

D 02183





REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.370, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXII

ABRIL - 1959

VOL. 83 - N.º 1

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
PRESENÇA NO ITAMARATI	3
CIÊNCIA POLITICA E ADMINISTRAÇÃO	
Do Poder Judiciário — Alfredo Balthazar da Silveira.....	6
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
A administração pública e os problemas da automação — Araujo Cavalcanti	15
A biblioteca moderna e a documentação — Maria Vido.....	43
Restituição — Elza Robillard de Marigny.....	47
INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	
Normas destinadas ao preparo e execução de reformas adminis- trativas — William F. Finan e Alan L. Dean — Tradução patro- cinada pelo I. B. C. A.	52
DOCUMENTÁRIO	
O Manual dos Prefeitos e Vereadores — Projeto n.º 4.294, de 1958, do Deputado Neilson Omegna.....	75
DIREITO E JURISPRUDENCIA	
PARECERES	
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Gratificação pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou saúde. Não é devida aos servidores em gozo de licença especial	86
Acumulação de cargos. Competência da Comissão respectiva para apreciar os processos quando um dos cargos é da administra- ção federal. Conceito de demissibilidade ad-natum para efeito do art. 197, combinado com o art. 48, n.º II, alínea "b" da Constituição Federal	87

PARECERES

Págs

Abandono de cargo. Hipóteses em que pode ocorrer exoneração ex-officio, ainda que não expressamente previstas no art. 75. n.º II. do Estatuto dos Funcionários.....	89
---	----

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

Aposentadoria de servidor ocupante de cargo isolado em comissão. Direito de opção. Inteligência adequada dos artigos 180 e 184 do E. F. P.	92
Funcionário interino, inscrito em concurso, pode ser exonerado independentemente de processo administrativo	96
Lei 200. Funcionários do Domínio da União, em serviço nas Delegacias não têm direito ao benefício do art. 1.º dessa Lei ..	98

Tribunal Federal de Recursos

Procurador Judicial das Autarquias. Para procurar e requerer em Juízo deve estar regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil	100
Ato administrativo. Revogabilidade. Lei n.º 200. A mudança de orientação da administração pode conduzir à revogação do ato administrativo, desde que não seja ferida a situação patrimonial constituída em favor do titular desse ato. Aplicação da Lei n.º 200, de 1947, a servidor aposentado.....	101

Tribunal Superior do Trabalho

Remuneração dos professores. Insubsistência do parágrafo único do art. 323 da Consolidação das Leis do Trabalho, e das Portarias baixadas pelo Ministério da Educação, com fundamento naquele dispositivo. Competência da Justiça do Trabalho para fixar aquela remuneração	104
---	-----

Tribunal Regional do Trabalho

Equidade não se confunde com direito líquido e certo. Assim, não possibilita a concessão do mandado de segurança.....	110
---	-----

Tribunal de Justiça do D.F.

A gratificação pro-labore facto representa serviço já prestado e a gratificação pro-labore faciendo também chamada gratificação de função, é estatuida para serviços extraordinários ou não, que forem prestados	112
--	-----

NOTAS

Principais Realizações do D.A.S.P. em 1956, 1957 e 1958	114
Publicações Recebidas	123
Colaboram neste número	125

Presença do Itamarati

Não é a primeira vez que esta Revista se ocupa do Ministério das Relações Exteriores. Em diversas oportunidades, aqui se tem analisado a estrutura, as atividades e os objetivos desse órgão da administração pública, por tantos títulos colocado em posição de relêvo na vida nacional.

E não apenas dêle nos temos ocupado como igualmente dêle temos recebido inteligentes colaborações, assinadas por alguns dos seus mais legítimos representantes. Nossas relações com o Itamarati não são, portanto, de hoje.

Por isso mesmo, ao voltarmos a falar sobre êle, num momento em que muitos planos e muitas esperanças para êle convergem, sentimo-nos à vontade nesse reencontro para nós sempre grato e proveitoso.

É possível que em outros países ocorra o mesmo fenômeno. No Brasil, no entanto, é fato de incontestável veracidade o prestígio que a diplomacia desfruta junto às elites e ao grande público. Não haverá entre nós, seguramente, conhecimento generalizado dos problemas de relações internacionais. Êsses problemas, aliás, cada vez mais complexos e técnicos, tendem a deslocar-se para o âmbito exclusivo do especialista.

O prestígio do Itamarati estaria assim ligado, não somente a sentimentos de futilidade que a "carrière" possa sugerir, mas sobretudo à natural inclinação do brasileiro para aplaudir e valorizar tudo o que, representando o nome do país, concorra para aumentar-lhe a força e a influência entre as demais nações.

É êsse, em geral, o comportamento do brasileiro em face de outras manifestações da vida nacional e que bem pode explicar, até certo ponto, a atmosfera de reverência e respeito de que é cercada a Casa de Rio Branco.

