exalou desagradável cheiro, considerado por muita gente uma manifestação da ira divina.

O moleiro de Sans-Souci soube comportar-se, altivamente, diante de FREDERICO da Prússia, em se recusando a vender-lhe as suas plagas, porque confiava nos juízes de Berlim; por consequência, o que se infere dêstes episódios de veracidade irretorquível é que o homem, adarvando a sua propriedade do arbítrio governamental, sempre a considerou um bem privado, do qual não poderia ser despojado. Não endosso o pensamento de Summer-Maine, citado pelo conceituado catedrático JOAQUIM PIMENTA: «E mais que provável seja a propriedade coletiva e não a propriedade individual a verdadeira instituição primitiva, e que as formas de propriedade, cujo estudo nos pode instruir sejam as que se ligam aos direitos das famílias e dos grupos dos parentes»; e, se me é permitido divergir do preclaro autor do "L'Ancien Droit", a despeito da exigüidade dos meus conhecimentos, ouso escrever que, assim como o "ciúme é o grito da monogamia", como se expressou certo julicista, a defesa do direito de propriedade, sempre praticada pelos indivíduos, representa não o egoísmo, mas a perfeita compreensão do senso jurídico, dentro do qual é incabível qualquer esbulho.

E, entre os que viveram, na antiguidade, observa-se que a propriedade era revestida de uma consideração assaz religiosa, eis por que FUSTEL DE COULANGES, num livro magnífico — "La Cité Antique" — livro II, capítulo VI — registrava: "Há três coisas que, desde a mais remota antiguidade, se acham fundadas e perfeitamente estabelecidas nas sociedades gregas e italianas: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade — três coisas que, entre si, tiveram, no seu começo, uma afinidade completa e que parecem ter sido indivisíveis».

E, com o seu prestígio, adiantava: "nas sociedades de antanho, não foi, seguramente, a lei que assegurava a propriedade, mas o culto religioso"; ademais, tem de ser acentuado que, atenienses e romanos, quando inumavam os seus ascendentes e descendentes na própria residência, davam uma certa religiosidade aos seus campos, aos quais se ligavam por profunda afeição.

PIETRO COGLIOLO (tradução de EDUARDO ESPÍNOLA — 1898, pág. 177) — na Filosofia do Direito Privado — lida no meu curso jurídico, ensinava: "é porém de estranhar que se queira encontrar uma causa simples e única para uma instituição tão grande e variada: a propriedade privada é um *fato social* que possuem todos os tempos e povos civis. Ela surge e se desenvolve com a civilização e sobre ela se funda esta".

Ora, se o direito de propriedade é baseado no Direito Natural, como se lê na "Rerum Novarum" — da autoria do indesmentível Papa LEÃO XIII, — é evidente que não se pode conceber-lo como exercido por várias pessoas — doutrina coletiva — por quanto o seu exercício não merece ser subordinado a princípios individualistas, isto é, variantes conforme o temperamento de quem o praticasse.

Não produziu resultados a legislação de LICURGO no tocante ao uso da propriedade coletiva, mais tarde preconizada por PLATÃO; e, também, a divisão

das terras espartanas, tentada pelo próprio LICURGO, e, ulteriormente, por AGIS e CLEOMENES — seus sucessores na diarquia. Não ofereceu vantagens compensadoras: caiu em desuso.

A propriedade, adquirida legítimamente, se não deve converter-se em instrumento de opressão nas mãos do seu possuidor, só poderá ser usada, sem quaisquer prejuízos à coletividade, em se lhe concedendo a qualidade de individual, pois, segundo o juízo do "Doutor ANGÉLICO" — "la vita gloriosa" — como a denominou o genial florentino — ela (propriedade) é o "natural rerum dominium", desde que a falta de unidade no gôzo de qualquer direito, ou na direção de qualquer interpresa, é causa de inteiro fracasso. Se me não é possível, em face de tantas opiniões abalizadas, discriminar a evolução do direito de propriedade, inclino-me, contudo, — "si parva licet componere magnis" — como poetava VIRGÍLIO — a admitir que a propriedade individual foi conhecida em eras distanciadas das nossas, qualquer que fosse o instinto guiaador dos homens, então existentes.

E creio que os próprios romanos, tanto que conceituaram a justiça — "est constans et perpetua voluntas suum cui que tribuendi" — cuidaram de revelar o respeito pela propriedade; e eis por que um antigo publicista francês advertiu: "L'idée de propriété est tellement éclatante et inévitable, qu'elle inonde, comme le soleil, ses blasphémateurs de sa lumière" (C. G. MELLO).

