

FUNCEP

REGISTRO PATRIMONIAL

D 02184





# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO  
DITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO  
(Decreto-lei n. 1.370, de 14 de dezembro de 1933)

ANO XXII

MAIO - 1959

VOL. 83 - N. 2

## SUMARIO

### EDITORIAL

- Brasília, Realidade Iminente ..... 129

### FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO

- A criação do Banco Central — F. Chagas Melo ..... 131

### ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

- A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, recursos,  
organização e funcionamento — Vicente Ferrer Correia Lima e  
Tomás Vila-Nova Monteiro Lopes ..... 136
- A Floresta e as Sêcas — Attilio Joffily ..... 141

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

- Nomenclatura e terminologia da Documentação — Fenelon Silva .. 145
- Problemas atuais da Documentação e sua importância para a biblio-  
grafia das ciências sociais — Barbára Kyle, Trad. de Maria  
Amélia Porto Migueis ..... 150

### INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

- O novo direito de energia atômica — Características gerais — Orga-  
nismos administrativos — Henry Puget ..... 171

### DOCUMENTÁRIO

- Recuperação e Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros. Opera-  
ção Município. Projeto nº 3.702, de 1958, do Deputado Celso  
Peçanha ..... 189

### DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

#### DOCTRINA

- O domínio aéreo do Estado e o espaço Sideral — Vasco Ribeiro da  
Costa ..... 197



	Págs.
A Matemática no direito de propriedade — II — Nelson Nascimento Santos .....	204
<b>PARECERES</b>	
<b>Consultor Geral da República</b>	
Proposta de promoção de oficiais do Exército, em ressarcimento de preterição .....	212
Restabelecimento da Portaria nº 36, do Departamento de Administração do M.T.I.C., relativa à efetivação de extranumerários admitidos antes da Lei nº 2.284-54 .....	212
Aposentadoria com prévia promoção ao cargo de Juiz de Direito com vencimentos de Desembargador .....	214
<b>Consultor Jurídico do D.A.S.P.</b>	
Vencimentos de Procuradores da República e de Procuradores das Autarquias. De acordo com a Lei nº 3.414, de 1958, seus vencimentos se desvinculam dos atribuídos aos Curadores, Promotores e Promotores Substitutos da Justiça do Distrito Federal .....	215
Fazenda Nacional de Santa Cruz. Pedido de remissão de aforamento. A remissão de fôro de terras do domínio da União só se justifica a juízo do Presidente da República e por proposta do Ministério da Fazenda, realizadas as demais condições do Decreto-lei n. 9.760, de 1946 .....	217
<b>ACÓRDÃOS</b>	
<b>Supremo Tribunal Federal</b>	
Recurso extraordinário: seu descabimento — Proventos de militares inativos com os vencimentos de cargo público. Acumulação vedada .....	220
Acumulação de cargos. Art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias .....	221
<b>Tribunal Federal de Recursos</b>	
Agravo de instrumento. Ação de desapropriação. Nega-se o provimento ao interposto com o fim de reformar a decisão que fixa a quantia a depositar e defere de imissão em ação de desapropriação .....	233
I.A.P.E.T.C. Fôro. Pode o I.A.P.E.T.C. ser acionado em qualquer capital de Estado membro, não sendo exato que deva ser demandado exclusivamente no Distrito Federal .....	234
<b>Tribunal Regional do Trabalho</b>	
As empresas que possuem quadro organizado em carreira não se aplicam as disposições de equivalência funcional e salarial prescritas no artigo 461, devendo as promoções obedecer ao critério alternado de antigüidade e merecimento .....	236
<b>NOTAS</b>	
<b>Notas bibliográficas</b>	
J. Guilherme de Aragão, La Juridiction Administrative au Brésil ....	237
Reportagem sobre o D.A.S.P., realizada pelo Journal Français du Brésil (n. 160, 8ème année, 1er Février, 1959) .....	244
Odontologia e Serviços Públicos — Charley Fayal de Lyra .....	250
Concurso de Monografias .....	253
Visita da Asociación Uruguaya de Administración Publica .....	255
Colaboram neste número .....	256



## *Brasília, Realidade Iminente*

**A**PESAR da descrença com que parte da população recebeu a idéia da fundação e construção de Brasília, o fato é que a nova Capital está crescendo, vertiginosamente, de dia para dia, debaixo do olhar atento e vigilante do Presidente da República, o faraó do século XX, como já lhe chamaram.

Sente-se perfeitamente que o DR. JUSCELINO DE OLIVEIRA é um homem de temperamento obstinado e resoluto. Um condutor político de espírito claro, dinâmico e realizador. Um brasileiro, enfim, capaz de levar o País a um destino glorioso e de lhe imprimir novos rumos e diretrizes. É preciso que lhe prestemos a nossa colaboração honesta e leal. Sua Excelência precisa levar a cabo todos os planos e empreendimentos de seu Governo e criar para o País uma situação econômica e financeira que nos tranqüilize a todos e nos permita viver dias mais esperançosos, nesta hora conturbada do mundo de hoje.

O aspecto da nova Capital é já agora impressionante. Impressionantes são, igualmente, as obras do Palácio do Congresso e das Câmaras, que estarão concluídas em 1960, do Hotel Brasília e do Palácio Alvorada, este já terminado, as estruturas dos diversos Ministérios, o campo de aviação, as grandes pistas rodoviárias, etc.

A cidade foi planejada de acôrdo com as exigências das grandes urbes modernas. Nada nela foi esquecido: desde o serviço de esgotos e abastecimento de água, aos cinemas, teatros, escolas, bairros residenciais, bancos, zonas comerciais e industriais, etc.

A vida funcional de Brasília depende, no momento, e enquanto a nova Capital não assume feição própria, da chamada cidade livre.

Construída em madeira e distante do centro doze quilômetros, é nesta cidade que se acham alojadas as sucursais bancárias, os consultórios médicos, os mercados, açougues e tudo o mais, enfim, indispensável à vida de uma metrópole moderna, em construção.

Embora a localização da Cidade seja para muitos um fato discutível, o certo é que ela deixa no espírito de quem a visita, pela primeira vez, a melhor impressão possível



*Situada no planalto central do Estado de Goiás, em tôda a sua volta se avista um enorme fôssco que os nossos técnicos e engenheiros transformarão, dentro de pouco, num vasto lago natural, dando a Brasília mais encanto e beleza. O aspecto estético e urbanístico da cidade não podia ter escapado aos responsáveis pela sua construção.*

*Êles sabem que a Nação inteira está atenta a tudo que se passa naquela região e, certamente, avaliam a soma de sacrifícios que representa para o povo a realização de tal empreendimento, nos dias atuais. Empreendimento arrojado e grandioso e de alta significação para o futuro econômico da nação.*

*Brasília, tudo indica, está destinada a ser a Capital política e econômica do País. Graças à ação do braço humano, do braço de nossos trabalhadores, surgirão ali, com o tempo, novos potenciais de riquezas, como a pecuária, a agricultura, reservas minerais, jazidas de petróleo, etc., e, com essas riquezas, possivelmente, outras e melhores perspectivas de vida para os brasileiros.*

*Concluído o trabalho ciclópico de sua construção, e dada a sua situação geográfica, Brasília tornar-se-á não apenas a nova Capital da República, mas ficará sendo a cidade-coração do País, ligando com suas artérias tôdas as partes do território nacional e a tôdas elas levando um fluxo ininterrupto de vida, riqueza e progresso.*

*Pelo ritmo acelerado que o Presidente lhe está imprimindo, Brasília é um empreendimento que não pode falhar e do qual, estamos certos, se hão de orgulhar, um dia, todos os brasileiros.*

*Aguardemos, confiantes, êsse dia. O destino do Brasil é crescer e projetar-se, cada vez mais, no plano histórico da vida internacional, cumprindo pacificamente a sua missão no mundo e mostrando a todos os povos da terra que somos uma nação consciente de sua força e do alto papel que lhe cabe desempenhar, nesta hora grave para a humanidade.*

*Trabalhemos e colaboremos todos, lealmente, com o Govêrno, respeitando a lei e cumprindo com dignidade os nossos deveres e obrigações.*

*Unamo-nos em volta do Pavilhão Nacional e façamos do Brasil, não a potência de amanhã, como pretendem os profetas de última hora, mas sobretudo uma Nação de hoje, atuante, forte, viril e progressista, criando para ela o lugar que lhe compete no concôrto das nações civilizadas.*

### *A Criação do Banco Central*

332.11

F. CHAGAS MELO

*A Revista do Serviço Público, num estudo de autoria de um dos seus colaboradores no Senado Federal, o Assessor Legislativo FRANCISCO DAS CHAGAS MELO, tem a grande satisfação de oferecer aos seus leitores comentários ao projeto, sempre atual, da autoria do ilustre Senador ALBERTO PASQUALINI, que cria o Banco Central e dá outras providências relacionadas com a organização de um sistema bancário. Eleito Senador em 1950, notabilizou-se o Senador PASQUALINI por outros estudos e pareceres, realizado como membro da Comissão de Finanças, destacando-se o parecer sobre a criação do Petróleo Brasileiro S/A. (N. da R.).*

\* \* \*

**I**NFELIZMENTE, não temos no Brasil um órgão que coordene, discipline e oriente o sistema bancário nacional. Embora a Superintendência da Moeda e do Crédito venha exercendo essas funções, necessita, todavia, de maior autoridade para controlar o sistema bancário privado, e, sobretudo, de normas específicas que só podem ser dadas através de leis. Assim, seria mais lógico, já que temos de alterar a S.U.M.O.C., criar logo o Banco Central, organismo existente em quase todos os países do mundo.

Além do Banco Central, urge que o Governo promova a criação de Bancos especializados, seja no financiamento da lavoura, da indústria, das exportações e das atividades comerciais, possibilitando uma política efetiva de estímulo a todas as atividades produtivas, pois, na situação atual, não podemos prever, ou mesmo fazer estimativas seguras do volume de crédito disponível para cada uma das atividades básicas da economia nacional.

O crescimento dos meios de pagamentos, isto é, da moeda em poder do público adicionada à moeda escritural, não tem concorrido para atender à demanda de numerário como atestam as altas taxas de juros cobradas por alguns estabelecimentos de crédito. O fenômeno aparentemente contraditório revela a falta de seleção nos empréstimos, que devem ser canalizados para setores produtivos a fim de que haja correspondência entre a expansão dos meios de pagamentos e o aumento da produção, o que determinaria, senão a baixa dos preços, pelo menos a sua estabilização.

Como marco inicial para normalização do sistema bancário nacional, há necessidade da criação do Banco Central. A primeira tentativa nesse



sentido foi feita pelo Governo Provisório do Presidente GETÚLIO VARGAS, quando em 1931, entregou ao técnico inglês Dr. OTTO NIEMEYER a reorganização das finanças brasileiras.

O relatório Niemeyer, expressando a necessidade da criação do Banco Central, salienta que «é quase desnecessário dizer que é este um assunto de maior importância para a vida econômica do Brasil e para maior segurança do equilíbrio orçamentário. A confiança no futuro do Brasil dependerá, em grande parte, da crença, no país ou fora dele, da estabilidade e eficiência do sistema monetário. É para suscitar e manter tal confiança que quase todos os países mais importantes do mundo adotaram o sistema de Banco Central de Reservas. A experiência em muitos países contribui para tornar incontestes os princípios gerais, aos quais um banco desta natureza deve se conformar. Não é suficiente possuir um banco central, necessário é que seja um banco central genuíno, dirigido exclusivamente pelas normas que lhes são peculiares, notadamente, com referência à natureza dos seus negócios, haveres líquidos, etc., e de nenhum modo um banco efetuando transações comerciais e cumprindo apenas algumas funções de um banco central».

O projeto do técnico inglês instituía um Banco Central, com capital inicial de sessenta milhões de cruzeiros, autônomo, com capital subscrito, metade pelos Bancos e metade pelo público. O Banco não deveria ter coparticipação do Estado e nem estar sujeito ao seu controle.

O tipo ortodoxo de banco central já está desaparecendo, preponderando, apenas, o tipo oficial. O próprio Banco da Inglaterra foi nacionalizado, desapropriando o Governo suas ações em 29 de outubro de 1945.

Os bons propósitos do financista contratado pelo Governo brasileiro não foram aceitos e o Brasil continuou sem o seu banco central, apesar de nova tentativa feita em 1937.

O assunto ficou arquivado até 1947, quando o Governo do Marechal EURICO GASPAR DUTRA enviou Mensagem ao Congresso Nacional propondo a criação do citado organismo controlador do crédito.

O projeto sofreu diversas alterações tendo recebido dois substitutivos, um da Comissão de Economia e outro da Comissão de Finanças.

Posteriormente, as duas Comissões aceitaram um substitutivo único, tendo como característica do Banco Central ser criado sob a forma de entidade de economia mista, cujo capital seria subscrito, 50% pela União, e 50% por todos os Bancos em funcionamento no país.

Objetivando solucionar definitivamente o assunto, em 1954, o Senador ALBERTO PASQUALINI apresentou o seu projeto de criação do Banco Central e que ainda se encontra em estudos nas Comissões técnicas do Senado Federal.

A proposição visa a uma radical transformação no sistema do crédito, partindo do princípio de que este envolve aspectos econômicos, monetários e sobretudo sociais.

Quanto às finalidades do crédito diz o Senador PASQUALINI que «é necessário distinguir o crédito que se destina a inversões, empreendimentos e atividades de caráter lucrativo, em sentido capitalista, e o crédito que não se



destina a finalidades dessa natureza. Os financiamentos de caráter não capitalista podem ser catalogados em três grupos: financiamentos aplicados em inversões reprodutivas do Poder Público; financiamentos aplicados à economia ou à produção não capitalista, assim considerada a dos pequenos agricultores ou produtores, bem como as respectivas organizações cooperativas; financiamentos de caráter social e assistencial, como os destinados aos trabalhadores para a aquisição da moradia, para as cooperativas de consumo e produção em geral, quando constituídas de trabalhadores e, de um modo geral para a criação de meios de bem-estar social».

Os postulados a que deve obedecer a organização do crédito são os seguintes:

- a) o juro socialmente não se justifica quando o financiamento não tem caráter lucrativo, no sentido capitalista;
- b) o Estado deve instituir um sistema que tenda para a redução crescente do juro, inclusive em relação às formas capitalistas de produzir, desde que se trate de produção essencial e de limitadas possibilidades lucrativas;
- c) o crédito deve ser acessível a todos que dêe efetivamente necessitem para realizar empreendimentos úteis à coletividade;
- d) o crédito deve ser distribuído de modo a estabelecer certa orientação nas inversões;
- e) o crédito deve ser submetido a uma disciplina central com o objetivo de evitar que se tumultue o processo econômico, prevenindo as crises cíclicas de inflação e depressão;
- f) é uma injustiça social financiar o desenvolvimento econômico através da inflação, isto é, à custa do salário dos trabalhadores;
- g) a racional distribuição e manipulação dos recursos monetários deve contribuir para assegurar a ocupação plena, a estabilidade do poder aquisitivo da moeda e, portanto, o equilíbrio econômico. O sistema central deve funcionar como mecanismo anticíclico.

Quanto aos recursos para o crédito, êsses devem provir:

- a) das disponibilidades monetárias existentes no mercado sob a forma de depósitos bancários ou sob outras formas. Essas disponibilidades representam, em grande parte, trabalho não remunerado, isto é, o que se confiscou dos trabalhadores através da inflação, o que lhes subtraiu através do lucro ou que lhes tirou através das contribuições previdenciais. Quando se diz que o uso da propriedade deve estar condicionado ao bem-estar social, o princípio deve também aplicar-se aos valores líquidos. É necessário, pois, que uma parte pelo menos das disponibilidades monetárias seja aplicada em sentido social. Determina, por isso, o projeto que até 20% dos depósitos bancários deverão ficar à disposição do Banco Central, o que será, além disso, uma forma de limitar a expansão da moeda bancária, de frear o crescimento dos meios de pagamentos, e, portanto, de conter a inflação;
- b) dos lucros e rendimentos capitalistas, além de certos limites, deve ser invertido de acordo com os interesses da coletividade e não segundo os interesses individuais do inversionista;



c) de todos os depósitos de entidades públicas e de 50% das reservas técnicas das instituições de previdência, das empresas de seguros e capitalização, que deverão ficar à disposição do Banco Central;

d) da receita líquida das sobretaxas de câmbio, enquanto perdurar o atual sistema e de outras fontes que forem criadas;

e) de emissão, sob determinadas condições.

A função do Banco Central, em articulação com outros bancos estatais criados no projeto, será, além do controle do sistema bancário privado, o de manter o equilíbrio econômico através de uma adequada distribuição e disciplina dos recursos monetários tendo em vista as finalidades econômicas e sociais do crédito, assegurando o desenvolvimento econômico do país, prevenindo o processo inflacionário e as depressões.

Os bancos especializados, em número de 4, serão os seguintes: Banco Nacional da Produção, Banco do Brasil que passará à condição de Banco do Estado, Banco de Investimentos Públicos e Banco de Crédito Social.

O Banco Nacional da Produção financiará as atividades agrícolas e industriais de caráter essencial e organizadas sob a forma capitalista. Financiará, na primeira fase, investimentos, a aquisição de meios de produção, de transporte, equipamentos, matérias-primas. Os recursos serão fornecidos pelo Banco Central, de acordo com um programa preestabelecido e uma ordem de prioridade. As taxas cobradas pelo Banco visarão apenas a cobertura das despesas de seguros, podendo ser diferenciais, conforme a necessidade social do empreendimento. Sendo líquidos os seus recursos poderá realizar financiamentos a longo prazo, com taxas reduzidas.

O Banco de Investimentos Públicos, destinados a financiar empreendimentos reprodutivos da União, dos Estados e Municípios e sociedades de economia mista, absorverá o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Os recursos serão fornecidos pelo Banco Central, de acordo com o programa preestabelecido e a situação conjuntural.

Os objetivos do Banco de Crédito Social serão triplices: financiar a aquisição da moradia aos trabalhadores; financiar os pequenos agricultores e produtores, especialmente através das respectivas organizações cooperativas; e financiar as cooperativas de consumo constituídas de trabalhadores.

O nosso principal estabelecimento de crédito passará à condição de Banco do Estado mediante a desapropriação das ações pertencentes a particulares. Operará então sob a orientação do Banco Central e a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial receberá do Banco Central recursos necessários e complementares para o cumprimento exato de suas finalidades.

Quanto ao Banco do Brasil, projeto idêntico já fôra apresentado em 1953, sob o número 3.945, pelo Deputado BILAC PINTO, que em seu artigo 1º desapropriava, por utilidade pública, todas as ações do referido Banco.

Prevê o projeto do ilustre Senador PASQUALINI no que concerne ao financiamento da construção de casas populares, uma articulação com os Estados e Municípios fornecendo-lhes os necessários recursos e outorgando-lhes a fiscalização dos empreendimentos. As taxas variarão de zero por cento a um limite estritamente necessário à cobertura das despesas e serão

sempre diferenciais, isto é, inversamente proporcionais aos salários dos beneficiários. Por essa forma, o juro é eliminado de financiamento de caráter social, tornando a casa própria acessível aos trabalhadores de baixos salários e aos pequenos agricultores.

Disciplina a proposição do enador ALBERTO PASQUALINI as emissões de papel moeda, que somente poderão realizar-se nos casos previstos. Idêntico procedimento é feito para os redescontos de títulos que só poderão ser admitidos quando representem aplicações produtivas.

Contém ainda o projeto uma série de disposições criando novas figuras penais para os casos de desvirtuamento do crédito, concedido por favoritismo ou sentido político ou pessoal.

Objetivando a desburocratização, determina o projeto que, para obtenção de empréstimos, serão sempre tidas, em princípio, como verdadeiras as declarações dos interessados.

A proposição que cria apenas o sistema bancário público sem se ocupar do privado, contém 120 artigos e a respectiva justificação compreende uma exposição geral e outra suplementar contendo o exame de certas questões, como a expansão da moeda bancária em função da reserva, o redesconto, a emissão e inflação, o imposto adicional de renda, desenvolvendo ainda considerações sobre o padrão de vida das classes operárias.



### *A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil: recursos, organização e funcionamento*

35

VICENTE FERRER CORREIA LIMA  
e  
TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

VENCIDA a fase inicial de estudos e levantamentos que se iniciara em 1892 com a Missão Cruls e prosseguira em 1948, com a Comissão Poli Coelho, foi nomeada, em 1953, a Comissão José Pessoa, com a finalidade de planejar a mudança da Capital Federal.

O problema essencial do custeio do empreendimento permanecia, porém, sem solução, e isso impedia que se passasse do terreno meramente teórico e especulativo para o das realizações práticas.

A solução desse importante problema foi proposta em mensagem que o Chefe do Poder Executivo dirigiu ao Congresso Nacional, em abril de 1953. Dessa mensagem resultou a Lei nº 2.874, a qual, em seu art. 2º, autorizou o Poder Executivo a constituir uma sociedade, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), com as seguintes atribuições:

1º) Planejamento e execução do serviço de localização, urbanização e construção da futura capital, diretamente ou através de órgão da administração federal, estadual e municipal, ou de empresas idôneas com as quais contratar;

2º) Aquisição, permuta, alienação, locação e arrendamento de imóveis na área do Distrito Federal, ou em qualquer parte do território nacional, pertinentes aos fins previstos nesta lei;

3º) Execução, mediante concessão de obras e serviços da competência federal, estadual ou municipal, relacionados com a nova capital;

4º) Prática de todos os mais atos concernentes aos objetivos sociais, previstos nos estatutos ou autorizados pelo Conselho Administrativo.

Houve da parte do legislador o propósito de conferir a tarefa da urbanização da nova capital do País a um órgão que, embora vinculado à administração federal, não tivesse, entretanto, feição burocrática, mas ao contrário pudesse gozar da flexibilidade de estrutura características das empresas privadas.

Que a NOVACAP não é uma repartição pública di-lo a própria Lei nº 2.874, seja diretamente, ao denominá-la de sociedade (art. 2º), seja indiretamente, ao conferir-lhe capacidade para executar, como concessionária,



serviços da competência da União, dos Estados e dos Municípios (alínea 3 do art. 3º). Fôsse ela um órgão da administração pública e não poderia constituir uma sociedade, visto que esta figura a lei reserva para as pessoas jurídicas de direito privado; nem poderia ser concessionária de serviço público, pois que isto seria incompatível com a natureza da concessão.

Segundo preceituam os arts. 9º e 11 da Lei nº 2.874, a NOVACAP tem um capital de quinhentos milhões de cruzeiros, dividido em quinhentas mil ações ordinárias nominativas no valor de mil cruzeiros cada uma, e pode emitir, além de obrigações ao portador (debêntures), títulos especiais que serão por ela recebidos com 10% de ágio para pagamentos dos terrenos urbanos de Brasília.

Dai a afirmação ainda hoje por muitos sustentada de que a NOVACAP é uma sociedade anônima. Em realidade, porém, não o é, apesar das fortes analogias que imprimem à citada afirmação um colorido de verdade.

A Lei nº 2.874 afastou qualquer dúvida a respeito, ao determinar (artigo 7º) que na organização da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil fôsssem observadas, no que coubesse, as normas da legislação das sociedades anônimas. De resto, não se compreenderia uma sociedade anônima que sem a autorização do Chefe do Poder Executivo não pudesse aceitar doação pura e simples de direitos e bens; que dependesse de autorização legislativa para alterar o seu sistema de administração; que tivesse de submeter sua gestão financeira ao exame do Tribunal de Contas.

Não tendo o propósito de criar uma repartição pública, o legislador evitou, entretanto, o extremo oposto e optou por um tipo de organismo fortemente vinculado à União, a qual lhe proporciona os recursos básicos, dá garantia às suas operações de crédito e tutela seu funcionamento.

Então seria, acaso, a NOVACAP uma entidade autárquica? Parece-nos que não; e, para assim concluir, não precisamos sequer confrontar os diferentes conceitos de autarquia com os princípios que imprimem à NOVACAP sua feição peculiar. Basta que fiquemos com a idéia de que, modernamente, só se consideram autarquias os órgãos que nas respectivas leis de criação ofrem expressamente classificados com tal.

Há quem sustente que a NOVACAP é uma *sociedade de economia mista*, idéia que nos parece aceitável, com algumas restrições.

Nas sociedades dêsse tipo conjugam-se recursos provenientes do erário público e capitais privados, em proporções que variam conforme o maior ou menor interesse do Estado em assumir o controle do empreendimento. O que caracteriza a sociedade de economia mista é, como dizem HAMEL e LAGARDE, a «co-gestão do Estado (ou de uma outra coletividade pública) e dos capitalistas privados».

Embora as fórmulas para constituições das sociedades de economia mista do tipo padrão sejam muitas e ensejem soluções as mais variadas, uma coisa é indispensável: a participação conjunta de fundos públicos e particulares na formação do capital social. Uns e outros se incorporam, de maneira definitiva, ao patrimônio da sociedade. Não basta, portanto, a participação transitória sob a forma de empréstimo ou de adiantamento remuneratório de utilidades ou de serviços futuros. Nada impede, porém, que, face à urgência do



empreendimento ou à dificuldade de obtenção de recursos, uma das partes integralize o capital, para ser, oportunamente, reembolsada do que tiver despendido além de sua quota obrigatória. A operação que em tal hipótese se verificar não constituirá um empréstimo à sociedade e os recursos que dela provierem incorporar-se-ão, em definitivo, ao capital social. O reembolso deverá ser feito não pela sociedade que nada deve ao adiantador, mas pela parte a quem cabia realizar a parcela de capital que foi adiantada.

O art. 10 da Lei nº 2.874 dispôs que o capital da NOVACAP seria integralmente subscrito pela União, mediante:

I — A incorporação dos estudos bens e direitos, integrantes do acervo da Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, de 1892, da Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal, criada pelo Decreto nº 32.976, de 8 de junho de 1953, e alterada pelo Decreto nº 38.281, de 9 de dezembro de 1955.

II — A transferência de toda a área do futuro Distrito Federal, pelo preço de custo, acrescido das despesas de desapropriação, à medida que fôr sendo adquirida pela União, excluídas as áreas reservadas ao uso comum de todos e ao uso especial da União.

III — A incorporação de outros bens móveis ou imóveis ou direitos pertencentes à União, resultantes ou não de desapropriações.

IV — A entrada, em dinheiro, da importância de Cr\$ 125.000.000,00 (cento e vinte e cinco milhões de cruzeiros) necessária às despesas de organização, instalação e início dos serviços da Companhia.

V — A entrada, em dinheiro, da importância de Cr\$ 195.000.000,00 (cento e noventa e cinco milhões de cruzeiros), posteriormente, quando fôr considerada necessária.

Como, porém, o limite da quota de capital reservada à União foi fixado num mínimo de 51% (§ 2º do cit. art. 10), as ações da NOVACAP correspondentes aos 49% restantes poderão ser adquiridas por *pessoas jurídicas de direito público interno, as quais, porém, ficam proibidas de aliená-las a não ser à própria União*.

Não se admite, portanto, a participação de dinheiro de particulares na constituição do capital da sociedade. O afluxo do numerário de fonte privada somente poderá verificar-se, através da aquisição de debêntures ou de títulos especiais, destinados, exclusivamente, à venda de terrenos de Brasília (Lei nº 2.874, art. 8º, parágrafo único).

Ora, o portador de debêntures tem, em relação à entidade que as emite, a posição de credor e não a de sócio, o mesmo podendo dizer dos portadores dos títulos especiais a que se refere a Lei nº 2.874. Uns e outros negociam com a sociedade, mas dela não fazem parte.

Não admitindo, como de fato não admite, a «co-gestão do Estado e dos capitalistas privados» a NOVACAP não é uma sociedade de economia mista do tipo-padrão. Como este, porém, não esgota todas as possibilidades da fórmula de constituição de grandes sociedades pelo Estado, visando à execução de certos programas especiais de obras públicas, nada impede que vejamos na NOVACAP uma sociedade de economia mista *sui generis*.

O *status* de sociedade *lhe* é conferido, expressamente, pela Lei nº 2.874 (art. 2º alínea *a*), como já tivemos ensejo de ver; o característico de *economia mista* decorre da composição de seu capital, o qual devendo pertencer à União numa percentagem mínima de 51% admite a participação de recursos fornecidos por pessoas jurídicas de direito público interno, até o máximo de 49%; e, finalmente, o qualificativo de *sui generis* exprime as peculiaridades que a afastam do tipo-padrão das sociedades de economia mista.

A co-gestão, no caso da NOVACAP, não será do Estado e dos capitalistas privados, mas do Estado e de pessoas jurídicas de direito público interno.

Estamos, pois, diante de uma entidade que não se pode classificar entre as pessoas jurídicas de direito privado, como as sociedades de economia mista em geral.

Para as tarefas de administração e fiscalização, a NOVACAP dispõe de um Conselho de Administração, uma Diretoria e um Conselho Fiscal, com mandato de cinco anos, cabendo ao Presidente da República a nomeação de seus integrantes. Um terço destes é escolhido de uma lista tripla de nomes indicados pelo partido oposicionista de maior expressão no Congresso Nacional.

Esse tipo de organização impõe às atividades da NOVACAP um sistema de controle extremamente severo, no qual intervêm, desde a formulação e aprovação dos planos de trabalho e de despesas, as forças políticas de oposição ao governo; e, na fase final, o Tribunal de Contas da União e o próprio Congresso Nacional.

Dispondo na Diretoria de dois assentos no Conselho de Administração e um no Conselho Fiscal, a oposição, se nem sempre pode fazer prevalecerem os seus pontos de vista, uma vez que as decisões são tomadas por maioria, participa, entretanto, da elaboração de todos os atos que importam em compromisso para a Companhia.

Além disso o simples debate que precede as resoluções desses órgãos colegiados e a publicidade que em torno dele se faz permite que a opinião pública se mantenha permanentemente informada de tudo e possa também ela exercer seu próprio controle sobre as atividades da Companhia.

Dentro do Conselho de Administração, que é composto de seis membros, a oposição tem dois representantes e, através deles, participa das decisões sobre planos de compra e venda, locação ou arrendamento de imóveis de propriedade da Companhia, e bem assim sobre as operações de crédito por ela negociadas.

Um dos Diretores da NOVACAP é indicado pelo maior partido político da corrente oposicionista, o que dá a esta o ensejo de participar do exercício da competência da Diretoria, à qual, na forma do art. 19 da Lei número 2.874, cabe:

- a) elaborar e propor ao Conselho de Administração as normas ou atos que devam ser por ele expedidos ou aprovados;
- b) apresentar ao Conselho de Administração relatórios, boletins, estatísticas e balancetes que *lhe* permitam acompanhar e fiscalizar as atividades da sociedade;



c) expedir os regulamentos dos diversos departamentos e serviços da Sociedade;

d) conceder férias e licenças aos Diretores;

e) exercer, dentro dos limites legais e estatutários, os poderes de administração da Companhia, não expressamente incluídos na competência dos outros órgãos da sociedade;

As atividades da NOVACAP estão, pois, sujeitas a três tipos de controle:

— o *contrôle político*, que é exercido pela oposição, através de sua presença nos principais órgãos de planejamento, comando e supervisão da Companhia (Art. 12, § 6º, da Lei nº 2.874); e pelo Congresso Nacional (Artigos, 6, parágrafo único, 16 e 20);

— o *contrôle jurídico-contábil*, a cargo do Tribunal de Contas, cujo pronunciamento é comunicado ao Congresso Nacional, a fim de que este adote a respeito as medidas que sua ação fiscalizadora entender convenientes (Art. 16); e

— o *contrôle administrativo*, da competência do Poder Executivo que o concretiza através da nomeação e substituição dos corpos dirigentes (Artigo 12), aprovação de certos atos (Art. 2º) ou revogação de outros (Artigo 21, letra b) e designação do representante da União na Assembléia Geral (Art. 25, parágrafo único); do Conselho de Administração que examina as propostas oriundas da Diretoria em todos os assuntos que envolvam interesses patrimoniais, aprova as normas gerais de contabilidade e inspeciona os serviços da Companhia visando à eficiência dos mesmos; do Conselho Fiscal, cujas atribuições na NOVACAP são as que lhe competem nas sociedades anônimas em geral (Art. 12, § 5º); e da Assembléia Geral (Artigo 24).

## *A Floresta e as Sêcas*

368.55

ATTILIO JOFFILY

**D**ERROTADO, contemplou a propriedade em ruínas e abandonou-a num último esforço, levando a mulher e os três filhos pequenos.

De vila a vila, de cidade a cidade, errando, aturdido, sem saber em que ponto se deveria fixar, nasce-lhe e morre-lhe uma filha na passagem de Fortaleza, quando a Televisão Tupi o encontrou e trouxe-o a êle e a família ao Rio de Janeiro, para ser homenageado no programa «Esta é a sua vida».

Apresentado aos telespectadores do Canal 6, via-se-lhe, no olhar indiferente, o conhecido estigma da sêca.

A História registra e descreve com todos os horrores o martírio dos habitantes famintos de uma cidade sitiada. Lutando contra a sêca, sofre o sertanejo a mesma angústia, a mesma extenuação, o mesmo desespero, a mesma agonia dos cercos célebres das guerras antigas.

Desde a Colônia, da Colônia ao Império, do Império à República, desde as providências metropolitanas à declaração de D. PEDRO II de que empenharia as jóias da coroa em benefício das vítimas de 1877, depois de mais de três séculos de calamidades periódicas no Brasil colônia, monarquista e republicano, caberia ao governo do Presidente JUSCELINO KUBITSCHEK a execução de um plano de obras de combate às sêcas capaz de neutralizar os efeitos das estiagens nordestinas.

Açudes de construção projetada há dezenas de anos, como o de Orós, o fabuloso manancial de Orós, que terá cerca de sessenta quilômetros de comprimento e volume de água maior que o da Baía da Guanabara, estarão concluídos até 1960, juntamente com as primeiras indústrias da chamada «Operação Nordeste».

No setor da açudagem, Orós, o Banabuiú, o Castanheiro e o Araras, este último de construção já terminada, represarão um volume d'água superior ao de todos os açudes construídos no Nordeste durante o Império e, na República, até o ano de 1955.

Em Pernambuco, na sêca de 1932, vimos em casa de numerosas e miserável família sertaneja, quando cuidava fugir do extermínio, arrumando mochilas, bisacos e matolões, um menino de uns dois anos, deitado de bruços, no chão, com um envoltório de pano grosso comprimindo-lhe o estômago.



Entendida nessa posição, o próprio corpinho mirrado protegendo-a da ânsia da fome, a pobre criança dormia profundamente. Na soleira da porta, uma cabra leiteira, de ubre murcho, caída exânime, animava êste quadro de cenas da sêca.

Eis o calvário secular dos oito Estados mártires da Federação.

A primeira sêca que as crônicas registraram, di-lo PEREIRA DA COSTA, o mais insigne dos historiadores do Nordeste, nos seus «Anais Pernambucanos», foi a de 1582. Iniciara-se o ciclo negro das estiagens nordestinas.

À aproximação do cataclismo, as populações, aterrorizadas e isoladas no recesso do sertão, ganhavam o litoral, distante centenas de quilômetros, em marchas forçadas como um «rush» trágico, «morrendo pelos caminhos à fome, e pelas matas, muitas mulheres, meninos e gente mais fraca».

IRENÊO JOFFILY, nas suas «Notas sôbre a Paraíba», publicadas em 1892, antevendo uma derivação do S. Francisco para os vales do Piranhas e Jaguaribe, apontando o valor do aproveitamento dos boqueirões da Borborema, mostrando a necessidade da criação de um serviço especial de açudes para seu Estado, alonga-se em considerações judiciosas sôbre a devastação das matas e a sua influência na calamidade das sêcas.

Citando os altaneiros jatobás, pitiás, louros, feijós e outras árvores frondosas que circundavam a antiga povoação de Pocinhos, hoje um dos municípios mais secos do agreste paraibano, assim conclui o historiôgrafo de Campina Grande: «Havia pois no solo uma certa frescura; do contrário não se dariam bem ali aquelas espécies vegetais. Depois essas árvores foram pouco a pouco destruídas, ficando, afinal, completamente descobertas as imensas rochas que, recebendo diretamente os raios solares, refletem-nos poderosamente nos terrenos adjacentes; e o resultado foi e é que essa povoação tornou-se tão diferente de clima, que ainda nos invernos regulares conta com poucas chuvas». «No Ceará», escreve o senador POMPEU, «é fato constantemente observado que nas regiões ou tratos de terrenos mais secos e rochosos da província é onde chove mais tarde e menos».

Concluíamos êstes comentários, quando deparamos no «Correio da Manhã», de 27 de julho último, a notícia sob a epígrafe: «Navarro Sampaio e o problema florestal». Em entrevista ao grande jornal, que vem desenvolvendo meritória campanha em prol do reflorestamento, o engenheiro-agrônomo ARMANDO NAVARRO SAMPAIO declarou que «A derrubada das matas em nada influi para criar ou aumentar a sêca em parte alguma do mundo», e que «As florestas têm pouca ou nenhuma influência sôbre a precipitação».

Aceita a tese do ilustre diretor do Serviço Florestal da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, estaria deformado o plano do conjunto das Obras contra as sêcas, numa das suas partes mais essenciais — o reflorestamento. A continuidade desses serviços, verbas seriam negadas ao reflorestamento do Nordeste em pareceres firmados nos conceitos da maior autoridade do País em silvicultura.

Não temos estudos profissionais para opor contradita às afirmações do engenheiro-agrônomo NAVARRO SAMPAIO, nem passaremos do calçado. Contradita, quem a opõe, formalmente, é próprio entrevistado do «Correio da Manhã», quando acrescentou à sua entrevista que «As raízes das árvores



das matas servem de drenos para condução das águas das chuvas às camadas mais profundas do solo, dirigindo-se até aos vales onde vão alimentar as nascentes», e que «Presta a floresta serviços inestimáveis como elemento controlador do regime das águas dos rios».

Nestas palavras retificadoras, o eminente engenheiro agrônomo reconhece e expressa o valor da floresta como anteparo poderoso ao flagelo das secas nordestinas.

Riachos e ribeiros inumeráveis correram perenes em todo o Nordeste até o dia em que, destruídas as matas que lhes alimentavam as nascentes, desapareceram-lhes as águas e integraram-se à desolação da paisagem sertaneja.

Se «A derrubada das matas em nada influi para criar ou aumentar a seca em parte alguma do mundo», e, se «As florestas têm pouca ou nenhuma influência sobre a precipitação», certamente esses riachos e ribeiros teriam se mantido.

Entretanto, o que se viu foi o contrário. Sem o concurso das árvores que lhes guarneciam as cabeceiras, estancaram-se e confundiram-se-lhes os leitos secos com a aridez das terras vizinhas.

As «Notas sobre a Paraíba» registram os nomes e os municípios de vários desses riachos e ribeiros de águas cortadas à destruição das matas que lhes cobriam as fontes:

«O ribeiro Goiacu (município de Catolé do Rocha) já foi perene, hoje corre somente durante os invernos abundantes, o que foi motivado pela derrubada da mata que cobria o olho d'água donde sai».

A este respeito, referindo-se à seca de 1853, PEREIRA DA COSTA menciona nos seus «Anais» um ofício em que o gabinete do Império pedia ao Governo de Pernambuco informações sobre as causas das secas repetidas que assolavam aquela região.

Particularizando o que responderam sobre o assunto as Câmaras Municipais de Caruaru, Nazaré, Bonito, Bezerros, Gravatá, Brejo, Boa Vista, Flores, Cimbres e Tacaratu, conclui o autor do trabalho sobre a elaboração de um Código Florestal, apresentado à Conferência Açucareira do Recife, em 1905, dizendo que as aludidas Câmaras «foram unânimes em manifestar como as suas causas eficientes a derrubada e fogo das matas, principalmente às margens dos rios, pedindo como meio de remediá-las a construção de açudes e o plantio de grandes árvores nas situações devastadas, e muito particularmente às margens dos rios e ribeiros e cabeceiras das fontes».

Sobre os serviços inestimáveis da floresta como «elemento controlador do regime das águas dos rios», revela ainda o mesmo autor trechos de um relatório do engenheiro Luís LEGER WAUTHIER, apresentado ao Governo de Pernambuco, em 1841, dos quais, por mais expressivo, transcrevemos o seguinte:

«À falta de matas às margens do Capibaribe e Ipojuca, vem a escassez desses rios pelo verão e as grandes cheias que sofrem pelo inverno; e que pelas mesmas se originam, mais generalizadas, nesta e nas províncias limítrofes, as grandes e repetidas secas que assolam esta parte do país.»



Quem lê os «Anais Pernambucanos», essa obra monumental, de 12 volumes, de cerca de 500 páginas cada um, cuja publicação, já no 6.º tomo, vem sendo feita por iniciativa do Governo de Pernambuco, verifica que o ciclo das sêcas coincide com o das derrubadas.

Decorridos 27 anos da sêca de 1522, uma carta régia de 1609 proibia o corte de árvores «porquanto em algumas capitanias havia muita falta de lenha e madeiras e pelo tempo adiante haveria muito maior».

No Nordeste, a destruição das florestas em tudo aparece criando ou aumentando a sêca.

Os «Anais Pernambucanos» consignam uma infinidade de decretos e alvarás proibitivos da devastação das matas.

À continuação das derrubadas, a carta régia de 17 de março de 1796 criava uma nova magistratura no Brasil com o título de «Juiz conservador das Matas», «para cuja incumbência teve um regimento especial».

Malogradas tôdas essas providências na ação intangível dos derrubadores, na ação aniquiladora do fogo e do machado abrindo clareiras na mata densa, foi-se ampliando a área das secas nesse delito dos séculos, até abranger as proporções colossais dos nossos dias.

Que os bispos e vigários do Nordeste, com a sua autoridade moral, força espiritual e poder moderador às tradicionais lutas políticas e de famílias dessa região das sêcas, se não omitam à campanha do reflorestamento, que se desenvolve em todo o País sob os auspícios do Ministério da Agricultura.

Que o nosso admirável Dom HELDER CÂMARA, nordestino cearense, dê uma palavra sobre o assunto.

Que êsses bispos e vigários promovam por todos os meios de que são capazes, através de Foros Econômicos e Sociais, instalados permanentemente em cada município, um passo notável à vitória do Municipalismo Brasileiro, o reflorestamento das cabeceiras das fontes de tôdas as cidades, vilas e distritos das suas dioceses e paróquias, e, que, em todo quintal dessas cidades, vilas e distritos, se plante um jatobá ou uma aroeira, um pitia ou um carabeira, um loureiro ou uma sicupira, uma árvore qualquer de grande porte.

### *Nomenclatura e Terminologia da Documentação*

002.001

FENELON SILVA

A história da Documentação que, na verdade, é a história da Bibliografia, nasceu nos meados do século XIX, quando foi sentida pelos cientistas a necessidade de se organizar internacionalmente a bibliografia nacional em outras bases que não fôsse apenas a de autores, único instrumento até então usado.

Assim é que em 1867 começou a aparecer o *Catalogue of Scientific Papers* em ordem alfabética por autor, organizado pela Royal Society of London em 1858. Com o objetivo de organizar um catálogo universal por assunto, PAU OTLET e HEYRI LA FONTAINE fundaram, em Bruxelas, em 1893, o *Office Internatinoal de Bibliographie*.

Desde então vem a Bibliografia tomando corpo e outros ramos da Documentação vêm sendo criados para já se ter hoje definitivamente incorporada nas ciências sociais, o seu mais novo ramo — o da Documentologia.

Pouca coisa se conhece do problema de nomenclatura da Documentação; êste não é problema básico do bibliotecário, do arquivista, do documentarista enfim, mas já é tempo de os estudiosos saberem mais quais os melhores termos a serem usados na sua especialidade, a fim de evitar o uso de referências cruzadas para chegar a uma definição ou conceito exatos do fim a que se deseje atingir.

A Documentologia como ciência que estuda, organiza e administra o documento já tem a sua nomenclatura própria que na ordem de precedência de umas para com as outras, compõe-se de:

- 1º) Arquivologia — ciência dos arquivos.
- 2º) Iconografia — ciência das imagens produzidas pela pintura, escultura e outras artes plásticas.
- 3º) Bibliografia — ciência dos livros, compreendendo:
  - a) Biblioteccnia;
  - b) Bibliografia;
  - c) Biblioteconomia;
  - d) Bibliotecografia;
  - e) História do livro.
- 4º) Museologia.
- 5º) Paleografia.



- 6º) Epigrafia.
- 7º) Arqueologia.
- 8º) Numismática.
- 9º) Sigilografia.
- 10º) Relacionomia, relacionômica, relaciologia — ciência das relações humanas.

É muito difícil ainda escolherem-se os termos exatos para as partes constitutivas da técnica documentária; JAMES D. MACK e ROBERT S. TAYLOR, usando como fontes de referência o *First Glossary of Programming Terminology*, *The Nomenclature of Information Theory*, *A New English Dictionary on Historical Principles*, *Glossary on Current Terminology*, *New International Dictionary of the English Language* e outras poucas publicações especializadas, partindo do que é comum aos problemas de Documentação e tomando por base seres humanos que se comunica me adotando formas simbólicas convencionais, tentaram estabelecer o significado da notação daquelas formas e organizaram um sistema de que extraíram-se e adaptaram-se à Terminologia Brasileira de Documentação, os seguintes termos: (1)

*Abstract* — Sumário ou resumo de uma publicação ou artigo. *Abstract Informativo*, aquele que resume todos os argumentos importantes, dados e conclusões. *Abstract Indicativo*, o que permite ao pesquisador saber se deve ou não fazer referência ao original.

*Acesso (Access)* — Maneira de encontrar a informação através de qualquer tipo de arquivamento; índices, catálogos, bibliografias, computadores eletrônicos.

*Análise (Analysis)* — Determinação exata dos elementos ou componentes de qualquer coisa complexa; *Análise de Conteúdo (Content Analysis)*, técnica de pesquisa com a finalidade de descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo de comunicação expresso.

*Arquivamento, Arquivo, Memória, Registro (Storage)* — Unidade que retém ou arquiva os itens de informação; qualquer mecanismo no qual as informações possam ser introduzidas, retidas e retiradas mais tarde.

*Arranjo (Array)* — Estabelecimento ao extremo de subclasses coordenadas, mutuamente exclusivas de uma classe, ao qual se chega pela sua divisão baseando-se em uma característica.

*Bibliografia (Bibliography)* — Técnica de produção esquemática de manuscritos ou materiais impressos; *Bibliografia Analítica*, trata da organização do conhecimento contido na literatura, mais do que a descrição do formato; é a que agrega a essa simples descrição, pormenores sobre o conteúdo, utilizando para isso os índices, prólogos, estudos preliminares etc.; *Bibliografia Crítica*, a que inclui juízos, às vezes próprios do autor, às vezes, tomados de outras fontes que se citam para dar maior solidez à própria compilação; *Bibliografia Descritiva*, a que só consigna os dados essenciais

---

(1) J. H., KENT, ALLEN e PERRY, JAMES W. — *Documentation in action* — New York, Reinhold Publishing Co., 1956, pp. 15-26.



de cada obra, quer dizer, que faz sua descrição material em forma resumida, sem considerar seu conteúdo; a que registra autor, título, notas tipográficas e bibliográficas.

*Catálogo (Catalog)* — Obra de referência mostrando a localização e disponibilidade de publicações como unidades completas.

*Classe (Class)* — Qualquer termo, numa sequência classificada; grupo de entidades partilhando a mesma característica.