É verdade que no caso particular do Itamarati convém não esquecer o elemento histórico que o engrandece. As tradições, os feitos, as grandes "cartadas" de nossa diplomacia podem ser dis-

cutidos entre mestres e doutos, — mas o certo é que tudo isso enche de admiração o homem culto como o chamado homem da rua, apesar do anedotário e das picuinhas de que se fizeram alvo alguns dos nossos diplomatas.

Atestam-nos mais uma vez os recentes planos do govêrno sôbre a posição política continental e universal do Brasil e que tanta repercussão lograram no país e no exterior. A confiança, o estímulo, o aplauso com que se tem falado do Itamarati nesse episódio de fundamental importância para o destino das Américas, é fato de fácil comprovação.

Cabe ao Itamarati a tarefa de procurar concretizá-los. Com uma equipe de homens competentes e devotados, nossa diplomacia tem sabido cumprir com êxito a sua missão, dentro das contingências e da realidade da vida internacional dos nossos dias. O atual panorama das relações internacionais pode, mesmo, ser propício à atuação dos nossos diplomatas.

Dividido em dois blocos que se disputam a hegemonia e o contrôle exclusivo dessas relações, o mundo de hoje comporta, todavia, vastas áreas de índole ou tendência político-cultural semelhante e que preferem não aderir a um dos blocos em luta. Na África, na Ásia, na América do Sul, até mesmo na Europa, numerosos países se constituem campo para uma ação diplomática esclarecida, que vise a um maior entendimento entre os povos desejosos de paz e prosperidade efetivas.

Foram e são ainda freqüentes críticas aos objetivos e métodos de nossa diplomacia. Para uns ela padece, antes de mais nada, de certo "estatismo" incompatível com o dinamismo e a celeridade dos fatos internacionais. Chamam-na de diplomacia contemplativa por excelência. Seu grande mal, para outros, reside no invariável e monótono comportamento contemporizador diante de problemas por vêzes de delicadas conseqüências e que a conduz a fáceis e apressados compromissos. E a diplomacia da rotina, do conservadorismo, ainda que honesto e bem inspirado.

A verdadeira e autêntica posição diplomática do Brasil talvez não esteja em nenhuma dessas duas atitudes. Os fatos internos e externos da vida nacional levam, naturalmente, a pensar numa posição de maior objetividade e de melhores oportunidades para o Brasil, no âmbito dos acontecimentos internacionais.

Esse é, sem dúvida, o espírito que anima a chamada Operação Pan-Americana, ponto inicial de uma ofensiva diplomática

inteligente e consciente dos seus objetivos, em boa hora formulada pelo Presidente da República. País em fase de um desenvolvimento promissor, com área geográfica, população, cultura não desprezíveis, nossa política exterior terá de refletir, necessariamente, todos êsses anseios e esperanças que marcam nossa vida política interna.

As contradições, os equívocos ou as frustrações poderão assinalar os primeiros passos da nossa diplomacia nesse sentido. Estamos, porém, convencidos de que não lhe faltará nem competência nem o indispensável patriotismo para tanto.

Com reduzidos recursos, aparelhagem antiquada e um quadro desfalcado para a sua missão, o Itamarati tem realizado trabalho de vulto para a projeção internacional do Brasil, sem embargo dessas deficiências. Há muito mais carência de instrumentos e de meios de ação do que propriamente espírito conservador na elaboração dos nossos planos de estratégia diplomática.

Estamos, por isso mesmo, certos de que, em breve, consumadas as reformas e as modificações solenemente anunciadas, o Itamarati saberá desenvolver uma ação diplomática consentânea com as realidades do nosso tempo. Com tarefas e objetivos bem definidos, pessoal altamente especializado, novas dotações que possibilitem inclusive a extensão da ação diplomática a áreas até agora inacessíveis, nossos diplomatas se sentirão capacitados a agir com maior ênfase na defesa dos supremos interesses do país.