E o nosso sempre lembrado RUI BARBOSA doutrinava: "A propriedade mobiliária, a apropriação pessoal do solo, o capital, a herança, a família, são, desde os primórdios da nossa espécie, elementos universais de toda a sociedade. Nenhuma nacionalidade existiu, ainda que não assentasse as suas bases no respeito a essas instituições. Socialistas são os que pretendem trocar em moldes arbitrários, obra de imaginação, ou da metafísica, êsses moldes eternos: é SAINT SIMON, pregando a abolição da herança; é PRODHON, assimilando a propriedade ao roubo; é KARL MARX, apostolando a partilha do capital; é HENRY GEORGE, teorizando a nacionalização da terra. «Não, a feição pessoalista do direito de propriedade não investe absolutamente o seu lídimo titular do arbitrio exagerado de gozá-lo em detrimento do seu semelhante; não e não, e as vantagens, asseguradas nas leis nacionais, não podem ser dilatadas de maneira a causar sérios inconvenientes aos próximos.

E muitos dos que falam e escrevem sobre a função social do direito de propriedade ignoram ou fingem ignorar certos versículos das Sagradas Letras; assim, vale evocar o que está consignado no Levítico — capítulo XX... "a terra também não se venderá para sempre, porque é minha, e vós sois estrangeiros e meus colonos; portanto, todos os campos que possuirdes se venderão debaixo da condição de se remirem; se teu irmão, achando-se pobre, vender uma pequena fazenda que possui, o parente mais próximo pode, se quiser, remir o que outro vendeu; se teu irmão se achar pobre e não puder trabalhar, e o recolheres como estrangeiro e peregrino e viver contigo, não recebas usuras dêle, nem mais do que lhe deste; teme a teu Deus para que teu irmão possa viver contigo"; e, igualmente, está prescrito no mesmo livro que «o campo não deverá ser semeado até o limite extremo: que se não o que da colheita fica para respigar, nem os frutos caídos, pois são para os pobres e para os estrangeiros».

"E' o reconhecimento, por assim dizer, da relatividade dos limites sociais do direito de propriedade" — segundo a lição do projecto Professor JÔNATAS SERRANO; ademais, um direito, usado, diversamente, pelos seus possuidores, acarretaria, evidentemente, graves transtornos sociais, devendo ser referida a proposição de YVES GUYOT: "Quando saímos das discussões para observar fatos, percebemos que nenhum ser existe senão com a condição de fazer ato de propriedade. A erva faz ato de propriedade no rochedo a que se prende, e só se desenvolve, graças a constantes aquisições" (apud JÔNATAS SERRANO).

Finalizando, por conseqüência, essa modesta crônica, entendo que posso, bem que me não sobre autoridade para pontificar, estabelecer as seguintes conclusões:

a) quando o homem — "nudus in nuda terra" — teve a sensação do viver, viu que a propriedade individual era a que lhe convinha às suas necessidades;

b) a legitimidade da propriedade privada é tutelada pelo Direito Natural e tem de ser plenamente garantida pelas constituições das nações livres, não sómente como um instrumento do progresso das cidades, senão também como um estímulo ao trabalho dos homens, que se acautelaram dos perigos da imprevidência.

Ninguém admite que o direito de propriedade seja equiparado a uma arma detimento à coletividade; e basta lembrar os conceitos de PIMENTA BUENO — notável comentador da Constituição de 1824: — "O direito de propriedade é a faculdade ampla e exclusiva que cada homem tem de usar, gozar e dispor livremente do que licitamente adquiriu, do que é seu, sem outros limites que não sejam os da moral, ou direitos alheios; é o *jus utendi, et abutendi in re sua*; é também o direito de defendê-la e reivindicá-la... A propriedade real, assim como a intelectual ou moral, tem pois a sua origem na natureza, e é sagrada, porque como já dissemos, é o fruto dos esforços, fadigas e sacrifícios do homem, do suor do seu rosto; e o pão de sua família".

A segurança ao direito de propriedade, firmada na Constituição e no Código Civil e reconhecida pela judicatura, desenvolve e fortalece no coração dos homens um grande amor ao solo pátrio, para cujo engrandecimento não conhacerão quaisquer remorsos; e, assim, cito as palavras de um chefe selvagem ao delegado europeu: "*nascemos nesta terra e nela jazem sepultados nossos pais; diremos acaso aos ossos de nossos pais: levantai-vos e vinde conosco para a terra estranha?*" Porque delatam que, mesmo entre sérates de rudimentar instrução, palpita uma grande afeição aos pagos em que nasceram e começaram a sua vida.

Abolir a propriedade individual, em obediência às doutrinações dos que se consideram guiados pelo messianismo, não me parece uma coisa profícua a vida social, que sómente se fortalecerá em tôdas as atividades necessárias à vida humana dentro do Cristianismo.