*Classificação (Classification)* — Arranjo ordenado em termos desenvolvidos numa divisão lógica de um assunto, tomando em consideração uma série de características. Em sentido lato, significa qualquer forma de arranjo sistemático de assuntos. Em sentido ainda mais extenso, significa uma linguagem artificial de números ordinais destinados a mecanizar este arranjo. *Classificação Analítico-Sintética (Analytic-Synthetic Classification)*, classificação que representa um assunto analisado nos seus elementos constituintes fundamentais e sintetizado num símbolo de classe para um assunto fora desses elementos, ligado por símbolos apropriados de conexão. *Classificação por Assunto (Subject Classification)*, técnica de arquivar ou arranjar unidades de conhecimento por meio de formas simbólicas sob cabeçalhos, os quais denotam a relação lógica de um número de tais unidades.

*Classificar* — Arranjar assuntos de acordo com um esquema existente de classificação.

*Codificação Alfabética (Alphanetic Coding)* — Sistema de abreviações usado na preparação de informações a serem colocadas na máquina, informações essas que poderão não apenas ser relatadas em números, mas também em letras e palavras: NY=New York; Wa=Washington; Pi=Piauí; SP=São Paulo.

*Código (Code)* — Qualquer sistema de símbolos no processo de comunicação; particularmente, sistema que permite abreviação ou qualquer outra vantagem desejável sobre a linguagem comum ou expressão numérica. *Código de Sequência (Sequence Code)*, códigos de cartões perfurados baseados nos princípios de atribuição de significado a uma combinação de perfurações grupadas de tal maneira que os cartões possam ser sorteados numa sequência predeterminada com um mínimo de esforço.

*Computador (Computer)* — Máquina capaz de calcular, ou de computar, que realiza sequências de operações racionadas, principalmente operações aritméticas e lógicas; em sentido mais geral, qualquer mecanismo que seja capaz de aceitar informações, aplicar processos definidos de raciocínio à informação e fornecer os resultados destes processos.

*Constituinte (Constituent)* — Parte que pode ser separada do seu todo sem perda de identidade.

*Dado (Datum)* — Dado conhecido ou tido como certo; algo conhecido ou considerado como fato e tomado e como base de raciocínio ou cálculo; suposição ou premissa da qual são deduzidas inferências.

*Divulgação (Dissemination)* — Fornecimento ou distribuição de informação, principalmente de um ponto de reunião ou arquivamento (biblioteca, serviço de documentação, computador); pessoa ou organização ocupada em atividade intelectual.



*Documentação (Documentation)* — Reunião de técnicas necessárias à apresentação ordenada, organização e comunicação de conhecimentos especializados registrados de maneira a proporcionar a máxima acessibilidade e utilidade em relação à informação contida; coleção e conservação, classificação e seleção, disseminação e utilização de toda informação; complexo de atividades necessárias à comunicação de informações especializadas, incluindo a preparação, a coleção, a análise, a organização e a distribuição de registros gráficos do conhecimento humano (MORTIMER TAUBE); arte de colecionar, classificar e tornar imediatamente acessíveis os registros de todos os tipos de atividades intelectuais (SAMUEL BRADFORD).

*Documentar* — Reunir, classificar e distribuir documentos de todo o gênero em todos os domínios da atividade humana; documentos de todo o gênero não inclui apenas reproduções gráficas, tais como livros, artigos de periódicos, recortes de jornais, relatórios de pesquisas, fotografias, filmes, microcópias, mas também se refere aos novos métodos mecânicos de registro do conhecimento, como cartões perfurados e gravações em disco, filme ou fio.

*Documento (Document)* — Qualquer matéria impressa ou manuscrita que fornece evidência ou informação sobre qualquer assunto.

*Documentologia* — Estudo dos melhores métodos para o estabelecimento dos documentos iniciais; pesquisa dos fatos, das idéias, dos assuntos, dos documentos, dos serviços de documentação; coleta de documentos, sua conservação e classificação; produção de documentos novos ou derivados; utilização de documentos iniciais e novos; coordenação dos trabalhos e dos organismos; sistematização das técnicas, dos métodos, das doutrinas; organização das redes nacionais e internacional da Documentação (SUZANNE BRIET).

*Dois Pontos (Colon)* — Artificio na CDU (UDC) para ligar termos de classes correlatas. Na Classificação dos dois pontos (Rangahnatan), *colon classification* (CC) usado para separar sucessivos.

*Elementos Semânticos (Semantic Elements)* — Elementos de significado independentemente simbolizados, nos quais o cabeçalho do assunto pode ser dividido. A combinação de tais elementos é o *agregado semântico*.

*Fatores Semânticos (Semantic Factors)* — Conceitos genéricos usados para indicar importantes aspectos de significação de termos de natureza mais específica; o termo específico *termômetro*, por exemplo, pode ser relacionado com três fatores semânticos: *temperatura, medida, aparelho*.

*Indexação Coordenada (Coordinate Indexing)* — Sistema de indexação no qual assuntos específicos são representados pela reunião de termos elementares.

*Índice (Index)* — Lista de nomes ou assuntos arranjada sistematicamente, ocorrente em um ou em um grupo de documentos, com a indicação dos lugares nos quais ocorrem; estágio da análise de informação, no sentido que ela tenta avaliar o conteúdo, finalidade de importância de uma publicação dada; *índice anotado* aproxima-se a um *abstract*. *Índice bibliográfico*, destinado a fornecer dados verificados e traçados. *Índice de assuntos*, revela as relações entre assuntos pela análise de um campo dado de conhecimentos

para termos elementares, ordenando-os então sistematicamente e sintetizando assunto pela combinação dêste termos.

*Informação (Information)* — Conhecimento concernente a um determinado fato, assunto ou acontecimento em qualquer forma comunicável; teoricamente, informação é a medida do inesperado da mensagem; neste sentido, a informação não tem relação com o significado semântico da mensagem; operacionalmente, informação é aquilo que acrescenta ou muda a representação do que é conhecido ou tido como conhecido.

*Mensagem (Message)* — Grupo de palavras, variáveis em extensão, transportadas como uma unidade.

*Processador de dados (Data processor)* — Máquina destinada ao manuseio de informações numa sequência de operações racionais.

*Publicação (Publication)* — Ato de registrar informações numa forma destinada à distribuição.

*Relação Analítica (Analytic Relationship)* — Relação existente entre conceitos e termos correspondentes, em virtude da sua definição e finalidade de seu significado.

*Relacionomia, relacionômica, relaciologia (Public Relations)* — Estudo dos métodos das relações humanas no trabalho; relações públicas; pesquisa, coordenação, sistematização das técnicas, dos métodos, das doutrinas relacionômicas; organização de serviços nacionais e internacional das relações públicas.

*Reobtenção (Retrieval)* — Processo de localização e seleção de dados importantes à informação dada.

*Retrieval (Reobtenção)* — Processo de localização e seleção de dados importantes à informação dada.

*Semântica (Semantic)* — Teoria que estuda sinais e símbolos em todas as suas significações; teoria que trata das relações entre as expressões da linguagem ou sinais e os objetos a que eles se referem; em sentido mais limitado, teoria de referência que trata especialmente da notação, extensão, nomenclatura, verdade.

*Serviço de Abstracting (Abstracting Service)* — Processo de produção regular de *abstracts* de um assunto específico ou grupo de assuntos; serviço que produz os *abstracts*. Brasil: serviço de bibliografia.

*Storage (Armazenagem, Arquivamento, Registro)* — Unidade que retém ou arquiva os itens de informação; qualquer mecanismo no qual as informações possam ser introduzidas, retidas e retiradas mais tarde.

*Tópico (Facet)* — Totalidade de subclasses de uma classe básica derivada do uso de um simples encadeamento de características.

*Umbral (Umbral)* — Cabeçalho que é intimamente relevante ao assunto em questão.



# *Problemas atuais da Documentação e sua Importância para a Bibliografia das Ciências Sociais*

002:3

BARBARA KYLE

Tradução de MARIA AMELIA PORTO MIGUEL

## INTRODUÇÃO

Em maio de 1956 o «Bureau of Unesco's International Advisory Committee on Bibliography» reuniu-se com o objetivo de estudar as propostas apresentadas pelo «Executive Board» da NESCO, no sentido de que a Comissão dedicasse maior atenção ao desenvolvimento das chamadas «técnicas revolucionárias» no campo da bibliografia e da documentação. (\*)

Ficou decidido que, como primeira etapa de um programa a longo prazo (conferências, pesquisas, experiências e publicações) deveria ser feito um esforço para despertar o interesse, não apenas entre bibliotecários e documentaristas, mas também, e até mesmo sob certos aspectos dando-se maior ênfase, entre as pessoas que delas se utilizam. Com esse objetivo seria promovido um estudo geral da questão das «técnicas revolucionárias», ou, como decidiu o «Bureau» que fossem chamadas — dos «novos métodos e técnicas da difusão do conhecimento».

Embora a experiência tenha provado que esses novos métodos e técnicas tiveram seu maior desenvolvimento a serviço das ciências exatas e da tecnologia, e que o maior interesse demonstrado pelo público, sem dúvida alguma, nesses campos, foi observado pelo «Bureau» que havia grandes possibilidades de serem empregados no domínio das ciências sociais e, em escala menor, no das humanidades.

Atendendo a uma recomendação do «Bureau», o Diretor-Geral da UNESCO encarregou o Dr. HERBERT COBLANS, Chefe do Scientific

---

(\*) O «Bureau of the International Advisory Committee on Bibliography» é um pequeno órgão composto de três membros (M. JULIAN CAIN, DR. BRUMMEL e MR. F. C. FRANCIS) que foi acrescido, para essa discussão, dos Presidentes da I.F.L.A. (*International Federation of Library Associations/ Federação Internacional das Associações de Bibliotecários*) e da F.I.D. (*Fédération Internationale de Documentation/ Federação Internacional de Documentação*), respectivamente, DR. BOURGEOIS e DR. KING; do Secretário Geral do «International Committee on Social Sciences Documentation/ Comissão Internacional para a Documentação das Ciências Sociais», DR. MEYRIAT; e do Professor HENRI LANGIER, delegado francês do «Executive Board» que foi particularmente ativo levantando o assunto em questão.

Information Service of the European Organization for Nuclear Research (Genebra), e a Srta. BARBARA KYLE (incumbida, na ocasião de realizar um estudo minucioso e a longo prazo da documentação das ciências sociais) de colaborarem na realização de tal estudo. Coube ao Dr. COBLANS a responsabilidade da apresentação final do trabalho solicitado (publicado no *Unesco Bulletin for Libraries*, vol. XI, n.º 7, July 1957). (1) Por força, entretanto, dos estudos empreendidos (cujas idéias principais foram, todavia, incorporadas ao trabalho do Dr. COBLAN), a Srta. BARBARA KYLE realizou um trabalho importante e minucioso, especificamente relacionado com as ciências sociais.

Uma vez que a UNESCO está publicando o trabalho do Dr. COBLANS, divulgando-o mundialmente através do *Unesco Bulletin for Libraries*, a FID se oferece para publicar o da Sta. KYLE na *Revue de la Documentation / Review of Documentation* a fim de que lhe seja proporcionada uma difusão igualmente ampla.

Cumprе notar que o trabalho da Sta. KYLE não representa nenhum ponto de vista oficial da UNESCO. Foi elaborado como um trabalho de pesquisa e é como tal que, tanto a UNESCO quanto a FID, têm o prazer de apresentá-lo.

#### 1. QUANTIDADE, DISPERSÃO E OBJETIVOS DA BIBLIOGRAFIA NO CAMPO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Tem sido realizada nestes últimos anos uma série de estudos sobre a dispersão de assuntos e títulos, que vieram confirmar uma verdade já descoberta por todos aqueles que são capazes de observação e raciocínio: que a bibliografia mais expressiva referente a uma ciência nova ou a uma matéria de caráter interdisciplinar é esparsamente divulgada por meio de um grande número de revistas, ao contrário da relativa a uma ciência já amplamente desenvolvida ou a de um pequeno, mas bem determinado setor, com seus periódicos especializados já tradicionais. O cientista social ressentе-se enormemente dessa desvantagem. Ele é obrigado a pesquisar não somente a literatura de sua especialização, mas ainda a de várias outras disciplinas incluídas nas ciências sociais, além das que, pertencendo ao campo das ciências naturais e ao da tecnologia relacionam-se, contudo, periféricamente, ao seu assunto (como é o caso, por exemplo, da genética e da medicina). Talvez lhe seja ainda necessário incluir, em suas leituras, os periódicos gerais e até mesmo a imprensa diária. E haverá casos em que, além da literatura científica relatando as pesquisas de seus colegas, ser-lhe-á preciso obter uma quantidade de leituras básicas que constituirão, freqüentemente, seus dados elementares. (Por exemplo, o folclore para um antropologista; textos de tratados e de constituições para o cientista político; arquivos de negócios e transações comerciais, orçamentos e investimentos para os economistas, dados autobiográficos para o psicólogo).

Assim, a literatura de utilidade para o cientista social é, potencialmente, muito extensa, variada e por demais dispersa entre uma imensa e heterogênea massa de material documentário.

---

(1) N.T. — Cuja tradução foi publicada na *Revista do Serviço Público*, vol. 78, ns. 1-2, 3 (jan.-fev. março) 1958, pp. 55-84.



## 2. TERMINOLOGIA E DISPERSÃO CONCEITUAL

Em todos os estudos recentes sobre os vários problemas suscitados pela crivagem informativa, particularmente sobre os que implicam considerações à utilização dos modernos aparelhos mecânicos, tem sido grandemente acentuada a importância da eliminação, em qualquer domínio, dos termos sinônimos e indefinidos. Uma vez mais encontra-se o cientista social numa posição difícil. Já se firmaram os axiomas de que «a maturidade de um determinado campo do conhecimento, reflete-se no grau de normalização de sua nomenclatura» [1] e de que «unicamente nas ciências das matérias inanimadas foi definido um número razoavelmente adequado de conceitos fundamentais» [2].

O que se torna imprescindível às ciências sociais é «um exame minucioso das relações entre os diversos vocabulários e, entre as configurações conceituais aparentemente não relacionadas entre si, que as diferentes ciências do comportamento humano tenham considerado úteis para a análise do que constitui o problema a todos comum: isto é, o comportamento de grupos sociais e de indivíduos que, como membros de entidades sociais maiores, reagem às situações específicas em que se encontram» [3].

2.1 — Necessitamos pesquisar, portanto, até que ponto as técnicas modernas dependem da normalização dos termos; quais as probabilidades que têm as ciências sociais, num futuro próximo, de estabelecerem tal normalização; e, se forem desanimadoras as respostas a essas perguntas, descobrir quais as alternativas possíveis.

2.2 — O pesquisadores sociais não somente se ressentem da imprecisão dos termos, como empregam um vocabulário muito extenso por causa de seus numerosos campos de interesse. Darei portanto uma certa ênfase não só à «dispersão conceitual», mas igualmente à «dispersão da bibliografia sobre o assunto».

## 3. ELEMENTOS BÁSICOS E MATERIAL PARA ESTUDO

O pesquisador social participa, com o astrônomo, da mesma dificuldade de não poder trazer para o laboratório os objetos de seus estudos: homens, mulheres e crianças. Para ele torna-se impossível encontrar uma «população» equivalente em suas unidades e ambiência a outra «população», a fim de obter maiores dados com os quais pudesse confrontar suas hipóteses. Ele é, portanto, mais dependente do que seu irmão de ciência quanto aos dados recolhidos por seus antecessores, quer num passado mais distante quanto no mais recente.

3.1 — Por exemplo, se for realizado um inquérito em Manchester, por métodos estritamente científicos, e várias características da população forem anotadas em fichas perfuradas, não somente o relatório estrito baseado nesses dados será de interesse para outros pesquisadores, como também serão de interesse esses próprios elementos básicos, os próprios dados. Além disso, se bem que provavelmente seja um pesquisador do mesmo setor que se

interessará pelo relatório, pode acontecer que pesquisadores de outros campos achem útil possuir cópias das fichas perfuradas. Mas, para muitos deles, será uma alternativa impraticável ou impossível, realizar uma visita a Manchester ou a outra cidade inglesa industrial, semelhante. E ainda que fôsse possível tal alternativa, a mutabilidade dos seres humanos e de sua ambiência, mesmo a intervalos muito curtos de tempo, ocasionaria um registro de dados diferentes, nessa segunda coleta, apesar de todo o controle sobre os métodos adotados em ambas as vezes.

A «igualdade de circunstâncias» é um ideal difícil de ser realizado em pesquisas sociais; por esse motivo, o conjunto dos dados obtidos por um pesquisador poderia ser infinitamente mais precioso do que ele imagina, se estivessem normalizados e pudessem ser colocados à disposição dos interessados. Uma pesquisa nesse assunto é, naturalmente, um problema primordial para o especialista do assunto.

#### 4. O CÍRCULO VICIOSO

Todo o problema da difusão do conhecimento, do controle bibliográfico e da crivagem informativa pode ser descrito numa série de «lugares-comuns» que exprimem a situação atual:

a) Há muita coisa escrita e/ou publicada atualmente, de maneira que mesmo o especialista é incapaz de manter-se em dia com a soma de conhecimentos em seu próprio setor;

b) se quisermos resolver essa questão delimitando continuamente o campo do especialista a fim de que possa estar sempre atualizado com sua própria literatura, a conseqüente fragmentação do conhecimento e afastamento dos pesquisadores dos contatos com os demais aspectos, provocariam um efeito desastroso sobre a pesquisa e suas aplicações;

c) impõe-se, portanto, uma seleção analítica da enorme massa bibliográfica disponível;

d) mas, ninguém pode analisar convenientemente tal bibliografia a não ser o próprio especialista;

e) e como há muita coisa escrita... ver o item a).

4.1 — *Em que pontos poderia ser quebrado esse círculo?* — Parece que há apenas uma solução básica: modificar a proporção entre o número de especialistas e a quantidade da bibliografia concernente ao seu setor; seja aumentando o número dos primeiros, seja diminuindo a quantidade da última, ou uma combinação de ambas as coisas.

Uma solução viável seria preparar como documentaristas um número sempre renovado de especialistas do assunto. Tal especialização dentro da profissão constituiria um voto de abstinência à erudição criadora. Mas esta não será, talvez, a solução mais econômica nem a que conduza à perfeição as condições da pesquisa. Torna-se necessária, portanto, a consideração de outras soluções para cada categoria de literatura, embora conservando em mente esta possibilidade. Tais soluções poderiam ser, por exemplo, um melhor aproveitamento dos especialistas existentes, coordenando para isso seus trabalhos num sistema cooperativo, evitando dessa forma o desperdício e a duplicação.



## 5. A BIBLIOGRAFIA FORNECIDA PELOS PERIÓDICOS

O especialista ávido, ansioso por ter notícia de todos os artigos de sua especialidade através da literatura mundial dos periódicos, é uma figura tão conhecida (possivelmente inventada pelos documentaristas), quanto a do comentarista armado de bibliografias internacionais, periódicos de análises, fichas perfuradas, agulhas seletoras e outros tipos de seletores de informações, mais ou menos rápidos. O especialista simplesmente apavorado diante de todo esse aparato, (\*) solicita uma seleção dos artigos mais importantes. O que deve ser feito?

É quase impossível fazer-se qualquer sugestão original para a solução deste problema.

5.1 — Alguém poderia, talvez, ser radical sugerindo a abolição pura e simples dos periódicos (em lugar de uma racionalização dos mesmos) como veículos da difusão de pesquisas. Se cada pesquisador tivesse que depositar um certo número de exemplares de seus trabalhos em determinados centros nacionais e internacionais, as revistas poderiam ser utilizadas apenas para recreação e informações de nível estudantil. Tais revistas subsistiriam ou não conforme o apoio que fôsem capazes de conseguir diretamente do público. Nos centros de documentação os especialistas fariam a triagem, avaliariam e classificariam os relatórios de pesquisas recebidos, e possibilitariam a obtenção de resumos analíticos (também traduções e fotocópias quando solicitadas) para os demais especialistas que estivessem interessados. Sugestões como estas foram feitas por R. ELSDON-DEW [6] e S. VELINSKY [7]).

5.11 — Antes de empreender-se qualquer tentativa séria para pôr-se em prática algumas dessas sugestões, torna-se essencial determinar se, de fato, os «minutos do cientista» seriam economizados por tais arranjos e até que ponto sua necessidade de compulsar o material seria satisfeita.

Não sabemos mesmo, sequer, se compulsar por meio de agulhas seletoras, em lugar de o fazer nas estantes de livre acesso — o que significa um afastamento da pessoa da realidade física do material — será psicologicamente aceitável para os pesquisadores. Está claro que, se a seleção por meio de fichas perfuradas e sua veiculação através de microfichas hão de tornar-se «a ordem do dia» não só os estudantes mas até mesmo as crianças terão que ficar familiarizados com tais métodos, sem o que virão a constituir, mais tarde, impedimento à rapidez da difusão...

5.2 — *Melhorar a publicação dos periódicos* — Num plano menos radical surgiu, nos anos de após-guerra, um número considerável de opiniões manifestando o desejo de uma racionalização da publicação dos trabalhos científicos em periódicos. Como tais propostas dizem respeito também aos periódicos dedicados às ciências sociais, apresentamos aqui um rápido sumário:

— os autores deveriam fornecer resumos analíticos de seus trabalhos que seriam então encaminhados pela direção da revista aos serviços de resumos analíticos;

---

(\*) GIRDEN e WAYNE [5] calculam que em 1958 os periódicos de psicologia ocupem mais 7.400 páginas anuais do que habitualmente.



— só seriam publicadas as condensações de tais trabalhos;

— a versão integral seria depositada em centros apropriados a fim de ser distribuída, em fotocópias, entre os especialistas devidamente inscritos no centro e constando de suas listas classificadas.

5.21 — Recomendações desse teor foram feitas por ocasião da «Royal Society Scientific Information Conference», 1948, por J. D. BERNAL [8]. Posteriormente sofreram as seguintes modificações :

*Comissões de redatores-chefes:* a Conferência chegou à conclusão de que uma cooperação mais ativa entre os redatores-chefes de periódicos científicos que se dediquem à publicação de um grupo de assuntos correlatos, só poderiam trazer benefícios à ciência, e portanto recomenda que, a par da cooperação das entidades científicas, deveriam ser formadas diversas comissões de redatores-chefes de periódicos de assuntos afins para deliberarem sobre problemas comuns.

*Depósito de originais :* a Conferência concluiu que é aconselhável determinar se há necessidade de estabelecer-se um meio de tornar acessíveis as comunicações científicas que não se prestem à publicação nos moldes comuns.

*Disponibilidade de separatas e cópias:* a Conferência considera de grande importância a possibilidade de rápida obtenção de separatas e cópias de trabalhos e resumos analíticos. O uso, atualmente em prática, de se obterem duplicatas dirigindo os pedidos diretamente ao autor, é de grande alcance quanto às possibilidades de contatos pessoais que daí resultam, mas a Conferência concluiu que são necessárias maiores facilidades. Foram então recomendadas as seguintes iniciativas :

*Obtenção de separatas:* a ASLIB ou outra organização semelhante poderia encarregar-se de sondar as possibilidades que sociedades, bibliotecas, organizações comerciais e outras semelhantes pudessem oferecer no sentido de funcionarem como agências de obtenção e distribuição de separatas.

*Sinopses :* Recomenda-se que a *Royal Society* convide os redatores-chefes de periódicos científicos a cooperarem com organizações de resumos analíticos, no sentido de verificarem que cada trabalho seja acompanhado de um sumário que possa ser utilizado como resumo analítico em periódicos destinados a esse fim; recomenda-se, ao mesmo tempo, que os serviços de resumos analíticos sejam convidados a formular princípios comuns que possam orientar os redatores-chefes de periódicos científicos.

*Obtenção do material em depósito:* convida-se a *Royal Society* a considerar os processos usados em certos países, como por exemplo no *American Documentation Institute*, no qual os documentos científicos ou certas partes dos mesmos (cuja publicação pelos meios ordinários seria impraticável) são conservados, sendo fornecidas, a pedido, cópias dos mesmos. Se for comprovada a necessidade de um serviço semelhante neste país, convida-se a *Royal Society* — em consulta com outros órgãos relacionados com o assunto — a tomar providências para promover tal serviço [9].

5.22 — De tempos em tempos vêm sendo feitas sugestões semelhantes a favor de uma racionalização. Consulte-se por exemplo o trabalho de R. E. CLELAND, «The use of material» [10] e os que foram apresentados num



simpósio promovido pelo *American Institute of Biological Sciences* [11], sobre comunicação de resultados de pesquisas.

5.23 — No *Aslib Proceedings* de novembro de 1952, foi feita uma tentativa [12] no sentido de firmarem-se os resultados da «Royal Society Scientific Information Conference», mas pouca coisa foi conseguida em prol da racionalização. Houve, contudo, certos sinais de progresso que podem ser constatados pelo seguinte exemplo: a sugestão de que os autores deveriam fornecer sinopses utilizáveis como resumos analíticos teve a sua repercussão — pode-se ler no número de janeiro de 1955 do *Biological Abstracts* que os redatores-chefes de 250 periódicos votados à biologia concordaram em dar instruções aos autores de artigos sobre o preparo de resumos analíticos a serem fornecidos ao *Biological Abstracts*. O resumo juntamente com as primeiras provas seriam reunidos pelos redatores-chefes e remetidos para o *Biological Abstracts* [13, 14].

5.3 — Quais são os obstáculos que impedem um maior incremento às numerosas recomendações que vêm sendo feitas a favor da racionalização na publicação de periódicos? Como podem ser removidos?

São três os principais obstáculos que impedem tal progresso: *recursos financeiros inadequados, direitos adquiridos, e inércia ou excesso de espírito conservador*. É impossível dizer-se até que ponto a limitação das verbas é o obstáculo real neste ou naquele setor, antes que os outros dois obstáculos apontados tenham podido ser afastados. Proponho-me sugerir como isso poderia ser levado a efeito.

5.31 — Cada ano despende-se uma soma muito elevada no levantamento de informações para os que trabalham em pesquisas. A *Ford Foundation*, por exemplo, calcula que nessa atividade são gastos U.S. \$ 300 milhões (e propõe ainda um gasto de mais U.S. \$ 5 milhões para estudar êsse e outros problemas correlatos!). [15] Outras somas são empregadas anualmente pelos redatores-chefes de periódicos, de bibliografias e de periódicos de resumos analíticos. Alguns dêsses empreendimentos são custeados, em parte, por organismos tais como a UNESCO e diversas outras fundações. *Se, aqueles que possuem o controle financeiro, pusessem em prática em toda a linha, medidas de controle, um progresso muito maior seria rapidamente obtido*. É certo que os financiadores não devem interferir na liberdade intelectual, mas não há razão para não insistirem numa economia administrativa.

5.32 — Gostaria de citar um *exemplo concreto do que poderia ser um tal controle no plano nacional*. No Reino Unido da Grã Bretanha a *Nuffield Foundation* destacou, em 1955, a importância de £ 43,750 a fim de ser aplicada, num prazo de cinco anos, em auxílio a periódicos científicos; em seu relatório dizia que «foi observado que as condições exigidas para fazer jus ao recebimento dêsse auxílio de nada valeriam, se não fôssem secundadas pela possibilidade de oferecer um sólido assessoramento profissional em questões como as de impressão, economia, publicação e distribuição... Cada doação é feita na base de um ano e nenhum periódico é auxiliado sem que, na opinião da comissão concessora, esteja envidando todos os esforços para alcançar uma estabilidade econômica ou esteja pronto a aceitar as diretrizes dadas por um grupo de conselheiros e agir de acordo com as mesmas». [16]



5.33 — E agora uma medida que seria possivelmente um passo decisivo para a *normalização racional na apresentação material dos periódicos*. Só ela bastaria para alcançarmos maiores resultados do que os conseguidos pela economia financeira; seria a instituição de uma agência central de reimpressões normalizadas, em quantidade amplamente disponível. E se a *Nuffield Foundation* ampliasse sua influência à *apresentação intelectual* (não ao conteúdo) dos periódicos, maiores benefícios seriam ainda obtidos. Poderia solicitar dos redatores-chefes das revistas por ela subvencionadas: 1) que insistissem com os autores no sentido de apresentarem sempre as sinopses de acordo com as normas já estabelecidas [17] e glossários de todos os termos novos ou ainda sujeitos a controvérsias; 2) que fornecessem exemplares dessas sinopses e glossários aos redatores-chefes dos periódicos bibliográficos e de resumos analíticos da especialidade; 3) que suprissem com um certo número de reimpressões dos artigos, os centros nacionais e/ou internacionais de documentação.

Idêntica poderia ser a atuação da *Ford Foundation* em relação a periódicos tais como o *African Abstracts*, o *Far Eastern quarterly*, o *Journal of Central European Affairs*, e o *Middle East Research Reports* que, entre outros, são por ela subvencionados.

5.4 — Querendo aplicar no Reino Unido da Grã-Bretanha este sistema, aos periódicos de ciências sociais, defrontamo-nos logo com uma dificuldade: não há um «*Socialie Science Research Council*». A *Nuffield Foundation* faz suas doações aos periódicos culturais, da seguinte maneira: através da *British Academy* para os que se dedicam às humanidades e, de acordo com as indicações da *Royal Society*, diretamente àquêles que se dedicam à ciência e à tecnologia. Isto não significa que as ciências sociais estejam totalmente relegadas, mas que sofrem, talvez, um destino pior: o ver a gerência de seus interesses exercida por aqueles cujo próprio interesse está orientado para setores bem diferentes. Se elas estivessem totalmente esquecidas, sua necessidade de possuir um centro coordenador autônomo seria mais prontamente atendida, assim como o pedido de socorro de um órfão é ouvido mais rapidamente do que o de uma criança já adotada por pais adotivos não necessariamente perversos, mas indiferentes.

## 6. MATERIAL NÃO PUBLICADO

Já tratei desse assunto com certa amplitude numa conferência a ser brevemente publicada [18], mas gostaria de reafirmar aqui os principais problemas e algumas soluções possíveis.

Tenho em vista, principalmente, quatro categorias de material:

- a) As pré-publicações;
- b) Os resultados secundários de estudos, elementos de informação ainda não elaborados (dados, tabelas, etc.);
- c) O material de distribuição limitada;
- d) Documentos provenientes de Conferências.

Tratarei cada uma separadamente ilustrando com exemplos tomados da literatura das ciências sociais.



6.1 — Por pré-publicação entendo os manuscritos, provas e trabalhos ainda no prelo. A maioria das pessoas julga que tudo o que é de «real» importância, mais cedo ou mais tarde será publicado. Em grande parte, sim. Mas sabemos que decorre freqüentemente um lapso de tempo de 6 a 18 meses entre a data em que o autor escreve «fim» e a data em que aparece publicada sua obra. E ainda, os pesquisadores, nas asas do progresso, dependem grandemente de material que não date de mais de cinco anos. Isso significa que, num momento dado, 10 a 30% do material mais importante permanece, nesse sentido, inédito. E quanto mais recente fôr o material requerido, maior a proporção incluída nessa categoria.

6.2 — O material não-elaborado inclui dados e tabelas estatísticas não incluídos nos relatórios de pesquisas. São exemplos dessa categoria:

1.<sup>a</sup>) as fichas perfuradas mencionadas no § 3.º;

2.<sup>a</sup>) o material arquivado e coligido pela UNESCO, relativo ao projeto de estudo das causas de tensões internacionais;

3.<sup>a</sup>) tabelas de dados, mencionados numa nota de rodapé que serviram para um trabalho sobre «Intermarriage and mobility in Hawaii», por LEONARD BROWN [19] e a publicação do Home Office «Supplementary statistics relating to crime and criminal proceedings» (mimeografado) que pode ser obtido a pedido [20].

6.3 — O material distribuído a um público limitado pode, ou não, ser impresso ou publicado mas geralmente escapa à inclusão nas bibliografias publicadas: essa categoria de material é muito grande, variada e importante. Pode abranger, para citar apenas alguns exemplos, os documentos reservados (não confidenciais) da United Nations Technical Assistance Administration, o relatório da filial italiana da Shell Petroleum Company sobre o desenvolvimento econômico de um distrito da Itália Meridional; [21] o «Report on seven year development plan for the Plan Organization of the Imperial government of Iran» feito pelo Overseas Consultants New York Inc's [22] o «Report annuel... à l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'administration du Cameroun placé sous la tutelle da France». [23]

6.4 — Os documentos provenientes de Conferências incluem: pré-publicações, documentos extraordinários consultados durante as Conferências, atas e listas de delegados. Podemos citar como exemplos os documentos dos congressos de associações internacionais tais como a International Sociological Association/Associação Internacional de Sociologia, o Institute of Pacific Relations, a International Federation of Documentation/Federação Internacional de Documentação, a British Commonwealth Relations Conference.

6.5 — *Obtenção e fontes de origem* — Os problemas relativos à obtenção desses diferentes tipos de material são vários, quer quanto a sua proveniência quer quanto as fontes que primeiro lhe revelaram a existência; sobre esses dois pontos farei breves considerações.

6.51 — Primeiramente: como chegou alguém a ter conhecimento desse material se o mesmo não está adequadamente anotado em bibliografias publicadas? Há, por um lado, vários caminhos acidentais muito amplos, tais como indicações verbais, notícias da imprensa, referências em livros e periódicos lidos,



listas de aquisições das bibliotecas; há, por outro lado, as pesquisas sistemáticas nas listas de material não-publicado e de caráter reservado, correspondência com os autores e organizações especializadas.

Em segundo lugar: tendo tido notícia de tal material como pode ser obtido? Existem, talvez, três métodos principais: o pedido direto à fonte, o pedido através de intermediários, os contatos pessoais, etc. e o pedido de fotocópias ou empréstimo de original a bibliotecas, centros de pesquisas, etc.

6.52 — Fontes de origem: quais são então as fontes que devem tornar acessível esse material às solicitações diretas ou indiretas? Podem ser autores individuais, organizações governamentais e intergovernamentais que de fato produzem, ou para as quais é produzido o material, e entidades responsáveis pela promoção das Conferências.

6.6 — *A coordenação existente relativa a essas atividades* — O pesquisador precisa saber portanto — quer na esfera de sua especialização quer em outros campos que o possam interessar casualmente — como encontrar rapidamente a pessoa ou entidade autora do material que ele não pode pesquisar através das bibliografias, problema esse cujas dificuldades aumentarão muito se se tratar de material estrangeiro. É verdade que a coordenação internacional só é possível se a informação estiver primeiramente coletada e organizada no âmbito nacional, mas aqui logo se apresenta um obstáculo: os especialistas de cada país conhecem seus próprios colegas e vêem pouca utilidade na publicação de listas de autores e organizações especializadas que, para eles, são familiares.

Essa mentalidade estreita está, entretanto, desaparecendo gradativamente e já existe uma boa aparelhagem que, se for convenientemente coordenada, poderá realizar todas as atividades necessárias. Gostaria de citar como exemplos algumas das organizações existentes na Grã-Bretanha e no campo internacional, interessadas nesse aspecto, e indicar quais são no momento suas atividades e principais publicações.

#### 6.7 — *Organizações existentes no Reino Unido da Grã-Bretanha.*

A) O Department of Scientific and Industrial Research é o centro coordenador de 44 associações de pesquisas. Se bem que seus interesses sejam primordialmente científicos e técnicos, aborda em muitos pontos o campo das ciências sociais como por exemplo através dos «Committees on Human Factors in Industry». Dentre as suas publicações que podem ser úteis ao nosso estudo destacamos os *Annual Reports* (Command papers) que relacionam as publicações anuais (incluindo os artigos em revistas e certo material não-publicado) do departamento e das associações de pesquisas; o *Scientific research in British Universities*, um precioso guia para especialistas em vários setores; e o *D.S.I.R. grant-aided research associations selected publications*.

B) O National Institute of Economic and Social Research publica o *Register of Research in the social sciences...* (interrompido desde 1956 por falta de recursos financeiros); esse Registro não somente relaciona as pesquisas realizadas ou patrocinadas por instituições, universidades e outras entidades coletivas ou por pessoas individuais a eles ligadas, mas registra igualmente essas próprias instituições. Ele menciona os projetos de pesquisas já concluídos que chegam à fase de publicação (pelo menos em seu sentido formal)



e também os que foram interrompidos, mas nem sempre mencionam os resultados transitórios ou os da categoria de material não-publicado.

C) O Interdepartmental Committee on Social and Economic Research incentiva a divulgação dos resultados das pesquisas governamentais e publica, para uma série de bibliotecas, as *Lists of unpublished documents of economic and social interest*. O material nelas incluído pode também ser adquirido pelas referidas bibliotecas. Veja-se também os *Committee's Reports (Comman papers)*.

D) O Social Survey, repartição do governo, publica sem periodicidade regular uma *List of reports* sobre seus projetos de pesquisas.

E) A British Sociological Association divulga suas atividades no *British Journal of sociology* e no seu *Bulletin*, através dos quais fica-se em dia com as pesquisas nacionais em curso, nesse setor. Existem organizações semelhantes para a maior parte das disciplinas das ciências sociais, cujas revistas servem idêntico fim.

#### 6.8 — Organizações internacionais:

F) O Unesco Social Sciences Department and Clearing House é o centro internacional das atividades no setor das ciências sociais e publica o *International social science bulletin*; além dos artigos são incluídas notícias de reuniões e conferências que proporcionam indicações para as pesquisas em curso. Nesse mesmo Boletim são publicados resumos das Atas do International Committee of Comparative Law, do International Committee for Social Sciences Documentation, da International Economic Association, da International Political Science Association, da International Sociological Association, do International Social Science Council, e da World Association of Public Opinion Research.

Ainda no campo das ciências sociais a Unesco publicou: *Theses in the social sciences, 1940-1950* e o *International register of current team research in the social sciences, 1950-1952*.

G) O International Social Science Council promove e incentiva a pesquisa interdisciplinar: do ponto de vista bibliográfico coopera com o

H) International Committee for Social Sciences Documentation cujas publicações não incluem atualmente, de maneira regular, material da categoria dos não-publicados.

#### I) (2)

J) O International Research Office of Social Implications of Technological Change é um ramo do item G e publica irregularmente um boletim, *Information*, que constitui útil indicador de pesquisas, reuniões e conferências nesse setor.

---

(2) N. T. — Não consta o item «I» no original.

K) A Organização das Nações Unidas/The United Nations publica um *Catalogue of economic and social project*, tanto da ONU quanto de suas agências especializadas.

L) A United Nations Technical Assistance Administration publica um *Index of final reports issued*.

Estas duas últimas publicações constituem valiosos indicadores do material existente, mas são de pouco auxílio para sua aquisição.

M) Os Unesco Science Co-Operation Offices for the Middle East and South Asia possuem departamentos de ciências sociais e publicam os *Social sciences publications... papers published in the Middle East e a Social Science bibliography, India*.

N) A Organization for European Economic Cooperation e seu órgão subordinado a European Productivity Agency: a O.E.E.C. publicou uma exposição sobre a organização da pesquisa na Europa, no Canadá e nos Estados Unidos, e a E.P.A. estabeleceu um *Question and Answer Service* além de publicar o *Technical information monthly bulletin* e os *International guides to sources of technical information*.

6.9 — *Sistematização e recomendações* — Os pontos-chaves dessa rede são:

6.91 — *no plano nacional*: uma coordenação das atividades de todas as organizações especializadas no campo das ciências sociais, por um órgão do tipo do Social Science Research Council de Nova York. Para tal Centro seriam remetidas as relações dos especialistas (quer individuais ou entidades coletivas), as listas das pesquisas em curso, e informações sobre Conferências (tanto as informações prévias quanto as posteriores à sua realização). O Centro deveria também ser informado, por todas as fontes, sobre o material da categoria dos não-publicados existente nos locais considerados como depósitos desse tipo de material. Já fiz ver uma outra necessidade para um órgão como esse na Grã-Bretanha (ver o § 5.4).

6.92 — *no plano internacional*: a Unesco Social Science Clearing House deveria coordenar as atividades dos diversos centros nacionais e das demais organizações internacionais. Examinei algumas das várias possibilidades no estudo já mencionado [18].

6.93 — *Conferências*:

1.º) Obtém-se com facilidade listas de Conferências a serem realizadas; elas deveriam ser completadas por outras entradas após a realização das mesmas como deveriam ser incluídos pormenores de todos os trabalhos apresentados, além de informações sobre sua publicação e/ou possibilidades de aquisição;

2.º) Deveríamos beneficiar-nos com o fato de serem preparadas para um grande número de Conferências, listas de delegados às mesmas. Elas seriam cuidadosamente conferidas, incluiriam endereços e seriam publicadas, como parte das Atas da Conferência ou como separata, por órgãos do tipo do I.C.S.S.D. Deveriam também ser incorporadas, com as listas de especialistas, aos arquivos da UNESCO Social Science Clearing House..



## 7. A TERMINOLOGIA NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Vou agora abordar a questão da terminologia nas Ciências Sociais.

Sob essa epígrafe quero considerar não somente a impressão de termos, mas também a extensa e variada quantidade de termos relativos a esse campo, ou seja a *dispersão conceitual*. Começarei por este segundo item.

7.1 — Penso que serei melhor compreendida se fizer uma comparação da medicina (que é uma matéria interdisciplinar e que está se tornando, necessariamente, cada vez mais interessada nas questões sociais) com a química, por exemplo, como em campo para o qual se organizem serviços de crivagem informativa e de resumos analíticos.

7.11 — Para a pesquisa bibliográfica no campo da química, através do assunto, o documentarista precisa de uma série de termos que designem os elementos compostos, sua estrutura molecular e suas propriedades, juntamente com outros tantos termos que designem os processos, as aplicações e os instrumentos. Chamemos de  $C$  o número total de termos usados num determinado tempo e  $B$  o número equivalente usado na pesquisa bibliográfica biológica.

7.12 — Com o desenvolvimento da medicina surge um conjunto bibliográfico de natureza interdisciplinar para cuja pesquisa o número de termos excederá de muito o total  $C$  ou  $B$ . Chamemos de  $M$  esse número.

7.13 — Parece-me de vantagem para a pesquisa que seja realizada esgotando a verdadeira amplitude de  $M$  nos diversos aspectos interdisciplinares. Entre os fatores que podem influir nessa extensão incluiremos: a tendência de cada nova disciplina procurar seu vocabulário próprio, o número de disciplinas compreendidas no novo campo, e o grau de minúcia nos conceitos (para cada disciplina constitutiva) necessário à pesquisa bibliográfica nesse novo campo.

7.14 — Quanto maior for  $M$  em qualquer campo, menor será a percentagem de seus termos com probabilidades de serem usados em qualquer pesquisa bibliográfica específica. Tal proporção influenciará na eficiência das listas já convencionadas de cabeçalhos de assuntos, e nas notações das classificações em uso. (\*) Os estudantes com propensão para contagem de palavras e outros tipos semelhantes de pesquisas poderiam realizar um valioso trabalho conferindo índices de assunto das diversas literaturas interdisciplinares e comparando os resultados com idêntica conferência feita na literatura de cada disciplina constitutiva. A literatura médica que, desde que «psico» foi ligado por hífen a «somático» e que foi inventada a «medicina social», tende cada vez mais a entrosar-se com as Ciências Sociais, constituiria um bom setor para investigações.

7.15 — A importância destas considerações para as ciências sociais é clara. A maior parte de sua terminologia é um conjunto de termos tomados de empréstimo a várias outras ciências e de vocábulos comuns, usados numa

---

(\*) Não entrei em detalhes de notação e cabeçalhos de assuntos, nas suas relações com a extensão da produção bibliográfica e com a terminologia, uma vez que isso por si só constituiria um considerável plano de pesquisas.



tentativa de emprestar-lhes novos significados. Mas há ainda uma outra complicação: um químico não usa termos de biologia ou, se o faz, emprega-os corretamente, de acordo com os significados estabelecidos em biologia. Nas ciências sociais, o sociólogo, o cientista político, o economista e o antropólogo social usam livremente os vocabulários uns dos outros mas nenhum deles pode ficar seguro do significado, entre os vários possíveis, que quis ser dado numa determinada ocasião.

Ilustram bem esse problema as 164 diferentes definições de «cultura» coligidas por KROEBER e KLUCKHOHN [24].

7.2 — Isso me leva ao segundo problema ligado à terminologia das ciências sociais, ou seja a *falta de precisão*.

A comunicação direta do conhecimento que *A* possui, para *B*, que deseja esse conhecimento, ocorre se

*B* descobre que *A* possui o conhecimento

*B* tem acesso a *A* que o divulga

*B* pode entender *A*.

Normalmente essas condições são preenchidas, quando se trata de dois cientistas do mesmo setor e da mesma língua.

Na comunicação indireta pode haver uma série de intermediários:

*B* pode saber, através de um centro coordenador de informações *C*, que *A* possui o conhecimento de que necessita; *B* pode ter acesso a tal conhecimento por meio de um compêndio de resumos analíticos classificados, *D*.

A informação pode estar em russo, mas um intérprete ou tradutor *E* não pode torná-la acessível a *E*, *C* e *D*.

Parece assim que todos os intermediários (bibliotecários, autores de resumos analíticos, tradutores) assim como *B*, são agora capazes de compreender *A*. *E*, o tradutor, intervém se uma língua estrangeira se interpõe entre *A* e o presumido leitor. *D* deve compreender o assunto a fim de fazer o resumo e *C*, o conservador, deve também entender a fim de indicar adequadamente o trabalho de *A* para os objetivos de *B*.

7.21 — Mas tratando-se de ciências sociais, mesmo dois sociólogos ingleses não podem ficar 100% certos de se entenderem sem haver uma definição preliminar de termos. Um sociólogo americano e um inglês, falando ambos a mesma língua (como se pensa comumente, mas erradamente talvez) teriam que levar muito tempo nessas definições preliminares. E um sociólogo especialidade. Acrescentamos a esses exemplos uma conversa, com intérpretes, um inglês, nunca terá uma certeza absoluta de ter compreendido o significado preciso do autor francês. Um antropólogo social francês e outro inglês talvez não chegassem mesmo a concordar quanto ao que constitui o campo de sua especialidade. Acrescentemos a esses exemplos uma conversa, com intérpretes, entre especialistas de ciência política, sendo um russo, um francês e um americano, sobre a democracia, e compreender-se-á prontamente por que os debates nas Nações Unidas fazem lembrar a Torre de Babel.

7.3 — O que pode fazer o documentarista com todo um aparelhamento de técnicas modernas, em face dessa confusão? JESSE SHERA expressou sua



opinião: «A normalização da terminologia não é uma responsabilidade exclusiva do bibliotecário-classificador; é também uma obrigação do especialista do assunto... O acôrdo é quase unânime nos domínios da física, da química e de outras ciências exatas...; aliás, no serem exatas reside justamente o motivo de sua precisão. Na sociologia e na economia já não existe, lamentavelmente, tal unanimidade, o que acarreta desastrosas conseqüências para a difusão dentro das próprias disciplinas.

A palavra falada é, em si mesmo, uma forma de classificação e os *problemas da difusão e classificação são essencialmente um* (o grifo é meu).

7.31 — A nomenclatura, portanto, é uma responsabilidade que o especialista de um assunto não pode permitir que seja delegada a outros ou que possa ab-rogar como sendo sem valor para o seu trabalho. Ao contrário, constitui uma das tarefas de maior utilidade a serem empreendidas por grupos de especialistas. A classificação de conceitos que daí resultaria e a liberdade de usar-se tais conceitos em estruturas adrede formadas, contribuiriam consideravelmente, tanto para o progresso como para uma síntese do conhecimento» [1].