Do Poder Judiciário

342.56

ALFREDO BALTHAZAR DA SILVEIRA

A SUPREMACIA, contra a qual aqui se estão levantando agora os interesses políticos, a supremacia da justiça na solução das questões de constitucionalidade, é a grande característica do regime e a sua garantia suprema. Ainda os melhores publicistas europeus, dentre os quais, falando nos mais modernos, bastaria citar o de BOUTMY, essa posição constitucional da Justiça dos Estados Unidos se considera como «uma das invenções mais originais, inesperadas e admiráveis, que na história do direito público se encontram. TOCQUEVILLE, com sua imensa autoridade, a encarecia como «uma das mais poderosas barreiras, que nunca se elevaram contra a tirania das assembléias políticas». (RUI BARBOSA, *discurso no Instituto dos Advogados Brasileiros* — Maio de 1911). «Temos, nesse caráter, uma função constitucional altíssima e melindrosíssima... esta Corte Suprema maneja a balança dos poderes políticos. Desempenha assim a atribuição engendrada pelo insigne publicista francês BENJAMIN CONSTANT, a qual foi adotada pela nossa carta constitucional de 25 de março de 1824, que ao respectivo órgão deu a denominação do *Poder Moderador*. A competência precípua dêsse poder, em nosso regime presidencial de constituição rígida, pertence ao judiciário federal, como na sua *Organisation Judiciaire Aux États-Unis* o mostra NERINX. Incumbe-lhe, nesse caráter, a função específica de contrastear os atos dos outros órgãos da soberania nacional. Acareia-os com a Constituição e as leis. E deixa de aplicar às espécies ocorrentes os que são manifestamente inconstitucionais ou ilegais. Protege, assim, os direitos individuais, por eles lesados. Desgosta, como é natural, os representantes dêsses outros poderes. Ao revés, porém, cumpre ditos atos, desde que não exorbitem da lei primária e das ordinárias» (EDMUNDO LINS — *saudação ao Dr. Gabriel Terraem* em 20/8/1934). «A concepção do judiciário como guarda da Constituição — adverte H. C. BLACK — prevaleceu no sistema inglês e foi imaginado como um baluarte contra os abusos do rei e do parlamento em muitas ocasiões dignas de reparos». «Se um ato legislativo se opõe a um princípio constitucional, o primeiro deve ser abandonado e rejeitado com aversão. Sustento ser uma posição igualmente clara e correta, que em tal caso será dever da corte aderir à Constituição e declarar o ato nulo e irritado». (Pronunciamento do Juiz PATTERSONIN, OSWALDO ARANHA, BANDEIRA DE MELLO — *A Teoria das Constituições Rígidas* — p. 92 - 1934).

Apoiando-me em autoridades jurídicas de tamanha valia, desenvolverei modestas considerações com o intuito de salientar a indisfarçável relevância, atribuída, nos regimes democráticos, ao poder judiciário, que, isento das paixões geradas por quaisquer motivos, se não deve investir de outra preo-

cupação senão a de ver inteiramente observados os princípios do Direito, conceituado pelo velho AHRENS — «*le développement harmonieux de la personnalité*».

Ora, se em épocas distanciadas daquela em que vivemos e na qual as nossas atividades se desdobram, em funções de julgar se confundiam com as de administrar, de modo que se não conheciam discriminações de atribuições públicas, não obstante a sábia advertência de ARISTÓTELES — «*maestro di collar che sanno*» — «deliberar, executar e julgar eram as principais funções sociais» — é claro que, na hodiernidade, ninguém se abalará a propugnar o estabelecimento de um órgão político, encarregado de absorver os outros, o que importaria na implantação do totalitarismo.

O Estado, segundo a lição de JOSÉ HIGINO DUARTE PEREIRA, não pode ser concebido sem órgãos, porque, sendo pessoa coletiva não existe enquanto não está constituído, a sua constituição consiste na criação de um sistema de órgãos»; logo, quando uma sociedade se organiza politicamente, isto é, quando alcança a sua soberania, cuida de dividir, por entre departamentos adequados as suas necessidades, as funções, que são criadas para que seja atingido o bem comum.

E quer os gregos, quer os romanos, apesar de versados aquêles nos estudos filosóficos, e cultores êstes do Direito, nunca praticaram a divisão dos poderes, talvez porque não tivessem enxergado a verdadeira concepção dos direitos pessoais, talvez porque preferissem a supremacia do Estado, diante da qual desapareceriam os lídimos interesses individuais.

GIOVANNI UGO vislumbrou um ensaio da separação dos poderes no período medieval, considerado por AUGUSTO COMTE a obra-prima da inteligência humana em alguns reinos e algumas comunas, em que a soberania se partilhava em certos órgãos: os cônsules (*podestà*), os conselhos maiores ou menores e os congressos de todo o povo.

JOHN LOCKE — filósofo inglês — movido pelo desejo de agradar a GUILLERME II — outrora príncipe de Orange — admitia quatro poderes políticos — o executivo — o legislativo — o federativo — ao qual competia declarar a guerra, aprovar a cessação de hostilidade — e o discricionário — exercido pelo monarca, que poderia adotar qualquer medida considerada útil ao Estado, segundo o seu próprio entendimento.

Mas, no correr do ano de 1748, a célebre obra — «*Éprit des Lois*» da autoria de MONTESQUIER — antigo Presidente do Parlamento de Bordeaux e já conceituado pelo sucesso das «*Lettres Persanes*» — granjeou inúmeros leitores, alcançou, em dezoito meses, vinte e duas edições, o que indicava um grande triunfo político. Cabe, por conseguinte, a MONTESQUIER a glória inacessível de haver focalizado, tornando acessível aos homens, o problema da distinção dos poderes públicos; e, compreendido em suas altas finalidades cívicas, perceberam êles que da sua adoção adviria a maior segurança para as suas liberdades.