Divirjo, mui respeitosamente, da sua opinião, assim revelada: "A propriedade imobiliária, sobretudo na forma de latifúndio, e a propriedade mobiliária, na sua forma de grande emprêsa, tornam-se as duas o centro de gravidade de tumultuosos problemas que agitam os países onde o capitalismo se converteu em sistema predominante no desenvolvimento das indústrias e dos mercados" (p. 176). Ora, se tôdas as liberdades individuais têm de ser

regulamentadas e não me esquecia do que me ensinou FRANÇA CARVALHO (CARLOS ANTÔNIO), meu esclarecido mestre do Direito Constitucional "se o homem não tivesse as suas franquias perfeitamente estabelecidas, como ponderava o BLACHSTONE, sua presença seria tão perigosa como a das feras selvagens", é claro que os governos constitucionais poderiam neutralizar certas influências maléficas, caso não cobiçassem, nas épocas das eleições, o apoioamento dos detentores de imensos capitais para o seu triunfo, os quais saberão cobrar-se dos adiantamentos feitos sem se exporem aos riscos que atemorizaram o «mercador de Veneza», esperançoso de colher fartos proventos do seu devedor.

Na hodiernidade, as leis reguladoras das locações dos imóveis limitaram, consideravelmente, o direito de propriedade, de modo que se estabeleceu entre nós, uma profissão lucrativa: a dos locatários que pagam ridículo aluguel ao locador e auferem, como se lê em algumas sentenças, lucros judaicos; logo, se propugno a revisão de tais leis para que se equilibrem os direitos dos senhorios e dos inquilinos, entendo que tal receio poderá ser vantajosamente afastado.

Para as vastas terras, que não são usadas como pastagens, ou utilizadas em indústrias, permanecendo esquecidas, há o recurso do impôsto territorial, mais pesado do que o que recai sobre os imóveis; e para o capitalismo, que, jamais, obteve a minha adesão, bastam as leis trabalhistas, que não tenham as suas nascentes na demagogia; a desenfeudação dos partidos políticos dos grupos econômicos, para os quais o auxílio às eleições é o meio disfarçado de alcançarem futuras compensações; a educação cívica do povo, que se não deixará ludibriar, facilmente, sufragando os mais aptos a representá-los nas assembléias, e governá-los com a nítida compreensão dos seus deveres perante Deus e a Pátria.

Que me desculpe, por conseguinte, o competente Professor Doutor JOAQUIM PIMENTA, pelo que lhe não agradar nestas linhas, escritas por um obscuro estudante de Direito, que, embora, nem sempre o acompanhe em suas opiniões, sabe respeitar os grandes cultores das letras jurídicas entre os quais se acha êle "*par droit de sagesse*".

Discurso do Senador Públío de Mello

JUSTAS foram as homenagens que o Senado, através da palavra do ilustre Senador PÚBLIO DE MELLO, prestou à memória do Dr. URBANO SANTOS DA COSTA ARAÚJO, ao ensejo do primeiro centenário de seu nascimento.

Vice-Presidente da República nos governos VENCESLAU BRAZ e ARTUR BERNARDES, Governador, Senador e Deputado em várias legislaturas, o Dr. URBANO SANTOS DA COSTA ARAÚJO marcou a vida política do seu Estado Natal, o Maranhão, bem como a do país, com uma administração e uma atividade política devotadas ao bem e à grandeza da causa pública.

Sua cultura jurídica, seus abalizados pareceres de financeiro e sua inquebrantável correção moral de atitudes valeram-lhe o respeito e a admiração de seus contemporâneos.

Numa hora em que nem sempre essa virtudes estão presentes na atuação ou na vocação de muitos dos nossos políticos, as homenagens do Senado revestem-se, por isso mesmo, de especial significação.

Associando-nos a essas homenagens, transcrevemos a integra do discurso proferido pelo Senador PÚBLIO DE MELLO, digno representante do Maranhão na nossa Câmara Alta.

* * *

Senhor Presidente, Senhores Senadores, interpretando o pensamento da Bancada do Maranhão no Senado da República, venho à tribuna para prestar o preito de nossas homenagens à memória do preclaro e saudoso estadista que fôra o Dr. URBANO SANTOS DA COSTA ARAÚJO, ao ensejo do primeiro centenário de seu nascimento, a verificar-se no dia 3 de fevereiro.

Antecipamos para hoje, essa comemoração, pela circunstância do próximo encerramento da presente sessão legislativa.

O Maranhão cumpre neste momento, o patriótico dever de exaltar perante a Nação, o nome e os feitos do patrício ilustre que tão alto soube manter o passado glorioso de nossa terra, conquistando com inteligência e saber as mais destacadas posições, assim no Estado, como na República.