7.32 — Ao lermos sobre as avançadas técnicas de crivagem informativa e da difusão do conhecimento, no campo científico, surpreende-nos constatar que a pesquisa por nós reivindicada só aparece nas fases posteriores à análise do documento. Por exemplo: feita a análise, quais são os melhores sistemas de codificação? quais são as bases ótimas para uma notação? quais são os custos comparados das operações mecânicas realizadas por tais sistemas? No domínio das ciências sociais, entretanto, muitas das dificuldades surgem nas primeiras fases da análise, ou seja na normalização mesmo de vocabulários não normalizados. Antes de se solucionar o problema de uma rápida crivagem de dois ou mais documentos sobre um mesmo assunto, temos de resolver um de maior dificuldade ou seja: como poderemos nos certificar de que dois documentos versam sobre o mesmo assunto e como conseguir depois que todos designem tal assunto pelo mesmo símbolo.

7.33 — A UNESCO já está enfrentando êsse problema com seu projeto de terminologia [25] e, de acôrdo com o que sugeri mais acima (§ 5.3) deveria estimular de modo prático a normalização, condicionando a concessão de subvenções (pelo menos às publicações bibliográficas) ao emprêgo de termos internacionalmente aceitos.

7.34 — A Terminologia é nitidamente um problema que o documentarista deve deixar aos especialistas nos assuntos, mas, ainda que não possa ajudar na solução de tal problema, deve estar sempre atento quanto à sua existência e das conseqüentes repercussões em seu próprio trabalho. Uma dessas repercussões é que *os sistemas de classificação e de crivagem informativa, que dependem de termos precisos inequívocos, só podem ser usados, atualmente, numa parte muito pequena da bibliografia das ciências sociais, ou seja, na sua arte verdadeiramente científica*. Além disso, os serviços bibliográficos não podem ser suspensos até que as dificuldades da terminologia sejam superadas; o documentarista deve, portanto, no momento atual, procurar estabelecer um *modus vivendi* viável. Êsse é o motivo pelo qual está sendo feita uma tentativa no sentido de introduzir o uso, nas bibliografias do I.C.S.S.D., de uma classificação que elimine as terminologias rivais no campo das ciências sociais.



7.35 — E torna-se importante lembrar aqui que a dificuldade em ordenar o material do campo das ciências sociais de acordo com os conceitos em uso, não é evitada ou simplificada fugindo-se à classificação e substituindo-a por cabeçalhos alfabéticos de assuntos: o ponto crucial — evitar os sinônimos e as ambigüidades, com sua natural confusão — permanece.

Dois excelentes estudos desse problema são o «Study of the see-also reference structure in relation to the subject of international law» de VACLAV MOSTECKY [26] e «Thought on subject headings», de HILDA STEINWEG [27]. Ambos demonstram claramente a dificuldade na sistematização dos cabeçalhos de assuntos mesmo quando são usados apenas termos ingleses. Acentuam também a necessidade dessa sistematização se quisermos torná-los eficazes para a crivagem informativa. Verificamos assim que o trabalho que tal sistematização acarretará, será de igual dificuldade e da mesma natureza do exigido para a elaboração de uma classificação. Não há portanto razão para abandonar-se a classificação sob o pretexto de economia de esforços; o que é uma sorte, porque, para o uso internacional uma vantagem a mais vem somar-se ao emprêgo da classificação, em lugar dos cabeçalhos de assuntos: os índices nas diversas línguas guiarão os interessados a uma ordenação que será a todos comum. Como diz JESSE SHERA, uma vantagem do catálogo classificado é a «diminuição das barreiras de idioma pelo uso de uma ordenação que depende mais, para sua eficácia, das relações lógicas do que das associações entre as línguas. O diretor da recém-instalada National Library of Canadá anunciou o estabelecimento de um catálogo classificado organizado de acordo com a classificação da Library of Congress, em lugar do tradicional catálogo-dicionário. Essa escolha se deve quase que exclusivamente ao fato de ser bilingüe a população canadense» [28].

## 8. POST-SCRIPTUM

Incluo nas ciências sociais a difusão do conhecimento e penso, portanto, ser interessante narrar minhas experiências na pesquisa e na obtenção da bibliografia que desejava consultar para os objetivos do presente estudo.

8.1 — Não houve escassez de material entre o qual pudesse fazer uma seleção. Utilizei-me das críticas do *American Documentation*, do *Journal of Documentation*, do *Library Science Abstracts*, da *Review of Documentation*, das referências de rodapé anotadas em leituras já feitas anteriormente e mais recentemente também. Selecionei sessenta e dois itens promissores. A maioria, contudo, repetia a mesma coisa e com isso gastei tempo percorrendo um número maior de artigos do que seria realmente necessário. Dos sessenta e dois apenas vinte mereceram ser selecionados para figurarem na minha lista de referências.

Dos sessenta e dois já tinha em meu poder dezesseis. Dos restantes quarenta e seis obtive por empréstimo, ou tive acesso à consulta, trinta e quatro títulos (nove tiveram que ser consultados em bibliotecas); e a doze deles (20%) tive acesso mais tarde (em fins de novembro de 1956). É interessante notar que dos trinta e quatro disponíveis, trinta puderam ser consultados dentro do prazo de uma semana. Vale a pena estudar, em maiores detalhes, os doze insucessos: nove eram americanos, um australiano, um sul-africano e o outro era um documento esgotado da UNESCO. Os



nove americanos podem ser assim descritos: dois pertenciam à categoria dos não-publicados (estudos apresentados em Conferências); quatro, reservados, e três livros. Todos os insucessos, como veremos, se deram nas conhecidas categorias dos problemas atuais: serem publicações estrangeiras, não-publicadas, ou de caráter reservado.

8.2 — No campo das ciências sociais como no setor menor da difusão do conhecimento, e também sem dúvida alguma, na ciência e na tecnologia, é importante manter em equilíbrio os três níveis do desenvolvimento da organização bibliográfica: a efetiva provisão bibliográfica em todo o mundo; a provisão de bibliografias, resumos analíticos e guias adequados para tal bibliografia e, finalmente, a mecanização da crivagem informativa detalhada.

8.3 — No estado atual podemos calcular em 20 % a impossibilidade de obter-se, em prazo razoável, o que nos chamou a atenção nos guias bibliográficos referentes às ciências sociais. (\*) E essa percentagem será muito mais alta se quisermos material de publicação recente. (\*\*)

É claro que se os guias bibliográficos são produzidos num ritmo mais acelerado do que a provisão das bibliotecas e da bibliografia, essa percentagem aumentará ainda mais; e por aí poderemos fazer uma leitura termométrica que indicará a subida da temperatura do pesquisador decepcionado.

8.4 — Seria de grande proveito se o mesmo material que pesquisei em Londres, o fôsse igualmente em outros centros, tais como Nova Delhi, Rio de Janeiro, etc. Estariamos, então, capacitados a decidir, apoiados em bases mais racionais, até que ponto nossos recursos deveriam ser empregados para uma expansão da provisão bibliográfica em comparação com o desenvolvimento dos guias bibliográficos. As bibliografias usadas nesse sentido possuem uma segunda finalidade que é a de indicarem a medida da provisão bibliográfica em uma região.

Para se ter uma visão de conjunto é preciso ainda avaliar a quantidade de referências bibliográficas que conduzem o pesquisador a uma literatura supérflua.

Voltando à minha experiência pessoal: dos sessenta e dois títulos indicados pelas bibliografias, 20% não podiam ser rapidamente encontrados (e devemos admitir, acho eu, que eu estava numa situação mais do que satisfatória) e dos restantes 80 %, pelo menos 50 % foram supérfluos. Isto quer dizer que 40 % da minha pesquisa foi proveitosa e 60 % não. Esta última cifra pode também subir se fôr aumentado o número de resumos analíticos e de entradas nas bibliografias sem que se considere o valor das obras.

---

(\*) 1. Ver § 8.1.

2. Numa pesquisa recente sobre a existência, em Londres, de fontes de estatísticas criminais de diversos países, essa impossibilidade foi de 25 %.

3. Em certos setores do campo das relações internacionais a percentagem foi também de 20 % [29].

(\*\*) Pesquisei recentemente no *London Union Catalogue* e no Catálogo de bibliotecas especializadas, da National Central Library, uma lista de 45 títulos recentes sobre antropologia que não puderam ser encontrados em Paris. Pude localizar 13 títulos, ou sejam 30 %. Isso representa um fracasso de 70 % relativo ao material de publicação recente. Se esta lista fôr novamente pesquisada dentro de 1 ano, certamente a percentagem cairá para 20%.



8.5 — O ponto crucial do problema é reduzir a grande massa de material à sua proporção significativa e essencial, isto é, a uma divulgação internacional qualitativa através das bibliografias e dos resumos analíticos; e isso requer não somente uma rejeição do que não tem valor, mas uma seleção — que só pode ser arbitrária e subjetiva — entre um material igualmente bom mas supérfluo.

8.51 — O pesquisador desperdiçaria, entretanto, menos tempo, esquadrinhando uma bibliografia desnecessária, se os resumos analíticos fôssem guias mais autênticos para o trabalho original. Fico freqüentemente em dúvida quanto à tese de uma artigo, apesar do resumo analítico deixar suficientemente claro o assunto. Para dar um exemplo mais pessoal: acabei de ler os resumos analíticos de dois artigos meus e, positivamente, ambos desvirtuam e deixam escapar os pontos exatos que os artigos tinham em vista atingir. Acaba de chegar ao meu conhecimento um outro exemplo de resumo analítico que altera tão seriamente o significado do artigo original que chega a constituir uma inverdade. Na *Review of Documentation*, vol. 23, fasc. 4, Dez. 1956, p. 159, encontramos o resumo analítico de um artigo sobre «The cataloguing of government publications», por MARY PIGCOTT, no qual se lê: «Dans le Royal institute of international affairs, on entre les traités sous leur titre...» Esse é o resumo analítico do seguinte trecho: «No author entry is made for treaties published in any treaty series of which the library obtains complete set. (These) are registered as serials... All treaties appear in the subject catalogue». Não há menção alguma a entradas pelo título, sendo tal prática absolutamente estranha à biblioteca do Royal Institute of International Affairs.

Tais exemplos levam-me à convicção de que, a despeito dos argumentos contrários, o autor pode perfeitamente ser um melhor analista desde que siga as normas adotadas.

8.52 — Tem sido encarecida, talvez demasiadamente, a necessidade de ser aumentado o número de resumos analíticos e, muito pouco a necessidade de maior precisão no trabalho de análise. É verdade que têm sido publicados muitos resumos de artigos, no campo da documentação e da biblioteconomia, feitos por amadores. Estudei os relatórios das reuniões da UNESCO (1948) sobre resumos analíticos nas ciências sociais, no intuito de descobrir se davam alguma orientação no sentido de ser estabelecido um critério que definisse o que constitui um resumo analítico útil, adequado. Encontrei apenas uma definição que de tão vaga chega a ser inútil: «um sumário, mais ou menos breve, dos assuntos tratados num artigo ou livro, de acordo com a importância do documento e a natureza mais ou menos explícita de seu título» [30]. A segunda parte da frase não me dá nenhuma instrução precisa e a palavra «assuntos», na primeira parte, talvez seja o vocábulo menos exato que exista para significar o conteúdo. Se um resumo analítico informa unicamente ao leitor que tal artigo é «sobre pena capital», não oferece mais do que uma entrada bibliográfica; o que é necessário é que indique também a tese proposta pelo autor — o pró ou o contra a pena capital, quais as provas que oferece para sustentar sua tese e qual a autoridade que possui para falar do assunto. Se nada de novo tem a dizer, se não é autoridade no assunto, nem apresenta fatos, é discutível a necessidade de ser analisado tal trabalho. Por outro lado, se tem algo de novo a expor, se é autoridade no assunto e oferece provas



para sua tese, não será de utilidade alguma registrar tal trabalho como sendo apenas uma discussão a mais, entre tantas outras, sobre pena capital.

8.53 — Em lugar de propor uma definição nova para «resumo analítico» eu faria uma lista de perguntas ao analista, tais como:

a) Qua (l/is) era (m) o (s) objetivo (s), do autor nesse artigo?

1.º) Uma apresentação geral do que se sabe no assunto?

2.º) Alguma nova tese ou novo ponto de vista sobre o assunto? — caso sim, qual?

3.º) Dar uma ênfase particular a um determinado aspecto? — caso sim, qual?

b) Qual a autoridade do autor no assunto?

c) Quais as provas que apresenta?

O uso de «medidas» como estas levaria à elaboração de resumos analíticos que indicariam com precisão a qualificação, a experiência e o ponto de vista do autor bem como o assunto sobre o qual escreve.

8.6 — *Desdobramento de resumos analíticos* — Na elaboração de resumos analíticos da produção bibliográfica no campo das ciências sociais, devemos prestar atenção a um problema que já surgiu no campo científico e tecnológico: será necessário que a mesma bibliografia seja resumida analiticamente de diversas maneiras, a fim de atender à diversidade dos interessados? Uma pesquisa sobre tal problema nos diria até que ponto uma coordenação e cooperação, tanto no plano nacional como no internacional, iria ao encontro das necessidades dos vários setores. Pode acontecer que num resumo analítico de um artigo sobre a industrialização nas comunidades recém-desenvolvidas, feito para o psicólogo social, fique perdida uma idéia que poderia ser o germe de um futuro desenvolvimento sob o prisma de um economista. A atual provisão de resumos analíticos para os cientistas sociais é tão escassa que há, provavelmente, poucos desdobramentos; mas à medida que aumentar a produção torna-se importante o planejamento dos desdobramentos essenciais a fazer e dos desperdícios acidentais a evitar.

*Síntese e recomendações* — No presente estudo procurei chamar a atenção sobre os problemas atuais da documentação, no campo das ciências sociais, sob o ponto de vista da organização e do uso do material existente. Tornam-se necessários um estudo e uma pesquisa mais aprofundados nesse setor, caso queiram os cientistas sociais evitar soluções que taxarão de inadequadas para as suas dificuldades. No decorrer desse estudo fiz as seguintes recomendações:

1.ª) As subvenções para projetos bibliográficos e documentários devem ser condicionadas à observância de certas práticas já normalizadas (5.31, 5.33 e 7.33).

2.ª) No desenvolvimento dos diversos serviços bibliográficos, incluindo a efetiva provisão bibliográfica, deve ser mantida uma proporção (8.2).

3.ª) A produção bibliográfica das Conferências e qualquer outro material da categoria dos não-publicados devem ser controlados e postos à disposição dos interessados no plano nacional (6.9 — 6.93).

4.<sup>a</sup>) Como condição preliminar para uma ação coordenada no campo da racionalização das publicações científicas periódicas, deve-se fazer uma tentativa de seleção entre as várias recomendações existentes (5 — 5.4).

5.<sup>a</sup>) Devem ser estabelecidas tanto uma seleção mais rigorosa no material a ser resumido analiticamente, quanto um maior rigor na precisão da análise (8.5 — 8.53).

6.<sup>a</sup>) Devem ser estabelecidas normas para a elaboração de resumos analíticos adequados, no campo das ciências sociais (8.52).

7.<sup>a</sup>) O número de desdobramentos dos resumos analíticos no campo das ciências sociais deve ser reduzido ao essencial (8.6).

8.<sup>a</sup>) Deveria ser feita uma pesquisa quanto à extensão dos vocabulários nos diferentes campos das ciências sociais (7.13 — 7.15).

9.<sup>a</sup>) A precisão na documentação deve *seguir-se* à precisão dos especialistas no emprêgo dos termos e não vice-versa. Por enquanto, ainda são necessárias certas concessões (7.34).

10.<sup>a</sup>) Como medida provisória, as terminologias rivais nas ciências sociais deveriam ser reduzidas aos conceitos básicos, tendo em vista a elaboração de bibliografias, etc. (7.34 — 7.35).

11.<sup>a</sup>) Deveria ser feita uma pesquisa quanto à possibilidade de serem normalizados os arquivos das coletas de dados feitas pelos cientistas sociais (3.1).

12.<sup>a</sup>) Em cada país ou região deveriam ser estabelecidos Conselhos de Pesquisas das Ciências Sociais (ver em 5.4 um exemplo da falta de um tal Conselho no Reino Unido da Grã-Bretanha, e 6.91).

#### BIBLIOGRAFIA

1. SHERA, J. H. — «Classification as the basis of bibliographic organization», in Shera, J. H. and Egan, M. E., editors, *Bibliographic organization...* Chicago, The University of Chicago press, 1951, p. 85.
2. SULLIVAN, J. W. N. — *Limitations of science* — Harmondsworth, Penguin books limited, 1938, p. 167.
3. KAPP, K. W. — *Economics and the behavioral sciences* — *Kyklos*, vol. 7, fasc. 3, 1934, p. 213.
4. SJOBERG, G. — *Science and changing publication patterns* — *Philosophy of science*, vol. 23, n.º 2, April 1956, pp. 92-93.
5. GIRDEN, E. and WAYNE, D. — *Publication trends in American psychology — a five-year extrapolation* — *American psychologist*, 9, October 1954, pp. 632-635.
6. ELSDON-DEW, R. — *The library from the point of view of the research worker* — *South African libraries*, 23, October 1955, p. 54.
7. VELINSKY, S. — *Psychological information center to solve our publication problems* — *American psychologist*, 9, June 1954, p. 266.
8. BERNAL, J. D. — *Provisional scheme for central distribution of scientific publications*, in The Royal society scientific information conference, 21 June — 2 July 1948. Report and papers submitted. London, The Royal society, 1948. Paper n.º 2, pp. 253-258.
9. The Royal Society scientific information conference, 21 June — 2 July 1948. Report and papers submitted. London, The Royal society, 1948. Concluding plenary sessions and final recommendations, pp. 196 200 201.



10. CLELAND, R. E. — The use of material. *Science*, 121, 15 April 1955, pp. 519-523.
11. BEHNKE, J. A. — Communication of research results. *Science*, 120, 24 December 1954, pp. 1.055-1.057.
12. URQUHART, D. J. — A review of the results of the Royal society scientific information conference, 1948. *Aslib proceedings*, vol. 4, n.º 4, November 1952, pp. 233-240.  
WILSON, L. — Action taken by Aslib to implement the conference proposals. *Aslib proceedings*, vol. 4, n.º 4, November 1952, pp. 241-254.
13. Biological research — from journal article to abstract. *Biological abstracts*, 29, January 1955, pp. VIII-X.
14. LEE, M. O. — Editors, authors and abstracts. *Biological abstracts*, 30 May 1956, p. VIII.
15. Council on library resources, Inc. — Background data on the formation of Council on library resources inc. (Press release) 18 September 1956.
16. Nuffield foundation — Tenth report for the year ended 31 March 1955. Oxford, Oxford university press, 1955, pp. 60-61.
17. UNESCO — Guide for the preparation and publication of synopses — NS.51.D.10aA./05. XI.51.
18. KYLE, B. R. F. — Towards bibliographical control of unpublished material, in Stavely, R., editor, Guide to unpublished research materials: lectures delivered at a vacation course of the University of London School of librarianship and archives in April 1956. London, The library association, 1957.
19. BROOM, L. — Inter-marriage and mobility in Hawaii, in International sociological association. Transactions of the third world congress of sociology, Amsterdam, August 1956. London, I.S.A., 1956, 7 vols. volume 3, p. 282, footnote 6.
20. GREAT BRITAIN, Home Office — Criminal statistics: England and Wales, 1955. London, H.M.S.O., 1956 (Cmd. 9.884) p. VI.
21. SORBI, U. — BORGO a MOZZANO. Genoa, Shell italiana for Instituto di economia e politica agraria, Università degli studi di Firenze, 1955.
22. Overseas consultants New York, Inc. — Report on seven year development plan for the Plan Organization of the Imperial government of Iran, 1949.
23. France, Government — Rapport annuel... à l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'administration du Camérout placé sous la tutelle de la France, année 1954. Paris, Imprimerie Chaix, printer, 1955.
24. KROEBER, A. L. and KLUCKHOHN, C. — Culture: a critical review of concepts and definitions. Cambridge, Mass., Peabody museum of American archaeology and ethnology, 1952.
25. UNESCO — Meeting of experts on social science terminology, 5-6-7 May 1954. General report. Paris, 1 July 1954, WS/064.47.  
UNESCO — Meeting of experts on social science terminology, 5-6-7 May 1954. General report. Paris, 12 July 1956. UNESCO/SS/15.
26. MOSTECKY, V. — Study of the see-also reference structure in relation to the subject of international law. *American documentation*, vol. 7, n.º 4, October 1956, pp. 294-314.
27. STEINWEG, H. — Thought on subject headings. *Journal of cataloging and classification*, vol. 6, 1950, pp. 40-50.
28. SHERA, J. H. and EGAN, M. E. — The classified catalog: basic principles and practices. Chicago, American Library Association, 1955, p. 18.
29. KYLE, B. R. F. — Resources on international affairs in London libraries. *International affairs*, vol. 32, n.º 2, April 1956, pp. 190-198.
30. UNESCO — Expert committee on social science abstracts, November 1948. Records of meetings. Paris, December 1948, SS/CRA/SR/1-4.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS  
ADMINISTRATIVAS**

*O Novo Direito da Energia Atômica*

34:539

*Características Gerais — Organismos Administrativos (\*)*

HENRY PUGET

Conselheiro de Estado da França

(Traduzido, sob os auspícios do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, da Revista Internacional de Ciências Administrativas, vol. XXIV, 1958, nº 1).

A conquista da energia atômica e suas formas de utilização suscitam, no mundo atual, um sentimento de esperança, de orgulho e, sobretudo, de angústia. Essa espantosa força de que os homens doravante dispõem inquieta-nos e dela nos ocupamos, procurando conhecê-la melhor. Gostaríamos de subjugar-lá mais ainda, para cada vez mais dela tirar o melhor partido ou, se tivermos que empregá-la contra um inimigo, o pior partido. A julgar pelas possibilidades que ela oferece para o mal, o progresso foi demasiado prodigioso e rápido, mas, considerados em conjunto, os avanços realizados ou previstos não nos oferecem apenas destruição e desde logo nos conduzem a melhores resultados, abrem para o futuro outras perspectivas. Quando, há alguns anos, conversava sobre o que então não passava de um simples projeto, a instalação de uma pilha atômica em Saclay, o Sr. JOLIOT-CURIE declarou-me que nos encontrávamos às vésperas de mudanças só comparáveis, em grandeza, às que presenciou o gênero humano com a descoberta do fogo.

Quando se fala sobre energia atômica (e emprego este termo em sentido amplo, abrangendo tanto a energia atômica propriamente dita como a energia nuclear), quase sempre é ela considerada sob aspectos científicos, militares, industriais ou políticos. Multiplicam-se as investigações, aperfeiçoam-se as bombas e seus derivados, acumulam-se enormes despesas, surgem vastos estabelecimentos, modifica-se o equilíbrio entre povos e grupos de povos, travam-se acerbos debates. O público se preocupa com os perigos ocasionados por explosões experimentais num atol da Polinésia; tem consciência das ameaças decorrentes da armazenagem e do transporte de armas temíveis; apavora-se quando se anuncia o número imenso de seres vivos que seriam aniquilados imediatamente após o desencadeamento de hostilidades entre grandes potências.

---

(\*) As páginas do presente artigo reproduzem, com algumas alterações e acréscimos, o texto de uma comunicação feita pelo autor à Academia de Ciências Morais e Políticas, uma das divisões do Instituto de França.



Os governos e seus representantes nas comissões ou na Assembléia da ONU discutem e não chegam a acôrdo algum para limitar ou eliminar os perigos que cada vez se agravam mais. Não obstante estafantes conferências, não se chegou a nenhuma solução precisa para afastar as catástrofes de que estamos ameaçados de ser as vítimas. Os êxitos de físicos e químicos, orientados para a guerra, semeiam terror e provocam desassossêgo em tôda parte. Por outro lado, não há ninguém que deixe de reconhecer os benefícios que a nova fôrça, empregada para fins pacíficos, pode proporcionar a diversos setores. Basta citar, como felizes conseqüências das reações levadas a cabo, a produção de isótopos e de eletricidade. Os isótopos são de capital importância para a medicina e a biologia, e a eletricidade assim gerada é fator ponderável seja para suprir as deficiências hidráulicas e térmicas de velhos países altamente industrializados, seja para acelerar a implantação de modernas fábricas em regiões ainda subdesenvolvidas.

A energia atômica é produzida e utilizada pelo homem em coletividades humanas, ela conduz as relações entre os homens e entre os homens e a natureza, afetando também tais relações; em tôrno da energia atômica opera-se uma ampliação ou uma elaboração do direito. Até o momento tem-se dado pouca atenção ao direito da energia atômica, direito êsse que abrange, a um só tempo, o exame de problemas jurídicos por ela ocasionados e o enunciado e a apreciação das regras jurídicas que a ela se aplicam ou que por sua causa foram criadas. Só se manifesta interêsse quando, no plano internacional, trata-se da instituição de normas entre nações com vistas a armas e projéteis atômicos, ou da criação de órgãos para pesquisas e esforços comuns. Já começa a ser objeto de estudos no estrangeiro, sobretudo nos Estados Unidos e na Alemanha, o regime existente em cada país para a energia atômica, o que, aliás, ainda não aconteceu entre nós. A bibliografia francesa neste setor é extremamente pobre, incluindo, segundo nos consta, apenas um bom livro de FISCHER sobre os Estados Unidos e algumas brochuras. Se acrescentarmos os artigos publicados na Bélgica e na Suíça, ainda assim veremos que a literatura disponível encontra-se quase sempre em uma outra língua, revelando-se incompleta em tôda parte. (1) Essa carência quase absoluta em França e a penúria existente em outras partes certamente não persistirão. No que nos diz respeito, elaboram-se teses de doutorado, e por solicitação minha e através de meu constante estímulo, o Centro Francês de Direito Comparado traçou um programa, estando em andamento uma série de trabalhos (dos quais daremos aqui o preâmbulo e as premissas).

Deixarei de lado tudo que possa referir-se ao direito internacional, tudo que estiver compreendido nas convenções já assinadas ou em discussão, tudo que tiver sido ou estiver para ser submetido à ratificação das assembléias legislativas. Mesmo entre nós e à falta de obras mais substanciais, tem-se escrito e continua-se a escrever sobre êsse assunto muitos artigos e mesmo páginas de manuais. Limitar-me-ei a considerar o direito interno, um campo bem menos desbravado; examinarei o problema no que se refere à França

---

(1) Vide nossa (do autor) *Bibliografia das principais obras e artigos relativos ao direito da energia atômica, publicados em francês, inglês e alemão.*

Paris, Instituto de Direito Comparado da Universidade de Paris, 1957, 15 págs.



e aos principais países nos quais a energia atômica já desempenha um importante papel.

O direito positivo interno da energia atômica decorre tanto de certas disposições gerais, por vêzes antigas, sem relação direta com as últimas aquisições da ciência, como de textos especiais, todos recentes, devidos às circunstâncias, às necessidades, ao progresso, às idéias da época em que vivemos, mais ou menos abundantes segundo o país, numerosos e variados nos grandes Estados. Em meio a êsses textos especiais encontram-se leis ou decretos que emanam de autoridades normalmente competentes em matéria legislativa ou regulamentar, mas a maioria dêsses textos especiais não é composta de leis ou decretos, sendo da responsabilidade de autoridades cujo poder se limita ao setor atômico. Essa fonte de direito complementar apresenta uma contribuição considerável na Inglaterra, nos Estados Unidos e no Canadá, sendo menor na França. Em alguns países, a legislação relativa à energia atômica é ampla e minuciosa, formando de certo modo pequenos códigos, sempre acompanhados, porém, por regulamentos suplementares. É o caso das «Leis sobre Energia Atômica» da Inglaterra, dos Estados Unidos e do Canadá. Em outros países encontra-se apenas um mosaico de prescrições fragmentárias. Em toda parte é necessário proceder-se a comparações e ajustes. A energia atômica está a ponto de ser especialmente mencionada nas constituições, conforme verificou-se na Suíça, após um plebiscito levado a efeito no outono passado. O mesmo deveria ocorrer na Alemanha Ocidental, mas um projeto de reforma da Carta Magna da República Federal foi rejeitado pelo Bundestag, rejeição essa provavelmente não definitiva. A jurisprudência não é de grande auxílio, porquanto só raramente têm os tribunais julgado processos dessa natureza (alguns dêles nos Estados Unidos), e as decisões nem sempre têm sido definitivas. A doutrina, quase inexistente — exceto quanto a certos pontos, nos Estados Unidos e na Alemanha — tem apenas exercido uma influência insignificante. Mas, por outro lado, devem-se levar em consideração contratos e práticas que tendem a fixar ou a precisar diversos aspectos de um conjunto ainda impreciso. Os contratos são utilizados sobretudo quando se trata da contribuição feita por empresas privadas e estabelecimentos de ensino aos órgãos públicos especializados, ou da colaboração entre órgãos do setor público que se consagram, por exemplo, um a energia atômica, e outro a energia elétrica. Êsses contratos são muito numerosos nos Estados Unidos, e menos freqüentes na Inglaterra e na França. Fato essencial que seria, sem dúvida, inútil relembrar, dada a sua evidência, é estarmos em presença de um direito muito recente, em vias de rápida evolução e ampliação. Seu desenvolvimento não é o mesmo em todos os países, correspondendo à importância que êsses países dão à energia atômica, dentro da realidade de seu desenvolvimento ou, por vêzes, simplesmente na medida de suas ambições.

Entretanto, êsse direito já tomou corpo sem ter-se tornado — o que não nos surpreende — um direito verdadeiramente autônomo. A aplicação prática de grandes descobertas freqüentemente determina o aparecimento de novos ramos na árvore do direito ou de novos brotos ao pé da mesma, sem que êsses ramos ou brotos, no início de seu crescimento, se destaquem imediatamente do tronco que lhes dá a seiva, e tomem vida própria com suas próprias raízes. A expansão do direito, prevista na variedade de seus ramos,



está ligada ao progresso das ciências e ao aperfeiçoamento das técnicas. Sente-se a necessidade de introduzir certa ordem a fim de proteger a vida, o trabalho e os negócios dos indivíduos ou dos grupos sociais, aos quais possam causar prejuízos os novos processos e mecanismos decorrentes do aumento do saber; cumpre regular as relações que se criam de maneira mais freqüente que outrora e em condições diversas das do passado. O Estado reivindica atribuições e exerce (contrôle). A vela, o leme, a bússola, as rédeas dos cavalos, a construção de caminhos reais, as estradas-de-ferro, a navegação a vapor, o automóvel, o avião, facilitaram, aceleraram a circulação de homens, de coisas, aumentaram grandemente as trocas. Essas transformações deram ao direito comercial, ao direito marítimo, ao direito administrativo, uma amplitude que outrora não possuíam, fazendo nêles surgir uma superabundância de novos capítulos e, também, por separações e acréscimos, bem como por modificações nas soluções e no espírito, deram margem ao aparecimento de disciplinas diversas: direito de transportes, direito aéreo; acrescentemos o direito da energia elétrica, que se formou em torno dos dinamos, das quedas d'água, das barragens, dos condutos forçados, dos cabos e das linhas, da produção e da distribuição. O direito trabalhista decorre inteiramente da invasão das máquinas, da pluralidade de abusos a que deram origem; da substituição da mão-de-obra humana, da tração animal, do vento e da água, pela força motriz retirada do carvão, em seguida da eletricidade ou do petróleo. O direito do autor só teve verdadeiramente existência e só pôde desenvolver-se em razão das facilidades necessárias à difusão do pensamento, inicialmente a imprensa e, depois, o fonógrafo, o rádio, o cinema e a televisão. Um dos objetivos do direito é o de reger as atividades humanas que se encontram na dependência de instrumentos e formas de energia de que se servem essas atividades. Com a energia atômica assistimos a uma eclosão jurídica semelhante às que já tivemos oportunidade de presenciar.

Imediatamente após cada descoberta (remonte ela a uma época já longínqua ou tenha ocorrido ontem), utilizam-se, no plano jurídico, teorias ou processos experimentados de longa data como, por exemplo: a responsabilidade civil, a expropriação, as servidões, a concessão, a autorização, as subvenções, por vêzes o privilégio ou o monopólio, o serviço não-personalizado, o estabelecimento público, a sociedade de economia mista ou ordinária. A pouco e pouco foram êsses processos adaptados, tornados mais flexíveis, completados, e gradualmente introduziram-se inovações. Ao cabo de algumas décadas vemos edifícios complexos, nos quais misturam-se o antigo, o renovado, o inédito, ou se encontram bases idênticas, estilos parecidos e onde se vêem também elementos de uma certa ousadia. O mesmo ocorre quanto ao direito da energia atômica. Encontrando-se ainda em sua fase inicial, oferece poucos aspectos de originalidade no ponto atual de seu desenvolvimento. Opera por empréstimos ou por imitações, inspira-se em precedentes, transpõe ou copia, emprega mecanismos conhecidos fazendo-lhes apenas pequenas modificações, e contenta-se em combinar uma variedade de formas para atingir seus próprios fins; em breve, porém, acrescentará coisas próprias, imaginando e criando; forjará suas ferramentas e suas instituições específicas. Nós o encontramos em um estágio de partida. Desde logo êle oferece, em matéria de organização administrativa, algumas particularidades dignas de nota: muitas vêzes dá preferência a autoridades do tipo "colegiado", cria nos principais Estados



organismos bivalentes, com finalidades militares e civis, deixa, via de regra, uma considerável margem para colaboração contratual, solicitada pelos organismos atômicos, entre esses organismos e os centros de pesquisas ou as empresas produtoras do setor público ou privado. Em seu conjunto ele manifesta tendências que lhes conferem um caráter de acentuado modernismo: restringe grandemente as liberdades e a propriedade e concede à autoridade pública prerrogativas consideráveis.

Esse direito revela-se dominado pela vontade de defender o interesse comum e se encontra muito pouco explorado em muitas de suas partes; apresenta-se pouco inovador em seus sistemas, de natureza profundamente estatal em seu espírito, extremamente complexo em seu conjunto. Da mesma forma que o direito aéreo, o direito dos transportes, o direito da eletricidade, com os quais tem certas analogias, ele justapõe e acrescenta partes de direito público e de direito privado; reúne matérias de direito constitucional, de direito administrativo, de direito civil, de direito comercial, de direito da propriedade industrial, de direito trabalhista, de direito de seguros e mesmo de direito penal. A fim de esboçar-se um panorama geral do direito da energia atômica, parece indicado, de início, proceder ao exame dos organismos encarregados das pesquisas, da produção e da utilização da energia atômica. Dever-se-ia estudar em seguida, sempre sob o aspecto jurídico, o emprêgo da energia atômica e suas conseqüências; quanto a esse particular seremos obrigados a limitar-nos a indicações sumárias, permitindo-nos considerar esta parte do assunto em um artigo ulterior.

A série de problemas que inicialmente surgiu refere-se a um conceito de conjunto, a estruturas e a conexões. Um novo tipo de energia entra no campo das aplicações práticas; quem poderá produzi-la, utilizá-la e em que condições? Serão necessários novos organismos? E se o forem, como se poderão enquadrar no mecanismo administrativo e constitucional?

Desde a sua origem a energia atômica encontrou-se em uma situação muito especial que explica a maior parte das particularidades de sua legislação. O Estado jamais monopolizou, para seu próprio lucro, a força do vento ou a do vapor, mas interessou-se pela força hidráulica e confiscou a do átomo. A partir do momento em que, durante a guerra, previu-se que os trabalhos de laboratórios até então levados a cabo no domínio atômico permitiriam, sem dúvida, que se chegasse em breve a resultados militares terríveis, enquanto que suas aplicações civis só seriam possíveis a longo prazo, tornou-se inevitável tal confisco. A implantação e a manutenção desse confisco foram facilitadas por dois fatos: as pesquisas, a produção e o emprêgo da energia atômica exigem somas tão elevadas que somente o Estado, direta ou indiretamente, está em posição de providenciar; e as pesquisas e a produção podem ser largamente utilizadas, de maneira simultânea ou alternada, para fins bélicos ou pacíficos. Não nos devemos surpreender, pois, se a energia atômica encontra-se, em toda parte, subordinada a um regime que sobre ela impõe a supremacia do Estado, e nos países não-comunistas essa energia só é entregue ao setor privado, para produção e utilização, mediante a autorização de um Estado desconfiado e açambarcador e sob seu estrito controle.

Dessa forma, o Estado não apenas se ocupa da energia atômica mas também torna-se o dono dela, havendo apenas diferenças de graus na sujeição que ele impõe. Quando se trata de uma federação como a URSS, o Canadá,



a Suíça ou a Alemanha Ocidental, cabe perguntar onde reside a competência em matéria de energia atômica: no Estado federal, nos Estados membros, ou haverá competências concorrentes ou questões mistas? A competência do Estado federal é reconhecida em tôda parte, segundo a interpretação de textos constitucionais quase todos muito anteriores ao aparecimento da energia atômica. Não obstante, por um adendo (a que já nos referimos) à sua lei fundamental, a Alemanha Ocidental tentou afirmar de maneira expressa essa competência, em detrimento dos Länder, sem todavia tirar dêsses a posse completa. (2) Na Suíça, o Conselho federal solicitou à Assembléia federal que inserisse um artigo análogo na Constituição helvética, a fim de que fôsse atribuído à Confederação "o poder de legislar em matéria atômica". Essa disposição foi adotada pelas câmaras e, em seguida, aprovada pelo povo. (3) Nos Estados Unidos, a Lei de 1954, embora um tanto mais liberal do que a anterior de 1946, parece manter exclusiva a competência federal; podem-se invocar argumentos de fato e de direito em favor dessa exclusividade. No entanto, certos Estados da União estão inclinados a se prevalecerem das disposições constitucionais que lhes reservam poderes para a higiene e a saúde pública. Alguns dêsses Estados, sobretudo o de Nova York, baixaram decretos sôbre medidas de proteção contra as irradiações. Acreditamos que nenhuma das quinze repúblicas da URSS tenha tomado qualquer decisão a êsse respeito, pois quando se trata de energia atômica tudo se rege pela mais alta esfera.

Já nos referimos bastante a essa divisão de competência, assunto sempre muito delicado numa Federação. No âmbito do Estado federal ou do Estado unitário, convém determinar quais os órgãos que se incumbirão da nova tarefa. Recorrer-se-á a antigos órgãos ou a outros criados especificamente para tal fim? A energia atômica penetrou modestamente na máquina administrativa e governamental, onde no início não tinha qualquer posição e onde ainda hoje não lhe é dada, em muitos países, a importância que adquiriu no seio das grandes potências atômicas. Podem-se distinguir duas formas de concepção e de introdução, no mecanismo estatal, das reestruturações exigidas pelo desenvolvimento da energia atômica: uma consiste numa simples adaptação ou adição de peças (unidades), geralmente com uma independência restrita, a outra tende a instaurar mecanismos pouco semelhantes aos esquemas clássicos embora inspirados em modelos anteriores, e com ampla autonomia de operações.

Via de regra, de início só foram instituídas comissões meramente consultivas e cujos poderes eram muito restritos. Vários países, ainda muito atrasados nesta competição, não foram além dessa fase. Noutros, onde os estudos atômicos e suas primeiras aplicações tomaram vulto, viu-se frequentemente a criação de comissões com certos poderes de decisão. A Suíça dispõe, desde 1946, de uma Comissão interdepartamental de coordenação; a Itália possui uma Comissão nacional para pesquisas nucleares; a Dinamarca criou uma Comissão para o desenvolvimento da energia atômica, assim como a Grécia, Israel e a Tailândia. Utilizaram-se, por vêzes, ministérios e ministros

---

(2) Vide acima. O fracasso temporário é devido à atitude dos socialistas, que só queriam tratar de utilizações pacíficas de energia atômica.

(3) O referendo teve 491.422 votos a favor e 143.809 contra.



já existentes, estando ou não a eles vinculadas comissões especiais. Aos serviços centrais e outros, abrangendo velhos departamentos ministeriais, foi acrescido um serviço de administração central ou um seu prolongamento para recrutar pessoal e providenciar material, atrair especialistas e obter recursos. Criaram-se institutos de pesquisas, e em alguns países, como é o caso da Holanda, são eles os únicos órgãos estatais para a energia atômica. Vários países permaneceram na situação relativamente rudimentar da categoria acima descrita. Os Estados Unidos foram logo muito além, a Grã-Bretanha durante mais de dez anos não se afastou dessa situação e por muito tempo a ela permaneceu fiel a URSS.

O órgão que, durante a guerra, estava incumbido nos Estados Unidos das pesquisas referentes à bomba atômica e à sua fabricação era o "Manhattan Engineer District", vinculado ao Departamento da Guerra. Embora possuindo uma grande autonomia, era um dos serviços desse Departamento, uma unidade dependente, portanto, da administração militar. Na Grã-Bretanha, os estudos relativos à bomba atômica foram confiados inicialmente a uma divisão do Ministério da Pesquisa Científica e Industrial. Receosos da audácia dos espões a soldo de HITLER, os ingleses tomaram a medida acauteladora de batizar essa divisão de "Direção de Ligas para Canalizações". Após dois anos de interrupção de suas atividades, durante os quais todos os estudos foram transferidos para os Estados Unidos e para o Canadá, ela reapareceu sob um nome menos fantasista no Ministério de Munições e Suprimentos. Apenas em 1954, é que se verificou uma modificação mais substancial. A França, entretanto, não atravessou uma fase análoga. Antes do último conflito mundial, os ministérios da defesa nacional acompanhavam, de longe, os trabalhos de laboratório. Durante os primeiros meses da guerra o Ministério das Munições, tendo à frente esse grande animador que foi DAUTRY, começou a ocupar-se de pesquisas atômicas, bem como da água pesada norueguesa, que havia sido salva por milagre. A derrota que sofremos e a ocupação não interromperam o trabalho de alguns de nossos cientistas refugiados na América, mas sustou qualquer esforço visando à concentração de poderes e a um arranjo administrativo racional. Fato curioso é que, assim como na França até 1945, não havia até há bem pouco na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas um departamento ministerial ou uma organização central que consagrasse tôdas as suas atividades aos problemas atômicos. Cabia ao Ministério da Defesa, aos Ministérios das Centrais Elétricas e à Academia de Ciências tudo que dissesse respeito à nova forma de energia, englobando os serviços especiais e sendo assistidos pelo Instituto de Problemas Nucleares e pelo Laboratório de Eletrofísica. A partir de 1956 foram criados uma Direção central (ou principal) para a utilização da energia atômica, sob o controle do Conselho de Ministros da URSS, e um grande Instituto Unificado de Pesquisas Nucleares, do qual fazem parte, além da URSS, tôdas as democracias populares. Nêle foram integrados o Instituto de Problemas Nucleares e o Laboratório de Eletrofísica, que, todavia, mantêm uma certa autonomia. (4)

---

(4) Sobre esse particular, a Alemanha Oriental precedeu a URSS, pois possui, desde 1955, um serviço atômico vinculado ao Conselho de Ministros. Esse Serviço é complementado por um Escritório destinado à pesquisa e à técnica nucleares e por um Conselho Científico.



A URSS, embora em escala menor e com algum atraso, aliou-se assim à tendência muito acentuada dos governantes dos países desejosos de tirar o maior partido possível da energia atômica. Tais governantes compreenderam a vantagem de instituir um órgão especializado, dotado de amplas atribuições, com plena autonomia, funcionando paralelamente ou fora de qualquer ministério tradicional. Alguns se contentariam — o que por vezes ocorreu — com a criação de um novo ministério e, imagem ousada, com o lançamento dos átomos na fôrma administrativa habitual. Os ministérios atômicos, nos países onde foram criados, são quase sempre organismos superpostos a outros que geralmente os precederam e nos quais efetivamente se exercem as atividades atômicas. Assim é que, na Inglaterra, o domínio atômico está sob a alçada do Lorde Presidente do Conselho (que não é o Primeiro Ministro), na França sob a do Presidente do Conselho e, em seguida, sob a competência de um Secretário de Estado encarregado da pesquisa atômica. Na Inglaterra foi recentemente criado o Ministério da Energia, abrangendo todos os tipos de energia, das quais a mais importante é a atômica. A Espanha instituiu há pouco tempo uma Direção atômica, subordinada ao Chefe do Govêrno, a qual inclui uma Junta de Energia Nuclear que data de 1951. Entretanto, para nós e para nossos amigos ingleses, as verdadeiras autoridades atômicas são os órgãos não-ministeriais ou melhor, ousado dizê-lo, extra e infraministeriais. A Alemanha Ocidental é um dos raros países que contam com um ministério para questões atômicas do tipo tradicional. Em outras partes surgiram, próximos dos ministros, comissários ou seus equivalentes, como, por exemplo, na Bélgica o Comissário para energia atômica (desde 1950), na Suíça o Delegado do Conselho federal para questões atômicas (desde 1956).

As pesquisas atômicas e a produção da energia atômica não se acomodam muito bem nos regulamentos administrativos demasiadamente rígidos. Exigem flexibilidade, requerem o emprêgo de pessoal não afeto ao serviço público, e devem ser levadas a cabo, sob diversos aspectos, em locais análogos àqueles onde se encontram os centros de ensino e as emprêsas industriais de natureza privada. Americanos e ingleses viram-se a braços com dificuldades, durante o período meramente administrativo dessas entidades. Para resolvê-las, uma série de fórmulas se apresenta: estabelecimento público puro e simples, que não traria solução adequada em vista do número de prescrições às quais teria que se sujeitar; — estabelecimento público tendendo a um tipo industrial e comercial e, por conseguinte, sujeito a estatutos menos rígidos do que os de um estabelecimento público ordinário; — sociedade nacional; — sociedade de economia mista; — agência independente; — autarquia. Cada um dos principais países do ocidente parece ter-se deixado levar pelos seus próprios hábitos em matéria administrativa e pela sua própria experiência.

As agências independentes tiveram um grande surto no sistema administrativo americano. Seu número aumentou consideravelmente nesse meio século. Funcionam elas fora dos ministérios e, em geral, estão diretamente subordinadas ao Presidente dos Estados Unidos, sendo administradas por uma comissão composta de alguns membros nomeados pelo Presidente com aprovação do Senado, e dispondo de poderes regulamentares e quase judiciais, bem como de orçamento e de patrimônio próprios. A Lei de Energia Atômica de 1946 optou por êsse tipo de agência independente. Foi então



criada a Comissão de Energia Atômica, composta de cinco comissários nomeados por cinco anos, os quais não podem exercer outras atividades durante a duração de seus mandatos. A tendência demonstrada pelo Presidente TRUMAN e, em seguida, o controle exercido pelo Senado sobre as nomeações, parece ter-lhes assegurado um caráter apolítico. A comissão funciona como órgão colegiado, mas seu atual presidente parece desempenhar um papel preponderante. Possui um diretor-geral que, inicialmente nomeado pelo Presidente dos Estados Unidos, é, desde 1954, livremente nomeado pela Comissão. Várias subcomissões consultivas funcionam junto à Comissão, especialmente uma subcomissão consultiva geral, existindo ainda uma subcomissão militar que funciona como órgão de ligação. A Comissão possui vastos poderes e dela depende tudo que se refere a energia atômica. A Lei de 1946 foi modificada em 1954, sem que tivessem sido introduzidas grandes modificações.