Suas idéias mereceram o apoio de BLACHSTONE, de BAGELOT, de PALEY, e podem ser assim enumeradas: «Há em cada Estado, acentuava êle, três espécies de poderes: O Poder Legislativo, o Poder Executivo, que se incumbe das coisas e fatos que dependem do Direito das Gentes, e o Poder Executivo, que se encarrega das coisas e fatos que dependem do direito civil. O príncipe

ou magistrado é quem exerce o primeiro poder (legislativo), cabendo-lhe, por conseguinte, fazer as leis, corrigir ou revogar as existentes. Fazer a paz ou a guerra, designar os embaixadores e receber os plenipotenciários estrangeiros, garantir a ordem pública e evitar as invasões estrangeiras, eis as atribuições do segundo poder. Punir os crimes e decidir das demandas entre os particulares, eis o que compete ao terceiro poder». Protegidos ficarão os direitos. Na Constituição do Estado de Virgínia (1776) e, também na Carolina do Norte (1776); de Maryland (1777); de Georgia (1777); de Massachusetts (1780); deparamos o princípio da completa separação dos poderes, a fim de que nenhum deles pudesse praticar atos da exclusiva competência dos outros. Na *Declaração dos direitos do homem e do cidadão* — está consignado no artigo 16: — *Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la separation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution*; e, destarte, as constituições promulgadas, ou outorgadas, após a publicação do livro de MONTESQUIER, admitiram o seu pensamento. E o Poder Judiciário, tido durante muito tempo, como um ramo do Poder Executivo, alcançou, então, uma certa independência, a qual se tornou uma sólida garantia para todos aqueles que houvessem sido espezinhados nas suas franquias individuais. A justiça, nos tempos antigos, era exercida pelos reis; assim, São Luís (LUIS IX) distribuía julgamentos, debaixo de uma árvore no Parque de Vincennes; CARLOS I presidiu o processo de JOÃO V — Duque de Bretanha; CARLOS VI, o de CARLOS II — Rei de Navarra; FRANCISCO I, ao de Marquês de Saluces; LUIS XIII, ao do Duque de la Valette. O magistrado, ponderava LA BRUYÈRE, alivia o príncipe da tarefa de julgar os puros; e LOISEAU, lembrava que «les jugés étaient si bien les auxiliaires du prince, que c'était une branche du crime de lèse majesté d'attenter à leur personne, et on les traitait conséquemment à leur qualité de mandataires, en leur expédiant de nouvelles commissions, à chaque mutation de prince».

A judicatura, para ser fiel à sua grande missão de restauradora dos direitos conculcados — «*nihil honestum esse potest, quod justitia vacat*» (nada pode ser honesto quando a justiça falta) (CÍCERO *De Officiis*), precisa de gozar de ampla independência, sendo acatadas pelos demais poderes tôdas as suas deliberações, depois de esgotados os recursos processuais. Uma nação, na qual a magistratura não seja cercada de máxima autonomia para proferir as suas sentenças, não poderá alcançar a tranqüilidade pública, porquanto ficará exposta aos rigores do politiquismo, que lhes suplicará as atitudes. Se não admito o arbítrio judicial, porque não tolero a ditadura do sofisma, assaz prejudicial ao sossêgo social como o das baionetas, enfileiro-me, contudo, entre os que querem vê-la dignificada pela obediência aos seus arestos.

O legislador, ao elaborar uma lei, não pode deixar de verificar se os seus artigos se conciliam com os dispositivos constitucionais, e, se, por exigências partidárias, ou pelas injunções do aulicismo, teima em escurecer os princípios basilares da lei magna, é claro que o poder judiciário terá de apreciá-la, fulminando-lhe a inconstitucionalidade manifesta e deixando, portanto, de aplicá-la. A resolução judiciária não representa um capricho individual; não tem de alicerçar-se nos cristalinos textos legais e poderá ser modificada, ou mantida pela instância superior, por isso que o critério individual, para obter o «*pro veritate habetur*» deverá ser analisado, minuciosamente, dentro da jurisprudência e da doutrina apadrinhada por bons autores. A regra

jurídica, que lhe incumbe executar, não é obra sua, correndo-lhe o encargo árduo de aplicá-la, como foi publicada no órgão oficial; então ele não é o responsável pela falta da técnica da lei, já que não colaborou na sua preparação, em se tornando um mero executor da vontade das câmaras legislativas, muitas vezes imprevidentes no desempenho das suas importantes funções.

Mas, sendo o respeito à lei um dos indeclináveis deveres dos cidadãos, é evidente que o sentenciador não poderá ser menoscabado pela interpretação dada no caso que lhe foi entregue, pois, se se houver enganado, a correção se dará, na superior instância, que, constituída por juizes mais experientes, firmará a melhor exegese a ser observada.

Na modernidade, o pedido de revisão da sentença é encaminhado a uma corte mais graduada, o que não ocorria em tempos antigos, nos quais o próprio prolator da sentença era compelido a justificar as suas resoluções com armas nas mãos — «*parce qu'on voyait en lui, non l'organe de la loi, mais l'homme du Seigneur; au lieu qu'aujourd'hui en même temps que les voies légales ne sont ouvertes que contre le jugement, il n'y a de responsabilité pour le juge qu'au cas de délit, ou dans un des cas de dol déterminés par le code de procédure*» (C.G. HELLO — *Du Régime Constitutionnel*).