Pode-se dizer que a sua carreira pública se desdobrou numa série ininterrupta de magníficos triunfos. Nenhum maranhense atingiu, como êle os mais elevados postos da administração e da política.

Na cidade de Guimarães da antiga Província, nasceu URBANO SANTOS no dia 3 de fevereiro de 1859, descendendo de importante família da localidade.

Feito o curso de humanidades em S. Luís, seguiu para Pernambuco, formando-se, em 1882, na tradicional Faculdade de Direito de Recife.

A passagem do jovem maranhense pela famosa Academia fôra assinalada pelo brilho de sua inteligência e notória dedicação aos estudos. Filiou-se à corrente dos acadêmicos que, ardorosos e entusiastas, bebiam as sábias lições de TOBIAS BARRETO, o emérito evangelizador da cultura jurídica e filosófica assimilada nas obras dos escritores alemães.

Tivera por companheiros de turma, entre outros, CLOVIS BEVILAQUA, BENEDITO PEREIRA LEITE, FILINTO JUSTINIANO FERREIRA BASTOS, JOSÉ XAVIER CARVALHO DE MENDONÇA, ALFREDO RAPOSO BARRADAS, MANOEL LOPEZ DA CUNHA e TORQUATO COELHO DE SOUSA, nomes de relevo do mundo jurídico, político e da magistratura do Brasil e do Estado.

O Sr. PRESIDENTE (Fazendo soar os tímpanos) — Permito-me lembrar ao nobre orador que a hora do expediente está por findar.

O Sr. FILINTO MÜLLER (*Pela ordem*) — Sr. Presidente, requeiro a V. Ex^a consulte a Casa sobre se consente na prorrogação da hora do expediente, a fim de que o nobre Senador PÚBLIO DE MELLO possa concluir sua brilhante oração.

O Sr. PRESIDENTE — O Senado acaba de ouvir o requerimento do nobre Senador FILINTO MÜLLER.

Os Srs. Senadores que o aprovam queiram conservar-se sentados.
(Pausa)

Está aprovado. Continua com a palavra o nobre Senador PÚBLIO DE MELLO.

Agradeço, ao nobre líder da maioria, o gesto que teve para que seu humilde colega possa concluir esta pálida oração. (*Não apoiados*).

Regressando ao Maranhão, coube-lhe, de início, desempenhar função do Ministério Público na Comarca Sertaneja de Mirador, a fim de acompanhar processo de ruidoso crime que ali se verificou.

Abriram-se-lhe, depois, as portas da magistratura. Fôra então nomeado Juiz de Direito da Comarca de S. Bento, da qual se transferiu mais tarde, para a de Rosário, onde permaneceu por mais tempo e adquiriu afeições que jamais esqueceu. Mas, não era essa, Sr. Presidente, a profissão que melhor se coadunava com a atividade de seu espírito. Cedo, despiu a toga de magistrado que soube ser com integridade, para dedicar-se às lides da política, dentro das quais, se fixou até o final da existência.

Conhecendo-lhe os méritos intelectuais e as simpatias que desfrutava, com evidente prestígio para seu nome, o Partido chefiado pelo Dr. BENEDITO LEITE, que representava a maior força política do Estado, o indicava para uma das cadeiras da representação maranhense na Câmara Federal. No mesmo ano, o Dr. URBANO SANTOS era eleito Governador do Estado, dada a confiança que nêle depositava o Dr. BENEDITO LEITE, seu amigo de infância e dos tempos escolares e acadêmicos.

O Dr. URBANO, porém, por conveniência própria, preferiu continuar na Câmara. Como Deputado, mostrou-se diligente e operoso, distinguindo-se nos debates em que tomou parte e nos pareceres que proferiu nas comissões.

Finda a legislatura, ascendeu à Câmara Alta do país, como Senador da República, representante do nosso Estado.

Foi na Casa de Rui Barbosa, na convivência com os próceres da política Nacional, a cuja frente se colocava o General PINHEIRO MACHADO, com o extraordinário prestígio ainda não ultrapassado, que o Dr. URBANO SANTOS conquistou a maior projeção, atraindo a consideração e o respeito de seus pares que nêle reconheceram o homem de Estado com os predicados necessários para exercer as mais elevadas posições.