Se as agências independentes com poderes regulamentares constituem uma das instituições originais da administração norte-americana, as «corporações públicas» (autarquias) são a criação mais notável do direito inglês contemporâneo. Suas precursoras são as antigas autoridades locais independentes e seus protótipos surgiram no início deste século. Têm a seu cargo a administração de empresas industriais ou comerciais introduzidas ou constituídas pelo Estado nesse plano jurídico. Têm à sua testa uma comissão restrita cujos membros são nomeados pela Coroa ou por um Ministro da Coroa, possuindo poderes regulamentares e poderes quase judiciais, bem como um orçamento e patrimônio próprios. As «corporações públicas» multiplicaram-se a partir de 1945, como uma consequência da ascensão dos socialistas ao poder, e foram o instrumento da política de nacionalização. Apesar disso, porém, não se contestam os princípios sobre os quais elas repousam e a sua organização geral. Quando em 1954 o governo conservador quis transferir tudo que diz respeito à energia atômica, do Ministério das Munições e das Provisões para um órgão especializado, adotou a fórmula da «corporação pública». A Lei de 1954 criou a Administração da Energia Atômica, composta de um Presidente e de sete a dez membros, nomeados pelo Lorde Presidente do Conselho (atualmente pelo Ministro da Energia). Alguns desses membros devem possuir conhecimentos especializados e ser reconhecidamente capazes no setor da energia atômica, havendo membros trabalhando a tempo integral e outros em meio expediente. O Presidente é também diretor-geral e, sem haver obrigação legal, certos membros da Administração prestam sua assistência ao presidente na qualidade de diretores de departamentos. Assim como a Comissão Americana para Energia Atômica, a Administração Britânica da Energia Atômica possui amplos poderes, seja no que se refere às pesquisas e à produção de matérias físséis seja quanto às aplicações industriais e à produção de armas atômicas. Relativamente às estruturas administrativas, o tipo de «corporação pública» mereceu as preferências do Canadá, da Austrália, da África do Sul e da Itália, tendo esses países criado Administrações Atômicas de acordo com o modelo britânico. A Argentina possui, desde 1956, uma Junta «autárquica» que é um meio-térmo entre a corporação pública e o estabelecimento público.



As agências independentes e as corporações públicas têm pontos de semelhança com nossos estabelecimentos públicos recentemente criados. Do estabelecimento público puro e simples, subordinado a uma tutela rígida e às regras da contabilidade pública, chegou-se, na França, ao tipo industrial e comercial, de tutela menos rígida e com um abrandamento de exigências contábeis muito rigorosas. São numerosos dentro do direito francês os estabelecimentos dessa natureza, embora já por diversas vezes se tenha tentado reduzir o seu número. Também dispomos, já há algum tempo, de Altos Comissários ou Comissários e de Altos Comissariados ou Comissariados, que são uma espécie de subsecretários de Estado ou de subsecretarias de tamanho reduzido, com um caráter político pouco acentuado. Quando, após seis anos de atraso devido às infelicidades da guerra, a França procurou recuperar o tempo perdido para não ficar à margem da produção e do emprego da energia atômica — cuja descoberta e primeiras possibilidades de utilização eram, em parte, obra de seus cientistas, desde BECQUEL a JOLIOT-CURIE e FRANCIS PERRIN — o General DE GAULLE, instado por DAUTRY, que, após a vitória, tinha-se tornado Ministro da Reconstrução, não chegou nem mesmo a pensar em se afastar dos sistemas e instituições que já se haviam tornado quase clássicos na França. O Chefe do Governo Provisório baixou um decreto, em 18 de outubro de 1945, criando o Comissariado da Energia Atômica, tendo sido baixado na mesma data o regulamento desse decreto. Parece que constituímos, sem o dizer, um estabelecimento público. (5) Por velhas razões de desconfiança política com relação ao cientista, esse órgão é regido por uma curiosa forma de dupla administração, constituída de um Administrador Geral que, na qualidade de representante do Governo, exerce as funções de ordem administrativa e financeira e de um Alto Comissário, incumbido da direção técnica e científica. Esse regime de dualismo, em teoria extremamente passível de críticas, vem se perpetuando sem sérios contratempos graças ao bom entendimento que há vários anos existe entre os dois administradores. Uma Subcomissão de Energia Atômica funciona junto deles, sendo na realidade um Conselho de Administração presidido pelo Presidente do Conselho de Ministros ou por um Secretário de Estado, por delegação. A Subcomissão, o Administrador-Geral e o Alto Comissário são assistidos por órgãos consultivos: uma Subcomissão científica, uma Subcomissão de Minas, uma Subcomissão de equipamento industrial, etc. São muito amplas as atribuições do Comissariado no que diz respeito à energia atômica.

Os três tipos de órgãos que acabamos de descrever rapidamente não comportam qualquer participação privada, salvo pela contribuição de competências individuais nos seus diversos conselhos. A Suécia fez prevalecer um sistema diverso, tendo constituído, desde fins de 1945, uma Comissão de Energia Atômica de natureza sobretudo consultiva, que existe até hoje. Todavia, de acordo com parecer dessa Comissão, criou-se em fins de 1947 a Sociedade Sueca de Energia Atômica, de cujo capital social o Estado participa com quatro sétimos e os três restantes pertencem a cerca de duas

---

(5) Vide a esse respeito o texto de uma conferência pronunciada por nosso Colega do Conselho de Estado, Sr. TOUTTÉ, no Centro de Pesquisas Administrativas que funciona junto à Fundação Nacional de Ciências Políticas, Paris 27, rue Saint Guillaume, 25.



dezenas de grandes empresas privadas. Essa Sociedade está subordinada ao Ministério do Comércio e trabalha em estreita ligação com a Comissão de Energia Atômica, ocupando-se primordialmente das possibilidades comerciais de produção e exploração. A Suíça, a que já nos referimos, organizou uma sociedade para a construção de um reator de pesquisas, a Reaktor A.G., cujos fundos provêm do governo federal, da indústria privada e das companhias de seguros.

Qualquer que seja o tipo de organização administrativa, dos acima enumerados, a que se recorra, torna-se necessário, uma vez determinado o arcabouço essencial, encontrar soluções para diversos problemas importantes. Tais problemas dizem respeito à predominância civil ou militar, à coordenação geral, ao controle governamental e parlamentar, à organização financeira, ao estatuto dos funcionários, aos órgãos secundários.

Já mencionamos o fato de que os trabalhos relativos à energia atômica e às utilizações para ela previstas tinham finalidades de ordem militar — e exclusivamente tais finalidades — durante a última guerra, tendo permanecido orientadas acentuadamente nesse mesmo sentido nas grandes potências atômicas, com exceção da França, após o término das hostilidades. Parece pois natural que os serviços de defesa nacional chamassem a si o controle dos organismos atômicos. Entretanto, após discussões públicas ou secretas, discussões essas bastante veementes nos Estados Unidos por ocasião da elaboração da Lei de 1946, os militares não obtiveram, na qualidade de militares, a supremacia nesses organismos, em nenhum dos principais países. Mantiveram-se, todavia, influentes nesses organismos, assegurando-se uma posição em que se fazem ouvir. Em condições bastante obscuras conseguiram eles manter, segundo parece, o domínio total sobre alguns laboratórios, oficinas ou campos de experiências, além dos que estão subordinados aos organismos atômicos e postos à disposição das forças armadas. É difícil estabelecer a linha divisória exata. Os organismos atômicos têm uma vocação expressa ou tácita para responder às necessidades militares, e os militares têm o dever de estudar as aplicações atuais e o desenvolvimento futuro da energia atômica, porquanto disso dependerá o resultado de um conflito. A eles cabe determinar as características das armas ou dos engenhos atômicos com que pretendam munir-se, e ao receberem ou nas vésperas de receber tais armas ou engenhos são levados a pesquisas as condições exatas de emprego ou os possíveis aperfeiçoamentos do material de que farão uso. Há uma interferência entre essas preocupações especificamente militares e as atividades dos grandes organismos atômicos, mesmo no que se refere às atividades pacíficas destes. Compreende-se que os militares reivindiquem um terreno que lhes pertence e, ao mesmo tempo amplia-lo além dos limites normais, limites esses, na maioria dos casos, difíceis de serem precisados por lei, que não os pode fazer respeitar com rigor. A predominância civil em matéria atômica parece estar equilibrada pelos esforços de reconquista ou de liberação, levados a cabo mais ou menos abertamente pelos serviços dos ministérios militares. As forças armadas dos Estados Unidos obtiveram o direito de fabricar material atômico e de armazenar armas atômicas na Europa ou em navios.

Não se deve esquecer jamais que, na falta de limitações convencionais no plano internacional, os militares e os ministérios militares em todos os



grandes Estados têm razões sérias para se interessarem por tudo que disser respeito à energia atômica. Todavia, as relações entre os organismos atômicos e os ministérios militares se situam num esquema de coordenação geral que deve ser assegurada por um lado pelos organismos atômicos e, por outro, por todos os serviços do Estado e mesmo por tôdas as atividades da economia nacional que possam ser afetadas pelas utilizações da energia atômica ou que estejam em condições de contribuir para o seu desenvolvimento. De maneira geral, os organismos atômicos esforçam-se por multiplicar os contatos que mantêm com os diversos serviços públicos e com os principais grupos interessados. Segundo tudo indica, chegou-se, nas grandes potências, a uma cooperação satisfatória.

A fim de possibilitar a coordenação, vários sistemas estão previstos nos textos legais ou já se encontram em uso na prática. Na maioria das vezes emprega-se mais de um sistema. O mais simples é o das conferências interministeriais, com a participação, bem entendido, do organismo propriamente atômico, conferências essas que podem ser tanto facultativas e sem data fixa, como obrigatórias, realizadas periodicamente em datas determinadas. Segue-se a fixação da participação nos órgãos colegiados de administração, ou nos conselhos de administração ou, simplesmente, nos conselhos consultivos, dos representantes de serviços ou interesses envolvidos. Na França, a Subcomissão de Energia Atômica reúne obrigatoriamente, além dos membros civis de natureza científica, altos funcionários e um militar cientista. A Administração britânica abrange, além de três especialistas em questões atômicas, um membro reconhecidamente competente em matéria administrativa financeira, assim como um especialista em questões trabalhistas. A Comissão americana conta desde a sua fundação com o concurso de um ou dois cientistas e três ou quatro pessoas provenientes dos meios de negócios ou de administração, sem que haja, porém, obrigação legal para isso. Essas origens diversas têm por finalidade agrupar competências mais do que de permitir a existência de porta-vozes — o que, todavia, a título acessório, tais pessoas também são. Os verdadeiros defensores de tal ou qual serviço, dêste ou daquele interesse, figuram nas subcomissões consultivas ou nas subcomissões de ligação, não podendo, entretanto, impor seu ponto-de-vista ao órgão encarregado das decisões.

A coordenação poderá ser procurada, acima dêsse órgão atômico de decisão, na pessoa do chefe do Governo ou do Chefe de Estado. Nos regimes não presidencialistas, os grandes organismos atômicos estão subordinados a um Ministro ou ao Presidente do Conselho, ou a ambos. Esse é o caso da França, em que o Presidente do Conselho, via de regra, delega suas atribuições em matéria atômica a um Secretário de Estado encarregado das questões atômicas. Todavia, no momento atual, já não mais se verifica delegação, nem mais existe Secretário delegado, agindo o Presidente do Conselho de maneira direta. Na Grã-Bretanha, já o dissemos, a «Administração da Energia Atômica» depende do Ministro da Energia. O Ministro sob cuja jurisdição se encontrem e, acima dêle, o Chefe do Governo, podem reprimir os excessos dos pontos de vista peculiares ao órgão especializado na energia atômica; recebem as informações que lhes são fornecidas por seus agentes de ligação ou por representantes dêste ou daquele setor da atividade nacional; ouvem as queixas de seus colegas, os quais podem levar a dificuldade ao co-



nhecimento de todo o Gabinete. No regime presidencialista norte-americano, recorre-se ao Presidente dos Estados Unidos, na qualidade de árbitro. Ignoramos se se viu chamado a desempenhar esse papel com frequência. De resto, a ação dos ministros supervisores, do Chefe do Governo ou do Chefe de Estado, dependem, em definitivo, dos poderes de controle que possuem sobre os organismos atômicos.

Pelo menos nas democracias ocidentais procurou-se subordinar esses organismos ao mínimo de controle possível por parte do Governo e do Parlamento. Todavia, a tendência é para aumentar tal controle. É indiscutível que assim seja necessário devido à importância da energia atômica, dos enormes encargos que os estudos e as instalações necessárias acarretam sobre os orçamentos, das consequências políticas oriundas de posições imprudentemente adotadas pelos dirigentes dos órgãos atômicos. Procurou-se subtrair esses organismos — centros de pesquisas e empresas industriais, para os quais devem prevalecer as exigências da ciência e de uma sadia administração — às disputas partidárias e à avidez dos clientes. Foi necessário, ao mesmo tempo, reservar uma certa parcela de poder ao executivo e ao legislativo. A conciliação é penosa.

Em toda parte os dirigentes dos organismos atômicos são nomeados pelo Chefe de Estado, ou pelo Chefe de Governo, ou por um Ministro. Já mencionei que nos Estados Unidos o Presidente deve obter o consentimento do Senado para a nomeação dos membros da Comissão de Energia Atômica. Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos esses dirigentes dos organismos atômicos não podem, em princípio, ter a sua nomeação revogada durante o período para o qual foram nomeados. Mas esse período é apenas de alguns anos, e a ameaça de não terem o seu mandato renovado parece constituir um meio de pressão eficaz. Pode-se observar, entretanto, que, nos Estados Unidos, a maioria dos comissários de energia atômica solicitaram exoneração antes do fim de seus mandatos, para retornar, sem dúvida, a seus afazeres antigos ou para ingressar em sociedades que pela primeira vez solicitavam o seu concurso. Para esses, portanto, esse meio de exercer pressão teve pouco valor. Na França, o Alto Comissário e o Administrador Geral podem ser substituídos de suas funções pelo Conselho de Ministros. Em todos os países, porém, certas decisões particularmente importantes são da alçada do Governo ou do Parlamento, seja por necessitarem de decretos ou leis, seja porque sendo elas da competência dos organismos atômicos devem, em virtude de disposições legais ou regulamentares, ser aprovadas por uma autoridade superior, Ministro, Governo ou Parlamento. Nos Estados Unidos, por exemplo, a inclusão de novas substâncias na lista de matérias fisséis sujeitas a rigorosas prescrições deve ser aprovada pelo Presidente. Na Grã-Bretanha, onde se verificou uma preocupação de dar às corporações públicas uma grande autonomia, o Lorde Presidente, hoje o Ministro da Energia, possui, no que se refere a questões atômicas, poderes mais amplos do que os exercícios sobre outras autarquias. Pode ele «dar todas as diretivas que julgar apropriadas» estando, por conseguinte, habilitado a dar ordens de qualquer natureza e a solicitar quaisquer informações que a seu critério forem consideradas úteis. Via de regra, os dirigentes de organismos atômicos devem submeter relatórios sobre suas atividades ao Governo ou ao



Parlamento, ou a ambos. Nos Estados Unidos a Comissão de Energia Atômica é obrigada a submeter relatórios semestrais ao Congresso; os quais, pela documentação apresentada e pela elaboração esmerada, contêm uma série de importantes informações. Na Inglaterra, além dos relatórios a serem enviados ao Ministro da Energia, mediante solicitação dêste, um relatório anual deve ser elaborado e enviado ao Parlamento pelo Ministro. Existe obrigação idêntica nos Estados membros da Comunidade Britânica, onde foram criados organismos atômicos de acôrdo com o modelo inglês. Vale observar que, na França, o Comissário não está legalmente obrigado a apresentar relatórios, o que faz, entretanto, e envia exemplares aos membros do Parlamento, cada ano. O último relatório, porém, data ainda de 31 de dezembro de 1956.

Na maioria dos países o Parlamento não se contenta em apenas tomar conhecimento de relatórios mais ou menos pormenorizados, os quais, com exceção do que ocorre nos Estados Unidos, são em geral sumários. O Parlamento por vêzes entra em debates sôbre o assunto e faz perguntas. Os Ministros de bom grado se escondem atrás da alegada necessidade de segrêdo ou invocam, com razão, a necessidade de não se imiscuírem demasiado no funcionamento de organismos aos quais, desde a origem, considerou-se de bom alvitre assegurar-se uma certa independência. Mas o Parlamento intervém no domínio atômico, como em todo o serviço público, de três maneiras principais:

- através da votação de leis básicas;
- por ocasião da discussão do orçamento;
- por intermédio das comissões de fiscalização e de inquérito.

A organização e o desenvolvimento dos serviços atômicos são regidos, em muitos dos grandes países, por leis básicas, sendo que as Leis de energia atômica dos Estados Unidos, da Inglaterra e do Canadá constituem, conforme já dissemos, os mais notáveis exemplos. Em Washington as leis de 1946 e 1954 foram exaustivamente discutidas, quando de sua elaboração pelo Congresso. Na França, pelo contrário, o decreto que criou o Comissariado da Energia Atômica data da época do Govêrno provisório e não deu margem a debates. Sabe-se mais que não há, na França, uma lei atômica geral. Todavia, em 1952 foi votado um plano de desenvolvimento da energia atômica e um outro transformado em lei em 2 de julho de 1957. Tanto em 1952 como em 1957, porém, pouco se falou da estrutura e dos podêres do Comissariado.

Cada ano os Parlamntos, por ocasião da votação do Orçamento, devem pronunciar-se sôbre os créditos solicitados para energia atômica e podem aproveitar-se disso para fazer as suas críticas, sugerir ou impor reformas. É comum, no entanto, aceitarem rapidamente as propostas feitas pelo Govêrno, após entendimentos com o organismo atômico nacional. Nesse domínio atômico a tendência é para liberar verbas e não sustá-las. O contrôlê orçamentário pode ser facilitado ou dificultado de acôrdo com a maneira pela qual são solicitados os créditos. Assim, haverá maior facilidade se forem apresentados agrupados sob uma única rubrica, com um número suficiente de subdivisões, e serão dificultados se apresentados em cifras globais ou com



dispersão excessiva. Na Inglaterra a criação da «Administração Atômica» aliviou a tarefa do Parlamento que teve a considerar um documento orçamentário completo e coerente, enquanto que anteriormente era obrigado a procurar o que se referia à energia atômica nos meandros de uma série de capítulos relativos ao Ministério dos Armamentos e das Provisões. Na França, o exame dos créditos solicitados para o Commissariado toma, em geral, pouco tempo, não estando agrupada num só documento a totalidade dos créditos referentes à energia atômica. A prática adotada na Inglaterra com respeito à Administração Atômica, assim como relativamente a diversas corporações autônomas, é a de que o Ministro responde pela política geral da entidade, mas que os parlamentares não têm que se imiscuir no seu funcionamento no que diz respeito a questões secundárias.

Na realidade, o controle parlamentar se exerce principalmente por intermédio da intervenção de comissões, tais como a Comissão Mista da Energia Atômica, nos Estados Unidos, ou, em menor escala, as Comissões parlamentares francesas ou britânicas. A Comissão Mista, a famosa JCAE (Joint Committee for Atomic Energy) foi criada a título permanente pela lei de 1946, com a finalidade de subtrair a Comissão da Energia Atômica, órgão administrativo, científico e industrial, à fiscalização das comissões do Congresso, ordinariamente competentes em matéria de defesa nacional. Temia-se que essas comissões, que estavam constantemente em contato com os estados-maiores do exército, da marinha e da aeronáutica, se ressentissem demasiado de uma influência militar. Dois outros motivos, porém, contribuíram para a criação da Comissão Mista, pois pensou-se evitar que a Comissão da Energia Atômica se tornasse ou muito independente nas suas atividades ou muito submissa à autoridade do Presidente dos Estados Unidos. A Comissão Mista é composta de nove membros do Senado e nove da Câmara de Deputados, nomeados em cada assembléia pelo respectivo presidente, sem que a escolha do referido presidente possa recair sobre mais de cinco membros de um mesmo partido político. Assegurou-se dessa forma à minoria o direito de ter oito representantes em um total de dezoito. A estabilidade é, na realidade, notável, a ponto de a maioria dos membros que compõem a Comissão Mista nela permanecerem durante longo tempo, comumente uma dezena de anos: em 1955 doze de seus membros nela se encontravam desde 1947. É-lhes assim possível conhecer a fundo os complexos problemas que se lhes apresentam. A Comissão Mista deve ser informada sobre todas as atividades relacionadas com a energia atômica, seja pela Comissão da Energia Atômica, seja pelos outros serviços públicos. Suas sessões são, em princípio, públicas, convocando quem quiser e procedendo a interrogatórios e inquéritos, tanto na sua sede em Washington como em qualquer outro local. É o «cão de guarda» e o olho do Congresso. Constitui mesmo a principal engrenagem do mecanismo de controle. O Congresso reporta-se quase que totalmente a ela. Pode-se dizer que, nos Estados Unidos, a política da energia atômica é estabelecida de comum acordo entre a Comissão da Energia Atômica e a Comissão Mista. No final de contas, a despeito dos estremecimentos havidos entre a Comissão, de maioria republicana, e o Sr. LILIENTHAL, antigo presidente da Comissão e homem de idéias avançadas, o sistema parece ter funcionado satisfatória-



mente. A Comissão não pôde agir em plena liberdade, não tendo sido, entretanto, totalmente refreada em suas ações.

Não se encontra, fora dos Estados Unidos, órgão de controle tão poderoso e tão eficaz como a JCAE. Não há, no que diz respeito à energia atômica, comissões parlamentares especializadas. Nesse setor intervêm diversas comissões, cuja competência é mais ampla, como especialmente as de finanças ou de dotações, de defesa nacional, de trabalhos públicos e de ensino. (6) Se deixarmos de lado a elaboração dos grandes programas e a concessão de altos créditos, a ação dos Paramentos em matéria atômica e sobretudo a fiscalização que exercem sobre o funcionamento dos órgãos atômicos revela-se, na Europa ocidental, bastante fraca. Quanto à URSS, não existe qualquer ação ou supervisão por parte do Soviete Supremo. Assim, no mundo atual, se excetuarmos os Estados Unidos, a energia atômica é quase que exclusivamente da competência do Executivo e de organismos que mais ou menos lhes estão afetos. Um maior controle parlamentar, sem exceder os justos limites, seria mais aconselhável, de vez que aumentam, em toda parte, os ônus que pesam sobre os contribuintes.

As pesquisas atômicas e, mais ainda, a fabricação de armas ou engenhos atômicos exigem, conforme já assinalamos, enormes despesas destinadas a instalações, máquinas, construções e operação. Citemos apenas algumas cifras: nos Estados Unidos as despesas totais, de junho de 1940 a junho de 1956 são avaliadas, atualmente, tanto para gastos de operação como de investimentos, em 4.553 bilhões de francos franceses. A Comissão da Energia Atômica pôde dispor, em 1956-57, de 700 bilhões de francos, dos quais cerca de 200 bilhões em despesas de ordem civil. Na Grã-Bretanha, nesse mesmo ano de 1956-57, os únicos créditos orçamentários civis destinados à Administração atômica foram de aproximadamente 86 bilhões de francos, não sendo conhecidos os créditos militares. Na França, onde até o presente houve apenas créditos civis concedidos ao Commissariado, atingiram estes o montante de 55 bilhões e meio em 1956. O total dos pagamentos efetuados (investimentos e operação acumulados) foi de 100 bilhões, de 1946 a fins de 1955, e de 42,9 bilhões em 1956. O novo programa do Reino Unido custará, em dez anos, mais de 1.000 bilhões. A fim de que o novo plano francês de desenvolvimento possa realizar-se, a lei de 23 de julho de 1957 outorgou, ao Commissariado, por um período de cinco anos, uma autorização global de 225 bilhões. (7) Todas essas despesas são efetuadas através dos orçamentos ou dos Tesouros nacionais. As receitas dos organismos atômicos obtidas mediante a venda de isótopos ou, na América, da energia sob forma de eletricidade, ou ainda, na França e em outras partes, de aparelhagem eletrônica, são quase negligíveis até o presente: 500 milhões de francos para o Reino

---

(6) Existe na Assembléia Nacional francesa uma subcomissão de energia atômica que faz parte da Comissão da Produção Industrial e da Energia. No seio do Conselho da República é a Comissão de Pesquisas e do Progresso Científico e Técnico que se ocupa das questões atômicas.

(7) Cumpre acrescentar a isso créditos abertos para programas de encomendas feitas a outros departamentos ministeriais e programas, ditos anexos, financiados por recursos extra-orçamentários, ou seja um acréscimo de cerca de 150 bilhões de francos.



Unido em 1955-56, quanto às vendas de isótopos, e na França 120 milhões durante 1956, incluindo isótopos e aparelhagem.

Essas despesas são antes de tudo despesas de investimentos; na França, por exemplo, o funcionamento do Commissariado absorve apenas uma dezena de bilhões de francos anualmente. A parte das despesas relativa a pessoal varia de país para país, conforme o organismo público atômico empregue diretamente e pague com seus próprios recursos um número maior ou menor de pesquisadores, engenheiros ou operários, número este que depende da quantidade e do tamanho dos laboratórios e estabelecimentos industriais diretamente administrados pela autoridade atômica. O pessoal consiste de membros com qualidade de funcionários (a proporção desses é grande nos Estados Unidos e na França), de agentes contratuais, quadros de pessoal e mão-de-obra sob o regime do direito privado (é a situação que vigora na Grã-Bretanha). Nos Estados Unidos o número de pessoas diretamente empregadas pela Comissão de Energia Atômica é aproximadamente 8.000, o número de pessoas trabalhando por conta própria em empresas privadas é superior a 140.000. Na Grã-Bretanha a Administração Atômica emprega cerca de 25.000 pessoas. Na França, o Commissariado utiliza diretamente cerca de 7.000 pessoas.

Os organismos atômicos são a um tempo centros de pesquisas e empresas industriais, e também, como função suplementar, operam como institutos de ensino. Estão constituídos, no entanto, segundo um sistema unitário, com uma administração de cúpula, autonomia limitada e ausência de personalidade jurídica nas organizações criadas para vantagens práticas ou resultantes da natureza das coisas. Na Comissão americana da Energia Atômica, na Administração Atômica britânica, no Commissariado francês há diretorias ou, segundo a terminologia anglo-saxônica, divisões ou departamentos. As fábricas atômicas exploradas diretamente pelos organismos públicos atômicos, como por exemplo a de Calder Hall na Inglaterra, a de Marcoule na França, têm à sua testa um diretor, e são divididas em grupos distintos de produção, mas estão subordinadas administrativa e tecnicamente aos órgãos superiores. Não existem entre as autoridades de cúpula e as agências de execução organismos intermediários, comparáveis aos que existem para as minas de carvão de pedra da França ou aos conselhos regionais de eletricidade da Inglaterra. Observa-se, porém, um movimento para a descentralização dos estabelecimentos industriais.

\* \* \*

Os grandes organismos criados pelo Estado são personagens que, no direito atômico, se encontram no prosaetrio. Essa é a razão pela qual quisemos dedicar a principal parte da presente exposição à explicação de sua estrutura, indicando o lugar que ocupam e as relações que mantêm na conjuntura político-administrativa das grandes nações. Não se concentram nêles toda a pesquisa e todo o ensino. Há em todos os países, além desses organismos, laboratórios e cátedras de ensino. Esses laboratórios e essas cátedras mantêm estreito contato com os organismos atômicos, prestando a recebendo auxílio, obtendo subvenções e tendo que deles utilizar-se para poder adquirir certos aparelhos e materiais. Se a ciência pura mantém-se um pouco mais



livre: quando seus adeptos não a fazem prestar serviços, os organismos atômicos assumem de maneira direta e no seu seio uma parte das investigações que constituem objeto dela e reinam sobre a ciência atômica, sobre os meios de libertar e de aproveitar a energia contida no átomo, sobre sua produção e utilização. Possuem ou permitem a construção de grandes reatores, administram ou controlam e alimentam as usinas. Eles exercem a maioria dos poderes de monopólio, de concessão de autorização, de controle, que o Estado se atribui no setor que ora estudamos. Esses poderes, que variam de país para país, são sempre muito grandes. E o direito das principais potências atômicas dá-lhes o máximo de amplitude.

Seria necessário falar aqui sobre as minas, a prospecção, a extração, a exploração e o beneficiamento dos minérios radioativos. Teríamos que considerar as medidas tomadas para a proteção da saúde do pessoal empregado nos organismos atômicos ou nas empresas privadas, bem como a saúde do público em geral, sem negligenciar o problema da evacuação dos resíduos atômicos, jogados ao mar ou enterrados em blocos de cimento. O estatuto da mão-de-obra que trabalha nos organismos atômicos, nos centros de pesquisas e nos estabelecimentos industriais comporta críticas e restrições. Caberia examinar a salvaguarda do segredo atômico, a fiscalização das informações, o regime de patentes. Devido aos perigos que trazem não apenas as bombas e os engenhos atômicos mas também, na vida civil, a existência de laboratórios e de fábricas atômicas, seria conveniente estudar as consequências da energia atômica em matéria de segurança. Enfim, e a lista é incompleta, os organismos atômicos utilizam-se cada vez mais das atividades privadas, as quais são regulamentadas, sendo-lhes reservado um setor mais ou menos amplo; assinam-se contratos, elaboram-se métodos de cooperação, aumentando-se assim a colaboração das empresas industriais não atômicas do setor público. O campo que se abre ante os olhos dos juristas é sobremaneira vasto. Acabamos de ver a variedade das questões a serem consideradas, o número das que apenas pode abordar neste trabalho. Mesmo limitado à ordem interna, não se pode dizer que o direito da energia atômica tenha um domínio muito restrito! Dêsse domínio só pude percorrer hoje, e mesmo rapidamente, um pequeno setor.

O novo direito da energia atômica nasceu do tumulto da guerra e das ameaças do após-guerra. Testemunha a vontade talvez menos de supremacia que de sobrevivência dos Estados, o desejo que têm de dotar-se de órgãos e instrumentos adequados a estimular o progresso da ciência, e a utilizar esse progresso imediatamente ou permitir que possa um dia ser utilizado. Nos textos legais e no espírito que os inspira afirma-se cada vez mais a preocupação de proteger não apenas o Estado mas os Homens, de preparar para a época que se inicia uma sociedade em que a energia atômica, desempenhando um papel de paz, possa expandir-se. Esse novo direito tende a humanizar-se cada vez mais.



*Recuperação e Desenvolvimento dos Municípios  
Brasileiros*

336.1:352

*Significado e Importância da Operação Município*

CELSO PEÇANHA

INTRODUÇÃO

O Deputado Federal CELSO PEÇANHA - recentemente eleito nas eleições de outubro passado Vice-Governador do Estado do Rio de Janeiro - é o autor do Projeto de Lei n.º 3.702-58, que dispõe sobre a instituição do Plano de Recuperação e Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros - a Operação Município - e dá outras providências. Dificilmente se encontrará nos Anais do Congresso Nacional um Projeto de Lei de repercussão idêntica ao que foi apresentado, na presente sessão legislativa, pelo dinâmico parlamentar fluminense. Pronunciamentos autorizados dos mais eminentes economistas, engenheiros especializados em urbanismo, professores de direito administrativo, técnicos de administração, prefeitos, vereadores e líderes municipalistas de todo o País consagraram a iniciativa do Deputado CELSO PEÇANHA, como um empreendimento decisivo, no que se refere à emancipação global e ao desenvolvimento planejado dos Municípios brasileiros. As Prefeituras e Câmaras Municipais, em sua quase totalidade, estão articulando, sob a liderança da Associação Brasileira de Municípios, um movimento nacional de envergadura, em torno do Projeto n.º 3.702-58, tendo em vista antecipar o advento e implantação do Sistema Geral da Operação Município, com suas Projeções Regionais e Locais. Justifica-se, por conseguinte, a mais ampla divulgação possível do aludido Projeto de Lei cuja aprovação, de resto, é considerada como uma das reivindicações básicas dos Municípios brasileiros. (N. da R.)



## PROJETO — N.º 3.702 — 1958

*Dispõe sobre a Instituição do Plano de Recuperação e Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros — Operação Município -- e dá outras providências.*

Art. 1.º Fica instituído o Plano de Recuperação e Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros (Operação Município), a ser realizado pelo Governo Federal em íntima articulação com os governos estaduais, as prefeituras municipais e a cooperação das entidades paraestatais, autárquicas, de economia mista, não governamentais e privadas que ao mesmo aderirem.

Parágrafo único. O Plano a que o artigo se refere será precedido de acôrdo interpartidário específico e abrangerá, primordialmente, as seguintes providências básicas: I — elaboração e execução de um programa quinquenal de obras, empreendimentos e serviços municipais, medida preliminar para o desenvolvimento econômico e social dos Municípios brasileiros; II — estabelecimento, em lei especial, de um fundo financeiro de caráter permanente, com recursos federais e de outras origens, a ser administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, para auxiliar e financiar iniciativas destinadas a servirem ou beneficiarem municípios ou consórcios municipais, importando em investimentos reprodutivos a curto, médio ou a longo prazo; III — estabelecimento, em lei especial, de um sistema de descentralização administrativa dos empreendimentos e serviços federais, de maneira a instituir, permitir, promover ou facilitar a cooperação administrativa nos três níveis de governo; IV — estabelecimento, em lei especial, de um fundo financeiro para assistência técnica, formação e aperfeiçoamento de pessoa especializada em assuntos de administração municipal ou de outros, de interesse para o desenvolvimento econômico dos Municípios.

Art. 2.º Dentro de cento e vinte (120) dias, a partir da publicação desta Lei, o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional os projetos referidos nos itens I, II, III e IV do artigo anterior, ficando por esse modo autorizado a constituir a Comissão Nacional Organizadora do Plano (Operação Município, Projeções Regionais e Locais), na forma do que dispõe o artigo seguinte.

Art. 3.º A Comissão Nacional Organizadora do Plano será constituída de cinco (5) membros e de um (1) Diretor Executivo nomeados por decreto do Presidente da República.

Art. 4.º Fica aberto o crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, para despesas de qualquer natureza e proveniência destinada à execução dos trabalhos atribuídos à Comissão e seu funcionamento.

Art. 5.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.



## JUSTIFICAÇÃO

I — PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO E DESCENTRALIZADO A SERVIÇO  
DOS MUNICÍPIOS

*O Sistema Geral da "Operação Município e suas Projeções. Reação contra o Centralismo e a Burocracia. Estímulo à Iniciativa Privada. Um Determinismo das Condições Geoeconômicas do País. Ponto Final ao Empirismo Administrativo. Fim do Ciclo da Improvisação.*

Inadiável e da mais alta importância, a *Operação Município* com suas Projeções Regionais e Locais constitui, nesta hora, maior aspiração de todas as Prefeituras, Câmaras Municipais, Associações Rurais; ela é, em resumo, o "Programa-Síntese" das principais reivindicações das nossas Comunas, principalmente das populações do Interior do País. A *Operação Município* condensa os interesses e esperanças de todos os Municípios brasileiros, sobretudo os da maioria absoluta que são os de orçamentos reduzidos e os desprotegidos de prestígio político. A *Operação Município* traduz, de fato, uma nova tendência de administração e governo em nosso País. Tendência cuja nota dominante é a reação contra os exageros do centralismo e da burocracia paralisante de velho estilo. A *Operação Município* ao mesmo tempo em que estimula os movimentos de descentralização, preconiza a implantação de novos princípios e métodos de planejamento, racionalização e assistência técnica; ela representa, sobretudo, um sistema geral de investimentos maciços vinculados a projetos geradores de riqueza. A *Operação Município* vem por isso mesmo dar um novo valor e conteúdo aos princípios tradicionais da autonomia local, principalmente à cláusula constitucional do "peculiar interesse". Característica fundamental da *Operação Município* é o poderoso estímulo que ela proporciona à iniciativa privada. Trata-se, evidentemente, de inelutável imposição das circunstâncias políticas, geográficas, demográficas, econômicas e sociais do País, em face da própria variedade, amplitude e complexidade de problemas num território que equivale a um império continental de mais de 8,5 milhões de km<sup>2</sup> e quase 60 milhões de habitantes — contingente demográfico que aumenta à razão de, aproximadamente, 1,5 milhões por ano. Semelhantes condições pre-estabelecem a conveniência de imediata e profunda reforma nos processos de funcionamento do nosso sistema federativo, o qual exige planejamento e descentralização — exatamente os traços mais característicos da *Operação Município*. A *Operação Município* com suas Projeções Regionais e Locais é, acima de tudo, uma fórmula brasileira de planejamento flexível e democrático, apoiado nos sistemas de cooperação intergovernamental e nos imperativos da descentralização administrativa. De fato, sem os métodos de um planejamento objetivo, flexível e democrático, não poderá o Governo evitar os desequilíbrios, desajustamento e oscilações da conjuntura, como, por outro lado, não lhe será possível implantar as bases sólidas de uma infra-estrutura sobre a qual possa construir o desenvolvimento progressivo das diversas unidades da Federação e o bem-estar de todos os seus habitantes. Esse desenvolvimento harmonioso e equilibrado é um dos objetivos básicos da *Operação Município*. Chegou a hora de encerrar o ciclo dos esforços isolados, descontínuos e empíricos. Chegou a



hora da *Operação Município*, isto é, um sistema profundamente democrático de planejamento e descentralização a serviço da prosperidade das Comunas e do fortalecimento do sistema federativo.

## II — CORREÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E INTEGRAÇÃO NACIONAL — POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PLANIFICADO

### *Uma Concepção Brasileira de Planificação Descentralizada:*

*Conteúdo e peculiaridades da "Operação Município", Programas de Desenvolvimento Sincronizado nas Três Órbitas da Federação. Integração de Planejamentos Nacionais, Regionais e Locais. Entrosamento do Sistema Geral da "Operação Município" e Respectivas Projeções com os Grandes Empreendimentos Nacionais de Desenvolvimento Econômico-Social.*

Coexistem, em nosso País, tipos diversos de planejamento que se devem articular para melhor obtenção dos alvos colimados. Daí a alternativa da fixação de diretrizes gerais e a conveniência da aplicação concentrada e sinérgica, de recursos escassos, em empreendimentos ou esquemas bem selecionados, segundo prioridades e ordens de urgência que atendam aos interesses nacionais. Nesta obediência aos critérios de seleção, está um dos segredos do êxito da *Operação Município*, suas Projeções Regionais e Locais. Observam-se no Brasil, três tipos principais de planejamento, em condições de atender às exigências das diversas áreas a que se destinam: a) os planejamentos estruturais ou de setores econômicos, direta e primordialmente ligados ao aumento da produtividade (infra-estrutura, indústrias de base, metas preferenciais); b) os planos de aproveitamento de recursos naturais e valorização de áreas através dos esquemas de desenvolvimento regional (Valorização da Amazônia; Obras contra as Secas; Recuperação do Vale do São Francisco, por exemplo); e c) Os Planos Locais, isto é, a planificação municipal de base. A *Operação Município* é o somatório e a articulação destes Planos Locais com os outros tipos fundamentais de planejamento de sentido regional e nacional. Com a *Operação Município* os Planos Locais adquirem um legítimo sentido nacional. São tipos fundamentais de planejamento que se completam e mutuamente se fortalecem. Em todos esses casos, os planejamentos são levados a efeito em função das condições regionais ou locais e das limitações inerentes às disponibilidades materiais, financeiras, técnicas e humanas. O conjunto das iniciativas, obras e empreendimentos ou serviços em que esses planejamentos se concretizam, sofrem a influência de variáveis que se interrelacionam. Seria utópico pretender isolar em compartimentos estanques problemas, forças econômicas e realizações que, por vezes, se entrecrocavam. Por outro lado, seria pueril atacar de vez todos os problemas de quase 2.500 municipalidades. Daí a seleção de áreas, a fixação de prioridades, a rigorosa escolha de projetos em função de sua indispensabilidade e rentabilidade, a concentração de recursos tendo em vista as metas ou alvos preferenciais que são os problemas de base, tais como concebidos nos esquemas da *Operação Município* em suas Projeções Regionais ou Locais. As experiências brasileiras de planejamento têm sido numerosas, o que é natural. Planos ou simples programas decorrem de necessidades concretas e não



podem ser objeto de uma transplantação de países alienígenas. Pretende-se, com a política do planejamento regional, acelerar o desenvolvimento das regiões retardadas, reduzir os desequilíbrios interregionais, atenuar o desnívelamento dos índices de saúde, cultura e bem-estar entre as populações brasileiras, obtendo-se, pelo esforço coordenado, a melhoria das suas condições de vida. Essa política, no entanto, para ser objetiva deve ter sólido apoio nos Municípios ou nos Consórcios Municipais. Por êste motivo ela está reclamando a pronta execução da *Operação Município* que virá fortalecê-la em suas bases. Sem a execução preliminar da *Operação Município*, o planejamento regional corre o perigo de ser apenas uma nova modalidade de dissipação maciça de recursos, a conhecida pulverização de dotações orçamentárias sem resultados de vulto. Exatamente porque ainda não se deu início à *Operação Município* é que se generaliza a crença de que os Planos Regionais estão fracassando e as populações interessadas de grandes áreas começam a sentir os desagradáveis sintomas de frustração e impaciência. Mas, a execução da *Operação Município* — com suas Projeções — é fator básico na política de integração nacional, legítimo anseio de todos os brasileiros em termos de redistribuição eqüitativa das rendas, aumento da produtividade, fortalecimento do potencial humano e social do País. Temos, portanto, a seqüência lógica — *Operação Município*, isto é, a planificação de base; os Planos Regionais, ou seja, a valorização de áreas através de política de planejamento regional; e os Planos Setoriais — isto é, a política de fortalecimento estrutural e aparelhamento produtivo da Nação. Aspecto importante do problema é o entrosamento da *Operação Município* com os programas regionais e com os esquemas de âmbito nacional principalmente os situados nos grandes setores estruturais da economia brasileira. Nesta última categoria estão os principais empreendimentos ligados à ação do Estado na ordem econômica, as indústrias essenciais que têm de ser implantadas e que se presume devidamente sincronizadas com o desenvolvimento das pesquisas científicas e tecnológicas e o aproveitamento racional dos recursos naturais. E' tãda uma série de projetos específicos e simultâneos que devem ser coordenados: pesquisas científicas e tecnológicas, siderurgia, indústrias mecânicas e químicas de base, petróleo, refinarias, xisto betuminoso, carvão, energia atômica, sistemas elétricos, reaparelhamentos de transportes e comunicações, irrigação e conservação de solos, expansão agropecuária, recuperação de lavouras, reflorestamento; entre tantos, êstes são problemas vitais da nacionalidade e constituem simultâneamente objetivos específicos e bases do planejamento adequado ao Brasil. A solução dêsses problemas é indispensável preliminar à política de planejamento regional e local. *Em primeiro lugar, portanto, esta Política de Fortalecimento Estrutural.*

### III — PROJEÇÕES REGIONAIS E LOCAIS DA OPERAÇÃO MUNICÍPIO — FORTALECIMENTO E EXPANSÃO DAS COMUNAS BRASILEIRAS

*As Experiências Brasileiras do Planejamento. O Sistema das Projeções Descentralizadas da Operação Município. Diagnose das Dificuldades e Conjuração dos Esforços de Desenvolvimento.*

No que se refere aos planos gerais, amplos e de sentido nacional, tivemos para mencionar algumas sugestivas experiências, o Plano de Obras e Equipa-



mentos (Decreto-lei n.º 6.144, de 29 de dezembro de 1943), e o Plano Salte (Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950). Apesar de seus erros de concepção, orientação e execução, foram úteis; muito contribuíram para acelerar o ritmo do nosso desenvolvimento. No caso especial do Plano Salte merece destaque o seu acervo de realizações que possibilitaram as Refinarias, a Frota Nacional de Petroleiros, o oleoduto Santos-Jundiaí, a eletrificação de trechos ferroviários e tantas outras. Delineiam-se, aos poucos, concepções de conjunto em tôdas as regiões com os esforços do desenvolvimento da Região dos Cocais e da Carnaúba, das Obras Contra as Sêcas e Vales Úmidos do Nordeste, da Bacia do Rio Paraná-Uruguai, do Vale do Rio Paraíba, da Fundação Brasil Central, dos Territórios Federais, o movimento pela interiorização e mudança da Capital e inúmeros outros. Nesse conjunto, a recuperação do Vale do Paraíba e da Baixada Fluminense apresentam real importância em virtude do abastecimento dos maiores agrupamentos demográficos do País, isto é, Rio de Janeiro, São Paulo e Sul de Minas. A essa categoria devem se acrescentar os empreendimentos de ocupação, desbravamento e colonização do Brasil Central, os núcleos agroindustriais, as empresas mistas que começam a surgir em quase todos os Estados. Apesar de suas reduzidas proporções financeiras, o Plano do Governo Federal para Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água a partir de 1954, também é sintomático das novas tendências governamentais. Aprovado em 1953, previa a aplicação de .... Cr\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de cruzeiros), devemos apenas, lamentar que não tenha tido a expansão e continuidade que seria de esperar. São, portanto, as mais diversas as experiências brasileiras de empreendimentos planejados de âmbito nacional e regional; estava falatando, no entanto, apoiar êsse conjunto heterogêneo em sólidas bases e reforçá-los com a participação e apoio — direto e indireto — das Comunas Brasileiras. A *Operação Município* é o reconhecimento de que o País não pode continuar exclusivamente voltado para a orla atlântica ou na dependência permanente do Exterior. Ela surge em uma fase em que é bastante auspicioso verificar o progressivo crescimento do mercado interno. Cumpre assentar as bases do desenvolvimento nacional nos termos indicados pela geografia. Não devemos ser apenas um simples exemplo do que os econmistas costumam chamar de Economia reflexa. A *Operação Município* — com o Sistema de Projeções descentralizadas — será um passo decisivo no sentido de libertar o Brasil dessa humilhante situação de mero reflexo de outras economias mais desenvolvidas. Pressuposto fundamental do planejamento é o levantamento exato da situação à luz da conjuntura, o equacionamento rigoroso das condições da realidade brasileira. E os planejamentos que têm sido efetuados costumam ignorar essas realidades, principalmente a vida municipal, as 2.500 Comunas onde se forja, no entanto, a Renda Nacional. Todavia, de alguns anos a esta parte, êsses aspectos estão sendo objeto de cuidados. São inúmeras as investigações, estudos, projetos e relatórios já realizados, não só pelas organizações da administração pública, como inclusive por muitos técnicos estrangeiros que, a convite do governo, nos têm visitado. Refiro-me às Missões Taub, Cooke, Abink, Klein-Sacks e principalmente, aos estudos e projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Não deve ser menosprezada a importância dessa contribuição ao conhecimento das nossas condições. Os estudos e levantamentos promovidos pelo Dr. ARAÚJO CAVAL-



CANTI — Secretário Geral da A.B.M. e que deram lugar ao aparecimento da *Operação Município* e suas Projeções Regionais ou Locais — constituem também um esforço extraordinário e patriótico. O esforço tenaz do Secretário Geral da A.B.M. está produzindo resultados da maior significação para o futuro do País; as Comunas de todo o Brasil estão despertando de sua letargia e readquirindo a consciência de suas responsabilidades; elas já começam a se voltar sobre si mesma efetuando levantamentos, inquéritos, sondagens, estudos diversos, preparando-se para um verdadeiro ciclo de planificação bem orientada. Na verdade, os problemas brasileiros já começam a ser estudados de maneira satisfatória, sendo possível obter-se, dentro em breve, a definitiva formulação dos roteiros, mais aconselháveis à ação do Estado. A experiência tem demonstrado, porém, que não se tem promovido a aplicação imediata das sugestões fornecidas. Inúmeras indicações técnicas permanecem em plano teórico, servindo, quando muito, de pura diagnose das nossas dificuldades.

Em virtude de notória deficiência de recursos, encontra-se o Governo — nas três órbitas da Federação — na contingência de fazer apenas o que é possível, dentro de suas possibilidades, e não o que devera ou desejara realizar. Neste sentido, o Sistema Geral da Operação Município com suas Projeções descentralizadas marca o advento de uma fase de lúcida diagnose das realidades e integração dos esquemas de desenvolvimento.