A diminuição do poder judiciário acarreta terríveis consequências sociais, porque, desprotegidos de uma autoridade, que imponha imediata reparação aos atentados às garantias constitucionais, os indivíduos solucionariam as suas desavenças pessoais com a fraude e a violência, em se multiplicando os homicídios, as lesões patrimoniais, enfim o arbítrio.

Indébita e profundamente perniciosa à segurança individual é, por positivo, a intervenção do poder executivo nas finalidades precípuas da magistratura, já que os intuitos do legislador, ao fazer as leis, ficariam inteiramente frustrados; e convém evocar a conduta de um juiz, tanto que JAIME I tentou intervir na apreciação de uma demanda, que estava sendo instruída na sua presença em lhe negando a menor participação na apuração das provas.

E esse princípio, como nota PIMENTA BUENO, foi consignado no estatuto 6.º do seu reinado — «*soit semblablement déclaré, qui ni sa majesté, ni son conseil privé, n'ont jurisdiction pouvoir, autorité d'examiner ou mettre en question. déterminer, ou disposer des biens des sujets de ce royaume. É o princípio de que o governo não deve de modo algum influir sobre o regime dos direitos e interesses particulares confiados à ordem judiciária*».

E o próprio LUIS XV, acostumando a ver satisfeitos os seus desejos, porque prosseguia na mesma trilha do seu predecessor, ouviu considerações do Chanceler D'Aix que deveriam tê-lo desgostado; ei-las — «*Senhor, tanto que o vosso ministro baseia as suas ponderações na razão e na lei, elas se tornam dignas de crédito; quando as suas palavras não se apoiam na lei, bem que se socorra do nome de Vossa Majestade, invocando a vossa vontade, ele se apequena, torna-se suspeito, por isso que vossa vontade não basta para se traduzir numa norma legal a ser cumprida*».

Nem sempre as leis se acortam no Direito Natural — e não é inoportuno invocar a lição de ARISTÓTELES — «*Assim quando se quer que a lei impere, é desejar que somente Deus e a razão prevaleçam; mas, em se atribuindo ao homem a supremacia, equivale a deferi-la ao mesmo tempo ao homem e ao animal*»; nem sempre as leis se inspiram no Direito Natural e

provocam perturbações públicas; portanto, o aplicador da lei, com a serenidade, que deve apanagiá-lo, mas que se não confunde com pusilanimidade, deverá cumprir uma lei colisiva ao bem comum?

Evidentemente não, porquanto, sentinela impávida do Direito «*Naturale vinculum non dissolvit. Juranaturalia prevalere*» (PAPINIANO — Dig. XII, tit. 6, I, 59) — lícito lhe não é acumpliciar — se com os despautérios do poder legislativo, impondo ao povo uma integral obediência àquelas leis.

Poderia ser cumprida a lei, promulgada pelo senado romano, que concedia a JÚLIO CÉSAR o direito de se apropriar da pessoa e dos bens das damas romanas? E igualmente, essas leis, que retratam a fisionomia totalitária de certos governos, merecem acatamento completo dos que sabem dignificar a garnacha? Se «*lex injusta non est lex*», uma vez que ela se torna obrigatória para os moradores de uma cidade, porque o seu escopo único é o de lhes oferecer vantagens, é claro que não colimando tais fins, não merecerá a execução dos tagados.

Se a lei, como conceituava Santo ISIDORO DE SEVILHA, «é prescrita não para a utilidade particular, mas para a utilidade comum dos cidadãos», segue-se que não poderão alcançar execução tôdas aquelas que se destinarem a atender às conveniências, causando, por consequência, danos à coletividade, que deve lograr amparo dos dirigentes. O exemplo do Conquistador das Gallias, publicando, durante a sua ditadura, — senatus-consulta, — de interesses próprios, vem sendo imitado pelos que alcandoram na alta administração e emprestam ao vocábulo «*liberdade*» uma significação utilitária; e, após a sua morte, MARCO ANTÔNIO apressou-se em revalidar todos os atos do ditador, em se aproveitando do arquivo do vencedor de Pompeu, como uma arma política. Ora, as leis humanas, também chamadas positivas, precisam de uniformidade, ou seja, têm de ser aplicadas em todo o território nacional, a fim de que seja evitada a babelização das leis, não sendo recomendável a sua constante alteração; e, ao se alongarem dos preceitos do Direito Natural, as suas disposições não satisfarão os justos anseios populares.

Sei que a obrigação de fazer observada a lei é uma obrigação indeclinável ao juiz; entretanto, percebendo-lhe a flagrante inconstitucionalidade, outro rumo não poderá ser adotado senão o de lhe negar a aplicação, dada a sua função de velar pela pureza da carta constitucional.

Também qualquer ato administrativo, que não estiver abordado nas leis ordinárias, ou na constituição, deverá ser anulado, pois êle é um defensor dos direitos do homem, cabendo-lhe requisitar a necessária força militar para a garantia plena de tôdas as suas providências com as quais serão imediatamente atendidas as justas reclamações.