No quatriênio de 1914-1918, era Vice-Presidente da República na chapa com o Dr. VENCESLAU BRAZ. Neste caráter, o Dr. URBANO SANTOS assumiu a Presidência da República, na ausência do Presidente VENCESLAU BRAZ. Terminado o mandato Vice-Presidencial, o Dr. URBANO voltou ao Estado, eleito, outra vez, seu Governador, quando introduziu importantes melhoramentos na vida administrativa do Estado, especialmente no setor das finanças, da instrução e da magistratura, cujos vencimentos estabeleceu em melhores bases, atenuando, dêste modo, a difícil situação em que se encontravam os magistrados maranhenses.

Pouco tempo se demorou à testa do Governo do Maranhão, por ter sido convidado pelo Presidente RODRIGUES ALVES, para ocupar a pasta da Justiça, o que ocorreu na presidência interna do Dr. DELFIM MOREIRA.

Deixando o Ministério da Justiça, com a posse do Dr. EPITÁCIO PESSOA na Presidência da República, o Dr. URBANO SANTOS tornou ao Governo, para concluir o seu mandato. Mais uma vez, se constatou a projeção do eminente governador do Maranhão, no cenário da política brasileira.

Fôra novamente eleito Vice-Presidente da República, em 1922, no quatriênio do Presidente ARTUR BERNARDES. Desta vez, porém, Deus não lhe permitiu assumir o alto pôsto, por haver falecido a sete de maio desse ano, a bordo do navio «Afonso Pena», em viagem de S. Luís, para esta capital.

Cumpre ressaltar que, no decurso de sua longa carreira pública, o Dr. URBANO SANTOS soube impor-se aos seus concidadãos, pela firmeza de seu caráter e pela linha inamolgável de sua conduta, qualidades que lhe granjearam o incontestável prestígio que desfrutava nas esferas da política e da administração.

Sobressaiu-se no Congresso Nacional, como reputado financista, deixando eruditos pareceres reveladores de sua grande capacidade no domínio da ciência das finanças.

Há na vida do Dr. URBANO SANTOS episódios que bem definem os escrúpulos de uma consciência reta.

Quando foi convidado pelo Dr. RODRIGUES ALVES, para Ministro da Justiça, ao chegar ao Rio, já encontrou o Presidente acamado da insidiosa moléstia, da qual veio a falecer. Pediram-lhe os amigos que não assumisse a pasta, a fim de se não incompatibilizár para candidato à Presidência da

República. Respondeu-lhes o Dr. URBANO: «Estava no governo do meu Estado, de onde este homem me mandou chamar para fazer parte de seu governo, distinguindo-me com a sua confiança». «Ao chegar aqui, vou jogar com a sua vida, para ser Presidente da República?» «Assumo a pasta da Justiça amanhã».

No dia seguinte, assumira a pasta, ficando deste modo, incompatibilizado para concorrer à eleição Presidencial, com a prévia certeza da vitória. Pouco depois, falecia o Presidente RODRIGUES ALVES, e o indicado para suceder-lhe foi o Dr. EPITÁCIO PESSOA, em reunião política realizada no escritório do próprio Dr. URBANO.

Certa vez, ainda deputado, determinado cavalheiro, interessado pela aprovação de um projeto na Câmara, procurou o político maranhense e disse-lhe: «Sei que o Sr. não votaria ao meu favor, mas ofereço-lhe uma elevada quantia, para que não compareça à Câmara, no dia da votação». Respondeu-lhe o Dr. URBANO: «Vou à Câmara, sem falta, para votar contra o Sr.».

Esforçara-se por manter a concórdia e a harmonia entre os partidos, visando a tranquilidade do país.

Apontado para Vice-Presidente da República na chapa ARTUR BERNARDES, nas proximidades do pleito, o Dr. URBANO SANTOS recebeu telegrama do Presidente EPITÁCIO PESSOA, inquirindo se concordava com a retirada de sua candidatura, visto que os Drs. ARTUR BERNARDES, NILO PEÇANHA e JOAQUIM SEABRA manifestaram-se por uma chapa de conciliação.

Com desprendimento e renúncia, respondeu o Dr. URBANO SANTOS, declarando que estava de acordo com tôda a solução que fosse para a paz da Nação.

Dias depois, o Presidente EPITÁCIO PESSOA, em outro telegrama, comunicava-lhe que S. Paulo, pelo seu Presidente WASHINGTON LUIZ, não aceitava outra chapa, que não fosse ARTUR BERNARDES-URBANO SANTOS. Estava, assim, definitivamente assentada, pela segunda vez, a candidatura do Dr. URBANO SANTOS à Vice-Presidência da República.

Refutando increpações sobre a sua orientação na chefia do partido dominante no Maranhão, assim se manifestou:

«É certo que trabalhei para reunir os nossos partidos. Depois da confusão dêles, da qual não fui causa, verifiquei que os não separava qualquer diferença de idéias, que não havia princípios que os dividissem, senão rivalidades entre pessoas determinadas, umas das outras, por motivos sem a menor valia. Então afigurou-se-me ser possível, esquecidas essas rivalidades, a união de todos os maranhenses ao redor de um objetivo comum: o progresso da Maranhão».