#### IV — O SISTEMA GERAL DA OPERAÇÃO MUNICÍPIO — PLANEJAMENTO, INVESTIMENTOS REPRODUTIVOS E DESCENTRALIZAÇÃO

##### *Aproveitamento Científico e Transformação das Áreas Subdesenvolvidas. Coordenação dos Planejamentos. Primado da Cooperação Intergovernamental e Interadministrativa.*

A preocupação dos Governos tem sido nos grande países, quer isoladamente quer em regime de cooperação internacional, promover a recuperação das áreas subdesenvolvidas de modo a proporcionar o bem-estar de consideráveis massas humanas ainda não satisfatoriamente incorporadas aos benefícios da civilização. Entre essas áreas enquadram-se consideráveis porções do território brasileiro, onde os contrastes de cultura são evidentes, recapitulando os diversos estágios da evolução humana.

O Brasil não é apenas representado pelas suas capitais, de onde se têm irradiado surtos de atividades, por vezes predatória que estenderam a obra de ocupação nacional aos limites geográficos de uma das maiores nações da Terra. O Brasil é também representado pelos imensos vazios geográficos a maior parte dos quais — representando a mais elevada percentagem de seu território — ainda desafiam a tarefa civilizadora dos pioneiros.

Em grandes extensões do território brasileiro, pequenos núcleos de baixa densidade assumem a função de pontas de lança de desbravamento e ocupação econômica. A par desses vazios, existem zonas imensas, onde as massas rurais ainda não se libertaram do primitivismo. Tarefas ingentes continuam a desafiar a ação do Governo como sejam a reorganização agrária, estabelecimento de um vasto e moderno sistema de comunicações, racionalização dos métodos



de produção de riqueza, industrialização, elevação do poder aquisitivo dos núcleos sociais, assistência social em larga escala, sindicalização, cooperativismo, a luta contra o pauperismo das massas trabalhadoras.

Não devemos esquecer que somos uma Nação de trabalhadores pobres, preponderantemente no campo onde mourejam as massas rurais, até agora à margem dos benefícios que a legislação trabalhista já proporciona aos homens da cidade. Os nossos índices de renda *per capita* são dos mais baixos do mundo. Como poderemos resolver tantos problemas simultaneamente contando apenas com os nossos recursos — de vez que a participação alienígena sobre aleatória é insignificante? E como resolvê-los sem cometer a injustiça de esquecer os Municípios e seus habitantes, os milhões de trabalhadores anônimos, o mercado interno onde se vão buscar todos os recursos, as áreas de onde tudo se tira e às quais nada se devolve? Tais fatos impõe uma política nacional de valorização do Homem e da Terra — redistribuição de renda, produtividade e melhores condições de vida, em suma, os ideais a longo prazo, da *Operação Município*, cujos projetos selecionados envolvem esse complexo de problemas. Problemas a serem resolvidos segundo os impositivos do planejamento e da descentralização. As realizações como a Valorização Econômica da Amazônia, as Obras Contra as Secas, os projetos de São Francisco, o aproveitamento hidrelétrico de Paulo Afonso, os Serviços do Vale do Rio Doce, a Fundação Brasil-Central, os planos em elaboração para aproveitamento da Bacia dos Rios Paraná-Uruguai e do Vale do Paraíba, a administração dos Territórios Federais, a interiorização da Capital Federal e outros assinalam etapas precursoras e condicionantes da *Operação Município*, a qual representa pela conjugação dos esforços dos três níveis da Federação, uma nova tendência de governo e administração assegurando, em seus delineamentos técnicos, o primado da cooperação, intergovernamental e interadministrativa.

Os ideais e projetos da *Operação Município*, suas Projeções Regionais e Locais, já estão empolgando o Brasil — apesar das ameaças esporádicas de estrangulamento e colapso dos programas nacionais de desenvolvimento econômico face à crise do balanço de pagamento, os sobressaltos de uma conjuntura deficitária, a escassez de divisas e os obstáculos criados pela burocracia. Tudo indica, porém, que os obstáculos antepostos ao processo de industrialização intensiva e descentralizada de um país em plena expansão serão superados pela capacidade de iniciativa, energia e trabalho coordenado do Congresso Nacional, do Povo e do próprio Governo.

O Sistema Geral da *Operação Município* é o elo que estava faltando na articulação dos diversos tipos de planejamento dos quais, aliás, participará. Essas experiências aconselham prosseguir neste roteiro; não é possível a esta altura, recuar a fórmulas políticas e administrativas obsoletas, regredir ao regime da omissão ou da inércia em face dos problemas. Com a *Operação Município* e suas Projeções, as Comunas brasileiras participarão do grande esforço nacional conjunto, reforçando as possibilidades de êxito dos outros planejamentos — os quais, entrosados, adquirirão o sentido de base e radicação que estava faltando. Ao mesmo tempo, por intermédio da *Operação Município* terão as nossas Comunas asseguradas as suas possibilidades de desenvolvimento equilibrado, organizado e progressivo.



*O Domínio Aéreo do Estado e o Espaço*

347.234.5

VASCO RIBEIRO DA COSTA

A CONQUISTA do espaço sideral pelo homem é, segundo as mais abalizadas opiniões científicas, um fato consumado.

Dentre os estudos que se fizeram até hoje, não foi considerado, porém, nenhum aspecto da soberania dos Estados, já que a violação do espaço aéreo tem dado motivos a controvérsias internacionais que poderão conduzir a graves consequências para a paz mundial. Estamos vendo, pelos fatos mais recentes, violações supostas de espaços aéreos continentais, como confirmação das sábias observações de PASCAL, que assim escreveu: "o homem, não podendo tornar forte o que é justo, trata de fazer justo o que é forte".

No estudo que pretendemos fazer sobre o assunto, procuraremos os pontos mais sensíveis, tendo em vista não só o Direito Internacional, mas também os aspectos legais que poderão caracterizar o tráfego de aeronaves no espaço sideral. Não nos anima outro objetivo que o de esclarecer os leitores quanto ao futuro e, para alcançar o nosso objetivo, tivemos de recorrer ao insigne mestre RAUL PEDERNEIRAS e às conferências de membros das Nações Unidas e da Sociedade Internacional de Escritores Aeronáuticos.

**1. A AERONAVE**

Entende-se pela expressão "aeronave" todas as atividades relacionadas com aeroplanos, dirigíveis e outros engenhos que possam sustentar-se na atmosfera por seus próprios meios. Embora saibamos que o espaço aéreo conhecido se prolongue acima da superfície terrestre por muitos quilômetros antes de encontrar o espaço sideral, é quase impossível a uma máquina manter-se, aerodinamicamente, além de 80 km da terra. Estamos estudando aeronaves tripuladas pelo homem e dentro das possibilidades do tráfego aéreo na faixa compreendida entre 32 a 80 km, que é, provavelmente, o espaço operacional dos aviões atuais. Já o espaço aéreo prescrito pelo Direito Internacional é de apenas 1.500 metros acima do solo, considerando-se livre a todos os Estados o que passar desse limite, desnecessário ao domínio, sem entretanto, eliminar os perigos, pois que acima de 1.500 metros qualquer avião de transporte constitui permanente ameaça pelos efeitos nem sempre evitáveis das leis de gravitação.



## 2. A AERONAVE SIDERAL

Contrastando com a aeronave comum por nós conhecida, a aeronave sideral, que opera pela propulsão de foguetes, não necessita da atmosfera para movimentar-se; com efeito, um foguete voa mais rapidamente quando não existe atmosfera oferecendo resistência ao seu avanço. Temos, assim, os projéteis dirigidos e os balísticos intercontinentais, cujos progressos tecnológicos caminham celeremente, já se pensando em viagens à Lua num futuro não muito remoto. Quanto à possibilidade militar de domínio e ocupação do espaço interplanetário por meio de estações-satélites localizadas dentro de órbitas determinadas, não é mais uma ficção ou um sonho irrealizável.

Mas voltemos ao tema principal do nosso estudo.

Os problemas de direito aeronáutico apresentam ângulo totalmente novo, em face da aeronave sideral, já que esta se lançará no vazio do espaço sideral sem utilizar balão de gás ou motor de combustão interna, incluindo-se nessa idéia, os motores a jacto.

Ao examinarmos o problema que se apresenta à legislação existente sobre o domínio aéreo, vamos esbarrar com a mesma dificuldade fundamental encontrada pelos juristas de há 50 anos, quando começaram a estudar os princípios legais que seriam aplicados ao avião. Naqueles tempos sustentavam a fórmula de serem esses aparelhos considerados como embarcações operando nas camadas de ar envolvendo a terra, do mesmo modo que os navios nos mares e oceanos. Fundamentados nesse princípio, perguntavam por que não teriam os dirigíveis, balões ou aviões comerciais de todas as Nações a mesma liberdade para voar no oceano atmosférico. Invocavam, ainda, o mar territorial, isto é, as 3 milhas marítimas ao largo da costa de um país, que estavam dentro da jurisdição e da soberania desse mesmo país e, por coerência com as regras adotadas sobre o mar litoral, pretendiam a distinção do "ar livre" e do "ar territorial" sem, entretanto, fixar a "linha de respeito" nesse domínio. Propunha-se então igual tratamento com relação ao espaço aéreo, chegando-se, finalmente, à seguinte deliberação: o espaço aéreo sobre o território de um Estado devia ficar sob a sua soberania até a uma altura limitada; além desse limite o espaço seria livre para a navegação de aeronaves de todas as Nações. Mediante acordos e permissões específicas, as Nações poderiam permitir o voo sobre seus territórios, sujeitando-se, porém, e reciprocamente, ao direito da sua própria preservação.

Após inúmeras reuniões de consulta, que consumiram quase 10 anos, ficou determinado e aceito por todas as Nações participantes que "todo o espaço aéreo cobrindo o território de um Estado, permaneceria sob sua soberania, facultando-lhe excluir desse espaço qualquer aeronave estrangeira". Essa resolução ocorreu entre 1910 e 1911, antes portanto da Primeira Guerra Mundial. Ficou, assim, firmemente estabelecido e reconhecido como lei escrita internacional o princípio de soberania do espaço aéreo de cada Estado signatário. É oportuno lembrar que esse princípio foi ratificado pela Convenção de Navegação Aérea de Paris, em 1919.

E' possível — seria temerário afirmar — que a II Guerra Mundial tenha influído na substituição dessa Convenção, em face dos progressos aeronáuticos,



Uma verdade, porém, deve ser dita: o lançamento das bombas voadoras V-2 sobre Londres teve sua parcela de influência. Tanto assim é que, em 1944, a Convenção de Aviação Civil Internacional de Chicago, assinada por 70 Nações (agora são 71), ao afirmar o princípio já consagrado, formulava o primeiro problema legal relacionado com o espaço sideral. A pergunta era: "a soberania de um Estado se fixa somente sobre o espaço aéreo que cobre o seu território, ou vai além, inclusive o espaço sideral?"

Os fundamentos, aliás, lógicos e vitais, são os seguintes:

1.º) Se uma aeronave sideral se elevar, mesmo em direção totalmente vertical, a rotação da terra impedirá a justaposição dessa aeronave sobre o ponto determinado de partida e, em curto espaço de tempo, se encontrará realmente "sobre" outro Estado.

2.º) Os projetos de satélites compreendem a suposição de que eles se encontrem a diversas horas sobre territórios de Estados diferentes;

3.º) Supõe-se que, quando uma futura aeronave sideral regresse à terra, terá de cruzar necessariamente o espaço de muitos Estados para executar uma perfeita manobra de aterragem.

Nos casos acima examinados, perguntaremos:

a) Se os satélites estão cometendo o que se poderia caracterizar de "uma violação internacional";

b) Se estarão eles violando a soberania dos Estados ao cruzarem seu espaço;

c) Se terão qualquer desses Estados o direito de abater os satélites;

.. d) Se, no futuro, esse direito se estenderia a uma aeronave sideral.

A resposta, a nosso ver, já está visível quanto aos 3 primeiros itens. É que o Mundo todo se interessou pelos satélites, aprovando-os e cooperando para maior brilhantismo do Ano Geofísico Internacional — o que foi realmente um bom indicio. Nenhum país se lembrou desses detalhes de direito e soberania. Mas, e a última pergunta? Haverá igualmente tal entusiasmo e aprovação aparente ou específica aos futuros engenhos siderais?

Vamos tentar desenvolver a questão.

Os atuais satélites são experimentais, sem nenhuma importância, quanto ao Direito Internacional e sob o ponto de vista militar; seu interesse é puramente científico, como sabemos. Entretanto, se a sua evolução atingir à aeronave sideral — como tudo indica, — sua potência militar será tremenda; e então, é-nos permitido pensar qual a atitude de uma grande potência "A" em relação à aeronave sideral de outra potência "B" que cruze o território daquela, ou se detenha sobre ele. Terá "A" o direito legal de opor-se? Sob o ponto de vista do Direito Internacional, dependerá de saber se o espaço dentro do qual esteja operando a aeronave, se encontra dentro da soberania do Estado "A". É claro que a lei assegura a soberania enquanto a aeronave esteja voando na primeira porção do espaço, imediatamente depois de ser lançada. Mas cessará tal soberania a 20, 30, 50 quilômetros, ou mais além? A que distância deverá estender-se o poder legal do Estado? O Direito Internacional e mesmo a Convenção de Aviação Civil Internacional não definem o



estado legal do espaço além da altitude de onde podem operar as aeronaves comuns. Supomos que seja entre os limites de 32 a 80 km.

Ocorre-nos, aqui, a questão básica do nosso estudo.

Como deve ser a lei que discipline o espaço além do qual voem as aeronaves siderais? Respondemos, depois de examinar detidamente o problema, que não há realmente nenhuma teoria razoável que defina com exatidão a soberania de um Estado a distâncias extremas, isto é, a milhares de quilômetros dentro do espaço sideral. Justificaremos essa resposta com as seguintes razões: a porção do espaço sideral que pareceria estar exatamente confinada ao território de determinado Estado, em um dado momento, não será a mesma no instante seguinte. Assim sendo, a soberania de qualquer Estado, ao projetar-se exteriormente da terra, não seria relativa a um espaço definido, mas sim a espaços que se transmudam constantemente. Não é concebível argumentarmos sobre uma teoria jurídica que venha a se estabelecer, quanto à soberania de um Estado, concernente ao ar nessas condições.

Surge um argumento, cuja refutação dependerá das circunstâncias: sabemos que o espaço sideral é vazio, ou melhor, é o nada, o vácuo. Poderemos, por acaso, ter domínio e possessão sobre o nada, ou então, ser ele objeto de propriedade e soberania? Se construirmos uma casa perfeitamente limitada, o espaço dentro dela será nosso e pelas clássicas normas do direito, a propriedade do solo ou da terra firme estende-se até o infinito em altura e em toda a profundidade, de acordo com o obsoleto axioma, para os dias atuais, de que "a quem pertence o solo, ele é seu até o firmamento"... E seria totalmente irreal e não menos insensato, querer conceituar sobre propriedade ou soberania de milhões de quilômetros de espaço sideral, através do qual e acerca do qual, o Estado que reclame a soberania o cruze a milhares de quilômetros por hora. A relação entre determinado espaço e o território de seu Estado é sumamente transitória, excessivamente momentânea para que seja objeto de soberania.

Supondo que a soberania não possa estender-se ao espaço infinito, perguntamos a que altitude deveria atingir então. De imediato podemos responder: a altitude na qual os engenhos possam operar mantendo-se, aerodinamicamente, ou seja, no máximo 80 quilômetros. Entretanto, esta suposição poderia encontrar obstáculo no argumento de que esses 80 quilômetros são ainda muito pouco para a preservação do Estado, em face do progresso crescente dos engenhos espaciais. Podemos ainda pensar no caso perfeitamente óbvio de um Estado alijar do espaço que cobre seu território toda e qualquer espécie de aeronave ou objeto não identificado, uma vez que exista probabilidade de prejuízos a bens e pessoas pela queda desses engenhos em consequência da força de gravidade. Quanto a esses riscos de queda involuntária, os cientistas afirmam que nenhum dano será causado à terra, pois, se uma aeronave sideral vier a cair descontrolada, desagregar-se-á quando reentrar na atmosfera.

Outro ângulo do problema que estamos estudando é se a soberania de um Estado deveria estender-se da terra à altitude que seja capaz de controlar por qualquer meio conhecido, ou não. Isso implicaria em variar esse direito, conforme a altitude em que puder chegar, isto é, reconhecer que "quem



fôr mais alto, obtém mais direito"... Suporia que todo Estado pode, legalmente, abater ou destruir a aeronave sideral de outro, se tiver melhores armas técnicas para consegui-lo. De acôrdo com essas idéias, uma aeronave sideral não teria conhecimento prévio sôbre a altitude mínima que determine a legalidade de sua passagem sôbre outro Estado ou Estados. Nenhuma lei uniforme poderia haver relativamente à altitude a que se estenda a soberania de um Estado. Evidente absurdo, como é fácil verificar.

### 3. CONTRÔLE DAS NAÇÕES UNIDAS

Há, entre outras, a idéia de fazer que as Nações Unidas sejam o órgão controlador do espaço sideral, a fim de evitar um ataque militar às aeronaves que voem fora da atmosfera. Foi até proposto um nome novo na terminologia daquela entidade: "UNETHER". Não é preciso salientar que êsse regime sômente seria efetivo pelo estabelecimento de acôrdo universal de tôdas as Nações. E assim como não se pode abandonar a idéia de que determinadas porções do firmamento caem dentro da soberania de Nações distintas, toda a humanidade deve ter o direito de usar o espaço sideral. Se com êsse propósito o espaço sideral fôr confiado às Nações Unidas, deduzir-se-á que todos os povos da terra deverão pertencer a ela, ou, por outro lado, nenhum Estado poderia deixar de tornar-se participante efetivo dêsse organismo. Segue-se, também, que nenhum Estado seria expulso e nem se lhe negaria a qualidade de membro.

Em relação à altitude em que deve iniciar a ação das Nações Unidas, não há nenhum motivo ponderável que não seja aquela em que as aeronaves possam operar; devem ter, também, a capacidade legal para ditar leis que governem o espaço sob sua jurisdição e possuir a autoridade necessária para fazer cumprir os dispositivos das leis votadas e aceitas por todos os membros da assembléia.

### 4. UMA SUPosição POSSÍVEL

Vamos imaginar que as Nações chegaram a um acôrdo de que nenhum Estado tenha soberania em parte alguma do espaço sideral, ou seja, à altitude acima de 80 quilômetros. Isto pôsto, terão de, inicialmente, solucionar a questão de qual lei governará as aeronaves siderais e satélites em suas manobras. Dificilmente se poderá dizer que não deva existir um regime específico. Assim, por exemplo, ainda que tenhamos o princípio de liberdade dos mares, o mar aberto não é, contudo, uma zona de ilegalidade; é, ao contrário, objeto de lei das Nações. No curso dos anos, evoluíram as regras da lei marítima, como consequência da prática e são agora, pelo arbítrio do Direito Consuetudinário, leis internacionais perfeitamente definidas, universalmente aceitas e obedecidas. No caso da aviação, o espaço aéreo que cobre os mares não está sujeito à soberania de nenhum Estado e é tão livre à navegação internacional como o é o mar aberto. No entanto, embora êsse espaço não esteja sujeito à soberania de nenhum Estado, não significa que os aviões voem sôbre os mares sem estarem submetidos a um regime legal; devem observar as regras de vôo e de manobras. Do mesmo modo, as aeronaves siderais terão de



governar-se segundo regulamentos que garantam a proteção integral do público. Nesses regulamentos deveria haver itens que firmassem a segurança e proteção dos aviões durante o tempo em que uma aeronave espacial estivesse operando dentro da faixa onde eles voassem.

#### 5. SITUAÇÃO LEGAL DE UMA AERONAVE SIDERAL

Como sabemos, os aviões comuns se valem da atmosfera para o seu vôo. Mas, nas aeronaves operando fora da atmosfera e propulsadas a foguetes, isso não ocorre em função da existência do ar. Logo, a situação não é a mesma. Admitindo-se, porém, que uma aeronave sideral possa utilizar a atmosfera para sustentar-se, sob certas circunstâncias, evidentemente, ela agirá então como um avião comum. Vamos admitir ainda que determinada aeronave sideral se dirija de volta à terra. Quando penetrar na atmosfera, terá de reduzir sua tremenda velocidade, variando, em consequência, a trajetória que era circular e passa a ser elipsoidal. Se reentrar na atmosfera em ângulo perfeito, não haverá perigo de desintegrar-se e, pela perda de velocidade, entraria na capa mais densa, aterrando como se fôra um planador. Esta operação é importantíssima, pelo fato de não utilizar a força do foguete a fim de pousar em um planeta cuja atmosfera seja razoavelmente densa, como a Terra, Vênus e talvez Marte. Ora, nesse caso, a aeronave se está valendo da resistência do ar. A teoria internacionalmente aceita é de que "toda máquina que se apóia na atmosfera e nas reações do ar" é um avião. Logo, a aeronave sideral agirá como avião no momento em que reentrar na atmosfera, ficando sujeita aos regulamentos internacionais, inclusive às regras adotadas pela Organização de Aviação Civil Internacional que regem os aviões.

#### 6. ATOS LEGAIS DENTRO DE UMA AERONAVE SIDERAL

Uma vez que já se prevê real e positivamente a viagem interplanetária, dentro de um futuro não muito remoto, é-nos lícito procurar saber os meios de se instituir algum sistema de leis e regulamentos que devam ser observados pelos viajantes a bordo de uma aeronave em tais andanças pelo espaço...

Suponhamos que durante o trajeto ocorra um fato qualquer e no qual seria necessária a intervenção do comandante da aeronave para decidir. Digamos um amor à primeira vista e que resulte em casamento, para melhor exemplificar. Poderia surgir a questão da competência legal para que ele efetue a cerimônia, do mesmo modo que um comandante de navio em alto mar. Outro caso: crime violento ou tentativa de homicídio dentro da aeronave sideral, a milhares de quilômetros da terra. Qual a lei temporal que governaria o incidente? Estaria ela em função da sorte do agressor ou da nacionalidade dos proprietários da aeronave? E se fôssem os litigantes oriundos de países nos quais o assassinato seja punido com a pena capital, ou ao contrário, seja ela abolida? Sob outro aspecto, poderia o Estado da nacionalidade da vítima alegar a jurisdição para julgar o agressor? Se fôsse possível identificar exatamente o território sobre o qual se encontre diretamente a aeronave sideral no momento preciso do crime, surgiria a questão de fixar se se aplicaria a lei



de tal Estado. Diferentes sistemas de leis, sanções e reclamações sobre jurisdição complicariam enormemente os casos surgidos e o problema fundamental seria identificar qual lei nacional ou outra lei especial se deveria aplicar. Poderiam, também, ocorrer atos não violentos dentro da aeronave, como, por exemplo, a suposição de que um viajante decidira fazer seu testamento ou um contrato de venda de suas propriedades com o companheiro ao lado, durante uma viagem à Lua... E' evidente que êle teria agido com mais prudência se houvesse providenciado antes de empreender a viagem. O atual Direito Internacional Privado não fornece nenhuma luz sobre em que condições seria celebrado êsse testamento ou o contrato, nem conforme o qual se haveriam de executar posteriormente as vontades dos contratantes.

Como acabamos de ver, os casos são múltiplos, complexos e em todos êles surgiria sempre a dúvida se alguma lei nacional, em um caso positivo, e qual delas, deveria ser aplicada a respeito dos atos distintos que ocorressem a bordo de uma aeronave sideral, ou se se deveria aprovar todo um código de legislação espacial que reunisse e articulasse os detalhes necessários à solução dêsses mesmos atos.

## 7. CONCLUSÃO

Se pensamos em tais problemas do futuro, vamos descobrir muitos aspectos de interesse jurídico internacional público e privado, dentro do espaço extra-terrestre, não só no bôjo das aeronaves espaciais, como nos futuros satélites tripulados. Há que resolver e firmar jurisprudência a respeito, pois acreditamos que o homem encetarã, nos próximos 20 anos, viagens interplanetárias para a conquista do espaço sideral.

As suposições por nós estudadas, à luz do Direito Internacional, poderão cair no terreno das coisas impossíveis ou teorias utópicas. Mas, se observarmos os progressos atuais da ciência, veremos que não há exagêro nem imaginação exaltada, quando olhamos para cima de nossas cabeças e contemplamos a vastidão do céu. E não há, também, nenhuma sombra de dúvida quanto à necessidade de proceder, por segurança ou livre arbitrio, a uma definição de princípios que possam servir ao novo ramo do Direito Internacional. Se as Nações interessadas não o fizerem, serão fatalmente conduzidas à anarquia espacial, inutilizando todos os progressos até hoje conseguidos pela Ciência.

Urge, pois, estabelecer um Direito que, supomos, poderá regular as futuras viagens interplanetárias. Quanto ao nome que se lhe deva atribuir, deixamos aos advogados interessados o estudo dessa palpitante e absorvente proposição.

## BIBLIOGRAFIA

FEDERNEIRAS, RAUL, — *Direito Internacional Compendiado*.

*Conferências*: Revista das Nações Unidas, 1958.

Sociedade Internacional de Estudos Aeronáuticos, abril, 1957.



## *A Matemática no Direito de Propriedade da União*

351.711:51

NELSON NASCIMENTO SANTOS

NESTA altura, continuando com o estudo da matéria em epígrafe, passamos a abordar os casos de *alienação* e *remissão* de terrenos pertencentes à União. *Alienação* — A *alienação*, salvo os casos em contrário expressos em lei, é feita em concorrência pública, em obediência a estatutos legais; dá-se para a transferência do direito ao domínio pleno e, excepcionalmente ao de domínio útil se se tratar de *terreno de interior*, isto é, *não de marinhas*. Para os *terrenos de marinhas* o objeto da concorrência pública é a transferência do direito ao domínio útil, ressalvados aqui os antigos aloramentos de terrenos de interior e aqueles que dizem respeito ao Decreto-lei nº 893, de 26 de novembro de 1938, geralmente aplicável à Fazenda Nacional de Santa Cruz.

### ALIENAÇÃO DE IMÓVEL DA UNIÃO

#### a) *Terrenos de interior*

A alienação de *terreno de interior* ocorre «quando não houver interesse econômico de manter o imóvel ou melhor, o terreno de interior com benfeitoria (prédio) no domínio da União, nem inconveniente quanto à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo da propriedade» na conformidade dos artigos 134 e 135 do capítulo I do título III do Decreto-lei nº 9.760 de 5-9-946 (D.O. de 6-9-46), que trata dos Bens Imóveis da União.

Autorizada a alienação pelo legislativo, avaliado o domínio pleno do terreno com benfeitorias (o que é de exclusiva competência do Serviço do Patrimônio da União), a concorrência pública ao imóvel concorrido far-se-á por preço nunca inferior ao seu valor venal, vale dizer, nunca inferior ao preço médio da zona, obtido em obediência à *lei da oferta e procura no mercado imobiliário*, devidamente atualizado.

Assim, se chamarmos de «V» êsse valor venal e de «p» e «b» respectivamente os valores do domínio pleno do terreno e das benfeitorias suportada pelo mesmo, a equação.

$$V = p + b \quad (12)$$

dará o preço mínimo, básico da concorrência.



Não cabe aqui comentário de como se alcançam os valores «p» e «b» em função dos valores unitários tirados *da lei da oferta e procura no mercado de imóveis da zona*, do que trataremos em local e ocasião oportunas.

A análise da equação (12) leva-nos à mais uma regra relativa ao trabalho em epígrafe, no que toca à alienação ou seja:

7ª) *O preço da alienação do domínio pleno de um terreno com benfeitorias, para efeito de concorrência pública, não pode ser inferior ao preço do valor atual de venda desse imóvel, avaliado com fundamento nos valores unitários extraídos das transações circunvizinhas na zona, efetuadas de acordo com a lei da oferta e procura, ou seja, tendo em vista a rentabilidade máxima do mesmo em função do gabarito fixado pela prefeitura, que se coadune com essa lei.*

Realmente, conforme estabelece o citado artigo 135, «in verbis»:

«Art. 135. A alienação de imóvel da União, uma vez autorizada, se fará em concorrência pública e por preço não inferior ao seu valor atualizado, fixado pelo S.P.U., salvo nos casos especialmente previstos neste decreto-lei».

*não se pode adotar outro valor a não ser o de venda, que deve estar em consonância com o valor médio unitário dos preços de venda dos terrenos próximos daqueles que se avalia, em obediência ao parágrafo segundo do artigo nono do Decreto-lei nº 3.438, de 17-7-941 (D.O. de 22-7-941), «verbis»:*

«§ 2º Para a avaliação do terreno levar-se-á em consideração as características que lhe são próprias, sua situação e os preços de vendas recentes de terrenos próximos».

Este último dispositivo legal coaduna-se com o artigo 135 do Decreto-lei n.º 9.760 de 5-9-46, de modo que outro proceder seria em detrimento dos altos interesses da União.

Na equação (12), concluindo, os valores de «p» e «b» devem, pois, ser *atuais e venais*, tendo em vista o aproveitamento máximo do terreno e de locação da benfeitoria de acordo com o último gabarito e preço de locação unitário, nos prédios circunvizinhos.

#### b) Terrenos de marinha

A alienação do direito preferencial ao aforamento é feita, igualmente, em concorrência pública, obedecendo ao artigo 111 do Decreto-lei 9.760, de 5-9-46, que preceitua:

Art. 111. A alienação do direito ao aforamento se fará em concorrência pública, por preço não inferior à importância de 80% (oitenta por cento) do valor do domínio pleno.

Na alienação do direito preferencial ao aforamento, como se infere da própria índole do aforamento, o que se aliena é o direito líquido e certo ao aforamento do terreno, virgem de benfeitorias, ficando o ganhador da con-



corrência pública sujeito à sua regularização. O que está em concorrência é, pois, o domínio útil do terreno, cujo valor é dado em função do valor do domínio pleno do mesmo, pela equação (6) anterior, aqui repetida:

$$u = 0,83p \quad (6)$$

Esta equação leva-nos a admitir, «permissa venia», engano do legislador ao expressar o espírito do artigo 111 do Decreto-lei nº 9.760 de 5-9-946, por isso que, data venia, a hipótese da aproximação por falta ao estipular apenas 0,80 p para o mínimo de licitação permitida, não seria cabível para terrenos de grande valor. Por exemplo, o erro que se cometeria alienado um terreno (domínio útil) de dez milhões de cruzeiros de domínio pleno por oito milhões de cruzeiros, em vez de oito milhões e trezentos mil cruzeiros, isto é, tomando a fórmula 0,80p em vez de 0,83p, seria de trezentos mil cruzeiros. Este fato nos leva a, por isso, admitir que a intenção do legislador foi estabelecer, em palavras,  $u=0,83p$  conforme a equação (6) a que já nos referimos, parecendo-nos incorreta, ainda que legal, a adoção de  $u=0,80p$ .

De passagem ressalte-se aqui que as determinações de «p» e «b», das equações anteriores, são feitas pelos métodos usuais de avaliação; se porém forem empregados os métodos de JERRET, de HARPER ou similares, para que se não fuja do espírito dos dispositivos legais de alienação aqui invocados, mister se torna que o *valor do fundo base* seja deduzido de valores de terreno da zona correspondentes aos seus aproveitamentos máximos, de acôrdo com os últimos gabaritos (horizontais e verticais) de construção, impostos pelos poderes competentes municipais.

O método mais aconselhável, porém, na fixação de «p» e «b» é aquele do *valor residual do terreno* e do *custo de reprodução das benfeitorias*, tomando-se a devida cautela quanto à taxa de capitalização do terreno e de depreciação anual da benfeitoria, do que trataremos oportunamente por aqui não ser lugar propício.

Sempre que o objeto de alienação seja o direito preferencial ao domínio útil então o desdobramento da equação (12) em sucessivamente  $p=V-b$  (13) e  $d+u=V-b$ , face à equação (1), nos fornece a equação  $u=V-(d+b)$ , de modo que o preço mínimo de licitação dado por esta expressão é:

$$u = V - (d + b) \quad (14) \quad \text{ou}$$

$$u = V - (0,17p+b) \quad (15), \quad \text{por isso que } d=0,17p \text{ pela}$$

equação (5), que abordamos nas primeiras considerações sobre o título em epígrafe.

Pode-se fazer  $b=0$  nas fórmulas (14) e (15), então virá  $V=p$ , isto é, no lugar do valor total do imóvel, toma-se apenas o valor do domínio pleno do terreno.

Realmente para  $b=0$ ,  $u=V-d$  ou  $V=u+d$  logo  $V=p$  face à equação (1).



Do exposto podemos tirar as seguintes regras práticas:

8ª) *A alienação do direito preferencial ao aforamento de terrenos pertencentes à União, feita em concorrência pública, tem por objetivo a transferência do domínio útil da mesma ao ganhador da concorrência, valor de domínio êsse que é calculado tomando-se 83% do valor de domínio pleno do mesmo (80% dêsse, tomando-se a lei ao pé da letra), ou pela diferença existente entre o valor total do imóvel e o binômio constituído pela soma do valor das benfeitorias aos 17% do valor do domínio pleno.*

A regra oitava acima, correspondem as fórmulas (6), (14) e (15) reto.

### c) Caso especial de alienação

No que toca ainda à alienação ao simples ocupante do terreno da União, conforme artigo 139 do Decreto-lei nº 9.760 de 5-9-946 que preceitua:

Art. 139. O Presidente da República, por proposta do Ministro da Fazenda, poderá autorizar a alienação de terrenos da União, que se encontrem ocupados por terceiros, mediante as condições previstas neste decreto-lei.

Os terrenos da União, simplesmente ocupados, poderão ser alienados, desde que não mais lhe haja interesse econômico em mantê-lo sob o seu domínio e nem inconveniente no desaparecimento do vínculo da propriedade, por proposta do Ministro da Fazenda e autorização do Presidente da República e para terrenos compreendidos em determinadas zonas.

É feita em concorrência pública, salvo os casos dos itens 1º ao 5º do artigo 105 do citado diploma legal e na forma do parágrafo 1.º do artigo 160 do mesmo, «in verbis»:

§ 1º a alienação será feita pela importância de 20 (vinte) taxas e 1½ (um e meio) laudêmio, calculado êste sobre o valor do domínio pleno do terreno e das benfeitorias existentes.

Este dispositivo legal é traduzido para a matemática pela equação:

$$V = 20T + 1.5L \quad (16)$$

Mas, pela equação, (11),  $L=0,05(p+b)$ , e tendo em vista o parágrafo primeiro do artigo 127 do Decreto-lei n.º 9.760, de 5-9-46, verbis:

«Art. 127. Os atuais ocupantes de terreno da União, sem título outorgado por esta, ficam obrigados ao pagamento anual da taxa de ocupação. § 1.º. A taxa corresponde 1% (um por cento) sobre o valor do domínio pleno do terreno»

da qual resulta mais a equação:

$$T = 0,01 p \quad (17)$$

a equação (16) pode ser posta sob a última forma abaixo, após convenientes transformações:

$$V = \frac{1}{40} (11p+3b) \quad (18)$$



Esta igualdade leva-nos a mais a seguinte regra prática:

9ª) *A alienação de terreno da União simplesmente ocupada e sob regime de aforamento, dar-se-á, para efeito da aquisição do domínio útil, na base do valor correspondente a um quarenta avos da soma de onze vêzes o valor do domínio pleno do mesmo após acrescido do triplo do valor das benfeitorias pertencentes ao ocupante*

É óbvio que a regra supra aplica-se a terrenos *sob o regime de aforamento*, ocupados e sem qualquer título que possa outorgar direito preferencial ao aforamento ao seu ocupante, detentor de benfeitorias.

Contudo, mister se torna que se tenha

$$\frac{1}{40} (11p+3b) \leq 0,83p \quad (19), \text{ o que equivale a termos em}$$

última análise,

$$b \leq 7,4p \quad (20)$$

Esta última fórmula leva-nos a mais uma regra prática:

10ª *Só no caso da benfeitoria, pertencente ao ocupante de terreno enfitêutico da União, ser superior a 7,4 vêzes o valor do domínio pleno do mesmo, dever-se-á aplicar a regra nona destas considerações. No caso contrário, aplicar-se-á a regra oitava, a fim de não prejudicar a União, por isso que esta apresenta valor superior ao encontrado pela outra.*

Até aqui fizemos a análise matemática sobre os princípios que regem a alienação de imóveis pertencentes a União. Depois, completando as considerações, que vimos apresentando sobre a matéria concernente ao título de nossos artigos, em epígrafe, abordaremos o caso da remissão dos terrenos enfitêuticos. Antes, porém, uma vez que o cálculo de laudêmio entra tanto na alienação de terrenos simplesmente ocupados como na remissão dos aforados, impõe-se a ampliação da análise relativa à fórmula (11), que aqui repetimos

$$L = 0,05 (p + b) \quad (11)$$

É que, com fundamento do parágrafo segundo do artigo 102 do Decreto-lei nº 9.760 de 5-9-946, verbis:

§ 2º No caso de terreno da União incorporado ao de outrem, de que não possa ser desmembrado, o valor das benfeitorias será tomado proporcionalmente aos valores dos mesmos terrenos, há a considerar ainda este caso especial.

Vejamos a interpretação matemática deste dispositivo legal.

Chamemos inicialmente de «v» e «V» os respectivos valores dos terrenos da União e o da pessoa, sabendo que o da União não pode ser desmembrado do outro. Representamos por «b» o valor das benfeitorias o qual deve entrar no cálculo do laudêmio e por «B» o valor total das benfeitorias existentes no terreno total indismembrável.



Com fundamento nesse dispositivo legal, pode-se escrever:

$$\frac{v}{V} = \frac{b}{B}$$

$$b = \frac{v B}{V} \quad (21)$$

Desta equação surge a regra prática seguinte:

11ª) O valor das benfeitorias que entra no cálculo do laudêmio do terreno da União incorporada ao de outrem e do qual não possa desmembrar-se, é dado pela relação entre os valores do terreno da União para o total, multiplicado pelo valor das benfeitorias realmente existentes, avaliados pela União.

Nas mais das vezes acontece, porém, que os valores de V e B aparecem englobadamente nas escrituras, o que acarreta a impraticabilidade da equação (21) deduzida atrás.

Para atender êsses casos freqüentes, deduzamos uma equação equivalente à (21) em que, como acontece os dados são:

$V+B$  ou  $P$  = valor do terreno transferendo com benfeitorias, pertencente à outrem.

$v$  = valor do terreno da União ocupados ou aforado, por ela avaliado, domínio pleno.

Posta a equação (20) sob a forma

$$\frac{v}{b} = \frac{V}{B} \quad \text{e sucessivamente}$$

$$\frac{v + b}{v} = \frac{V + B}{V}$$

$$v + b = \frac{v}{V} (V+B) \quad (22) \text{ ou}$$

$$v + b = \frac{v}{V} P \quad (23)$$

Esta equação leva à regra seguinte:

12ª) No caso de terreno da União incorporado ao de outrem de que não possa ser desmembrado, o binômio valor de terreno e benfeitorias para o cômputo do laudêmio, é dado pelo produto da relação dos valores do terreno da União para o de outrem, pelo preço total da transferência, se este não for menor que a avaliação feita pela União.



Uma vez que o laudêmio é de 5% sobre o valor do terreno com benfeitorias, pelas equações (21) e (22) podemos estabelecer as fórmulas

$$L = 0,05 \frac{(v + vB)}{V} \text{ ou}$$

$$L = 0,05 \frac{v (1 + B)}{V} \quad (24) \text{ e}$$

$$L = 0,05 \frac{v P}{V} \quad (25)$$

Dai mais a regra seguinte:

13ª) O cálculo do laudêmio de um terreno da União incorporado ao de outrem do qual se não possa desmembrar é dado pelo produto de três fatores sendo um 0,05, outro o valor do terreno pertencente à União e o outro o binômio constituído pela unidade acrescida da relação dos valores da benfeitoria para o valor do terreno total (da união mais do interessado na transferência); pode ser dado também pelo produto de três fatores, sendo um 0,05, outro a relação entre os valores do terreno da União e total e o outro o preço total do móvel transferendo.

Em consequência, tendo em vista o caso de alienação de terreno pertencente à União, simplesmente ocupado, pode-se escrever, sucessivamente:

$$20 T + 1,5 L = 0,83 p \text{ mas } T = 0,01p \quad (17)$$

$$L = 0,05 (v + b) \text{ ou}$$

$$L = 0,05 (p + b) \quad (11)$$

$$b = v B \quad (21)$$

$$\frac{V}{V}$$

Logo

$$0,20 p + 1,5 + 0,05 \frac{(p + v B)}{V} \leq 0,830$$

$$0,075 \frac{(p + v B)}{V} \leq 0,63 p$$

$$0,075 p + 0,075 \frac{v B}{V} \leq 0,63 p$$

$$0,075 \frac{v B}{V} \leq 0,555 p$$



$$\frac{B}{V} \leq \frac{111}{15} p$$

$$\frac{B}{15} \leq \frac{111}{V} x \frac{v}{V} p \quad \text{como } v=p$$

$$\frac{B}{15} \leq \frac{111}{V} \quad (26)$$

Dai mais a regra:

14.<sup>a</sup>3 Para que convenha à União efetuar a alienação de terreno simplesmente ocupado, no caso de estar incorporado ao de outrem do qual se não possa desmembrar, é preciso que o valor das benfeitorias existentes sobre o mesmo seja superior, ou pelo menos igual a cento e onze quinze avos do valor do terreno todo, isto é, da soma dos valores dos terrenos pertencentes à União e alodiais.

Oportunamente, voltando ao assunto em epígrafe, trataremos do caso da REMISSÃO, de muito interesse, quer à União, quer ao foreiro.



## Consultor Geral da República

*Proposta de promoção de oficiais do Exército, em ressarcimento de preterição.*

PARECER Nº 476-Z

I.

Nos processos anexos, os oficiais do Exército Newton Ourique de Oliveira e Amadeu Martyre solicitam promoção pelo princípio de merecimento, em ressarcimento de preterição, a partir de 25 de abril do corrente ano por terem sido promovidos, na citada data, oficiais da mesma turma de formação, com menor número de pontos e acupando, no Quadro de Acesso, números posteriores aos seus.

Os referidos oficiais foram promovidos por merecimento, em 28 de agosto do corrente ano.

O Exmo. Sr. Chefe do Gabinete Militar, apreciando os recursos apresentados à alta decisão do Chefe do Governo, pelo Exmo. Senhor Ministro da Guerra, bem situou a questão, no Ofício nº 230, de 29 de setembro p. findo, que nos foi dirigido:

«De ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, remeto a Vossa Excelência os processos anexos, solicitando a respeito o pronunciamento dessa Consultoria Geral.

Ao fazê-lo, porém, permito-me os seguintes esclarecimentos:

a) a Comissão de Promoções de Oficiais, ao encaminhar as propostas de promoção, deixou de cumprir as disposições do Decreto nº 43.188, de 1958, que modificou o Regulamento da Lei de Promoções;

b) o Gabinete Militar ao examinar essas propostas, sempre admitiu que delas deveriam constar candidatos correspondentes ao dobro do número de vagas, ponto de vista afinal coincidente com o do Parecer 467-Z dessa Consultoria Geral, ao interpretar o § 3º do art. 8º da Lei nº 2.657, de 1955;

c) que na formação dos Quadros de Acesso e requisito «Turma de Formação» deveria prevalecer sobre os demais.

A Comissão de Promoções, entretanto, assim não entendia, tanto que nas propostas para as promoções do corrente ano apresentou — 1ª apenas o número de candidatos correspondendo ao número de vagas + 1.

Como bem acentuou Vossa Excelência no citado Parecer 467-Z limitado ficaria o direito que a lei assegura ao Presidente da República de, «em princípio», escolher entre os candidatos constantes do Quadro de Acesso.

Realmente, desassiste razão aos recorrentes de vez que os oficiais promovidos, antes deles, estavam no Quadro de Acesso por Merecimento, em situação de serem promovidos, pois das propostas de promoção deve constar o dobro do número de vagas, conforme procurei esclarecer no Parecer nº 467-Z que merecera a aprovação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República (*Diário Oficial* de 18-9-58, p. 19.322).

Se os oficiais antes promovidos podiam ser escolhidos, pelo critério do merecimento, como o foram, não houve ofensa de direito dos petionários.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 6 de outubro de 1958. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

«Aprovo. Em, 3-11-58» — (Rest. proc. M. G., em 5-11-58, por intermédio do Gabinete Militar da P.R.).

Publicado no *Diário Oficial* de 3-11-58.

*Restabelecimento da Portaria nº 36, do Departamento de Administração do M.T.I.C., relativa à efetivação de extranumerários-tarefeiros admitidos antes da Lei nº 2284/54.*

PARECER Nº 463-Z

Trata-se, no presente processo, do pedido formulado pelo Exmo. Sr. Ministro do Traba-



lho, Indústria e Comércio, de restabelecer-se a Portaria nº 36, de 24-1-58, do Departamento de Administração daquela Secretaria de Estado.

A mencionada Portaria considerou amparados pelo art. 1º da Lei nº 2.284, de 9 de agosto de 1954, os vários extranumerários-tarefeiros daquele Ministério, após ter se certificado terem os mesmos mais de 5 anos de serviço público, nos termos da legislação vigente e de terem sido todos admitidos antes do referido diploma legal, Lei nº 2.284, de 9 de agosto de 1954.

O Departamento Administrativo do Serviço Público, em exposição aprovada pelo Chefe do Governo, reputou necessária a audiência do Departamento para se certificar, em colaboração com o órgão interessado, se as referidas funções se tornaram permanente, em face do § 1º do art. 2º da Lei citada.

Eis o que dispõe a Lei 2.284, sublinhando-se expressões reputadas essenciais para sua melhor compreensão:

Art. 1º. Os *Extranumerários-Mensalistas* da União e das autarquias que contem ou venham a contar mais de 5 (cinco) anos de serviço público, ininterruptos ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos.

Art. 2º. *A partir da data da publicação desta Lei*, só poderá ser admitido *Extranumerários* para a função de natureza reconhecidamente transitória, como contratado, quando as atribuições forem técnico-científicas, e como tarefeiro para as atividades de natureza subalterna ou braçal.

§ 1º. As propostas relativas a essas admissões serão encaminhadas ao Presidente da República, por intermédio do Departamento Administrativo do Serviço Público, que examinará, em cada caso, a natureza e a transitoriedade das funções.

§ 2º. *Ao pessoal admitido por essa forma* não se aplica o disposto no art. 1º desta lei, salvo se as funções para que forem admitidos se tornarem permanentes, devidamente comprovada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público e o Ministério ou Órgão interessado.

A questão, ora em exame, se resolve em saber se os extranumerários-tarefeiros, admitidos antes da Lei nº 2.284, de 1954, se equiparam aos funcionários públicos, quando contem mais de 5 anos de serviço público (hipótese do art. 1º da Lei), ou se é necessário verificar que suas funções se tornaram permanentes, verificação esta a ser feita pelo DASP e o Ministério interessado.

Aos tarefeiros admitidos após a vigência da Lei, não há dúvida que será necessário essa comprovação, isto é, saber, por aqueles órgãos, se a função se tornou permanente, para a efetivação.

Mas, para os extranumerários-tarefeiros admitidos antes da Lei, parece a esta Consultoria Geral da República que se tornam efetivos, equiparados aos funcionários públicos, desde que completem os cinco anos de serviço, sem a necessidade de ordem legal, da audiência obrigatória do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Já no Parecer 2-II, de 13 de setembro de 1954, aprovado pelo então Presidente da República, tive ensejo de mostrar que a Lei 2.284 amparava a todos os extranumerários, mesmo os admitidos em caráter provisório (*Diário Oficial* de 22-9-54, pp. 15.612-13; Pareceres do Consultor Geral da República, 1954-1955, p. 17 e segs.).