Não deverá atemorizar-se o julgador, quando o considerarem um rebelado por haver deixado de apoiar um ato administrativo, ou de acatar uma lei, ou um regulamento de feição anticonstitucional; não e não, engrandece o seu ofício, porque se não acarneirou aos poderes conservando imaculadas as suas vestes judicantes e impondo-se ao aprêço dos seus cidadãos e aos aplausos da consciência. Também permitido não é ao distribuidor da justiça abster-se de julgar qualquer feito, sob o pretexto de que não seriam respeitadas as suas decisões; não e não, pois, *ad instar* do soldado, a quem não é reconhecida a faculdade de recusar comissão alguma, por se achar convencido de

que morrerá, devendo desempenhá-la, consoante as ordens emanadas das autoridades superiores, o sentenciador terá de examinar «*sine via ac studio*» a legitimidade da medida solicitada e concedê-la, com mão intrépida, em curto prazo.

Antes a toga dilacerada pela prepotência dos desrespeitadores da lei suprema, do que amarfanhada pelo comodismo, que embota o caráter e desprestigia as poltronas de qualquer tribunal, envolvendo num desprezo justificado os seus ocupantes.

A nação brasileira, em 1893, ficou alarmada com a proeza do Almirante EDUARDO WANDENKOLK, no Estado do Rio Grande do Sul; e, aqui, chegando prêso, foi submetido a conselho de investigação, constituído pelos Almirantes FRANCISCO PEREIRA PINTO — Barão de Invinheima — JOÃO MENDES SALGADO — Barão de Corumbá — Dom CARLOS BALTHAZAR DA SILVEIRA — Conselheiro.

E, num instante em que imperavam delações e pululavam as injustiças, aquêles conceituados marinheiros consideraram-se incompetentes, pois, além de tratar-se de um crime político, o seu autor, conquanto reformado, era senador, e, sômente com a licença dos seus pares, poderia ser processado, como se lê no parecer elaborado pelo meu saudoso Pai.

Enfrentaram, sem quaisquer temores, o vice-presidente do país, em exercício, até então acostumado a ser atendido nos seus diferentes caprichos, em se compenetrando das suas inocultáveis responsabilidades de apreciadores do comportamento do seu colega, e à horaciana, desempenhando-as.

«Afim! encontrou o Marechal FLORIANO alguns cidadãos maduros na experiência da vida, encanecidos no serviço da Pátria, eminentes na carreira das armas, com a precisa coragem para cumprirem com firmeza o seu dever, opondo à barreira da verdade jurídica as incursões cada vez mais audazes da força no terreno das garantias individuais, que o congresso desertou, para curar exclusivamente da sua reeleição o mais interesse da Pátria, sem dúvida (RUI BARBOSA — in *Jornal do Brasil* de 31 de julho de 1893). Não se ignora que, nas vésperas do julgamento da ordem de *habeas-corpus*, pleiteada, em prol do Almirante EDUARDO WANDENKOLK, pelo exímio RUI BARBOSA, o Presidente do Pretório Excelso cometeu a imperdoável leviandade de dizer ao dirigente da nação que a maioria dos seus companheiros estava inclinada a deferir a justa pretensão.

E o que ouviu êle? — «*Os senhores dão o habeas-corpus ao Almirante Wandenkolk*». E, depois de uma pequena pausa, disse-lhes: e quem lhes dará a ordem de *habeas-corpus*?

O Ministro JOAQUIM TOLEDO PIZA E ALMEIDA não se arreceou; e foi o único que, aceitando a convincente argumentação do conspícuo patrono, não hesitou em votar pela concessão do remédio jurídico, perfeitamente cabível na espécie em apêço.

Deu, por conseguinte, uma imparagonável lição de peregrina formosura moral; e, quando em 1898, JOAQUIM DA COSTA BARRADAS — exatamente o maior opositor de RUI BARBOSA naquele famoso pleito — ia bater-se por igual medida em favor de deputados e senadores, desterrados por PRUDENTE DE MORAIS, deveria experimentar aquêles sadio contentamento do que, ensurdecendo-se às ameaças, soube comportar-se com a altivez ajustável ao decôro do honroso cargo de intérprete sereno dos textos constitucionais.

O decreto de 30 de novembro de 1889, que formulou as regras e tratamentos judiciais, extinguiu os títulos de «Senhor» e «Majestade», usados nos tribunais, porque o poder judiciário devia invocar tão só a sua própria autoridade, sem dependência de poder estranho», e o de 20 de fevereiro de 1890 estabeleceu que os cargos de presidentes do Supremo Tribunal e das Relações fôsssem preenchidos por eleição — determinação que vigorou até o advento do regime de 10 de novembro de 1937. Sempre entendi que a côrte judiciária, principalmente nos países em que lhe é cometida a altíssima missão de defensora da Constituição, deve conduzir-se com a máxima impavidez, para que sejam totalmente cumpridos e com a maior presteza os seus julgados, a fim de que não sejam parificados ao dardo do velho Priamo — «*telum imbellis sine ictu*» — como se depara na Eneida (livro II - 544), pois, em se acorrendo aos paredros, fica completamente desvisilizada.