O Dr. URBANO SANTOS também se notabilizou na advocacia exercida no fôro desta capital, onde se tornou projecto profissional, chegando a possuir movimentado escritório.

Inspirava tal confiança aos clientes, que um dêles propôs-lhe deixasse a política e a sua casa se responsabilizaria pelos seus subsídios. O Dr. URBANO SANTOS resolveu continuar na política e fechou o escritório.

CLOVIS BEVILAQUA a êle se referiu com as seguintes palavras: «Bela inteligência e boa cultura, tanto filosófica quanto jurídica». Depois de enumerar os cargos que ocupou, disse o fulgurante mestre de Direito: «Além de político, foi notável advogado nos auditórios do Distrito Federal».

Eis aí, Sr. Presidente, em breves traços, a figura inesquecível de um homem de cultura aprimorada na sua biblioteca de mais de 8.000 volumes, dotado de elevado espírito público, de um patriota exemplar, carregado de serviços à sua Pátria, digno de ser imitado pelas gerações de todos os tempos.

Sr. Presidente, por tudo isso, por tôdas estas pálidas considerações que aí ficam, é sobremodo justa a homenagem do nosso Estado, através de sua bancada no Senado, à memória do inovável brasileiro, ao transcorrer o primeiro centenário de seu nascimento.

Certamente, Sr. Presidente, esta singela homenagem merecerá o apoio do Senado que o Dr. URBANO SANTOS presidiu como Vice-Presidente da República, porque, nesta casa do Parlamento, êle serviu aos mais altos interesses do Brasil e da República, com tôda dignidade e patriotismo.
(Muito bem, muito bem. Palmas.)

Durante o discurso do Sr. PÚBLIO DE MELLO, o Sr. APOLLONIO SALES deixa a Presidência, assumindo-a o Sr. VITORINO FREIRE.

O Sr. PRESIDENTE — A mesa associa-se à homenagem prestada pelo nobre Senador PÚBLIO DE MELLO, em nome da representação maranhense, ao Dr. URBANO SANTOS DA COSTA ARAÚJO, pelo centenário do seu nascimento.

Exerceu o eminente homem de Estado quase todos os postos da vida pública, no âmbito estadual e federal. Vice-Presidente, ocupou a Presidência da República e duas vêzes presidiu a essa casa, com inteligência e honradez. *(Palmas.)*

A Atuação do Secretário-Executivo do II Congresso Ibero-Americano de Municípios

Os que participaram, em Lisboa, do II Congresso Ibero-Americano de Municípios, hão de reconhecer que o certame deveu muito, em êxito, ao espírito dinâmico e inteligente do Sr. Dr. JOAQUIM MACEDO DE BARROS.

O Secretário-Executivo do Congresso, com efeito, soube de tal maneira planejar, nos mínimos detalhes, o trabalho do plenário e das comissões, que a atuação dos diversos representantes pôde ser cumprida, num clima de ordem e compreensão, em tôda plenitude.

O temário da conferência, o programa das reuniões, as recepções e demais atividades sociais foram concebidos, e realizados, com o fito de ensejar o brilho, de que, finalmente, se revestiu o Congresso de Lisboa, — graças a êsse lúcido organizador e entusiasta das reuniões internacionais.

O Dr. JOAQUIM MACEDO DE BARROS tem recebido, no âmbito de suas funções normais ou em outros congressos, muitos aplausos e homenagens de quantos o conheceram ou com élê privam em Lisboa.

A *Revista do Serviço Pùblico* igualmente regista e acolhe com grande simpatia a carinhosa assistência dispensada pelo Senhor JOAQUIM MACEDO DE BARROS ao Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P., Delegado do Brasil ao II Congresso Ibero-Americano de Municípios.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

Américas — Revista publicada em português, inglês e espanhol. Vol. XI — N.º 4 — Abril de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

Anales — Órgano de la Universidad Central del Ecuador. Tomo LXXXIII — Número 343, Editorial Universitaria, 1959.

Bôlsa de Mercadorias da Bahia — Filiada ao Conselho Interamericano de Comércio e Produção. Abril de 1959. Bahia, Brasil.

Bulletin Analytique de Documentation Politique, Economique et Sociales Contemporaine — Fondé avec la collaboration de la Bibliothèque de Documentation Internationale Contemporaine et publié avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique. 13.º Année — Ns. 11 e 12 — 1958.