A lei citada, no corpo do art. 2º, proíbe a admissão de extranumerário, salvo para função de natureza transitória, como contratado, quando se tratar de técnico e, como tarefeiro, para atividades subalternas ou braçais.

«§ 2º Ao pessoal admitido por essa forma não se aplica o disposto no artigo 1º dessa lei, salvo se as funções para que foram admitidos se tornarem permanentes, devidamente comprovado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público e o Ministério ou órgão interessado».

Ora o parágrafo está preso ao corpo do art. 2º, de sorte que só se refere ao pessoal técnico, e aos tarefeiros admitidos depois da Lei nº 2.284.

Aos extranumerários-mensalistas técnicos ou tarefeiros admitidos antes da lei, aplica-se o disposto no art. 1º.

«Art. 1º. Os extranumerários-mensalistas da União e das autarquias que contem ou venham a contar mais de 5 (cinco) anos de serviço público ininterruptos ou não serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos».

Ao parecer, pois, desta Consultoria, a exata interpretação da lei é que os tarefeiros admitidos para funções existentes, em data anterior à lei, são amparados pela Lei nº 2.284, de 1954, sem a obrigatória audiência do DASP.

Esse direito dos antigos tarefeiros é amparado por parecer do digno Consultor Jurídico do DASP, proferido em 1956 e aprovado pelo seu Diretor Geral:

«O § 2º do art. 2º da Lei nº 2.284 de 1954, dispõe em função do corpo do



artigo, ao qual está intimamente ligado. Havendo este vedado a admissão de contratado em função de natureza permanente é evidente que só poderia referir-se o disposto no § 2º desse artigo à transformação da função transitória em permanente e nunca dirigir-se aos que, em face da legislação então vigente ocupavam função de natureza permanente, na categoria de contratado».

(*Diário Oficial* de 21-11-56, p. 22.049)

Com estas considerações, parece-me sem aplicação à espécie do disposto no § 2º do art. 2º citados.

Examinando o processo que deu lugar à Portaria nº 36 do Departamento de Administração do Ministério do Trabalho verifica-se que todos os tarefeiros foram admitidos para funções permanentes, termos em que opina a Consultoria Geral da República pelo seu estabelecimento.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 1958. —  
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

(Rest. proc. M.T.I.C., em 17-12-58).

Publicado no *Diário Oficial* de 16-12-58, págs. 26.586-7.

### *Aposentadoria com prévia promoção ao cargo de Juiz de Direito com vencimentos de Desembargador.*

#### PARECER

Número de referência: 425-Z.

O juiz substituto da Justiça do Distrito Federal, Dr. Paulino de Oliveira, alegando contar mais de 35 anos de serviço público federal e serviços de guerra, requer sua aposentadoria com promoção ao cargo de Juiz de Direito com vencimentos de Desembargador com fundamento na legislação de guerra, Lei número 288 alterada pelas Leis 610 e 1.156, o art. 184 do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Verifica-se do processo que o ilustre magistrado somente terá 35 anos de serviços se contar o tempo superior a 5 anos, em que tendo passado para a inatividade, nela permaneceu como Tenente da Reserva do Exército.

O Estatuto dos Militares considera tempo de serviço efetivo «o espaço de tempo contado dia a dia, entre a data do licenciamento da transferência para a reserva ou de reforma». (Art. 97, § 2º, alínea a).

Em todo o caso, trata-se de aposentação do postulante em cargo civil da magistratura em que tempo em que o servidor esteve aposentado conta-se para efeito de nova aposentadoria (Estatuto dos Funcionários, art. 80, nº VI).

Na hipótese porém, não é possível acolher-se o pedido do Doutor Juiz Substituto para aposentá-lo no cargo de Juiz de Direito com vencimentos de Desembargador, porque se é possível deferir-lhe a aposentadoria com vencimentos de Juiz de Direito, cargo superior ao que exerce (Lei nº 1.711, de 1952, art. 184), não tem, contudo, da Lei nº 1.156 de 1950. E não tem, como civil, porque esse diploma não favorece a civis, mas apenas os militares, conforme reiterados pareceres desta Consultoria Geral (Parecer nº 414-Z, *Diário Oficial* de 23-4-58). Para que o civil seja beneficiado necessário que tenha servido efetivamente na guerra como o exigem as Leis 288 e 916 e o peticionário não prestara tais serviços; como militar o postulante, antes de seu ingresso na magistratura já gozara de tal promoção com fundamento na Lei nº 1.156, não tendo, direito a novo benefício como civil.

Pelo exposto, o parecer da Consultoria Geral da República é que o Juiz Substituto, Doutor Paulino de Oliveira não tem direito de ser aposentado com promoção ao cargo de Juiz de Direito com as vantagens do cargo de Desembargador.

Salve melhor juízo.

Rio de Janeiro, 28 de maio de 1958. —  
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

«Aprovo. Em 3-7-58». (Rest. proc. M.J. N.I., em 4 de julho de 1958).

Publicado no *Diário Oficial* de 3-7-58, página n. 14.990.



## Consultor Jurídico do D.A.S.P.

*De acôrdo com a Lei nº 3.414, de 1958, os vencimentos dos Procuradores da República, bem como os dos Procuradores das autarquias, se desvincularam dos atribuídos aos Curadores, Promotores e Promotores Substitutos da Justiça do Distrito Federal.*

*Não há a alegada inocuidade do veto apôsto ao art. 5º, ns. III, IV e V, do Projeto que se converteu na citada Lei nº 3.414, de 1958, eis que o art. 16 da Lei nº 499, de 1948, foi expressamente revogado pelo art. 27 do primeiro dos diplomas legais mencionados.*

*Ainda que não ocorresse referência expressa, o que não seria defensável em face da expressão: «e quaisquer outras disposições em contrário», mesmo assim estaria a norma do art. 16 da Lei nº 499, de 1948, revogada, por força de princípios gerais de interpretação das leis.*

### PARECER

#### I

Procuradores de 1ª e 2ª categorias do Instituto Nacional do Pinho solicitaram pagamento de novos vencimentos, a partir de 1º de janeiro de 1957, invocando, para isso, o disposto nos arts. 9º, ns. II e III, e 20 da Lei nº 3.414, de 20 de junho de 1958, combinados com o art. 1º da Lei nº 2.123, de 1º de dezembro de 1953, e art. 16 da Lei nº 499, de 28 de novembro de 1948.

2. Apoiam-se em parecer do Dr. Consultor Geral da República, que teria sido emitido em 4 de julho próximo passado e de que se tem

notícia através de publicações de periódicos desta Capital (cf. *Jornal do Comércio* de 5 subsequente, pág. 1 do 1º caderno e *Diário Carioca* de 6 do mesmo mês, págs. 3 e 11), bem como sentença de 21 de agosto último do Dr. Juiz em exercício na 2ª Vara da Fazenda Pública, cuja cópia fizeram anexar ao processo.

3. No primeiro dos pronunciamentos citados, examina-se pedido de alguns Procuradores da República de 1ª categoria; no segundo, mandado de segurança impetrado por um Procurador de 1ª categoria do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. Em ambos se concluiu pela inocuidade do veto apôsto ao art. 5º, ns. III, IV e V, do Projeto que se converteu na Lei nº 3.414, de 20 de junho de 1958.

4. A razão da inoperância seria o fato de não ter sido revogada a Lei nº 499, de 28 de novembro de 1948, cujo art. 16 equiparou os vencimentos dos Procuradores da República, de 1ª, 2ª e 3ª categorias, respectivamente, aos dos Curadores, Promotores e Promotores Substitutos da Justiça do Distrito Federal, sendo os vencimentos destes majorados pela citada Lei nº 3.414, de 1958 (art. 9º), disposição esta não vetada.

#### II

5. A interpretação, entretanto, não tem, *data venia*, o menor apoio nas regras de hermenêutica, como se demonstrará a seguir.

6. A Lei nº 3.414, de 1958, contém o seguinte artigo:

«Art. 27. Ficam revogados a Lei número 2.588, de 8 de setembro de 1955, o art. 13 da Lei nº 116, de 15 de outubro de 1947, e quaisquer outras disposições em contrário».

7. Da simples leitura desse dispositivo se verifica:

a) que o art. 13 da Lei nº 116, de 15 de outubro de 1947, expressamente revogado, é uma disposição em contrário à Lei que o revogou, o que se evidencia da expressão «e quaisquer outras disposições em contrário». Se



assim não fôsse, não havia como consignar a palavra *outras*, bastando dizer — «quaisquer disposições em contrário». Se o legislador entendeu empregar o vocábulo *outras* é porque evidentemente, considerou também as disposições taxativamente enumeradas como contrárias à lei;

b) que foram revogadas tôdas as demais disposições em contrário, sendo a revogação, aí, expressa e não tácita.

8. Com efeito, é certo que uma lei pode revogar expressamente outras, total ou parcialmente, sem que tais dispositivos se contraponham ao conteúdo normativo de seus preceitos. Não só se revoga uma lei expressamente quando as suas normas conflitem com o ato legislativo posterior. Desde que se deseje regular a matéria de modo diferente, embora não contraditório, a revogação expressa se impõe.

### III

9. Assente que o art. 13 da Lei nº 116, de 15 de outubro de 1947, é uma disposição em contrário à Lei nº 3.414, de 20 de junho de 1958, havendo este último diploma legal revogado expressamente aquêle preceito, bem como demais outras disposições em contrário, segue-se que qualquer norma semelhante ao art. 13 da citada Lei nº 116, de 1947, também se acha revogada, pela contrariedade evidente que apresentará, pois se A é contrário a B e se B é igual a C, impõe-se a conclusão que A será contrário a C.

10. Ora, o art. 16 da Lei nº 499, de 1948, é disposição calcada no art. 13 da Lei nº 116, de 1947. Tanto isso é verdade que aquela norma faz expressa remissão ao art. 13 citada, como se vê claramente dos seus termos:

«Art. 16. Os vencimentos dos Procuradores da República, de 1ª, 2ª e 3ª categorias, são equiparados, respectivamente, aos dos Curadores, Promotores Substitutos da Justiça do Distrito Federal (*Lei nº 116, de 15 de outubro de 1947, artigo 13*)».

11. Note-se que a remissão contida no parêntesis se encontra no texto do próprio artigo que se reproduziu.

12. Logo, revogado expressamente, nos termos do art. 27 da Lei nº 3.414, de 1958, o art. 13 da Lei nº 116, de 1947, e quaisquer outras disposições em contrário, também se acha revogado o art. 16 da Lei nº 499, de 1948, norma calcada, como se disse, no citado art. 13 da Lei nº 116, de 1947.

13. Não só por força dessas disposições taxativas, que não deixam a menor dúvida,

se acha revogado o art. 16 da Lei nº 499, de 1948, mas de princípios de hermenêutica que, mesmo inexistindo a referência expressa, levariam a idêntica conclusão.

14. Veja-se, ao propósito, CARLOS MAXIMILIANO (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 4ª ed., 1947, nº 445, pág. 428):

«*Extinta uma disposição, ou um instituto jurídico, cessam tôdas determinações que aparecem como simples conseqüências, explicações, limitações, ou se destinem a lhe facilitar a execução ou funcionamento, a fortalecer ou abrandar os seus efeitos. O preceito principal arrasta em sua queda o seu dependente ou acessório*».

15. O mesmo insigne jurista, na obra citada, mais adiante (nº 446, pág. 430), esclarece:

«... quando as duas leis regulam o mesmo assunto e a nova não reproduz um dispositivo particular de anterior, considera-se este como abrogado tácitamente».

16. Sendo o art. 16 da Lei nº 499, de 1948, uma conseqüência do disposto no art. 13 da Lei nº 116, de 1947, o que se verifica da simples remissão que aquela faz ao preceito desta, colocando-a entre parêntesis, no final do artigo, segue-se que a revogação desse art. 16 ocorreria, ainda que não houvesse a expressão «*quaisquer outras disposições em contrário*», inserta no art. 27 da Lei nº 3.414, de 1958. Com essa declaração expressa é que, então, não pode restar nenhuma sombra de dúvida.

17. CARLOS MEDEIROS SILVA (*Pareceres do Consultor Geral da República*, 1952, vol. II, pág. 54) também sustenta:

«A lei antiga se considera revogada, ou abrogada, naquilo que a lei nova regulou (DALLOZ, *ob. cit.* nº 48) ou na medida em que o seu conteúdo é incompatível com a lei nova (H. CAPITANT, «Introduction à l'étude du Droit Civil», 4ª ed., página 87)».

18. O próprio Dr. A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, dando parecer sobre as diferenças de vencimentos atribuídas pelo parágrafo único do art. 4º da Lei nº 488, de 1948, a funcionários do padrão O do Ministério da Fazenda, não ressaltadas pela Lei nº 2.745, de 12 de março de 1956, assim se manifestou (*Pareceres do Consultor Geral da República*, 1956, vol. I, pág. 147):

«Ao parecer da Consultoria Geral da República, a recente lei sobre aumento de vencimentos dos servidores públicos civis da União revogou implicitamente



todos os dispositivos que importavam em aumento de vencimentos previstos na lei anterior.

A penúltima lei que aumentou os vencimentos, Lei nº 488, de 15 de novembro de 1948, em tudo que diz respeito a aumento, está revogada pela Lei nº 2.745, de 12 de março de 1956, em vista do princípio, de ordem legal, de que a lei posterior revoga a anterior quando regula inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior (*Lei de Introdução ao Código Civil*, Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, art. 2º, § 1º).

Em tal caso, quando a lei nova disciplina toda a matéria tratada na lei anterior, não é necessário, como escreve COVIELLO, para que ocorra a revogação, que haja incompatibilidade entre os textos da lei antiga e da lei nova.

Esclarece, com efeito, o mérito civilista italiano que ocorre a revogação tácita quando uma nova lei disciplina toda a matéria regulada pela lei precedente, *ainda que não haja incompatibilidade entre as normas antigas e as novas*» (o grifo é do original).

19. *Mutatis mutandis*, é a mesma a espécie em exame. Ali se regulava inteiramente a matéria de elevação de vencimentos; aqui, igualmente, se disciplinam de modo total as vinculações. Assim, se não reproduzidas foram revogadas. O princípio é o mesmo e, em consequência, a mesma será a conclusão.

20. CUNHA GONÇALVES (*Tratado de Direito Civil*, ed. bras., 1955, vol. I, t. I, página 178) não discrepa desses ensinamentos, como se vê do seguinte excerto:

... «se a lei nova regula de modo completo e definitivo os mesmos fatos que eram objeto da lei anterior, embora não reproduza algumas disposições desta nem contenha preceitos verdadeiramente incompatíveis, deverá ser havida como ab-rogatória ou derogatória; porque «não seria prudente alterar a economia e a unidade desta lei nova, misturando com ela as disposições, talvez heterogêneas, da lei antiga, que veio substituir»; e deve presumir-se que o legislador que liquidar o passado, estabelecendo um sistema completo e autônomo de princípios e idéias novas, cujas aplicações podem conduzir a consequências diversas e até opostas às que derivam da lei anterior».

21. Atente-se a que, no caso, não só há a regulação completa da matéria de vinculações, que o projeto extinguiu, mas expressa revogação, como ficou evidenciado mais acima.

22. De todo o exposto se conclui:

a) que mesmo que não houvesse disposição expressa, o art. 16 da Lei nº 499, de 1948, estaria revogado, pela incompatibilidade entre ele existente e os preceitos da lei nova;

b) que, entretanto, a revogação foi expressa, em face da referência no art. 13 da Lei nº 116, de 1947, «e quaisquer outras disposições em contrário», o que significa ser aquela norma contrária à lei que a revogava e, por esse efeito, o art. 16 da Lei nº 499, de 1948, preceito idêntico, consequência do anterior (art. 13 da Lei nº 116, de 1947), ao qual aquele fazia expressa remissão;

c) que, nessas condições, não há a alegada inocuidade do veto aposto ao art. 5º, números III, IV e V, do Projeto que se converteu na Lei nº 3.414, de 20 de junho de 1958; e

d) que, finalmente, o pedido não pode merecer acolhimento.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 10 de setembro de 1958. —  
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico

*Fazenda Nacional de Santa Cruz. Pedido de remissão de aforamento.*

*A remissão do fôro de terras do domínio da União só se justifica a juízo do Presidente da República e por proposta do Ministério da Fazenda, realizadas as demais condições do art. 103 e seu § 2º do Decreto-lei nº 9.760, de 1946.*

*Sendo a conclusão do Ministério da Fazenda contrária ao resgate, não há como deferi-la.*

## PARECER

### I

O Gabinete Civil da Presidência da República solicita o parecer deste Departamento sobre pedido de remissão de terras foreiras da Fazenda Nacional de Santa Cruz.

2. Sobre o assunto há pronunciamentos dos órgãos técnicos competentes, inclusive o Serviço do Patrimônio da União e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, cujas manifestações se acham resumidas na Exposição de Motivos dirigida ao Excelentíssimo



Senhor Presidente da República pelo então titular da Pasta.

3. Encaminhado o processo ao D.A.S.P., a Divisão de Orçamento e Organização, tendo em vista a natureza da matéria, sugeriu ainda audiência a respeito, com o que concordou o Sr. Diretor-Geral.

## II

4. A remissão de terras foreiras pertencentes ao domínio da União, a princípio amplamente permitida em nosso direito, foi vedada mais tarde, para, algum tempo depois, novamente ser autorizada, a critério do Presidente da República e por proposta do Ministro da Fazenda, nas condições expressas na legislação específica em vigor.

5. Assim é que, em relação à própria Fazenda Nacional de Santa Cruz, a Lei número 4.230, de 31 de dezembro de 1920, em seu art. 26, vedou o resgate dos terrenos aforados, sem que se houvesse tal proibição estendido a outros próprios nacionais.

6. Em 31 de maio de 1933, o Governo Provisório baixou o Decreto nº 22.785, com força de lei, ampliando a medida unitária que favorecia apenas aqueles terrenos, para proibir a remissão de todas as terras emprazadas pertencentes à Fazenda Nacional, como se vê do seu art. 1º:

«É vedado o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes ao Domínio da União».

7. O Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, legislação atualmente em vigor, entretanto, regulando de modo total a matéria, revogou tal disposição proibitiva, nos termos do § 1º do art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), como se verifica do artigo 103, *caput*, e seu § 2º, cuja redação é a seguinte:

«Art. 103. O aforamento se extinguirá por inadimplemento de cláusula contratual, por acordo entre as partes, ou, a critério do Governo, pela remissão (*sic*) de foro e, quanto às terras de que trata o art. 65 ou quando concedido com fundamento nos itens 8º, 9º e 10º do art. 105, quando não estiverem as mesmas sendo utilizadas apropriadamente.

«2º. A remissão (*sic*) do foro será facultada, a critério do Presidente da República e por proposta do Ministro da Fazenda, nas zonas onde não mais subsistam os motivos determinantes da aplica-

ção do regime enfiteutico» (o grifo aposto a expressões constantes do corpo do artigo não é do original).

8. Há flagrante equívoco de linguagem na grafia da palavra *remissão* (ato ou efeito de remir, resgatar), que aparece com dois ss, quando remissão é outra coisa (ação de remir, perdoar, ou, então de remeter, enviar). No sentido de ação de remir, cf. art. 687 do Código Civil, onde aparece remissão, com significado inteiramente diverso de *remição* (resgate). Ao propósito, vejam-se as críticas de PONTES DE MIRANDA (*Tratado de Direito Privado*, vol. 18, § 2.184, nº 5).

9. Daí se verifica que o resgate de aforamento de terrenos interiores pertencentes ao domínio da União passou a ser permitido, desde que satisfeitas as condições expressas nos dispositivos transcritos no item 7. Quanto aos terrenos de marinha, não podem ser objeto de *remição*, por interesses óbvios de segurança nacional.

10. É verdade que se questionou, no processo, sobre a vigência do citado Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, em face do preceituado no art. 65, nº IX, da Constituição em vigor, que diz competir ao Congresso Nacional «legislar sobre bens do domínio federal». A dúvida, *data venia*, não oferece a menor procedência, eis que aquela diploma legal, decretado na forma do art. 180 da Carta Política de 1937, tem força de lei, em absoluta paridade com os atos legislativos baixados após a volta do país à normalidade democrática.

## III

11. Assente que não há impedimento ao resgate do foro de terras interiores pertencentes ao domínio da União, desde que satisfeitos os requisitos legais, passa-se a examinar, na espécie, a ocorrência das condições que o justificariam.

12. De acordo com o art. 103 e seu § 2º do Decreto-lei nº 9.760, de 1946, cuja transcrição se fez no item 7 deste parecer, a remissão do aforamento é apenas «facultada, a critério do Presidente da República e por proposta do Ministro da Fazenda, nas zonas onde não mais subsistem os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico». Donde se infere:

a) que não há direito à *remição*, mas simples *faculdade*;

b) que esta se acha deferida ao critério do Presidente da República, mediante proposta do Ministro da Fazenda;

c) que, na zona a que pertencem as terras aforadas, tenham cessado os motivos determinantes de regime de *aprazamento*.



13. Ora, tratando-se a supressão de enfitêuse, pela remição do aforamento, de matéria de conveniência e oportunidade, e não se achando estas devidamente comprovadas, como salienta a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (fls. 105), com a aquiescência do Ministro de Estado, segue-se que não há como deferir o pedido dos interessados no resgate.

14. A insignificância do preço da alienação do domínio direto, com referência ao valor do domínio útil, também se soma às desvantagens da medida solicitada.

Embora haja divergências, entre os próprios órgãos do Ministério da Fazenda,

quanto à conveniência da remição do aforamento das terras da Fazenda Nacional de Santa Cruz, a manifestação da douta Procuradoria Geral daquela Secretaria de Estado, endossada pelo então titular da Pasta, através da Exposição de Motivos em que submeteu a matéria à decisão do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em tudo fortalece a convicção de que não é prudente, nem consulta aos interesses nacionais, atender ao pedido de resgate do aforamento daquelas terras.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 3 de setembro de 1958. —  
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.



*Supremo Tribunal Federal*

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 34.490  
— DISTRITO FEDERAL

*Recurso extraordinário: seu descabimento.*

Recorrente: HELENO DE AZEVEDO SILVEIRA.

Recorrida: União Federal.

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

ACÓRDÃO

Vistos, etc. Acordam os Juizes da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, não conhecer do recurso, conforme o relatório e notas taquigráficas. Custas pelo recorrente.

Rio, 24 de outubro de 1957. — R. BARRETO, Presidente. — AFRÂNIO COSTA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro AFRÂNIO DA COSTA — Sr. Presidente, o Sr. Ministro CÂNDIDO LÔBO, em seu relatório perante o Tribunal Federal de Recursos, transcreveu a sentença de 1ª instância, de onde se vê o seguinte relatório:

«HELENO DE AZEVEDO SILVEIRA, qualificado na inicial, propôs esta ação contra a União Federal, para o fim de reivindicar direito de acumular cargo de professor catedrático da Universidade do Paraná, federalizada, e o posto de Tenente-Coronel Médico do Exército, na reserva remunerada, ambos com os respectivos proventos e vantagens. Contestando a ação, sustentou a União que, tornada oficial a Faculdade em que leciona o autor, criou-se a situação de acumulação, vedada aos militares».

Essa sentença concluiu pela procedência da ação, nos termos da inicial. O voto do relator, Ministro CÂNDIDO LÔBO como o do revisor, Ministro ELMANO CRUZ, foram no sentido de dar provimento ao recurso de ofício e à apelação da União, para julgar improcedente a ação.

E o acórdão de fls. 56, tem a seguinte ementa:

«Acumulação — Proventos de militar inativo, com vencimentos de cargo público. Face aos termos do art. 182, parágrafos 3.º e 5.º da Constituição Federal, enquanto o militar estiver percebendo vencimentos de cargo público, permanente ou mesmo temporário, não terá direito aos proventos do seu posto, quer esteja na ativa, na reserva, ou reformado. Contra a Constituição não há invocar direito adquirido por ter sido federalizado o estabelecimento de ensino de que o oficial era professor».

Veio o recurso extraordinário, pelas letras «a» e «d», alegando violação dos arts. 141, parágrafo 3.º, 182, parágrafo 3.º e 185 da Constituição Federal e art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.249, de 1945, além de divergir de arestos deste Supremo Tribunal.

O parecer da Procuradoria Geral da República é o seguinte:

«1. HELENO DE AZEVEDO SILVEIRA, Professor catedrático da Faculdade de Medicina da Universidade do Paraná e Tenente-Coronel Médico do Exército, reserva de 1ª classe, propôs à União Federal ação ordinária, para ser pago de proventos correspondentes à sua reforma remunerada, acrescidos de custas, juros de mora e honorários advocatícios.

O autor era Major Médico do Exército e Professor da Faculdade de Medicina do Paraná. Federalizada a Faculdade de Medicina, foi transferido sendo militar, para a reserva, de 1ª classe, do Exército, sem remuneração, por ter continuado na Faculdade de Medicina. Julga-se com direito aos proventos de militar, na reserva, mas *reserva remunerada*.

2. Reformando decisão, de primeira instância, o egrégio Tribunal Federal de Recursos julgou improcedente a ação, pelos fundamentos, em resumo, seguintes, *verbis*:

«Face aos termos do art. 182, parágrafos 3.º e 5.º, da Constituição Federal,



enquanto o militar estiver percebendo vencimentos de cargo público, permanente ou mesmo temporário, não terá direito aos proventos de seu posto, quer esteja na ativa, na reserva ou reformado. Contra a Constituição, não há invocar direito adquirido, por ter sido federalizado o estabelecimento do ensino de que o oficial era professor» (Ementa, fls. 56).

3. Renitente e inconformado, recorreu, extraordinariamente, HELENO DE AZEVEDO SILVEIRA, apoiado no art. 101, III, a, c e d, da Lei Máxima por considerar vulnerados os arts. 141, parágrafo 3.º e 185 da Constituição Federal e art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.249, de 1945, sobre julgar ter havido, na espécie, dissídio jurisprudencial (fls. 58).

4. Para fundamentar o apêlo extremo e ver deferida sua pretensão, sustenta o autor:

a) que houve ofensa a direito adquirido, porque, ao se verificar a federalização da Faculdade de Medicina, já o autor era professor catedrático e não concorreu para que a referida Faculdade fôsse incorporada ao patrimônio da União Federal;

b) que o recorrente não é militar combatente e, sim, médico militar ocupante de um serviço do Exército não sendo pois de se lhe aplicar o art. 182, parágrafo 3.º da Constituição Federal; e

c) que sendo a federalização ato de incorporação da Faculdade de Medicina ao patrimônio nacional não poderia a situação funcional do recorrente ser alterada.

Improcede, a tódas as luzes, qualquer dos argumentos levantados pelo recorrente.

Não havia direito adquirido do recorrente, que impedisse a federalização, aceitou êle a condição de funcionário público; teve de ser reformado, porque optou pela função pública civil, permanente.

Para a aplicação do art. 182, parágrafo 3.º da Constituição Federal, não se havia de indagar se o militar é, ou não, *combatente*; basta ser *militar*, na ativa do Exército.

Não demonstrou o recorrente, ainda, contrariedade a jurisprudência do Pretório Excelso. Não houve, por outro lado, vulneração de lei federal alguma.

5. Nestas condições, estamos em que se não conheça preliminarmente, do extraordinário; e, conhecido, que o Excel-

so Supremo Tribunal Federal lhe negue integral provimento».

E' o relatório.

#### VOTO PRELIMINAR

O parecer do eminente doutor OTACÍLIO BARBEDO, Subprocurador Geral da República ao falar na apelação, perante o Tribunal Federal de Recursos, elucida, a meu ver, de maneira frisante a questão que, aliás, nada tem de complicada. Recordo-me muito bem de um caso do Dr. JOSÉ AIROSA, da Faculdade de Medicina, de que fui relator e em que foi decidido no mesmo sentido do acórdão recorrido.

Nada mais preciso dizer: não há jurisprudência divergente e, a meu ver, o caso é regulado taxativa e expressamente pela Constituição.

Não conheço do recurso, preliminarmente.

#### DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: *por votação unânime, não tomaram conhecimento.*

Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro Luís Gallotti, por ter funcionado o relator como seu substituto.

Votaram com o relator (Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA) os Srs. Ministros CÂNDIDO MOTA FILHO, ARY FRANCO, NELSON HUNGRIA e BARROS BARRETO, Presidente da Turma. — HUGO MOSCA, Vice-Diretor interino.

Publicado no *Diário da Justiça* de 7-7-58, apenso ao n.º 151, página n.º 2.027.

#### RECURSO EXTRAORDINARIO N.º 26.544 — DISTRITO FEDERAL

*Acumulação de cargos. Art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Descabimento dos recursos.*

Relator — O Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Recorrente — 1.º) José de Faria Gois Sobrinho.

2.º) União Federal.

Recorridos — Os mesmos.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 26.544, do Distrito Federal — recorrentes: 1.º) José de Faria Gois Sobrinho — 2.º) União Federal, recorridos os mesmos.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, segunda turma, integrando neste o relatório re-



tro e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, não conhecedor dos recursos.

Custas da Lei.

Rio, 17 de dezembro de 1954 (cópia do julgamento). — *Orosimbo Nonato*, Presidente e Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. *Ministro Orosimbo Nonato* — Encontra-se, nos autos, fls. 115, a sentença seguinte, da lavra do MM. Juiz Professor José Cândido Sampaio de Lacerda.

«Vistos, etc. ... José de Faria Góis Sobrinho, moveu a presente ação ordinária contra a União Federal, a fim de que lhe fôsse reconhecido o direito que lhe foi conferido pelo art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, considerando-se, em consequência, o suplicante em disponibilidade remunerada como capitão-tenente do Serviço de Saúde da Armada, da reserva remunerada, a partir de 18 de setembro de 1946, com todas as vantagens, regalias e proveitos resultantes da restauração do seu «status» funcional anterior a novembro de 1937, como se nunca o houvesse perdido (à exceção da percepção dos vencimentos anteriores à data do Ato de 1946), condenando-se, ainda, a União ao pagamento dos honorários dos advogados do Autor — para que não se desfalque a reparação pecuniária que a administração ilegalmente lhe negou — juros de mora, e custas, tudo na forma da lei. — Alega, assim, que foi, em 1937, obrigado a optar por um dos cargos que exercia, isto é, o de médico do Corpo de Saúde da Armada e o de Professor de Biologia Educacional e Higiene Escolar da antiga Universidade do Distrito Federal, hoje fazendo parte do corpo docente da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil. — Contestando a ação, a União sustentou que o art. 24 citado pelo A. está em consonância com os arts. 182 e 185 das disposições permanentes da Constituição de 1946 e por isso não se aplica ao Autor; que o próprio art. 24 não se refere aos militares; que é improcedente também o pedido de honorários de advogado (fôlhas 67-71), havendo anexado às fls. 75 a 84 o parecer do Consultor Geral da República, Prof. Haroldo Valadão. Sobre essa peça falou o A., às fls. 86 a 90. — Saneado o processo (fls. 19 v.), realizou-se a audiência de instrução e julgamento e o que nela ocorreu consta do termo junto por cópia às fls. 103, havendo o A. apresentado memorial, que está junto aos Autos às fls. 104 a 110. — *Isto pôsto* — A hipótese dos autos reduz-se a saber o sentido da aplicação do art. 24 do

Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1946. — Pelo seu texto apura-se que o legislador constituinte teve em vista reparar as situações trazidas com a desacumulação determinada pela Carta de 1937, e pelo Decreto-lei n.º 24, de 1937. — Sua aplicação, assim, abrange: «os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério técnicas ou científicas, e perderam cargo efetivo». — São, pois, condições para obter o que ali se consagra: — 1) ser funcionário que ocupasse, cumulativamente, mais de um cargo efetivo; 2) que a acumulação se verificasse em funções de magistério, técnicas ou científicas; 3) que essa acumulação decorresse de lei vigente na época da Carta de 1937; 4) que, em consequência da Carta de 1937, tivessem eles sido obrigados a perder os cargos, a fim de desacomularem. — Todos aqueles que se encontrassem nessa situação estariam portanto, em condição de serem considerados em disponibilidade remunerada até que fossem reaproveitados, sem direitos a vencimentos anteriores à data da promulgação do Ato. Não se pode, de forma alguma, subordinar-se o preceito acima com o que dispõe o art. 185 do texto constitucional, pois tal dispositivo não poderia alcançar situações passadas, restabelecidas por força de outro texto constitucional, a título de reparação. Pouco importa tenha o art. 24 feito referência a funcionário e a disponibilidade remunerada. Se o que visou o art. 24 foi reparar situações passadas, não poderá ele ser entendido de forma restritiva. Quando se falou ali em funcionário, quis-se, evidentemente, empregar o vocábulo em seu sentido genérico, isto é, àqueles que exercem função pública. E a disponibilidade remunerada equiparar-se-á, logicamente, à reserva remunerada, caso em que pode o militar ser convocado para a prestação do serviço ativo. E pela mesma razão que não está subordinado o art. 24 do Ato das Disposições Transitórias ao art. 185 da Constituição, não está também ele na dependência do que prescreve o art. 182, §§ 3.º, 4.º e 5.º. A situação dos que, militares, acumulavam outras funções era a determinada e permitida pela Constituição de 1934 (arts. 164 com remissão ao art. 172, § 1.º). Ora, a situação do Autor enquadra-se precisamente naquelas hipóteses em que sua acumulação era perfeitamente legal. Professor de Biologia Educacional e Higiene do Instituto de Educação e posteriormente da Universidade do Distrito Federal (hoje, extinta essa última Universidade, da Faculdade Nacional de Filosofia), acumulava essas funções com a de médico do Corpo de Saúde da Armada, sua acumulação estava de conformidade com o art. 164 da Constituição de 1934 em combinação com o art. 171, § 1.º. De fato, dizia



o art. 164: Será transferido para a reserva todo militar que, em serviço ativo das forças armadas, aceitar qualquer cargo público permanente, estando à sua carreira, salvo a exceção constante do art. 172, § 1.º». E o art. 172: «É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios. § 1.º Excetuem-se os cargos de magistério, e técnico-científicos, que poderão ser exercidos cumulativamente, ainda que por funcionário administrativo, desde que haja compatibilidade dos horários do serviço». Acumulava, assim, o A., cargo de magistério com um técnico-científico (médico da Armada). Com a vigência da Carta de 1937, foi o A. obrigado a desacomular, optando por um deles. Claro, portanto, a sua perfeita adequação aos requisitos do art. 24 do Ato das Disposições Transitórias. Em tais condições, julgo procedente a presente ação nos termos da inicial, com exclusão dos honorários de advogado por não ser caso na espécie. Custas *ex-lege*. Recorro *ex-officio*, na forma da lei. — Rio de Janeiro, 17 de agosto de 1952».

Subiu o feito ao Egrégio Tribunal Federal de Recursos.

O voto do Relator, Exmo. Sr. Ministro João José de Queiroz, confirmou a sentença, *verbis*:

«Sr. Presidente, o fato, em síntese, é o seguinte: O autor, ora apelante e apelado, José de Faria Góis Sobrinho, era capitão-tenente médico, da Marinha, e professor numa universidade civil. Acumulava os dois cargos legitimamente, pois ao tempo, vigia a Constituição de 1934 que permitia, sem sombra de dúvida, tal acumulação. Com o advento da Carta outorgada em 1937, teve ele que optar por um dos cargos. Optou pelo de professor civil, passando à Reserva não remunerada da Marinha. Com o advento do regime de 1946, o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu o seguinte: «Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas e científicas, e que pela desacomulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato». O dispositivo, pelo seu texto, apenas se refere a funcionários civis, porque fala em *disponibilidade remunerada*, expressão que não se aplica, com propriedade, aos militares da Reserva. Pretende, entretanto, o Autor, Médico da Reserva Naval, que também beneficia os militares o reconhecimento do direito consubstanciado

no citado art. 24. Argumenta ter a expressão «funcionário», usada no texto constitucional, sentido lato, alcançando não apenas os funcionários da Administração Civil, com os militares, que também exercem função pública. Para obviar as dificuldades que advêm do uso da expressão «disponibilidade remunerada», alega haver, nas Forças Armadas, situação correspondente, que é a Reserva Remunerada, ou, mesmo, o agregamento, que, em parte corresponde à disponibilidade remunerada. Sustenta a União, pela palavra do eminente Dr. Subprocurador Geral da República que, contra a pretensão do Autor, se opõem princípios consubstanciados na própria Constituição, que impedem a pretendida acumulação, salvo quando houver afinidade de matéria e compatibilidade de horário, e, no que toca, em especial, aos militares, o disposto no art. 182, § 5.º, *in verbis*: «Enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário, não terá direito o militar aos proventos do seu posto, quer esteja em atividade, na reserva ou reformado». A jurisprudência, porém, é abundante no sentido de que o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não atrita com os dispositivos constantes do corpo da Constituição. — Reconheceu o art. 24 um direito preexistente, anterior à Constituição. Isto, em tese, serve ao apelante, mas todas essas decisões se referem a funcionários civis, e não a militares. — Que eu saiba, só existe um precedente a respeito. — É uma sentença do ilustre Dr. Raimundo de Macedo, julgando procedente ação proposta por militares, do Corpo de Saúde do Exército, que eram, também, professores. Em grau de apelação — que tomou o n.º 2.568 — foi reformada aquela decisão pelo voto do Redator, Ministro Djalma da Cunha Melo, que teve a acompanhá-lo o Revisor, Juiz Mourão Russel, ficando vencido o Juiz Elmano Cruz, vogal, que negava provimento ao recurso. Opostos embargos, deles foi Relator o Juiz Artur Marinho. Os Srs. Ministros Cunha Vasconcelos, Alfredo Bernardes, Cândido Lôbo, Elmano Cruz e eu acompanhamos o Relator. Trata-se, realmente, de um precedente. Eis o voto vencedor, segundo se expressa o Relator, Juiz Artur Marinho. — «Os embargantes eram professores das Faculdades de Medicina e Farmácia. E no Exército pertenciam a quadros de serviços, não o de armas, isto é, Corpo de Saúde, mais tarde, nessa última situação, tendo passado para a reserva remunerada de 1.ª classe. Acumulavam vencimentos do magistério dum lado, — digo — do magistério, como os de oficiais aqueles serviços, como depois, a acumulação era de vencimentos de professores com os proventos da inatividade militar no Corpo de Saúde. Essa úl-



tima era situação permitida em direito, até porque se cogitava de cargos de magistério, dum lado, e técnico-científicos correlatos, doutro lado, em qualquer daquelas atividades os professores eram médicos e farmacêuticos na vida civil, e assim também o eram na militar, presumindo-se compatibilidade dos horários de serviço. Conseqüentemente, tinham por si a exceção do § 1.º do art. 17 da Lei Suprema de 1934. Acumulações legais que entretanto, pela Carta de 1937, e decreto-lei n.º 24, do mesmo ano, passaram a ser vedadas, sendo por isso que os embargos — digo — embargantes perderiam o provento de inatividade de militares, porquanto optaram pela remuneração do magistério. Voltar-se-ia ao *statu quo* anterior àqueles dois instrumentos do direito positivo de 1937, e foi para isso que emergiu o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 18 de setembro de 1946. Não me parece restar dúvida a respeito. E é essa a jurisprudência deste Tribunal, muito bem meditada. Aplicarem-se ou não certos preceitos permanentes da Constituição de 1946, para entendimento e prática daquele art. 24, de direito transitório são subquestões que têm sido examinadas a respeito, — digo — a preceito, decidindo, v.g., com abundância de razões, não ser convocável o art. 185 permanente da Constituição em vigor. O art. 182, § 5.º (permanente), da Constituição de 1946, não conta em caso o destes autos. Têm-se em aprêço o intuito restaurador do que existia até novembro de 1937, como exceção, e isso é tudo, ao lado de regras amplas atuais, que não se negam, co-existindo situações excepcionais passageiras legais antigas, relegalizadas, repristimatariamente, em 1946. Foi por não se ter em mente esse modo de ver como entendimento do direito que, *data venia*, o v. acórdão embargado não me parecer atendido o direito: enunciou uma tese certa, até porque reproduziu o § 5.º, em estudo, mas inadequado à espécie. Relegou o julgado distinções impositivas criadas pelo direito novo, que, em termos, renovou o antigo, vigente até novembro de 1937, ou revigorou direitos de servidores públicos no terreno estudado. Restaria ponderar que nem por falar em funcionário, sem aludir a militar, o art. 24 citado excluiria a militares nas redações jurídi as questionadas. O sentido do preceito é o abrangedor e esse, além de ser o de *deve ser* do direito, assenta em sugestões constitucionais mesmo. Numa conjuntura como a examinada, o militar se equipararia ao civil, até porque os autores exerciam, na vida militar, serviço diverso do das armas, por outro lado, e tirantes preceituações especiais expressamente clausuladas em lei o servidor público à diversidade de serviços, e encontra garantias largas, interpretáveis

com amplitude, as civis sendo regras, como a ordem civil mesma, e as militares as exceções, como a ordem militar mesma. Isso pôsto, e *data venia* da douta maioria se firmou o v. acórdão embargado, apoio à conclusão atingida pelo voto vencido, do meu douto colega Elmano Cruz, em tais termos, pois, aplicando ao caso o art. 24 e seu § do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 18 de setembro de 1946. Assim, recebo os embargos para restaurar a jurídica sentença do doutor juiz a *quo*.» Houve recurso extraordinário, que tomou o n.º 21.536, sendo Relator o Ministro Afrânio Costa. O voto preliminar, do eminente Relator, é o seguinte (ler): Naquela hipótese, não tinha aplicação o art. 185 porque se tratava de militares já na reserva, situação que não ocorreu com o ora apelante e apelado, que só passou para a reserva por força da desacumulação. Prevaleceu o voto do Ministro Afrânio Costa, com a divergência única do Ministro Rocha Lagoa, que conhecia do recurso e lhe negava provimento, não tomando parte no julgamento o Sr. Ministro Edgard Costa. Quando se julgou, neste Tribunal, os embargos à apelação civil n.º 2.568, acompanhei o voto proferido pelo Relator, o então Juiz Artur Marinho. Não me convenci de que andasse errado. Mantenho o meu entendimento. Assim, nego provimento ao recurso de ofício e à apelação da União Federal. Agora, Senhor Presidente, uma possibilidade quero tornar claro em meu voto: é que, estando o Capitão-Tenente José de Faria Góis Sobrinho na reserva remunerada, poderá ser convocado para o serviço ativo. — Nessa hipótese, terá que sujeitar-se à incompatibilidade prevista no art. 182, § 5.º da Constituição. — Mas essa é situação futura, a examinar-se se o fato vier a ocorrer. — Resalto a possibilidade para declarar que negando provimento ao recurso de ofício e ao apêlo da União, e mandando que se restabeleça a situação do referido oficial, como integrante da Reserva Remunerada, não lhe asseguro direito de se furtar à convocação para o serviço ativo, com as conseqüências que o fato lhe acarretar. — Com este esclarecimento, ratifico meu voto negando provimento ao recurso de ofício e ao apêlo voluntário da União bem como ao apêlo de José Faria de Góis Sobrinho, para manter a sentença, eis que, na espécie, como reiteradamente tem decidido este Tribunal, não cabe a pretendida cominação em honorários advocatícios».

E o mesmo se deu pelo voto do Revisor, Exmo. Sr. Ministro Henrique d'Ávila:

«Meditando sobre a espécie, entrei em dúvida sobre o direito do autor, dado que a exegese lógica e restrita do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias



conduz à exclusão dos militares daqueles benefícios, porque o dispositivo alude a funcionários; e, a seguir, acrescenta que estes serão postos em disponibilidade até serem aproveitados. A primeira dificuldade poder-se-á contornar, atribuindo aos militares a condição de funcionários *lato sensu*. — Subsistirá contudo a segunda barreira: a disponibilidade. Será ela transponível para o intérprete? Os militares desfrutarão por acaso da disponibilidade em condições de igualdade com os servidores civis? O Estatuto dos Militares não prevê a disponibilidade. — O nobre advogado da tribuna, aludiu ao § 6.º do artigo 183, da Constituição Federal, que manda aplicar aos militares o disposto em seus artigos 192 e 193. — Mas, é evidente que o dispositivo em referência tem que ser entendido em termos. Assegura aos militares tão somente a contagem do tempo de serviço estadual, federal ou municipal, para os efeitos previstos no citado Estatuto dos Militares, ou seja, para a passagem para a reserva ou para a reforma. — Mas, em verdade, este Tribunal que tem sido tão liberal no tocante à exegese do art. 24, do Ato das Disposições Transitórias, pode, mais uma vez, elater o sentido daquela norma de exceção, para afeiçoá-la ao caso. A reserva remunerada e a disponibilidade são institutos ultimamente aparentados. — Em ambos, o servidor está sujeito a retornar, em qualquer tempo, ao serviço, ao nuto da Administração. Sem violentar a lei, portanto, é lícito aproximá-los, para os fins perseguidos pelo autor. — Levando em linha de conta as considerações acima expostas, ponho-me de acôrdo com o Sr. Ministro Relator».

Tomou-se em consequência, o v. acórdão de fls. 150:

«Art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946. — Capitão-Tenente Médico da Marinha que exercia o cargo de Professor de Universidade civil, antes do advento da Carta de 1937. — Vistos, relatados e discutidos estes Autos de Apelação Cível n.º 4.366, D. F. em que figuram, como recorrente *ex-officio*, o Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública, e como apelantes e apelados José de Faria Góis Sobrinho e a União Federal: — Acorda a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos em negar, unânimemente, provimento ao recurso de ofício como a ambas as apelações, de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, parte integrante deste».

E contra ele é que se voltam os presentes recursos.

O de José de Faria Góis Sobrinho desdobra-se nestes termos:

«José de Faria Góis Sobrinho, nos autos de apelação cível n.º 4.366, não se conformando, *data venia*, com a restrição contida no acórdão unânime da 1ª Turma desse E. Tribunal que confirmou a sentença de Primeira instância (inteiramente favorável ao ora recorrente), vem interpor contra o mesmo, apenas na parte mencionada, *recurso extraordinário*, para o E. Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 101, n.º III, letras a e d da Constituição Federal, pelos motivos e para os fins seguintes: A restrição que motiva este recurso: 1) Antes de 10 de novembro de 1937 o recorrente acumulava, em caráter efetivo, cargo civil de magistério com um posto militar de natureza técnica: Oficial-Médico da Marinha. — Essa acumulação era, ao tempo, perfeitamente legítima, na conformidade dos arts. 164 e 171, § 1.º da Constituição de 1934, que assim dispunham: «Art. 164: Será transferido para a reserva todo militar que em serviço ativo das forças armadas aceitar qualquer cargo público permanente, estranho à sua carreira salvo a exceção constante do art. 172, § 1.º. — «Artigo 172 — É vedada acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios. — § 1.º Excetuam-se os cargos de magistério e técnico-científicos, que poderão ser exercidos cumulativamente, desde ainda que por funcionário administrativo, desde que haja compatibilidade dos horários de serviço». — 2) Embora acumulasse legitimamente posto militar de natureza técnica com cargo civil de magistério, foi o recorrente obrigado a optar — e o fez pelo professorado — por um dos cargos, nos termos da Carta de 10 de novembro de 1937, do Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37. 3) Estando, pois, inteiramente enquadrado na disposição do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946, pleiteou esse benefício legal. Obteve pareceres favoráveis na via administrativa, mas foi afinal o seu pedido indeferido. No judiciário saiu vitorioso em primeira instância, e também em grau de apelação, no acórdão de que ora parcialmente recorre. 4) Sustentou porém, o seu eminente relator (acompanhado pelos demais Ministros), que o recorrente tinha direito incontestável ao benefício do art. 24 do A.D.C.T. mas (e aqui vem a restrição impugnada neste recurso), desde que seja convocado para o serviço militar ativo. *ficará sujeito ao impedimento do art. 182, § 5.º, da parte permanente da Constituição*. 5) Essa restrição, único ponto da decisão recorrida que é atacado no presente recurso — está em completo desacôrdo com o art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias, que foi assim flagrantemente violado, e também em conflito com a jurisprudência notória do Supremo Tribunal Federal.