O Barão do Rio Apa — chefe do estado-maior do exército, ousou censurar o Colendo Tribunal ao comunicar-lhe que haviam sido soltos os militares, amparados por uma ordem de *habeas-corpus*, nos seguintes termos:

«Ela é exorbitante, pois não é justo que aos revoltosos se reconheçam direitos superiores ao poder; o privilégio de aprisionar e de não ser aprisionado, de reter sem nota e formação de culpa por tempo indeterminado, aos defensores da República e do seu governo e de gozar imunidade para não serem presos antes de culpa formada, apesar de estarem em permanente e contínua conspiração».

MACEDO JOAQUIM (ANTÔNIO JOAQUIM) profligou o gesto da dita autoridade militar, dizendo que «sentia arderem-lhe as faces de vergonha e indignação», propondo que fôsse devolvido o ofício desrespeitoso; mas a aspereza dos termos em que a redigira não obteve a aprovação unânime dos seus dignos colegas, sendo inserto na data dos trabalhos um protesto da autoria do Ministro OLEGÁRIO HERCULANO DE AQUINO E CASTRO, ficando ileza a respeitabilidade daquele tribunal. Aliás, conduta meritória teve o Dr. JOÃO EVANGELISTA DE NEGREIROS SAYÃO LOBATO — Visconde de Sabará — quando na Presidência do Supremo Tribunal de Justiça, recebeu do Ministro da Justiça — Conselheiro FRANCISCO DE ASSIS ROSA E SILVA — o aviso nº 83 de 17 de dezembro de 1888 no qual solicitava dos tribunais e juizes a obediência às disposições da Ordem do Livro 3º Tit. 66 § 7º e dos arts. 232 e 237 do Reg. 737 de 1850, que aconselhavam a fundamentação das sentenças.

«Depois do mais refletido e escrupuloso exame, considero-me no inclinável dever de pedir a reconsideração de V. Exa. sobre o incluso aviso, que não pode ter aplicação ao Supremo Tribunal de Justiça, o qual, no desempenho das atribuições que lhe confere a Constituição do Império, não está subordinado ao Poder Executivo, não tendo superior que legalmente possa reprovar ou censurar os atos praticados no exercício de sua privativa e suprema jurisdição.

Na resposta ao ofício acima mencionado, disse o aludido Ministro da Justiça que «não tem o Governo Imperial o intuito de aplicar censura ao Supremo Tribunal de Justiça, ou a qualquer outro tribunal ou juiz, como pareceu a V. Exa. no seu ofício de 25 do corrente mês de janeiro, nem tampouco o de intervir no exercício das respectivas jurisdições, sem dúvida subordinado às determinações da lei, de que nenhuma autoridade isenta, devendo antes a

sua supremacia mas abrigá-la como exemplo e modelo dos inferiores; mas sim o de chamar a atenção de todos os juizes e tribunais para as salutaras e garantidoras disposições da Ord. Liv. 3.^o — Tit. 66, § 7.^o e dos arts. 232 e 237 do Reg. n.^o 737 de 25 de novembro de 1850, que cumpre sejam observadas, não só no interesse das partes e direitos em litígio, como também para uniformidade e progresso da jurisprudência.»

Não se conservou silenciosa a egrégia côrte com a resposta, que lhe foi endereçada; e, por sugestão do Ministro JOÃO JOSÉ DE ANDRADE PINTO, foi lavrado um protesto «por ser atentatório da soberania e independência do mesmo poder, não reconhecendo superioridade no executivo, de igual categoria política e com separada esfera de atribuições, para receberem dêste outro poder os juizes e tribunais judiciários censuras e ordens sôbre o modo por que devem êles exercer as funções de sua exclusiva competência, e, com a única inferioridade de hierarquia judicial.»

Quando o Marechal HERMES DA FONSECA, mal orientado, não cumpriu a ordem de *habeas-corpus*, outorgada aos intendentes municipais desta heróica cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, ouviram-se no recinto do conspícuo tribunal, os veementes votos de PEDRO LESSA e AMARO CAVALCANTI, cujas conclusões foram endossadas por MANUEL MURTINHO, RIBEIRO DE ALMEIDA, CAMITO SARAIVA, MANUEL JOSÉ ESPINOLA, em se mantendo mudos os demais magistrados.

Também GUIMARÃES NATAL, verificando que não fôra cumprida a ordem de *habeas-corpus*, alcançada pelo Dr. RAUL FERNANDES para se empossar no governo do Estado do Rio de Janeiro, em face de haver sido decretada a intervenção naquela unidade federativa e nomeado um interventor, apresentou um protesto pelo desacato sofrido, que teve o apoio de ALFREDO PINTO, PEDRO MILIELI, LEONI RAMOS, HERMENEGILDO DE BARROS, para os quais não tinha sido executada a medida solicitada.