Chronique de l'Organisation Mondiale de la Santé — Vol. 13 — N.º 3 — Mars 1959 — Palais des Nations — Genève, Suisse.

Comércio Internacional — Boletim mensal do Banco do Brasil. Ano VIII — N.º 6/8 — Janeiro/Março, 1959, Rio de Janeiro, Brasil.

Crónica de la Unesco — Boletim mensual. Vol. V — N.º 1/2 — Enero/Febrero, 1959. La Habana, Cuba.

Informacion Jurídica — del Ministerio de Justicia — Comisión de Legislación Extranjera. Nums. 188/89 — Enero/Febrero 1959 — Madrid.

El Libertador — Órgano de la Sociedad Bolivariana del Ecuador. N.º 117 — Tomo XV — Diciembre, 17 de 1958 — Quito, Ecuador.

List of Books Accessioned and Periodical Articles Indexed in the Columbus Memorial Library — Pan American Union, January 1959 — Washington, D.C. February, 1959 — Pan American Union, Washington D.C.

Nouvelles Bibliographiques — UNESCO — Vol. 8 — N.º 2 — Mars, 1959. Paris.

Notícias Municipais — do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Ano VI —

N.º 32 — Janeiro/Fevereiro de 1959. — — Ano VI — N.º 33 — Março/Abril de 1959.

Notícias de Portugal — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação. N.º 631 — Ano XII — 13-6-59 — Palácio Foz — Lisboa, Port. — N.º 632 — Ano XIII — 20-6-59 — Palácio Foz — Lisboa, Port.

Noticiário das Nações Unidas — Ano IX — N.º 5 — Maio de 1959. Rio de Janeiro.

Paraná Econômico — Órgão defensor dos interesses da produção do Estado. Ano VII — N.º 73 — Abril de 1959. Estado do Paraná. Brasil.

Prática da Doutrina da Escola Superior de Guerra — Conferência e debates realizados na Comissão de Educação e Cultura da C.D. em 27-5-59 pelo Prof. JOSÉ DE ALMEIDA RIOS, do M.E.C. — Brasil.

Relatório de Investigações Culturais — Investigações feitas no Vale do Rio Itajai, em Joinville, no Estado de Sta. Catarina. Outubro de 1959. Ministério da Educação e Cultura, Brasil.

De Portugal para o Brasil — Publicação do Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil em Lisboa. Ano XI — N. 2 — Fevereiro de 1959. — Lisboa, Portugal.

Reforma Agrária no Âmbito Internacional — 2.º Grupo de Trabalho da A.D.E.S. Publicação do Ministério da Educação e Cultura — Serviço de Documentação. Monografia da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. Brasil.

Revista A.E.C. — Órgão da Associação dos Empregados no Comércio do Rio de Janeiro. Ano XII — N.º 117 — Maio de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista Brasileira de Estatística — do Conselho Nacional de Estatística. Ano XIX — Ns. 73-74 — Janeiro/Junho de 1958. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista de Ciências Sociales — Publicada trimestralmente por el Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico. Vol. II — Num. 4 — Diciembre 1958. Puerto Rico.

Revista do Clube Municipal — Órgão oficial desta Associação de classe. Ns. 223-24 — Maio/Junho de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista Forense — Publicação nacional de doutrina, jurisprudência e legislação. Vol. 178 — Ano 55 — Fascículos 661 e 662, Julho/Agosto de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista de Finanças Públicas — Editada pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Ano XIX — N.º 206 — Abril/Maio de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Publicação quinzenal, sistematizada e com explicações e comentários das leis, decretos e decisões administrativas e judiciais, sobre matéria fazendária. Ano XXX — N.º 4 — 30 de Abril de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
Ano XXX — N.º 5-6 — 31 de Maio de 1959. Rio de Janeiro.

Revista do I.R.B. — Publicação bimestral do Instituto de Resseguros do Brasil — Ano XX — N.º 114. — Abril de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista Paulista de Contabilidade — Órgão do Sindicato dos Contabilistas de São Paulo. Revista de Contabilidade, Economia, Direito, Finanças e Estatística. Ano XXXVII — N.º 365 — Janeiro/Abril de 1959. São Paulo, Brasil.

Revista do Trabalho — Ano XXVII — Janeiro/Fevereiro de 1959. Rio de Janeiro.

Revista da Universidade Católica de São Paulo — Publicação trimestral que tem por finalidade difundir o pensamento católico e divulgar os resultados da investigação científica das Unidades Universitárias. Vol. XVI — Fascículo 29 — Março de 1959. São Paulo, Brasil.

Saúde — Publicação de caráter popular do S.N.E.S. Ano XII — Fevereiro de 1959 — N.º 134. Rio de Janeiro, Brasil.