— Acha-se, além disso, em contradição com os fundamentos do acórdão de que fez parte e com o próprio texto constitucional (art. 182, § 5.º) em que pretensamente se baseou. *Violação do Texto Constitucional.* 6) O Tribunal a quo só acolheu o pedido do autor, ora recorrente (mantendo a sentença de primeira instância que aplicava em seu favor o art. 24 do A.D.C.T.), por entender que não havia incompatibilidade entre essa disposição transitória e a parte permanente da Constituição. — Por outras palavras, entendeu o Tribunal liderado pelo relator que a citada disposição transitória não está subordinada, na sua eficácia ou extensão às normas permanentes da Constituição. 7) Entretanto, contrastando com a sua própria fundamentação, concluiu que se o autor vier a ser convocado para o serviço ativo, *perderá os seus proventos de militar*, pois a tanto equiva dizer que ficará, nessa hipótese sujeito à interdição do art. 182, § 5.º da Constituição. 8) Nesta parte, portanto o acórdão, contraditoriamente, subordinou a disposição transitória do art. 24 ao preceito permanente do art. 182, § 5.º, em manifesta oposição à jurisprudência do Supremo Tribunal (como a seguir se demonstrará). 9) Observe-se, ainda, *data venia*, que o acórdão, na parte impugnada neste recurso, está em conflito com o próprio § 5.º do artigo 182, cuja aplicação pretendeu garantir *ad futurum*. Com efeito o art. 182, § 5.º, da Constituição proíbe a acumulação de proventos de posto militar com vencimentos de cargo permanente ou temporário do serviço público civil *não somente aos militares em atividade, mas também aos inativos*. Diz o citado preceito: «Enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário, não terá direito o militar aos proventos do seu posto, *quer esteja em atividade, na reserva ou reformado*». Não se compreende pois, que, tendo o acórdão recorrido procurado ressaltar a aplicação futura do art. 182, § 5.º, da Constituição, haja cometido tão evidente deslize. — Se esse dispositivo tivesse aplicação ao caso para impedir a percepção cumulativa de vencimentos civis e militares, quando o recorrente viesse a ser chamado para o serviço ativo, também estaria ele sujeito à mesma proibição enquanto continuasse na reserva. O art. 182, § 5.º não distingue uma situação de outra. — Ao contrário: para o efeito de proibir acumulação de vencimentos equipara inteiramente o militar da ativa ao da reserva ou reformado. 10) Foi, portanto, dupla a contradição do acórdão recorrido na parte impugnada neste recurso. Contradição, em primeiro lugar, com os seus próprios fundamentos e, em seguida, com os termos justamente do art. 182, § 5.º da Constituição, que procurou aplicar. 11) O defeito ima-

nente da decisão recorrida, que acaba de ser pôsto em relêvo, demonstra evidentemente, que está ela, nessa parte, em conflito com o artigo 24 das Disposições Constitucionais Transitórias. Este dispositivo *restaurador de direitos* tem por efeito segundo a interpretação que emerge de sua própria letra e que predominou nos tribunais e na doutrina, *restabelecer integralmente* (salvo quando a vencimentos anteriores), *as situações legitimamente constituídas, em matéria de acumulação*, antes de 10 de novembro de 1937 sem qualquer restrição proveniente de normas do corpo permanente da Constituição de 1946. Caracteriza-se, assim, violação de texto constitucional expresso, justificando o cabimento e a procedência deste recurso, com fundamento na letra a — *Colisão com jurisprudência do Supremo Tribunal.* 12) O cabimento pela letra d resulta de divergência manifesta com jurisprudência notória do Supremo Tribunal Federal. Numerosos são os arestos em que a nossa mais alta Corte afirmou e reafirmou que a aplicação do art. 24 do A.D.C.T. não está subordinada aos preceitos da parte permanente da Constituição. 13) No mandado de segurança n.º 1.434, o impetrante Augusto César Estácio de Lima Brandão pleiteou o seu direito de voltar a acumular um cargo administrativo com outro de natureza técnica, segundo lhe era permitido pela Constituição de 1934 (a cert. anexa — doc. 1). 14) A administração impugnou o pedido, sustentando que, em face do art. 185 da Constituição (parte permanente), o art. 24 do A.D.C.T. não permitia restabelecer acumulação de função técnica ou de magistério com cargo administrativo. Nas palavras do Sr. Procurador Geral da República «o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias só restabeleceu a acumulação de *funções de magistério, técnicas e científicas*, não estando compreendidas, portanto, *funções administrativas*». 15) O Supremo Tribunal repeliu o entendimento do Ministério Público, amparando o direito do impetrante. Foi relator o eminente Ministro Luiz Gallotti, de cujo voto destacamos os seguintes trechos (doc. 1): «Assentou o Supremo Tribunal, em recurso de mandado de segurança vindo do E. Santo (e nesse sentido foi o meu voto), que o art. 24 do A.D.C.T. de 18-9-46 é mais *amplo* que o preceito contido no art. 185 da Constituição, promulgada na mesma data. Este veda a acumulação de cargos públicos e indica os casos em que excepcionalmente o permite. *Aquêle visou restabelecer a situação dos que acumulavam antes da Constituição de 1937, de acôrdo com a legislação então vigente*. «... Parece-me claro que o *preceito visou restabelecer situações anteriores*, com exclusão de vencimentos atrasados. E tanto



não objetivou apenas permitir o exercício e acumulação de cargos consoante a norma permanente do art. 185 que até aos aposentados se referiu no parágrafo único, para restaurar-lhe as vantagens perdidas em 1937». — «... E sempre entendi (assim tendo votado como relator do mandado de segurança número 1.423, sobre a extinção do mandato da antiga Câmara dos Deputados, em 31 de janeiro de 1951), que, que, por ser transitória, uma disposição constitucional não perde este caráter e, emanada do mesmo poder constituinte, deve prevalecer para os casos especiais a que visou, ainda que diversa seja a generalidade dos casos; de outro modo, as disposições transitórias seriam, quase sempre, inúteis (vide Arquivo Judiciário, vol. 99, página 18). Ora, se o que quis o mandamento transitório de 1946 foi restabelecer as situações anteriores a 1937, protegidas pela Constituição de 1934, não é possível subordinar aquele mandamento, sem sacrifício de sua clara finalidade, à regra mais estreita contida no art. VRE, da carta vigente». «... quando o proceito alude a funcionários que acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas, embora não indique o complemento, embora não diga com que funções acumulavam aquelas, claramente deixou entendido que seriam as admitidas pela «legislação então vigente», (antes de 10-11-37)» — 16) O eminente Ministro OROSIMBO NONATO acompanhou o relator, acentuando que o fazia (doc. 1): «em coerência com o ponto de vista que tenho manifestado e nos casos semelhantes». 17) Do voto do eminente Ministro Mário Guimarães são os seguintes trechos (doc. 1): «O art. 24 teve, pois, por objetivo, cuidar do interesse público tal como era interpretado pela Constituição de 34 e reparar a situação tal como tinha sido deixado anteriormente a 1937. Se devemos dar elastério a este artigo ou se devemos dar-lhe uma interpretação restrita é o que nos cumpre verificar. A meu ver, devemos interpretá-lo com sentido mais amplo, de modo a abranger o maior número de pessoas possível, porque um artigo que tem por fim reparar direitos, resguardar direitos, deve ser interpretado amplamente, de modo a compreender, tanto quanto possível, todos aqueles que foram vítimas de uma disposição de caráter vilento, como foi a da Constituição de 1937, e do decreto seguinte, que regulamentou as desacumulações». 17) No mesmo sentido foi o voto do eminente Ministro Hahemann Guimarães (doc. 1): «... o eminente Ministro Relator salientou que o regime restaurado, excepcionalmente, pela disposição do art. 24 do A.D.C.T. de 1946, e o que vigorava sob a vigência da Constituição de 1934. A este respeito não pode

pairar dúvida alguma, dado que a disposição questionada estabelece o seguinte (transcreve o art. 24). Foi essa situação, vigente ao tempo da Constituição de 1934, que, excepcionalmente, se restabeleceu. Não há como subordinar tal preceito, de caráter transitório, a regra permanente, geral, do art. 185. 19) Em outro processo, no recurso extraordinário número 17.804, julgado em 17-11-50, assim se pronunciou o relator, o eminente Ministro Rocha Lagoa, (cert. anexa doc. 2) «Considero o art. 185 inaplicável à espécie, que é regida tão somente pelo citado art. 24 das D.C.T. não sendo admissível qualquer restrição à norma ali estabelecida, inspirado em alto senso de equidade. Se o seu texto quis disciplinar situações pretéritas e transitórias, há que ser aplicado mediante confronto com as regras então vigentes, não à luz dos novos preceitos constitucionais permanentes, que contém normas genéricas, cujas exceções precisamente foram expressas no ato das disposições transitórias, cujo art. 24 se limita a restabelecer o statu quo administrativo de 1937 (leia-se: anterior a 1937). 20) Idêntico foi o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, nos Recursos Extraordinários de Mandado de Segurança ns. 1.592 e 1.657, julgados em 4-9-52, nos quais eram recorrentes Aristides Marçal Ferreira e Heróides dos Reis Vieira. Patrocinou o direito dos impetrantes, nesses dois processos, o ilustre advogado Dr. Heráclito Fontoura Sobral Pinto. 21) Muito expressivo, merecendo referência especial, foi o mandado de segurança impetrado pelo Professor Adelino da Silva Pinto. O que ele pleiteou foi o direito de acumular três cargos públicos, conforme lhe era permitido pela Constituição de 1934. A Constituição atual, na sua parte permanente, não admite a acumulação senão de dois cargos. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal fiel à sua jurisprudência de não subordinar o art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias a qualquer outro da parte permanente reconheceu ao impetrante o direito de voltar a acumular os três cargos que possuía antes de 10-11-37. Nenhum outro julgamento seria tão expressivo da firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o art. 24 do A.D.C.T. visa restaurar a situação anterior a 10-11-37, desde que fôsse legítima em face da Constituição de 1934. 22) Nenhuma procedência teria o argumento, segundo o qual em todos os casos menciona «mencionados estava em jogo, não o art. 182, § 5.º, da Constituição — pertinente a militares, — mas o art. 185, que é relativo a servidores públicos. — O argumento não teria qualquer valimento, porque num ou noutro caso a fese que se discute é uma só, a saber: se o art. 24 do



*A.D.C.T. está, ou não, subordinado a qualquer outro da parte permanente da Constituição.* — O Supremo Tribunal Federal responde pela negativa. O artigo 24 das Disposições Transitórias, têm vida autônoma, deve ser aplicado por si mesmo, como medida reparadora de direitos. Nenhuma alusão fez jamais o Supremo Tribunal Federal — nem teria sentido — à possibilidade de restringi-lo quando se trate de militares. — *Precedente do Supremo Tribunal, relativo a militares.* 23) Para responder a essa possível objeção recorde-se outro precedente da maior importância do Supremo Tribunal Federal, *porque relativo precisamente a militares.* — Trata-se do recurso extraordinário n.º 21.536, em que eram recorridos *Manuel Ribeiro da Cunha Louzada e outros* (cert. anexa — documento n.º 3) — Acumulavam êles, antes de 10 de novembro de 1937, cargos docentes na Faculdade de Medicina da Universidade de Pôrto Alegre e na Faculdade de Farmácia da Universidade do Rio de Janeiro com postos militares no Corpo de Saúde do Exército Nacional. — Obrigados a desacomular em 1937, pleitearam mais tarde o benefício do art. 24 das D.C.T. em 1946. — Repelidos em grau de apelação no Tribunal Federal de Recursos, tiveram a sua pretensão, depois, plenamente amparada em grau de embargos. — O próprio Tribunal Federal de Recursos emendou a mão do erro cometido. — A União recorreu extraordinariamente, mas o Supremo Tribunal não conheceu do recurso, por entender que fôra bem aplicado, no caso, o art. 24 do A.D.C.T. — O voto do relator, o eminente Ministro Afrânio Costa, foi do seguinte teor (doc. 3): «Não conheço do recurso! As disposições transitórias da Constituição atendem a situações pretéritas reconhecidas regulares pelo legislador. Não há colisão possível entre as disposições transitórias e o texto permanente. — Ora, nada se argüiu contra a legalidade e a legitimidade da acumulação exercida pelos recorridos, até o advento da Constituição de 1937 e subsequente Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano. — Exerciam funções técnicas como oficiais do Corpo de Saúde do Exército e do magistério, como professores de duas faculdades. — Forçados a desacomular, optaram pelo magistério. O art. 24 das Disposições Transitórias, cuja aplicação reclamam, apresentando ao pretório, na situação jurídica em que se encontravam anteriormente. — O art. 182 das Disposições Permanentes não constitui embaraço, porque para êles a situação é regulada pela exceção do art. 24 das Disposições Transitórias. — Sequer tem aplicação o art. 185. 24) Esse precedente é da maior significação, porque caracteriza aliás

nítida divergência da decisão recorrida com julgado do Supremo Tribunal Federal, *pertinente a militares* que acumulavam seu posto, *de natureza técnica (oficial médico)*, com função civil de magistério antes de 10 de novembro de 1937, na conformidade da expressa permissão na Constituição de 1934. — *Situação absolutamente idêntica à do ora recorrente*, que também acumulava função militar técnica (médico da Armada) com função de magistério no ensino superior civil. 25) Nos casos anteriormente citados, a divergência com a decisão recorrida era incontestável, porque, embora se tratasse de funcionários civis, discutia-se a mesma tese, isto é, a prevalência, ou não, do art. 24 do A.D.C.T. em face das disposições constitucionais permanentes; no último caso mencionado, que se refere especificamente a militares, a divergência não é apenas incontestável, mas contundente, agressiva. 26) Não só por sua autoridade, mas também pela sua fundamentação, deve especificamente a militares, a diverção do Supremo Tribunal Federal, que interpreta o art. 24 das Disposições Transitórias segundo a sua finalidade, que é *restaurar direitos adquiridos anteriormente* a 10 de novembro de 1937, isto é, direitos adquiridos na conformidade da legislação vigente antes do Estado Novo. — *Precedentes Administrativos.* 27) Ocorre ainda ponderar que na via administrativa o entendimento do Supremo Tribunal já tem sido aplicado em favor de militares que acumulavam seu posto com função de natureza civil — A certidão constante dos autos e fornecida pela Prefeitura do Distrito Federal (fls. ...) comprova que numerosos oficiais, que em 10 de novembro de 1937 haviam optado pelo posto militar, abandonando, assim, a função civil, foram reintegrados nesta e continuam presentemente a exercer em caráter cumulativo o posto militar da ativa e o cargo civil, com percepção simultânea dos respectivos vencimentos. 28) Se prevalecesse a restrição constante do acórdão recorrido e impugnado no presente recurso teríamos uma situação singular. Dentre os militares que antes de 1937 acumulavam seu posto com cargos civis, a Constituição teria feito uma discriminação completamente arbitrária, isto é: aqueles que em 37 houvessem optado pelo cargo militar, teria direito agora aos benefícios do art. 24, do A.D.C.T., relativamente ao cargo civil; mas aqueles que, em 37, houvessem optado pelo cargo civil, ficariam excluídos do benefício constitucional em relação ao cargo militar. Para situações absolutamente idênticas — segundo o inadmissível, ponto de vista constante da restrição em má hora inserta no acórdão recorrido — estaria a Constituição dando tratamento



diverso, com violação do princípio de igualdade de todos perante a lei, ins rito no seu art. 141, § 1.º. 29) É de salientar-se, por outro lado, que, no seio da própria administração, passou a prevalecer o entendimento favorável à autonomia do art. 24 do ADCT — O eminente Consultor Geral da República Dr. Carlos Medeiros Silva, depois de arrolar numerosos precedentes judiciais e administrativos, assim concluiu: (Pareceres, vol. II, pág. 116): «Está portanto, vitoriosa, quer nos Tribunais, quer no seio da administração federal, a orientação de que o art. 24 do Ato, para produzir efeitos, não está vinculado ao disposto no art. 185 da Constituição». Conclusão: 30) Pelos motivos expostos, é obvio que não pode subsistir a inconstitucional «ressalva» constante do acórdão recorrido. — O recorrente tem direito ao benefício do art. 24 do A.D.C.T. *sem qualquer restrição*, quer continue em inatividade (passando para a *reserva remunerada*), quer seja convocado para o serviço ativo. — Numa ou noutra situação é incontestável o seu direito de exercer cumulativamente o posto militar de natureza técnica e o cargo civil de magistério, percebendo os vencimentos de ambos. 31) Para esse fim é que interpõe o presente recurso extraordinário, cujo cabimento, seja pela letra *a*, seja pela letra *d*, já foi desenvolvidamente demonstrado, justificando-se, assim, a sua inteira procedência, como é de justiça. 32) Espera, pois, o recorrente, que o E. Supremo Tribunal Federal firme na sua jurisprudência notoriamente conhecida, reforme em parte o acórdão recorrido para determinar que a confirmação da sentença de primeira instância é feita sem qualquer ressalva ou restrição. 33) Nestes termos, reque-rendo ao eminente Presidente se digne acolher este recurso, mandando prosseguir na forma da lei, respeitosamente. — **P. deferimento.** — Rio de Janeiro 4 de fevereiro de 1954. — **Victor Nunes Leal**».

O da União assim se apresenta:

«I — Não conformada com o v. acórdão unânime proferido pela Egrégia Segunda Turma a fls. 150 dos autos da Apelação Cível n.º 4.366, a União Federal vêm, tempestivamente, (publicação em 26-1-54 e art. 26 do Código de Processo Civil) interpor o presente Recurso Extraordinário para o Colendo Supremo Tribunal Federal, com fundamento na alínea *a* do art. 101, n.º III, da Constituição II — A M. Sentença de primeira instância confirmada pelo v. acórdão recorrido, assegurou ao demandante, o direito de acumular, com os seus vencimentos de Professor de Biologia Educacional e Higiene Escolar da antiga Universidade do Distrito Federal, os correspondentes à Reserva da Marinha, no posto

de Capitão-Tenente do Serviço de Saúde. III — Assim decidindo, o v. acórdão afrontou, entretanto, data vênica, o art. 182, § 5.º da Constituição, perentório em fixar que: «enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário, não terá direito o militar aos proventos do seu posto, quer esteja em atividade, na reserva ou reformado». IV — É verdade que influíram no julgamento a regra do art. 24 do Ato Adicional de 1946, bem como a jurisprudência formada na sua interpretação. V — O art. 24, fala, porém, em *disponibilidade* remunerada, situação não prevista na legislação militar, o que, por si só, exclui a intromissão do preceito na hipótese dos autos. — Ademais, a situação do Recorrido não se acha compreendida nos limites do referido dispositivo, pelo motivo muito simples de que a umulação pretendida não é a de funções de magistério, técnicas ou científicas, mas, uma de magistério com os proventos do posto militar, que não possui nenhum daqueles característicos. VI — Isto posto, a União Federal pede e, confiante, espera da eminente Autoridade de Vossa Excelência, a admissão do presente Recurso Extraordinário, que terá, então, o prosseguimento previsto nos arts. 246 e seguintes do Regimento Interno. — Rio de Janeiro, 7 de abril de 1954. — **Alceu Barbedo**, Subprocurador Geral da República».

Razões a fls. e fls. (1er):

A Procuradoria Geral da República, manifestou-se, com a anuência do Exmo. Sr. Dr. Plínio Travassos, seu D.D. titular, pelo illustre Procurador Dr. J. A. de Miranda Jordão.

Lê-se no parecer:

«O ora primeiro Recorrente moveu contra a ora segunda Recorrente, União Federal, a presente ação ordinária, para o fim de que lhe fosse concedido estar amparado pelo artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1950, considerando-se, em consequência, o Suplicante em disponibilidade remunerada, como capitão-tenente do Serviço de Saúde da Armada, da reserva remunerada, a partir de 18 de setembro de 1946, com todas as vantagens, regalias e proveitos resultantes da restauração do seu *statu funcional* anterior a novembro de 1937 como se nunca o houvesse perdido (a exceção da única vantagem que o in iso constitucional expressamente excluiu, a saber, a percepção dos vencimentos anteriores a 18 de setembro de 1946), condenando-se, ainda, a União Federal, ao pagamento dos honorários dos advogados do Autor, — para que não se desfalque a reparação pecuniária que a administração ilegal-



mente lhe negou — juro da mora, custas, tudo na forma da lei» (fls. 15). — Pela sentença de fls. 115-118, o Dr. Juiz de primeira instância julgou procedente a ação «nos termos da inicial, com exclusão dos honorários de advogado, por não ser caso na espécie» e o v. acórdão recorrido de fls. 150 confirmou essa decisão. — Foram, então, interpostos os recursos extraordinários de fls. 151 e 185, e primeiro com fundamentos nas letras *a* e *d* do preceito constitucional, e o segundo apenas com base na letra *a*. Insurge-se o primeiro Recorrente contra a restrição constante do voto do eminente Relator do venerando acórdão recorrido, acompanhado unanimemente pela ilustre Segunda Turma do E. Tribunal Federal de Recursos, qual seja a de que, muito embora tenha ele direito aos benefícios do art. 24 do A.D.C.T. de 1946, desde que seja convocado para o serviço ativo, ficará sujeito ao entendimento do art. 182, § 5.º, da Constituição Federal e apenas com relação a esse ponto interpôs o seu recurso extraordinário, alegando haver sido contrariada não só a jurisprudência desta Colenda Suprema Corte, como o disposto nos dispostos nos dispositivos constitucionais em questão. O recurso extraordinário da União Federal (fls. 185) foi interposto com fundamento na letra *a* do preceito constitucional, por haver o venerando acórdão recorrido contrariado o disposto no art. 182, § 5.º, da Constituição Federal, como demonstra quer em sua petição de fls. 185-86 quer em suas razões de fls. 194-196, o ilustre Dr. Alceu Barbedo, Subprocurador Geral da República. A nosso ver, tem razão a União Federal, Segunda Recorrente, e o seu recurso extraordinário merece ser conhecido e provido. O art. 182, § 5.º da Constituição Federal, proíbe o militar de receber os proventos do seu posto, quer esteja em atividade, na reserva ou reformado», enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário», e assim o venerando acórdão recorrido, havendo assegurado ao Primeiro Recorrente o direito de acumular com os seus vencimentos de Professor de Biologia Educacional e Higiene Escolar da antiga Universidade do Distrito Federal os correspondentes à disponibilidade no posto de Capitão-Tenente do Serviço de Saúde da Armada, evidentemente contrariou aquele dispositivo constitucional e o decidido por este E. Tribunal no julgamento do Recurso de Mandado de Segurança n.º 1.923. Somos, em consequência, pelo conhecimento e provimento do 2.º recurso extraordinário, interposto pela União Federal, ficando prejudicado o 1.º Recurso Extraordinário interposto pelo autor da ação. Caso, porém, assim não entender a Egrégia Turma, também deverá não conhecer ou ne-

gar provimento ao 1.º Recurso Extraordinário, dado o seu manifesto descabimento e improcedência, como demonstra a União Federal por intermédio do ilustre Dr. Alceu Barbedo, Subprocurador Geral da República, em suas contra-razões de fls. 200-203. — Distrito Federal, 13 de outubro de 1954».

A julgamento.

#### VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Orosimbo Nonato* (Relator) — O primeiro recorrente José de Faria Góis Sobrinho, no regime da Constituição de 1934, acumulava, lícitamente, os cargos de capitão-médico da Marinha e de Professor da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil.

Com o surto da Carta de 1937, optou pelo cargo de professor, passando à Reserva Remunerada da Marinha.

Mas, o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias alterou a situação com o dispor:

«Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela *desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937*, e Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nele considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato».

O Egrégio Tribunal Federal da Recursos (com a reserva de poder o A. ser convocado para o serviço ativo, hipótese em que se sujeitará à incompatibilidade prevista no artigo 12, § 5.º, da Constituição), aplicou ao caso o texto do art. 24, posto se trate de militar a que descabe a *disponibilidade remunerada* a que nele se alude.

Compreendeu em seu sentido lato a expressão *funcionário* de texto e considerou a disponibilidade, própria do militar.

O v. aresto suscitou dois recursos extraordinários. O do Professor Cap. Faria Góis Sobrinho contra a ressalva do voto do Exmo. Relator e o da União.

E o da União, para a reforma total do v. aresto; o qual, na versão da recorrente, vulnerou o art. 182, § 5.º, da Constituição Federal, *verbis*:

«Enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário, não terá direito o militar aos proventos do seu posto, quer esteja em atividade, na reserva ou reformado».



Deixo de, preliminarmente, conhecer dêsse recurso.

O que deetriminou o julgamento recorrido foi o considerar estar o caso abrangido no art. 24 do Ato Adicional de 1946:

A vulneração a êste, pois, é que podia dar escapada ao apêlo extremo.

É verdade que, pôsto não alegue o recorrente, clara e diretamente, essa vulneração se concentra na inaplicabilidade ao caso do citado preceito, *verbis*:

«O art. 24 fala, porém, em *disponibilidade* remunerada, situação não prevista na legislação militar, o que, por si só, excluiu a intromissão do preceito na hipótese dos autos».

Ademais, a situação do recorrido não se acha compreendida nos limites do referido dispositivo, pelo muito simples de que a acumulação pretendida não é a de funções de magistério, técnicas ou científicas, mas, uma de magistério, com os proventos do pôsto militar, que não possui nenhuma daquelas características».

Mas, ainda que se pudesse às conclusões da recorrente, racionável não seria concluir por vulneração de letra, tratando-se, como se trata, de interpretação, a que não falecem motivos persuasivos de esfera, como se vê dos próprios votos vencedores no E. Tribunal Federal de Recursos.

vocabulo «funcionário», em sentido lato; b) possibilidade, no regime anterior, de cumulação por parte dos militares dentro nas raías dos artigos 144 e 172, § 1.º, da Constituição de 1934; c) afinidade entre a reserva remunerada e a agregação à disponibilidade.

Interpretação que apresenta em seu prol razões dêsse calado pode ser desaceita, mas sem que se lhe rejeite, com justiça, a coima de ofensora de letra de lei.

Quanto ao argumento de não alcançar o art. 24 hipótese como a dos autos, em face do art. 185 da Constituição, refugado tem sido êle assaz de vêzes.

É que a disposição transitória e reparadora de direitos do art. 24 não se vincula a preceitos constitucionais de caráter permanente.

Não corre entre elas colisões e atritos, dada a diversidade do objetivo a que miram.

De resto, em casos similimos ao dos autos, tem o Supremo Tribunal deixado de conhecer do apêlo extremo, como se vê da certidão de fls., que versa hipótese assim resolvida no voto vencedor do eminente Senhor Ministro Afrânio Costa (fls. 183):

“Não conheço do recurso. — Nas disposições transitórias, a Constituição atende a situações pretéritas reconhecidas regulares pelo legislador.

«Não há colisão possível entre as disposições transitórias e o texto permanente. Ora, nada se argüiu contra a legalidade e a legitimidade da acumulação exercida e a legitimidade da acumulação exercida pelos recorridos, até o advento da Constituição de mil novecentos e trinta e sete e subseqüente Decreto-lei número vinte e quatro, de vinte e nove de novembro do mesmo ano. Exerciam funções técnicas, como oficiais do Corpo de Saúde do Exército e de magistério, como professores de duas Faculdades. Forçados a desacomular, optaram pelo magistério. O artigo vinte e quatro, das Disposições Transitórias, cuja aplicação reclamam... na situação jurídica em que se encontravam anteriormente. O artigo cento e oitenta e cinco... não constitui embaraço, porque para êle a situação é regulada pela exceção do artigo vinte e quatro das Disposições Transitórias...».

Assim, preliminarmente, deixo de conhecer do recurso da União.

E também não conheço, preliminarmente, do recurso do Professor José de Faria Góis Sobrinho. Êle se irrimina contra esta ressalva do voto vencedor do Exmo. Sr. Ministro João José de Queiroz:

«Agora, Sr. Presidente, uma possibilidade quero tornar clara em meu voto: é que, estando o Capitão-Tenente José de Faria Góis Sobrinho na reserva remunerada, poderá ser convocado para o serviço ativo. Nessa hipótese, terá que sujeitar-se à incompatibilidade prevista no art. 182, § 5.º, da Constituição. Mas essa é situação futura a examinar-se, se o fato vier a correr. Ressalto a possibilidade para declarar que, negando provimento ao recurso de ofício e ao apêlo da União e mandando... se restabeleça a situação do referido oficial, como integrante da Reserva Remunerada, não lhe asseguro direito de se furtar à convocação para o serviço ativo, com as consequências que o fato acarretar».

Não me parece que êste relanço do voto do Exmo. Sr. Ministro João José de Queiroz autorize o uso proveitoso do apêlo extremo.

Examinado de fito, êle vale por entender que, sem quebra de *res iudicata*, poderá o recorrido ser convocado ao serviço ativo, «situação futura a examinar-se, se o fato vier a ocorrer».

Tenho que, pelos seus próprios termos, êste passo do voto dilucida que, se aquela situa-



ção se verificar, "terá que ser então examinada».

E com essa compreensão, o caso não comporta o apêlo extremo, ainda que se não exigisse — como eu o faço — o prequestionamento tácito ou expreso do tema decidido.

Não conheço, pois, dos recursos.

#### VOTO

O *Sr. Ministro Rocha Lagoa* — Sr. Presidente, conheço de ambos os recursos, mas não lhes nego provimento, porque não houve a respeito pronunciamento definitivo.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Não conheceram dos recursos. Divergiu o Sr. Ministro Rocha Lagoa.

Não compareceu, por se achar em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Exmo. Sr. Ministro Edgar Costa, substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf. — Octacíio Pinheiro, Subsecretário.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 5-1-59 — Apenso ao n.º 3, págs. 17-20.



## *Tribunal Federal de Recursos*

### AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 7.340 — RIO DE JANEIRO

*Agravo de Instrumento — Nega-se provimento ao interposto com o fim de reformar a decisão que fixa a quantia a depositar e defere pedido de imissão em ação de desapropriação.*

Relator: Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA.

Agravantes: ALBERTO FERRAZ e sua mulher.

Agravada: União Federal.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento n.º 7.340, do Estado do Rio de Janeiro:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em 1.ª Turma, preliminarmente, tomar conhecimento do recurso; e, no mérito, negar-lhe provimento, à unanimidade de votos, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante deste. Custas *ex lege*.

Rio, 27 de novembro de 1956. — HENRIQUE D'ÁVILA, Presidente e Relator.

#### RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA (Relator) — Alberto Ferraz e sua mulher agravam de instrumento, com fundamento no art. 842, inciso XVII, do Código de Processo Civil, do despacho do Dr. Juiz dos Feitos da Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro, que mandou entregar à União o imóvel expropriado, independentemente do depósito da justa indenização arbitrada e fixada em juízo, nos termos do art. 141, § 16, da Constituição Federal.

Contraminutando de fls. 10 a 11, assim se manifesta a Procuradoria Regional da República:

«Preliminarmente — O agravo está fora do prazo. Publicado a 22 o despacho, terminou aquela no dia 27 e só a 30 entrou e

foi despachado o agravo. No Mérito — Não têm razão, *data venia*, os agravantes. É pacífica a jurisprudência que tem admitido a prévia imissão de posse, em desapropriação, nos termos do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, mesmo na vigência da Constituição de 1946. E, assim, o ilustrado Dr. Advogado dos Agravantes não conseguiu citar um só acórdão em contrário. A inicial, que é de 20 de fevereiro de 1956, baseou-se naquele Decreto-lei e já pedia a imissão prévia, com o depósito feito de *acôrdo como impôsto territorial*. Mesmo que se entendesse devesse ser aplicada a lei posterior — a de n.º 2.786, de 21 de maio de 1956 — ainda assim, estaria isenta de censura, de vez que o art. 2.º da mencionada lei, assim, determina: «Fica revogado parágrafo único do art. 15, do Decreto-lei número 3.365, de 21 de junho de 1941, acrescentando-se-lhe os seguintes parágrafos: Art. 15... § 1.º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito: c) do valor cadastral do imóvel para fins de lançamento do impôsto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior». Ora, como se viu, da inicial, o depósito foi feito tendo por base o impôsto territorial».

Nesta Superior Instância a douta Subprocuradoria Geral às fôlhas de ns. 23-24, assim se pronuncia:

«O presente Agravo foi interposto intempestivamente; não tem cabimento e, no mérito, improcede redondamente. A intempestividade decorre das acentuações preliminares feitas a fls. 10, aceitas pelo MM. Juízo (fls. 18, penúltimo período). Quanto ao descabimento do recurso, com apoio no invocado art. 842, XVII do Cód. de Proc. Civil, resulta da circunstância, a bem dizer tranquilamente acolhida pela Jurisprudência dos Tribunais, de que não cabe recurso do Despacho que defere a imissão de posse, nos casos de desapropriação. Ao propósito, são suficientemente elucidativos e convincentes os elementos constantes do ensinamento de Seabra Fernandes, transcritos a fls. 15-17. Não



exige outras considerações. No mérito, é, *data venia*, de todo inaceitável a pretensão veiculada nos autos, pois implica em desvirtuar a própria natureza da medida da imissão de posse, que, sendo preliminar, não pode ficar sujeita à espera da realização da perícia. Ademais, no caso dos autos, foi seguido à risca o que estabelece, no concernente, o artigo 15, § 1.º, alínea c, da Lei n.º 2.786, de 21-5-56, isto é, à imissão, precedeu depósito calculado à base do imposto territorial. É o que nos cumpre assinalar, invocando, ainda, os ilustrados pronunciamentos de fls. 10-11 e 15-18».

É o relatório.

#### VOTO

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA (Relator) — Conheço preliminarmente, do recurso, porque foi interposto tempestivamente a despeito da viva oposição da Subprocuradoria Geral da República.

O despacho agravado foi publicado a 22. Excluído este dia e contado o imediato, o prazo terminaria a 28 de julho do corrente ano, porém 28 de julho caiu em sábado, ficando, automaticamente, prorrogado o vencimento do prazo para segunda-feira, que foi dia 30, data em que o agravante interpôs o seu apelo.

De *meritis*, contudo, nego-lhe provimento, para manter o despacho recorrido nos termos do parecer da douta Subprocuradoria Geral da República. A imissão de posse, em realidade, não pode, em certos casos, mórmente como este, que é de urgência manifesta, ficar a espera de que se realize a perícia para uma fixação definitiva do valor do imóvel. Feito, como foi, o depósito com base na estimativa do imposto territorial, era o bastante. Não se poderia exigir mais.

De modo que, a meu ver, o despacho recorrido não se divorcia da lei e por isto eu o mantenho por seus próprios fundamentos.

#### DECISÃO

(Julgamento da 1ª Turma em 27 de novembro de 1956).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Preliminarmente, tomou-se conhecimento do recurso; e, de *meritis*, se lhe negou provimento. Decisão unânime. Os Srs. Ministros João José de Queirós e Mourão Russell votaram com o Sr. Ministro Relator. Não compareceu, por motivo justificado, o Sr. Ministro Elmano Cruz. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Henrique d'Ávila.

### AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 7.123 — RIO GRANDE DO SUL

*Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas — Fôro — Pode o IAPETC ser acionado em qualquer capital de Estado-membro, não sendo exato que deva ser demandado exclusivamente no Distrito Federal.*

Relator: Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA.

Agravante: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

Agravados: JOÃO ASSIS PEREZ VALENTIM e outros.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento n.º 7.123, do Estado do Rio Grande do Sul:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em 1.ª Turma, à unanimidade de votos, negar provimento ao recurso, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas que ficam fazendo parte integrante deste. Custas *ex-lege*.

Rio, 4-9-56. — HENRIQUE D'ÁVILA, Presidente e Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA — Em ação ordinária promovida por João Assis Perez Valentim e outros contra o IAPETC, o Dr. Juiz dos Feitos da Comarca de Porto Alegre proferiu a seguinte decisão:

«João Assis Perez Valentim e outros movem esta ação ordinária contra o IAPETC, a fim de que lhe sejam devolvidos, segundo o art. 196, dos Decretos n.º 22.367, de 27-12-46, as importâncias recolhidas a mais em suas contribuições. Os autores pediram a citação do Delegado do Instituto, neste Estado e bem assim, do Presidente da entidade, por precatória. O primeiro foi citado, nesta Capital, em 25-6-55, e o mandado junto aos autos no mesmo dia enquanto que o segundo, só o foi, na Capital Federal, em 4-7-55 e a precatória juntada em 19-7-. O prazo para a contestação teria início, da juntada da precatória, para o segundo caso (art. 292, parágrafo único do Cód. Proc. Civil). A alegação de que a exceção de incompetência foi apresentada fora do prazo, não tem fundamento, pois o advogado, pro-



curador, com instrumento do Presidente da entidade ofereceu a exceção tempestivamente. A exceção segundo o art. 184 do C.P.C. deveria ser processada em apartado, mas o fato de não ter sido, não traz nenhum inconveniente. No caso dos autos a União é assistente e ouvida, subscreveu a contestação (fls. 115). A alegação da que a exceção não poderia ser oferecida antes do início do prazo para a contestação, não tem fundamento lógico e legal, e tanto assim que a redação no art. 182, antes de alteração introduzida pelo Decreto-lei n.º 4.565, de 11-8-42, era «as exceções serão opostas nos três dias seguintes ao da citação», mas a redação dada por esse decreto, ficou «as exceções serão opostas nos três primeiros dias do aludido prazo» não se induzindo daí, que tal oferecimento poderá ser anterior, po's, o que a lei quer dizer, é que não poderá ser após. Se para o caso de falta de citação, o comparecimento do réu supre a falta (art. 165, § 1.º), com mais razão, se o réu já foi citado, mesmo antes de começar o prazo para a contestação, poderá ele oferecê-la, e em tais casos, também, a exceção. A exceção foi oferecida dentro do prazo, mas não tem fundamento em face do disposto no art. 55 do Cód. de Organização Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que as ações em que a União e as entidades autárquicas ou paraestatais forem interessadas como autores ou réus ou assistentes, como neste caso, em que o Instituto referido é réu e a União assistente um dos Juizes dos Feitos da Fazenda Pública. Diante do texto legal citado, julgo improcedente a exceção». (Fls. 10v., 11v.).

Inconformado com essa decisão que não acolheu a exceção de incompetência invocada, o IAPETC agrava de instrumento para

êste Tribunal, com assento no inciso II, do art. 842 e no art. 847, ambos do Código de Processo Civil.

O recurso foi minutado e contraminutado e, nesta Superior Instância, a douta Subprocuradoria Geral da República, a fls. 22, pronuncia-se pelo provimento do apêlo.

Ê o relatório.

#### VOTO

OSr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA (Relator) — Nego provimento ao recurso, para manter a decisão recorrida. Entendo que o IAPETC, como autarqu'a, não tem mais privilégio do que a União. Ora, se a própria União poderia ser acionada, na espécie, em Pôrto Alegre, é evidente que o IAPETC o pode ser. Não importa que tivesse sido citado, também, seu Presidente, no Rio de Janeiro. O fôro onde se deu o fato contra o qual reclamam os autores é o de Pôrto Alegre e, tanto o IAPETC, como a União, podem ser acionados, indistintamente, quer nesta Capital, quer nas capitais dos Estados.

#### DECISÃO

(Julgamento da 1ª Turma em 4-9-56)

Como consta da Ata, a decisão foi a seguinte:

A unanimidade, negou-se provimento ao recurso. Os Srs. Ministros Mourão Russell e Elmano Cruz votaram com o Sr. Ministro Relator. Não compareceu o Sr. Ministro João José de Queirós. Presid'u o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Henrique d'Ávila.

Publicado no *Diário da Justiça* de 16-12-58 — apenso ao n.º 285, página n.º 4.307.



## *Tribunal Regional do Trabalho*

RECURSO ORDINÁRIO N.º TRT 1.551-58

*As empresas que possuem quadro organizado em carreira não se aplicam as disposições de equivalência funcional e salarial prescritas no art. 461, devendo as promoções obedecer ao critério alternado de antiguidade e merecimento.*

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de recurso ordinário de n.º TRT 1.551-58, sendo recorrente Banco do Brasil S.A. e, recorrido Pedro Martins Nogueira.

Trata-se de recurso manifestado pela ré, contra o decisório de primeira instância que, dando guarida à pretensão do autor, julgou procedente a ação, assegurando-lhe o direito de ser promovido ao cargo de Subchefe de Seção, a partir de 1 de janeiro de 1958, com diferenças salariais atrasadas.

O recurso foi devidamente contra-arrazoado, opinando a d.ª Procuradoria pela confirmação do julgado.

### VOTO

Em que pese o esforço, a tenacidade e o brilho do ilustrado patrono da Recorrente, não encontramos na hipótese dos autos, d.v., qualquer base que justifique a reforma do julgado recorrido que, por suas judiciosas considerações, merece a homologação d'êste Tribunal.

Com a nova redação que lhe foi dada pela Lei n.º 1.723, de 8 de novembro de 1952, o art. 461 da Consolidação passou a ser mais claro, não mais computando, d.v., as dúvidas que poderiam ser suscitadas, como o foram nestes autos. Com a sua primitiva forma, poder-se-ia entender, como pretende a ré, que a inobservância dos preceitos relativos à promoção dos empregados, *por antiguidade*, resultaria, apenas na impossibilidade da invocação da existência do *quadro organizado em carreira*, para se eximir da obrigação do que está preceituado no já mencionado art. 461.

Todavia, como que esclarecendo a matéria, diante de tantas dúvidas, a nova Lei

trouxe meridiana clareza ao texto consolidado, estabelecendo no parágrafo 2.º do artigo 461, que «os dispositivos d'êste artigo não prevalecerão quando o empregado tiver pessoal organizado em quadro de carreira, hipótese em que as promoções deverão obedecer aos critérios da antiguidade e merecimento».

E trazendo maiores e melhores esclarecimentos, o parágrafo 3.º dispõe: «no caso do parágrafo anterior, as promoções deverão ser feitas, alternadamente, por merecimento e por antiguidade, dentro de cada categoria profissional».

Assim, temos que a lei, de forma expressa, clara e textual, regulam as promoções nas empresas que tenham quadros de carreira, fixando as bases para o funcionamento de tais melhorias, com o estabelecimento de um critério, cuja infringência não se pode admitir.

Se a ré resolveu, por sua conveniência, instituir um quadro, forçosamente terá de obedecer o critério legal de alternar as promoções dos seus empregados, por antiguidade e merecimento.

Apontando lesão d'êsse princípio legal, o autor pretendeu que lhe fôsse assegurada a promoção com a qual não fôra contemplado.

O cargo, embora integrante de sua carreira, de acôrdo com o Regulamento de Promoções só poderia ser preenchido pelo critério exclusivo do *merecimento*.

Merece, pois, confirmação o julgado que veio reparar, além de flagrante injustiça, refração patente à lei reguladora do assunto.

Acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, por maioria, negar provimento ao recurso.

Rio de Janeiro, 17 de novembro de 1958.  
— Amaro Barreto da Silva, Presidente. —  
Geraldo Octavio Guimarães, Relator.

Ciente. — CARLOS MENDES PIMENTEL,  
Procurador Regional Substituto.

Publicado no *Diário da Justiça* de 6-2-59  
— página n.º 409, apenso ao n.º 31.



## NOTA BIBLIOGRÁFICA

*“La Juridition Administrative ao Bresil”*

JOAQUIM PIMENTA

O título é de uma tese de J. GUILHERME DE ARAGÃO, para o doutorado em Direito, apresentada e sustentada publicamente, em 1.º de junho de 1954, na Faculdade de Direito de Paris, perante uma comissão constituída dos seguintes professores: Madame PAUL BASTID, MARCEL WALLINE e GEORGES VEDEL.

Começamos por lamentar que tão excelente trabalho não tenha sido vertido para a língua portuguesa, pois representa uma valiosíssima contribuição histórica e de conhecimentos atualizados sobre o que tem sido, no direito público brasileiro, a exemplo do que ocorre em outros países, o instituto da *jurisdição administrativa*, ou em sentido mais amplo, um dos setores da ciência jurídica, que marca, ora a linha divisória, ora a esfera comum da competência de poderes do Estado na decisão de litígios suscitados por atos administrativos.

Logo na *Introdução* começa J. GUILHERME DE ARAGÃO por afirmar que «o Estado, no Brasil, conta com duas experiências jurisdicionais: de um lado, a da dualidade de jurisdição baseada sobre a separação das autoridades administrativas e judiciárias; do outro, a da unidade de jurisdição consistindo em conceder somente ao Poder Judiciário o exercício da função jurisdicional». A dualidade de jurisdição, êle a localiza no Império; a unidade de jurisdição, na República, adquirindo, aqui, um tipo de dualidade, porém, *formal*, isto é, de justiça privativa do Estado e de justiça privativa da União.

A dualidade de jurisdição sob o Império, conduz ao «problema do contencioso administrativo», com raízes no direito colonial luso e no direito público francês. No Brasil-Colônia, havia o empenho de assegurar a boa administração dos interesses orçamentários e fiscais da Coroa e da Igreja, a primeira, com o seu Conselho do Tesouro e Juntas de Comércio, a segunda, com o seu Tribunal de Consciência e das Ordens. No Brasil-Império a jurisdição administrativa passa a ser exercida pelo Conselho de Estado, instituído pela Constituição de 1824, e por outros órgãos, como o Tribunal do Tesouro e as Tesourarias Provinciais, «competentes para decidirem com autoridade de coisa julgada, ao passo que sempre se discutiu sobre se o Conselho de Estado teria simplesmente atribuições consultivas jurisdicionais».

Mas esclarece GUILHERME DE ARAGÃO, que «o Conselho de Estado brasileiro, à imitação do Conselho de Estado francês, apareceu como um organismo de consulta junto à suprema autoridade governamental e da suprema direção dos negócios públicos... ou como «um instrumento moderador



do 4.º Poder, exercido pelo Imperador entre os três clássicos Podêres de Estado».

Segue-se, em três longos capítulos, um minucioso histórico de sua criação e supressão, do seu restabelecimento e organização, até quando se extinguiu de vez, com o advento da República; dissertação em que sobressai o senso de análise e riqueza de erudição igualmente extensivos aos fundamentos jurídicos que justificavam a sua razão de ser na política e administração do governo imperial.

Alguns jurispublicistas, entre os quais o eminente Professor THEMISTOCLES CAVALCANTI, descobrem a origem do Conselho de Estado no Conselho dos Procuradores, criado em 1922, mas GUILHERME DE ARAGÃO informa que antes dêste existia um Conselho de Estado junto a D. JOÃO VI, foragido no Brasil, quando da invasão de Portugal pelas tropas de NAPOLEÃO, tendo sido a seu alvitre que se decidira o monarca a não voltar a Lisboa, enquanto ali permanecesse o exército invasor, e a declarar guerra ao Corso; o que fêz (ordenando a ocupação da Guiana Francesa.