Saúde e Trabalho — Mensário de doutrina e prática de higiene e segurança do trabalho. Ano V — Março/Abril de 1959 — N.º 50. Rio de Janeiro, Brasil.

La Scienza Tecnica Della Organizzazione Nelle Pubbliche Amministrazioni — Rivista trimestrale per il miglioramento dell'azione amministrativa — Anno V — Gennaio/Marzo, 1959. Milão, Itália.

Touring — Revista bimestral de turismo editada por Touring Revista Ltda. e publicada sob os auspícios do Touring Clube do Brasil. Ano XXVII — N.º 304-05 — Janeiro/Fevereiro de 1959.

Trojan in Government — Vol. XIV — N.º 4 — March, 1959.

Universidad — Publicación de la Universidad Nacional del Litoral. N.º 39 — Enero/Marzo, 1959 — Santa Fé, República Argentina.

Universidad de La Republica — Facultad de Ciencias Economías y de Administracion. Selección de temas sobre Administración, Planeación — Tomo V — Nilo Berchesi. Montevideo, 1958.

COLABORAM NESTE NÚMERO

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES — Técnico de Administração do Q. P. do D.A.S.P. e ex-diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.; ex-Diretor do Serviço de Documentação; Professor dos Cursos de Administração do D.A.S.P. Atualmente, à disposição da Casa da Moeda.

YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA — Presidente em exercício da Associação Brasileira de Municípios e Presidente da Associação dos Municípios da Bahia, Diretor do Instituto Técnico de Administração Municipal, Consultor Jurídico da Federação das Indústrias da Bahia; Assistente Técnico em Assuntos de Administração Municipal da Prefeitura de Salvador no Estado da Bahia. Diretor da Revista de Direito Municipal. Advogado e autor do livro "Curso de Direito Municipal" (2^a edição), e de um ensaio intitulado "República Municipalista".

FENELON SILVA — Bacharel em Direito. Assistente de Organização do D.A.S.P. Foi chefe da Seção de Organização do Serviço de Organização e Métodos da Divisão de Orçamento deste Departamento. Foi representante do D.A.S.P. na Comissão Executiva no Estado do Piauí para colaborar na solução de problemas relativos à organização administrativa do referido Estado. Professor da cadeira de Organização de Serviços e Direito Administrativo dos Cursos de Administração do D.A.S.P.

ARTUR MACHADO PAUPÉRIO — Consultor Jurídico da C.O.F.A.P. É Membro efetivo do Instituto dos Advogados, titular da «Société International de Droit Social» e também, do Serviço Jurídico da União, Livre Docente da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil. Professor titular da Faculdade de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro. Autor dos seguintes livros: «Teoria Geral do Estado»; «O Conceito polêmico de Soberania»; «Presidencialismo, Parlamentarismo e Governo Colegial»; «O Município e seu regime jurídico no Brasil».

VIRGÍLIO DOMINGUES FILHO — Professor de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito de S. Luis do Maranhão.

ALFREDO BALTAZAR DA SILVEIRA — Bacharel em Direito pela antiga Faculdade Livre de Direito da cidade do Rio de Janeiro. Adjunto de Promotor Público e Curador de Órfãos no Rio. Catedrático de História do Instituto de Educação durante 39 anos. Colaborador de diversos jornais e revistas técnicas. Autor de várias obras, destacando-se «Direito de Asilo»; «Homologação de Sentenças Estrangeiras»; «Segredo Profissional»; «Contra a Regulamentação do Jogo»; «Direitos da Mulher»; e «Imunidades Parlamentares». Escreveu também várias biografias de personalidades brasileiras.

JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO — Bacharel em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, Doutor da Universidade de Paris, tendo apresentado a tese "La Jurisdiction Administrative au Brésil". Representante do Governo Brasileiro na Coordenação e Execução do Programa de Assistência Técnica (ponto IV) no Brasil; Presidente da Subcomissão de Administração da Comissão Educacional dos Estados Unidos no Brasil (Programa Fulbright). Delegado do Brasil ao X Congresso Internacional de Ciências Administrativas em Madri (1956). Delegado e representante do Brasil junto ao Instituto Internacional de Ciências Administrativas em Madri (1956). Ex-Presidente da Comissão de Salário-mínimo e ex-professor da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, e dos antigos Cursos de Administração do D.A.S.P. No D.A.S.P., onde exerce atualmente o cargo de Diretor-Geral, ocupou ainda as seguintes posições: Chefe da Seção de Pesquisas da antiga Seção de Classificação; Chefe do Serviço de Organização e Métodos da Divisão de Orçamento e Organização; e Diretor dos Cursos de Administração.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1959