Integrado ou vinculado às prerrogativas do Poder Moderador, que, diz GUILHERME DE ARAGÃO, «é, em realidade, um superpoder», consistiam as suas atribuições em pronunciar-se sobre «todos os graves e complexos negócios de interesse para a alta direção do Império, como ainda sobre o funcionamento dos Podêres do Estado»; entretanto, sem atingir, qual ocorreu com o Conselho de Estado da França, a categoria de um tribunal de jurisdição autônoma para os atos de administração pública, não obstante ocupar, mesmo como órgão consultivo, posto superior ao do Governo e da Administração.

Mas historia GUILHERME DE ARAGÃO :

«O Conselho de Estado encontrava-se, com efeito, muito altamente colocado na Constituição de 25 de março de 1924 para não ser combatido pela oposição política que se levantara contra o Imperador. Desde a dissolução da Constituinte em 1823, o ódio dos grupos políticos aumentava cada vez mais contra D. PEDRO I», envolvendo o próprio Conselho, se não fôsse êste uma das causas da reação que culminou no golpe de Estado de 7 de abril de 1931, e que o fêz desaparecer com a queda do monarca, para ser restabelecido no segundo Império. A Fala do Trono de 3 de maio de 1841 encarecia, perante a Assembléia Geral, «a necessidade de um Conselho de Estado para responder às consultas imperiais concernentes aos assuntos mais graves e importantes do Governo, e, sobretudo, às que se relacionam com o exercício do Poder Moderador. D. PEDRO II não só confirma o caráter originário do Conselho de Estado, como enuncia disposições legislativas e empreendimentos governamentais e administrativos, para os quais seria preciso seu prévio aviso». Restaurado pela Lei n.º 234, de 23 de novembro do mesmo ano, além de suas funções consultivas, o Conselho passou a exercer funções jurisdicionais, para decidir sobre conflitos entre autoridades administrativas e judiciárias, ainda entre autoridades eclesiásticas e civis.

Os Conselheiros, em número de doze ordinários, e doze extraordinários, suplentes, eram distribuídos por sessões, reunidos sob a presidência de um Ministro de Estado, a que o assunto, a ser discutido, devesse interessar, e em plenário, sob a presidência do Imperador. Além das «graves e complexas



questões que interessavam ao exercício do Poder Moderador», ainda se incumbia de preparar projetos de leis, regulamentos administrativos, quando consultados ou solicitados pelo Imperador, ou por iniciativa própria. Quanto à atividade regulamentar do Conselho de Estado, a sublinha e comenta GUILHERME DE ARAGÃO :

«O Império é fundado sobre uma organização administrativa de tipo unitário. As províncias brasileiras estão submetidas às mesmas leis, aos mesmos regulamentos gerais que o governo central. As leis locais preparadas pelas Assembléias Provinciais devem ser compatíveis com as leis gerais. Daí novas atribuições conferidas ao Conselho para o exame das leis provinciais, ainda extensivas à redação de novas leis, de regulamentos, de instruções e de decretos para a sua aplicação local.»

A função contenciosa do Conselho se faz sentir quando duas autoridades, uma judiciária e outra administrativa, entram em conflito de competência (conflito positivo) sobre a natureza ou conteúdo de um ato de administração, chefes de administrações provinciais e dos chefes dos ministérios, acrescenta: se consideram incompetentes para decidir (conflito negativo) cabendo à seção do Conselho opinar, depois de ouvir uma e outra. Cabia-lhe julgar os recursos interpostos de decisões dos presidentes de Província e dos Ministros de Estado, mas, referindo-se a essas duas jurisdições, a dos chefes de administração provinciais e dos chefes dos ministérios, acrescenta:

«A primeira nunca foi organizada, ao passo que a segunda pôs em prática, à sua maneira, o regime do ministro juiz, estando cada ministro à frente de seu órgão local do contencioso.»

Segue-se uma longa e erudita exposição sobre os recursos na parte referente à jurisdição de caráter financeiro, do Tribunal do Tesouro, dos Tribunais de Comércio, passando depois a uma análise ainda mais extensa, histórica e doutrinária, das «características e tendências do contencioso», já sob a influência do direito público francês, mais acertadamente do direito administrativo que, nas primeiras décadas do século XIX evoluiu no sentido de tornar o Conselho de Estado, na França, o modelo de um organismo de jurisdição autônoma ou com prerrogativas de um autêntico tribunal, sem dependência do Governo ou do Poder Executivo, evolução já prevista na Constituição de 1791, não permitindo esta ao Corpo Legislativo e mesmo ao Rei exercerem funções judiciárias. De acordo com a maioria dos autores, GUILHERME DE ARAGÃO fixa em três fases o desenvolvimento da jurisdição administrativa naquele país :

- 1.º) a fase do contencioso confiado à Administração ativa;
- 2.º) a do contencioso sob a autoridade jurisdicional do Chefe de Estado, com a assistência do Conselho de Estado;
- 3.º) enfim, a que se caracteriza pela existência de uma jurisdição especial, com uma organização própria e um poder próprio de decisão.

O governo imperial do Brasil adotou o modelo francês, mas não foi além da segunda fase porque aquêle passou, ou como observa GUILHERME DE ARAGÃO :



«Nosso contencioso administrativo teve uma outra sorte. A despeito do exemplo de seu modelo francês, que os nossos publicistas e homens públicos do Império conheciam, o nosso Conselho de Estado chegou até 1889, tal como tinha começado com o regulamento n.º 124, de 5 de fevereiro de 1842, conservando os mesmos traços característicos do Conselho de Estado Napoleônico», ou, como planta transportada a clima diverso, não cresceu ou estacionou com a monarquia, outra planta exótica ou insólita em terras americanas...

Refere-se a dois projetos de reforma do contencioso, aos quais estão ligados nomes de alto relêvo da cultura jurídica do Brasil Império: NABUCO DE ARAÚJO e PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente, mas «a reforma de NABUCO não devia ultrapassar o quadro estreito do contencioso existente e não fez senão traçar vagamente uma linha de separação entre a competência administrativa e a competência judiciária», mais favorável a esta do que àquela prescrevendo para o contencioso administrativo normas de processo civil, ou que «as decisões administrativas fôssem executadas como as sentenças judiciárias, não só em coisa julgada, mas conforme o processo civil da execução». O projeto de PIMENTA BUENO limitava-se a criar o contencioso provincial e um corpo de auditores, para «abrir e desenvolver a carreira administrativas» e recrutar «os presidentes de província e os diplomatas».

A queda do Trono teria de arrastar um organismo de enxerto, estacionário ou de velhice precoce, sem raízes profundas em uma tradição jurídica, como não as tivera a monarquia em um clima que motivos de ordem sociológica e histórica não a permitiram que se estratificasse na alma popular esboroando-se ao primeiro toque de clarim de uma simples parada militar, no Campo de Santana...

A segunda parte da tese, não menos, senão mais minuciosa que a primeira, e com o mesmo vigor de análise e senso crítico, versa sobre «a experiência da unidade de jurisdição», no governo republicano, de forma federativa, substituídas as Províncias por Estados autônomos. Começa aludindo à proclamação da República e à Constituição de 24 de fevereiro de 1891, sobre a qual cita, de ALBERTO TÔRRES, que «é uma coleção de normas bastardas, em que se encontram idéias antagonistas sobre pontos vitais e que não têm existência real na vida do país. Em matéria de regime representativo, não temos recuado além do que a representação do tempo da monarquia, nosso federalismo é justamente o contrário da federação».

Sem contestar o fundo de verdade que transparece no pensamento de ALBERTO TÔRRES, a quem considera «o crítico mais notável da primeira República», pensamento de sociólogo para compreender que uma constituição não pode ser um rótulo apenas colado à realidade política e jurídica na existência de um povo, pois esta pressupõe hábitos, costumes, instituições já secularmente extratificados, para se ajustarem a normas arbitrárias ou artificiais do legislador, a propósito, observa e comenta GUILHERME DE ARAGÃO:

«Por outro lado, dois fatores, um de ordem histórica, outro de natureza cultural, obstavam a incorporação do novo regime ao meio social para o qual tinha sido instaurado. O primeiro é o fato de que o Brasil adotara com muito entusiasmo e romantismo político o regime constitucional de um país cuja formação nacional se desenvolvera em um sentido contrário ao seu.



A União americana apareceu como o resultado imponente de um aglomerado progressivo de Estados autônomos que sacrificavam sua autonomia em proveito de um pacto coletivo para a defesa, em um domínio mais largo, de seus interesses comuns. O Brasil nasceu na História como um legado soberbo da colonização portuguesa.»

Comparadas, na sua formação, as duas Repúblicas — a norte-americana e a brasileira — a primeira emergiu de um movimento de estrutura, de profundidade; a segunda, de um movimento de superfície, de imitação, de ideologismo britânico, por isto mesmo distanciado da objetividade das condições de existência, naturais, históricas e sociológicas, de uma nacionalidade ainda em esboço de estruturação democrática.

O fator cultural foi a influência que sempre se fez sentir nos teóricos do direito público e dos legisladores constituintes do racionalismo metafísico dos ideólogos da Revolução Francesa, ou conforme depõe RUI BARBOSA, o maior cérebro pensante, senão o magno autor da Constituição de 24 de fevereiro: citado na tese:

«Vínhamos de França, da escola francesa, das tradições da grande Revolução, em que a nossa juventude se inspirou das primeiras lições de amor pela liberdade e em que ela nutriu os seus primeiros sonhos de civismo e colheu suas grandes esperanças em um melhor futuro de nossa pátria... Nessa transição, os homens políticos que não tinham o hábito da linguagem republicana, a fascinação das idéias de 1789, a educação das maneiras da escola francesa, aquêles homens se achavam responsáveis de tudo o que lhes fôsse mais essencial para empreender a realização exata da forma de governo que acabava de adotar.»

Passa GUILHERME DE ARAGÃO a considerar o sistema jurisdicional do novo regime — de dualidade de justiça — justiça a cargo dos Estados e justiça a cargo da União; cada qual como que situada em «um domínio jurisdicional, separado e incomunicável; as duas, porém, vinculadas, por via de recurso, à área de jurisdição do Supremo Tribunal; justiça bipartida, que se atribui a juizes e tribunais estaduais, para os litígios civis e comerciais, inclusive o julgamento de delitos comuns; a juizes e tribunais federais os litígios entre particulares e o Estado, ou citando o Ministro PEDRO LESSA, «incumbindo a ela apreciar e julgar tôdas as ações intentadas pela União contra os particulares e vice-versa». Justiça comum, civil, criminal, não administrativa ou contenciosa, eis em que se tornou o sistema jurisdicional da República, ou no dizer de RUI BARBOSA, «a nossa Constituição eliminou positivamente os elementos do contencioso administrativo em vigor sob a monarquia, fechando a porta à menor tentativa para o restabelecer».

Entretanto, a distinção entre o recurso gracioso e o recurso contencioso, clássica no direito administrativo francês, e como tal, adotada no nosso direito imperial, «fez abrir novas discussões doutrinárias sôbre a questão da sobrevivência do contencioso administrativo», a propósito da lei 392 de outubro de 1896, criando o Tribunal de Contas, com atribuição de julgar as contas de todos os responsáveis pela gestão dos dinheiros públicos e pela administração dos valores e dos bens públicos. E citando, ainda PEDRO LESSA:

«As atribuições concedidas ao Tribunal de Contas pela Lei nº 392 podem ser inteiramente compreendidas no corpo de princípios com os quais



o Conselheiro RIBAS compunha o quadro jurisdicional do contencioso administrativo do Império. Elas representam, sem nenhuma dúvida, funções características do contencioso administrativo.» Todavia, observa o grande ministro, que, se a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 confere ao Tribunal de Contas a função de regular ou verificar a legalidade de aplicação dos dinheiros públicos, não faz senão definir a função de controle orçamentário, que, com efeito, lhe atribui, porém no seu art. 60 ordena que se enviem ao juiz federal todos os litígios, quaisquer que sejam, suscitados entre a União Federal e os particulares e vice-versa. Não teriam, pois, as decisões do T.C. a mesma eficácia jurídica das que tinham as dos antigos tribunais do Império, ou não eram definitivas, porquanto deixavam caminho aberto aos particulares para recorrerem ao poder judiciário». «Esta posição, reforçada por RUI BARBOSA, diz GUILHERME DE ARAGÃO, prevaleceu em princípio durante a primeira República, a despeito da Lei n.º 392 e da Constituição. Ela não impediu, todavia, que se chamassem de contenciosas certas decisões previstas na Lei n.º 392», ou no § 1.º do art. 4.º, com o emprêgo da expressão «sentença definitiva da tomada de contas», e ainda no § 2.º, estabelecendo que os recursos de oposição, quando infringem ou modificam a sentença, serão julgados pelo Tribunal de Contas.

Depois de estender-se no exame dos debates suscitados sobre a área de competência jurisdicional do T.C., em que figuram outros nomes não menos ilustres, como os JOÃO BARBALHO, ARARIPE JÚNIOR e RODRIGO OTÁVIO, chega às seguintes conclusões, em que resume a evolução desse órgão no sentido de adquirir uma aparelhagem normativa e técnica de jurisdicionalidade contenciosa ou de justiça administrativa:

«Enquanto organismo destinado a julgar a legalidade da execução orçamentária, o Tribunal viu as suas funções se desenvolverem. O alargamento de suas atribuições jurisdicionais é atestado por uma série de atos legislativos postos em vigor, desde a Constituição de 1891 a 28 de janeiro de 1922. Esta data marca um novo período para a jurisdição orçamentária e fiscal, na República, com a adoção do Código de Contabilidade». Este (Lei n.º 4.536, de 26 de janeiro de 1922) ampliou a competência do T.C. sobre o «registro prévio» e o «registro posterior» das despesas públicas, estendendo-a às pensões e contratos ajustados pela administração; estabeleceu um controle rigoroso, pelo Tribunal, não só em relação ao emprêgo de dinheiros públicos, como sobre valores e bens móveis e imóveis da União.

Uma parte não menos notável e atualíssima da tese, já em um ambiente social e político mais desentrevado ou livre do espírito individualista e escolástico que inspirou o constitucionalismo de 89, versa sobre «a transformação da República e suas conseqüências jurisdicionais», a partir da Revolução de 1930, com «os seus caracteres políticos e administrativos».

Espírito arejado, sem ortodoxia de credo, de escola, de partido, para objetivamente compreender a profundidade e complexidade dos problemas sociais que agitam a sociedade contemporânea, fora ou dentro da norma jurídica que os recolhe, que os ordena, resolve e disciplina, a sua primeira atenção foi para os que estão vinculados à economia nacional, ou às relações entre empregadores e empregados; campo de conflitos que tomam forma aguda, com evidente perigo para a estabilidade das instituições, por isto mesmo, exigindo do Estado ação, que deixou de ser *policial*, por inútil ou



contraproducente, para ser *social* e humana. Discrimina os principais aspectos do regime de proteção jurídica do trabalho, quais sejam — a igualdade de salário, sem distinção de idade, sexo, nacionalidade e estado civil do empregado; salário-mínimo e limitação das horas de serviço; regulamentação do trabalho de menores e do trabalho de adultos em indústrias insalubres; indenização do empregado, quando dispensado sem justa causa, sua estabilidade na empresa, após dez anos de serviço, instituição de previdência para todos os trabalhadores industriais e comerciais. Refere-se, em seguida, ao intervencionismo do Estado no domínio das atividades econômicas, a criação de organismos técnicos de orientação, de controle, para melhor ajustá-la aos interesses coletivos ou de ordem pública que elas, direta ou indiretamente, envolvem, atingindo o mesmo espírito de reforma a larga esfera do serviço público, regulados, estatutariamente, os deveres e direitos dos servidores do Estado; e como «consequências jurisdicionais, dois fatos principais: o primeiro é a tentativa para instituir um tribunal administrativo, juiz de direito comum, ao lado da jurisdição judiciária; o segundo é o surto das jurisdições especiais, de atribuições», qual, por exemplo, a Justiça do Trabalho, cujos órgãos foram equiparados aos da justiça comum, como enumera, com atribuições jurisdicionais, entre outros, os Conselhos de Águas e Energia Elétrica, das Minas, de Terras da União, de Imigração e Colonização, do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Profissional, e por último, o Tribunal Marítimo Administrativo, passando a fixar o grau de competência jurisdicional de cada um.

Prossegue a dissertação da tese já em caminho para as suas conclusões finais ou por onde teria, necessariamente, de terminar, isto é, detendo-se sobre o controle judiciário dos atos administrativos, destacando o Mandado de Segurança, «instrumento jurisdicional», utilizado para anular ou sustar o ato administrativo tido por ilegal ou inquinado de abuso do poder, entrando, depois, no campo das ações ordinárias e específicas, estas mais concernentes a casos de direito público, do que de direito privado.

Terminamos esta resenha, aliás, muito incompleta, da erudita e brilhante dissertação de GUILHERME DE ARAGÃO, com o que nos parece ser o pensamento fundamental da sua tese, quando, em referência aos «princípios gerais do contencioso administrativo», assim se manifesta:

«É preciso estabelecer alguns princípios concernentes à jurisdição administrativa. Devemos enunciar as regras que visam a distinguir o contencioso objetivo do contencioso subjetivo. Devemos, primeiro, estabelecer o princípio da prioridade das regras de direito público sobre as de direito privado e a aplicação subsidiária das de direito privado. Dois pontos, sobretudo, devem ser claramente marcados: a delimitação do domínio de controle jurisdicional e as consequências do princípio da autoridade da coisa julgada. No primeiro caso, é questão de determinar o domínio do controle da legalidade, com a exclusão dos atos de governo, dos atos discricionários e dos atos disciplinares. Foi justamente o desaparecimento dessas exceções que provocou a extensão do domínio do controle judiciário, até certos atos que foram considerados sempre como fora de sua alçada, tais, por exemplo, o ato administrativo de declaração de utilidade pública na desapropriação, o ato administrativo disciplinar, o ato discricionário. É preciso reajustar os fundamentos da legalidade do ato administrativo para estabelecer o seu justo controle jurisdicional.»



*Reportagem sôbre o D.A.S.P., realizada pelo Journal  
Français du Brésil (n. 160, 8<sup>eme</sup> année,  
1<sup>er</sup> Février, 1959)*

O Journal Français du Brésil, n.º 160, de fevereiro de 1959, publicou, sob o título: Le Journal Français vous presente: M. Gerard Pic, professeur d'Administration Publique au D.A.S.P., uma reportagem, realizada por M. Jean Bazin, que temos o prazer de reproduzir para nossos leitores.

— Voyons, M. PIC qu'est-ce qui vous a le plus frappé depuis que vous êtes ici, il y a quelques mois, dans ce milieu de fonctionnaires qui composent le D.A.S.P.? («Departamento do Serviço Público»).

— C'est la gentillesse brésilienne, cher monsieur. Dès mon arrivée, je puis dire que mes nouveaux collègues, tous et toutes, se sont coupés en quatre pour me faciliter les choses.

— Par exemple ?

— Oh! je vous donnerai un exemple qui n'a rien à voir avec le service. Je n'étais pas ici depuis huit jours quand un fonctionnaire s'est offert à me faire visiter la ville, il m'a emmené successivement au Corcovado, au Pain de Sucre, au Jardin Botanique.

— Et vous avez ainsi découvert les merveilles touristiques de la «Cidade Maravilhosa» ?

— Découvert ? de visu, oui. Car avant d'embarquer, j'avais déjà lu dans plusieurs auteurs ayant passé à Rio les mêmes descriptions mirifiques qui m'avaient paru manquer de variété. Mais de visu, j'ai été vraiment ébahi.

— J'ai eu la même impression que vous quand j'ai débarqué à Rio, il y a 38 ans, en 1920.

— Savez-vous qu'après cette première excursion, je n'ai pas tardé à recevoir une nouvelle invitation, et pour ne pas déplaire à mon nouvel ami carioca, j'ai dû feindre la plus grande surprise en remontant au Pain de Sucre, au Corcovado, mais à cette seconde fois, j'ai découvert la Vista Chinesa.

— Ca ne suffisait pas, il y avait encore d'autres attractions naturelles.

— Une troisième fois, ce fut un de mes élèves, du cours que je fais au D.A.S.P., qui s'offrit à être mon cicerone. Impossible de refuser. Bien m'en prit. Mon élève avait une voiture. Après le Corcovado, il m'a emmené par une route de montagne à la Tijuca, et au retour, nous sommes



redescendus dans la Zone Sud, par la Table de l'Empereur, d'où l'on a une vue vraiment resplendissante. De là, une nouvelle promenade au Jardin Botanique pour finir sur la plage.

— Et vous avez encore eu d'autres «guides» ?

— Mais oui, en feignant ne pas connaître, on finit par avoir tout vu. J'ai encore découvert au Jardin Zoologique, ces milliers d'oiseaux multicolores qui paraissent sortir d'un conte de fées. Maintenant je passe par une longue accalmie, il y a cinq mois que je suis ici, et ma mission tire à sa fin. Mes collègues du D.A.S.P. estiment que je suis devenu un vrai *carioca*. C'est bien de l'honneur qu'ils me font.

Mon interlocuteur a été chargé de mission par le Quai d'Orsay en vertu des accords de Coopération Technique franco-brésilienne. M. de Fontenay, directeur de l'E.N.A. (Ecole Nationale d'Administration) avait été envoyé au Brésil en 1957 pour négocier ces accords d'engagement réciproque ayant pour objet des échanges de boursiers et une aide mutuelle à se prêter entre fonctionnaires et techniciens des deux pays, spécialistes des PTT, ingénieurs des Ponts et Chaussées, des Eaux et Forêts des Mines, etc. Ces accords furent signés le 2 Septembre 1957.

M. GERARD PIC, arrivé en Aout dernier, en mission au près du D.A.S.P., est immédiatement entré en contact avec M. JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO, directeur du D.A.S.P. qui l'a chargé de professer un cours d'Administration Publique à l'«*Escola do Serviço Público*».

Le professeur Pic est un ancien élève de l'E.N.A., une école spéciale qui a profondément modifié la vie administrative en France. Entré à 23 ans, en 1949, sorti 3 ans après. De 1952 à 1958, resté à l'école même. En 1948, il avait reçu une affectation aux Affaires Indigènes du Maroc, et exerça aussi comme contrôleur civil adjoint à Meknès. Un renseignement en passant :

— Il y avait 70.000 fonctionnaires français au Maroc en 1956, me dit M. Pic. La plupart ont dû être rappelés, il ne reste plus que des techniciens, ingénieurs des Ponts et Chaussées, agronomes, alors que nos fonctionnaires ont passé leurs fonctions aux Marocains. Le Maroc envoie des stagiaires à l'E.N.A., pour les former aux tâches administratives. C'est ainsi qu'un de mes élèves marocains à l'E.N.A., est devenu ministre plénipotentiaire du gouvernement chérifien.

Après son stage au Maroc et ses études à l'E.N.A., M. Pic a été faire un stage dans l'industrie de la soierie à Lyon (1950). En 1951, il était au ministère des Finances à l'administration civile où il est resté de 1952 à 1958, tout en étant maître de conférences à l'E.N.A.

Je sonde mon interlocuteur sur l'Administration Française, il me répond, la main sur le cœur :

— Malgré une réputation injustifiée, l'Administration, chez nous, a ses défauts et ses qualités. Pendant les continuelles crises de cabinets de la IV République, on a toujours dit, dans la presse, pour rassurer l'opinion publique, que ces crises n'empêchaient pas l'Administration de continuer à gouverner le pays. C'était un slogan erroné. En 1957 et 58, j'étais conseiller technique au cabinet du ministre des Finances, Pflimlin. En bien !





on se rendait compte que sans ministre, l'Administration ne pouvait fonctionner; car un ministère a plusieurs directions qui prennent des décisions collectives au conseil de cabinet du ministre, ce dernier agit en arbitre. En son absence, les directions de chaque ministère sont sans arbitre et sans liaison, tout reste en suspens. Je vous citerai un exemple. La direction du Personnel devait 200 millions de crédits aux PTT. La direction du Budget ayant dit: non, la direction du Personnel rétorqua: alors, je vais avoir une grève. Il a fallu pour l'éviter prendre les 200 millions sur les disponibilités accessoires du budget, ce qui devait accroître le déficit. Dans un tel cas, seul le ministre alors démissionnaire pouvait résoudre.

Ces crises ont révélé la nécessité d'une autorité permanente. La IV République avait de bons ministres, et a eu de bons Premiers, mais ils se voyaient paralysés par la faiblesse de leur majorité et les défections lors des votes de confiance, qui provoquaient les crises.

#### QU'EST-CE QUE LE DASP ?

J'interroge ensuite M. Pic sur ce «D.A.S.P.» que pour le grand public paraît être une sorte de cénacle administratif hermétique seulement fréquenté par des initiés. On entend partout parler du D.A.S.P. et personne, parmi les simples citoyens, ne sait ce que c'est le D.A.S.P. alors qu'il s'agit d'un organisme de la plus haute importance ayant sous sa juridiction les centaines



de milliers de fonctionnaires de tous les Etats et municipes du Brésil. C'est ainsi que j'ai eu l'honneur d'être présenté par M. Gérard Pic à João Guilherme de Aragão, directeur du D.A.S.P., qui s'exprime et écrit dans un français presque parfait et m'a accueilli avec cette «gentillesse brésilienne» qui aura si fort impressionné M. Pic à son arrivée, et qui pour nous, français devenus *cariocas*, fait partie de la «condition humaine» de ce grand pays.

M. Guilherme de Aragão est un jurisconsulte de Droit Administratif, il a publié plusieurs ouvrages très documentés et qui jettent une grande clarté sur un sujet aussi aride, pour ne citer que *«La Juridiction Administrative au Brésil»* et *«Le D.A.S.P. et la fonction publique au Brésil»* edités en français par *«Imprensa Nacional»*. Sous la direction de M. Guilherme de Aragão, le président Juscelino Kubitschek a donné au D.A.S.P. une position de prestige qui a assuré sa consolidation définitive dans le cadre des institutions administratives du pays.

La Constitution de 1934 avait créé le Conseil Fédéral du Service Civil que celle de 1937 remplaça car le *«Departamento do Serviço Público»* (D.A.S.P.) qui commença à fonctionner en 1938 dans l'édifice du Ministère du Travail, tout en dépendant directement de la Présidence de la République, et finalement dans le building du Ministère des Finances depuis 1944. Il y a eu dans son organisation une double influence, tout d'abord nord-américaine et ensuite française.

Le D.A.S.P. a élaboré le Statut des Fonctionnaires avec leurs droits et leurs devoirs. Afin de protéger l'Etat contre les idéologies, la loi N.º 1.802 de 1953 a défini les crimes contre l'Etat et l'ordre public et social, prévoyant à son article 18, des peines de 10 mois à 2 ans de prison aux fonctionnaires qui feraient cesser le fonctionnement du Service Public au moyen d'une action collective.

Le Statut, qui est plus tolérant qu'en France où toute activité professionnelle privée et lucrative est interdite aux fonctionnaires, autorise l'activité privée des serviteurs publics en dehors du service sans que cela puisse porter atteinte à leurs obligations publiques et il ne faut pas mettre le service public au profit d'un intérêt personnel. D'autre part, le cumul de fonctions publiques est prohibé.

Tout fonctionnaire a le droit de demande ou de pétition, lui permettant de présenter un recours à son sujet ou sur des actes administratifs irréguliers, recours hiérarchique pouvant aller jusqu'au Président de la République et qui doit comporter réponse dans un délai de 30 à 90 jours.

Le Statut définit également la responsabilité des fonctionnaires qui peut être triple, tout d'abord disciplinaire et légal, d'accord avec les délits prévus par le Code Pénal brésilien: détournement de livres, documents et fonds; concussion, exaction, corruption, contrebande, prévarication, complicité criminelle, violence arbitraire, violation du secret professionnel, etc. Il peut y avoir deux instances, l'instance disciplinaire dont le jugement revient au D.A.S.P., et l'instance pénale dont la compétence revient à la justice fédérale. A ce sujet, la doctrine brésilienne «est d'accord avec la doctrine française, quand elle marque comme critérium de distinction entre la responsabilité disciplinaire et la responsabilité pénale, le fait qu'en droit pénal on



applique le principe «nullum crimen nulla poena sine lege» ce qui n'arrive pas en droit disciplinaire».

La troisième responsabilité est civile, prévue initialement par la Constitution de 1891 et finalement par celle de 1946, responsabilité vis-à-vis de l'Administration et des particuliers. Le procès administratif est le moyen adopté pour vérifier les fautes disciplinaires des fonctionnaires et leur appliquer les sanctions sont les chefs de service. Le Statut prévoit l'arrestation administrative préventive et suspensive et la suspension préventive de 30 à 90 jours, et plus.

Le Statut du D.A.S.P. a fini par légaliser la situation des surnuméraires, en les titularisant dans certaines conditions et après un certain nombre d'années de service, et en les admettant ensuite au bénéfice de la retraite. Les surnuméraires ont les mêmes droits, de demande, procès administratif, recours, que les fonctionnaires. Mais le personnel des Travaux Publics ne jouit d'aucune garantie statutaire ou de droit public, n'ayant droit qu'au congé annuel et au repos hebdomadaire, d'accord avec la législation travailliste, et pouvant être dispensé suivant les nécessités du moment. Il en est de même pour le Personnel des Services et Charges diverses des tâcherons.

Dans la juridiction administrative fédérale, nul ne peut être nommé fonctionnaire s'il n'a subi avec succès un concours ouvert par le D.A.S.P. qui procède au classement des candidats et à leur approbation.

L'organe central compétent pour prendre toute dernière décision sur tous sujets administratifs d'orbite fédérale est le D.A.S.P. et la plus haute autorité consultative est le «Conseiller général de la République» du Pouvoir Exécutif.

Enfin, le D.A.S.P. est un organe indépendant par rapport à tous les services administratifs. Il se maintient à l'écart des ministres en vertu de la nature de ses fonctions touchant à l'administration générale. Le D.A.S.P. a déjà maintes fois fait preuve de son indépendance, ce qui lui a attiré maintes critiques.

#### L'ORGANISATION DU D.A.S.P.

Le conseiller juridique du D.A.S.P. est M. Clencio Duarte da Silva, adjoint à M. J. Guilherme de Aragão, directeur général. Le D.A.S.P. qui comprend les cinq divisions suivantes, ayant chacun leur directeur respectif:

I — Division du Personnel (Réglementation, Discipline, Traitements): M. Waldyr dos Santos. II — Division du Budget (Évaluation des recettes et des dépenses, Service d'organisation) Dr. Barsante dos Santos. III — Division de Sélection (Organisation des concours. Fixation des programmes) Dr. Mario Lopes. IV — Division des Cours: M<sup>lle</sup> Estela de Souza Pessanha. V — Division des Edifices Publics (Construction des immeubles fédéraux — Entretien) M. Luiz Phelippe de Barros. VI — Service d'Administration: M. José Medeiros. VII — Service de Documentation: M. Bandeira de Mello.

#### LE COURS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Jesuis présenté à M<sup>lle</sup> Estela de Souza Pessanha, charmante et si jeune qu'elle personnifie à la Direction de la Division des Cours que la valeur n'attend pas le nombre des années. C'est sous sa responsabilité que s'éla-



borent les normes des diverses formations professionnelles exigées par le Service Public et de plus, elle dirige les cours de «l'Ecole du Service Public» où notre compatriote, M. Gérard professe actuellement un cours d'Administration Publique.

A ce sujet, M. Pic me fait part d'une doléance de maintes fonctionnaires brésiliens, de la génération la plus âgée, qui apprirent parfaitement le français et se plaignent n'avoir plus guère d'occasion de le parler cependant que les jeunes ne le parlent plus du tout, et cela bien, que le cours de M. Pic soit fréquenté par des jeunes qui malgré tout suivent la matière et montrent, par leurs réponses, qu'ils ont compris.

Le Cours d'Administration Publique qui aura duré sept mois environ, (M. Pic rentre à Paris, fin Février) comporte quatre parties. Les problèmes humains, tout d'abord (entrée au Service Public, rémunération, développement des carrières, et la sélection pour l'avancement; obligations des fonctionnaires et sanctions; les relations humaines de l'Etat employeur avec ses serviteurs; les relations des fonctionnaires avec l'usager des services publics. La seconde partie est celle des moyens matériels: problèmes immobiliers, construction, financement, entretien; les services interministériels et autres; les problèmes mobiliers, concurrence des prix, acquisition, délais de livraison, association de l'Etat avec l'entreprise; les procédures d'administration. La troisième partie est celle des moyens financiers prévision des dépenses d'administration publique, application des dépenses, mécanisation, cout et rendement des services publics — La quatrième partie, celle des moyens d'organisation du pouvoir central, des services locaux, des problèmes de liaison; des problèmes de méthode de travail dans l'Administration publique, de leur rationalisation.

Entre autres, une impression de M. Pic au sujet d'une de ses élèves: «Une jeune femme assiste à mon cours avec sa fille, de 5 à 7 ans. A la fin d'une séance, la petite s'endort et sa mère l'emporte dans ses bras en passant devant mon bureau. Taquin, je m'adresse à cette dame en lui faisant remarquer que le sommeil de sa fille ne flattait guère l'auteur du cours. Et la mère de me répondre, comme pour s'excuser: «Monsieur, elle est si petite».

M. Pic me dit encore:

— On se fait à Paris une fausse idée de l'état d'esprit des Brésiliens. Ainsi, on n'avait dit que «le Brésilien n'aime pas que l'on considère son pays comme un pays tropical. Ne portez pas de vêtements clairs et, surtout, ne vous plaignez jamais de la chaleur», m'avait-on recommandé. Or, dès notre première entrevue, le Directeur général du D.A.S.P. me demanda si je ne souffrais pas trop de la chaleur. Il faisait plus de 35°. Stoiquement, oubliant la sueur qui m'inondait, je lui répondis:

— Mais, non, il ne fait pas chaud.

J'ai eu l'impression à ce moment que M. Guilherme de Aragão m'a pris pour un plaisantin.



## *Odontologia e Serviços Públicos*

CHARLEY FAYAL DE LYRA

C. Dentista do D.A.S.P. Livre Docente de  
Técnica Odontológica da Faculdade Nacional  
de Odontologia da Universidade do Brasil.

A Odontologia, quer como ciência ou arte, é uma realidade. Os estudos científicos, os congressos, as associações de classe, e principalmente a íntima relação que vem tendo com a Medicina, colocaram-na no conceito certo, exigindo do profissional conhecimentos amplos sobre a anatomia, fisiologia, radiografia, cirurgia, patologia, clínica, etc., que fazem parte do curso normal das nossas Faculdades, tornando-o um especialista que é, na parte relativa à boca e tecidos vizinhos, tão importantes na saúde geral da humanidade.

A Odontologia está intimamente ligada à Medicina. O diagnóstico precoce do câncer, tem no Dentista, um dos mais valiosos colaboradores. A pesquisa de focos, o descobrimento de tumores benignos e malignos na mandíbula e maxilares, a presença de sinusites, etc., são contribuições de máxima importância dos Odontologistas para os Médicos, e são realizadas como matéria de rotina, principalmente devido ao constante manuseio das radiografias intra e extra-orais, exigidas pela técnica correta dos métodos modernos de se praticar a Odontologia.

Levando em conta, a importância da ciência Odontológica, o Governo, teve a oportunidade de criar em quase todos os setores administrativos, clínicas, que já prestaram e continuam a prestar serviços inestimáveis aos servidores e seus familiares. A necessidade da Odontologia no serviço público não é mais matéria de controvérsias, sendo estudadas, apenas, as possibilidades de ampliação de todos os consultórios existentes. A aquisição de novos gabinetes, devidamente instalados, com anexos para radiografias dentárias e laboratórios de prótese é uma necessidade real para benefício dos funcionários de todas as repartições.

Vários relatórios nos mostram um atendimento enorme de pacientes, demonstrando a verdadeira eficiência e abnegação por parte dos profissionais. Como exemplo do movimento existente nos gabinetes dentários, poderemos mostrar dados referentes ao trabalho executado pelo Serviço de Assistência Social do Departamento Administrativo do Serviço Público, onde com um consultório devidamente instalado, foram atendidos em 1958, uma média de 18 pacientes diariamente, perfazendo um total de 4,224.



NUMERO DE SERVIDORES DENTISTAS NO S. P. F. E SUA DISTRIBUIÇÃO SEGUNDO  
AS UNIDADES ADMINISTRATIVAS, PADRÕES E REFERÊNCIAS

UNIDADES ADMINISTRATIVAS	PADRÕES E REFERÊNCIAS							TOTAIS DE SERVIDORES
	22	24	I/25	J/26	K/27	L/28	M/29	
a) MINISTÉRIOS								
Aeronáutica.....	—	17	10	7	4	3	2	43
Agricultura.....	—	1	4	2	1	1	1	10
Educação e Cultura (1).....	—	9	9	5	4	3	1	31
Fazenda.....	—	—	1	1	1	1	1	5
Guerra.....	—	—	—	4	12	8	4	28
Justiça e Negócios Interiores (2).....	—	7	4	3	2	1	1	18
Marinha.....	—	3	2	1	—	—	—	6
Relações Exteriores.....	—	—	—	—	—	—	—	—
Saúde (3).....	1	1	6	5	4	2	2	21
Trab. Indústria e Comércio.....	—	3	2	1	1	1	1	9
Viação e Obras Públicas.....	—	2	3	2	2	1	1	11
b) ÓRGÃOS SUBORDINADOS								
D. A. S. P.....	—	—	1	1	—	—	—	2
I. B. G. E.....	—	—	—	—	—	1	—	1
Imprensa Nacional.....	—	—	—	—	1	1	1	3
TOTAIS.....	1	43	42	32	32	23	15	188

Observações — Inclusive

(1) 2 Servidores (I e K)

(2) 1 Servidor (I)

(3) 7 Servidores I (2), J (2), K (1), L (1) e M (1).

Os trabalhos executados foram :

Exames .....	270
Curativos .....	2.345
Radiografias .....	1.200
Tratamento de canais .....	155
Obturações de canais .....	147
Tratamento de gengivites .....	273
Limpezas .....	236
Pulpectomias .....	139
Extrações .....	312
Intervenções cirúrgicas .....	58
Moldagens .....	180
Prótese .....	214
Obturações amálgama .....	825
Obturações porcelana .....	478
Obturações provisórias .....	320
Total dos trabalhos efetuados .....	7.152

Esse é o movimento de apenas um gabinete dentário, dentre os vários existentes nos serviços públicos.

No Brasil, temos 31 cursos de Odontologia, com 600 professores e cerca de 5.000 alunos matriculados. O Anuário Estatístico do Brasil de 1958 nos dá a existência de 19.585 cirurgiões dentistas em todo o nosso



território. No Distrito Federal até o ano de 1957, o Serviço de Fiscalização da Medicina apresentava o registro de 1.060 profissionais. No entanto é reduzido o grupo de cirurgiões-dentistas pertencentes os serviços públicos.

Nos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e nos Ministérios, existem apenas 190 cirurgiões-dentistas, entre funcionários do quadro permanente e extranumerários mensalistas, sendo que apenas 11 pertencem ao quadro permanente. A referência mais baixa corresponde ao Ministério da Saúde, onde existe dentista na referência 22.

O maior quadro de Dentistas é o da Aeronáutica, com 43 profissionais, sendo que o Ministério das Relações Exteriores possui, apenas, contratados.

As referências dos Dentistas do Serviço Público variam da 22 até a 29, sendo que a 24 é a que apresenta maior número de ocupantes, num total de 44. Apenas 14 servidores atingiram a referência 29.

Esse é panorama atual dos Dentistas servidores públicos, ocupando cargos nos Ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, esperando os mesmos, a reestruturação do funcionalismo, quando seroã enquadrados, como de direito, nos padrões previstos, para se equiva-lerem aos demais profissionais de nível universitário superior.



# CONCURSO DE MONOGÁFIAS

A «Revista do Serviço Público», com o propósito de dar maior incentivo ao estudo dos problemas de Administração Pública Brasileira, tem a satisfação de transcrever, na íntegra, a Portaria n.º 281, de 1959, com a qual, o Diretor-Geral do D.A.S.P. resolve aprovar as Instruções Reguladoras do Concurso de Monografia, criado pelo Serviço de Documentação e a ser realizado pela Revista do Serviço Público, em comemoração altamente significativa do «Dia do Servidor Público», em outubro do corrente ano.

Maior amplitude e prestígio a esta iniciativa dependerá, naturalmente, da qualidade e extensão dos trabalhos concorrentes aos prêmios previstos nas Instruções abaixo.

## PORTARIA DE 6 DE JULHO DE 1959

O Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, atendendo à proposta do Serviço de Documentação do mesmo Departamento, resolve:

N.º 281 — Aprovar as instruções destinadas a regular o concurso de monografias sobre Problemas de Administração Pública Federal, que será realizado, em 1959, pela Revista do Serviço Público.

*Instruções a que se refere a Portaria n.º 281, de 6 de julho de 1959*

Institue na *Revista do Serviço Público* concurso destinado a premiar os melhores trabalhos técnico-administrativos que forem apresentados na forma abaixo indicada.

### I — DOS CONCORRENTES

1. Poderão concorrer aos prêmios do presente concurso os estudantes de escolas de administração, direito ou economia e todos os servidores públicos federais, sediados ou não no Distrito Federal, exceto os em exercício na Revista do Serviço Público e os membros da Comissão de Classificação e Julgamento.

2. Os temas dos trabalhos versarão sobre qualquer assunto de administração federal de interesse nacional.

3. Os trabalhos deverão ser inéditos e enviados em três (3) cópias sem ultrapassar o limite de 30 páginas datilografadas ou mimeografadas em espaço 2 em papel ofício, até o dia 28 de outubro do corrente ano, Dia do Servidor Público, diretamente à Revista do Serviço Público (Palácio do Ministério da Fazenda, 6.º andar, sala 621 — DF), ou por via postal, sob registro.

4. Considera-se inscrito o trabalho que, sob registro, for pôsto no correio até o dia 28 de outubro do ano em curso, inclusive.

5. Cada candidato só poderá concorrer aos prêmios previstos nestas Instruções com um trabalho apenas.

6. Cada trabalho, obrigatoriamente firmado por pseudônimo, deverá ser acompanhado de sobrecarta fechada e rubricado, com uma cédula de identificação do candidato, na qual serão mencionados o pseudônimo usado, o nome verdadeiro, data de nascimento, endereço, cargo ou função, número de matrícula e repartição a que serve, ou curso e escola onde se acha matriculado como aluno regular.

### II — DOS PRÊMIOS

1. Haverá 3 (três) prêmios destinados aos trabalhos de melhor qualidade, classificados em 1.º, 2.º e 3.º lugares respectivamente: Cr\$ 15.000,00 (quinze mil cruzeiros), Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros) e Cr\$ ..... 5.000,00 (cinco mil cruzeiros).

2. Além dos três prêmios acima haverá o prêmio secundário de divulgação na Revista do Serviço Público dos trabalhos premiados e de outros que a Comissão julgar dignos de divulgação.

### III — DA ADMINISTRAÇÃO DO CONCURSO

1. Será constituída uma Comissão Julgadora de três membros designados pelo Diretor Geral do D.A.S.P. para a escolha dos originais merecedores dos prêmios.

2. O Presidente da Comissão Julgadora designará um dos seus membros para coordenar os trabalhos, distribuir os originais pelos demais membros e apresentar relatório geral.



3. Caberá ao membro coordenador, entre outras providências, verificar se os trabalhos satisfazem as condições estabelecidas nestas instruções.

#### IV — DO JULGAMENTO

1. Será desclassificado, de plano, o trabalho que não se conformar com as exigências destas instruções, ou contiver graves erros de linguagem.

2. Do parecer sobre os trabalhos examinados deverão constar a justificativa do julgamento e a ordem de classificação.

3. Até 90 (noventa) dias após a data de encerramento das inscrições, a Comissão

Julgadora apresentará ao Diretor Geral do D.A.S.P. o resultado do julgamento realizado, acompanhado de relatório devidamente autenticado por todos os seus membros.

4. A cerimônia de abertura das sobre-cartas, com a identificação dos candidatos vitoriosos, será pública.

5. Não serão devolvidas aos candidatos as cópias dos trabalhos apresentados.

6. Os casos omissos serão resolvidos pela Comissão Julgadora.

MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO,  
Diretor do Serviço de Documentação.



## *Visita da Asociación Uruguaya de Administración Pública*

Visitou as Divisões e Serviços do D.A.S.P., inteirando-se dos métodos de trabalho e dos propósitos de cada unidade, o Sr. ANIBAL C. BOCCARDI, vice-presidente da Asociación Uruguaya de Administración Pública, e assessor da Administración Nacional de Combustibles, em Montevideu.

O Sr. ANIBAL C. BOCCARDI, que se destina aos Estados Unidos, em viagem de estudos, esteve no Serviço de Documentação, sendo presenteado com numerosas publicações editadas por esse Serviço.



## COLABORAM NESTE NÚMERO

FRANCISCO DAS CHAGAS MELN — Ex-Técnico de Administração do D.A.S.P. e ex-Assistente de Orçamento do mesmo Departamento. Exerceu a função de Assessor Técnico do Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. e a de membro da Comissão encarregada de examinar prestação de contas referentes aos Planos de Obras relativos aos anos de 1944-46. Atualmente, é Assessor Legislativo do Quadro de Pessoal do Senado Federal.

VICENTE FERRER CORREIA LIMA — Ex-Assistente de Seleção do D.A.S.P. Assistente de Administração do Ministério da Agricultura. Atualmente à disposição da NOVACAP.

TOMÁS DE VILLANOVA M. LOPES — Técnico de Administração do Q.P. do D.A.S.P.; ex-Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento deste Departamento; ex-Diretor do Serviço de Documentação. Professor dos Cursos de Administração do D.A.S.P. Atualmente, à disposição da Casa da Moeda.

ATTILIO JOFFILY PEREIRA DA COSTA — Inspetor-auxiliar de Obras no I.P.A.S.E. Colaborador dos Diários Associados, da Revista do Departamento Nacional do Café e de vários órgãos de imprensa.

FENELON SILVA — Bacharel em Direito. Ex-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 Direção Admi-

nistrativo dos Cursos de Administração do D.A.S.P.

MARIA AMÉLIA PORTO MIGUEIS — Foi Bibliotecária-auxiliar do quadro do D.A.S.P. Possui curso de aperfeiçoamento de Tecnologia de Encadernação e Douração do Departamento de Imprensa Nacional. Ex-substituta do chefe da Biblioteca do Serviço de Documentação deste Departamento. Exerce atualmente o cargo de Bibliotecário do quadro do D.A.S.P.

HENRY PUGET — Conselheiro de Estado da França. Professor do Instituto de Estudos Políticos; Diretor da Universidade de Paris e Presidente da Comissão Científica do Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

CELSO PEÇANHA — Deputado Federal pelo Estado do Rio.

VASCO RIBEIRO DA COSTA — Capitão do Exército servindo, presentemente, na Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Economista pela Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro. Autor de «Considerações e Idéias sobre o problema econômico Nacional», trabalho editado pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P. Autor de vários trabalhos publicados nas Revistas «Defesa Nacional» e «Clube Militar».

NELSON NASCIMENTO SANTOS — Engenheiro do Q.P. do Ministério da Fazenda, lotado no Serviço do Patrimônio da União. Possui trabalhos sobre avaliações do terreno de imóveis e novo processo de cálculo de áreas levantadas topograficamente, publicados em doze revistas do Clube de Engenharia do Rio (sob os ns. 167, 169, 171, 174, 178, 185, 189, 191, 192, 193, 194 e 202).