Declarou PEDRO DOS SANTOS que não cumpria ao Tribunal «votar moções mais ou menos fêrvidas, ou veementes, em absoluto impróprias de uma corporação judiciária, mas entendia que o acórdão não fôra cumprido».

Ora, se ao Poder Judiciário, em cuja composição devem esmerar-se os Chefes do Poder Executivo, para que todos os cidadãos o considerem sempre o refúgio inexpugnável das suas liberdades, necessário é que seja amplamente prestigiado pelos outros órgãos da soberania nacional, sendo observadas, à risca tôdas as suas soluções de feição pública ou privada, isto é, atinjam os individuos em suas demandas, ou condenem ou absolvam as entidades administrativas, para as quais não devem subsistir privilégios. «O presidencialismo... não tendo, como não tem, os freios e contrapesos do regime parlamentar, iria dar na mais tremenda arma do absolutismo tumultuário e irresponsável das maiorias legislativas, das multidões anônimas, e das máquinas eleitorais, se os direitos supremos dos individuos e da sociedade, subtraídos pela Constituição, ao alcance de agitações efêmeras, não tivessem, na Justiça, o asilo de um santuário impenetrável».

E haverá quem, conhecendo o que ocorre no sistema presidencial, que jamais teve o meu apoio — desvalioso, não o ignoro — parlamentarista intransigente como sou — dissinta dos conceitos acima referidos, da autoria

do indeslembrável RUI BARBOSA, o evangelizador intemorato e infatigável da democracia nos rincões, abençoados pelos inesquecíveis jesuítas?

Contou-me o meu saudoso Pai que, visitando, em 1890, a Suprema Côrte, acompanhado por TRACY — Ministro da Marinha — e BLAINE — Chanceler, ouviu dêste as seguintes palavras, guardando-as na sua magnífica memória: «A Suprema Côrte é a chave da nossa abóbada política», e na verdade, por lhe ser obrigatória a proclamação da constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis, dos regulamentos dos atos praticados pelo Poder Executivo, as suas atividades são de inocultável importância cívica e para as quais se fixam os olhos da opinião pública — «rainha inamolgável» — consoante a opinião do mavioso bardo dos Timbiras».

Se, «o Direito, escreve RIPPERT, não reclama senão uma coisa: a obediência às leis, é claro que a ação construtiva da judicatura, na execução das leis e regulamentos, em lhes apontando os deslizes, constitui uma exortação ao Poder Legislativo, para que sejam prudentes na feitura das leis, repelindo as inovações prejudiciais à ordem pública e emendando as existentes para o bem-estar da coletividade, não se esquecendo da crítica justa de TACRUS no tocante aos prejuízos da multiplicidade das leis romanas: — *a corruptissima republica plurimae leges*» por enfraquecerem, de contínuo, as instituições. Acostumei-me, desde os bancos acadêmicos, a envolver os julgadores numa grande reverência, por considerá-los encarregados de uma função nobilitante e asseguradora das nossas liberdades; e, quando divirjo dos seus despachos e julgados, não me sirvo de expressões impolidas, ou ultrajante à sua dignidade funcional, que não convém apequenar.

O juiz é o intermediário entre a norma e a vida; é o instrumento vivo, que transforma a regulamentação típica imposta pelo legislador na regulamentação das relações dos particulares; que traduz a norma abstrata da lei, na regra concreta entre as partes, formulada na sentença. O juiz é a viva «*vox-juris*»... A sua função específica consiste na aplicação do Direito. Abraçando o juízo de FRANCESCO FERRARA, porquanto o papel do sentenciador é, seguramente, o de evitar o predomínio de qualquer injustiça, impondo aos seus jurisdicionados a obediência às leis, quero que se convençam eles que, somente, devem sujeitar-se à lei magna nacional e às leis ordinárias, para que — *effetto sia del ciel nostra giustizia* — como cantou o imperecível florentino (*Paradiso* XVIII - 115).

A Administração Pública e os Problemas da Automação

ARAÚJO CAVALCANTI

35:531.8

Condições e Perspectivas do Emprego da Automação nos Serviços Públicos

1. BREVE INTRODUÇÃO

A — O Instituto Internacional de Ciências Administrativas e os Problemas da Automação

Instituto Internacional de Ciências Administrativas já havia inscrito no Programa de sua Mesa Redonda de 1957 — levada a efeito em Opatija, na Iugoslávia, — o estudo deste fenômeno novo que constitui a automação na administração pública. A iniciativa do Instituto Internacional tinha como objetivo contribuir para o progresso das ciências e das práticas administrativas. Considerado então sob um ângulo teórico, o estudo evoluiu, este ano, para uma perspectiva mais prática dos problemas da automação, em função do desenvolvimento generalizado que os mesmos sofreram em quase todas as regiões do mundo. Em Opatija, os problemas da automação foram objeto de considerações predominantemente doutrinárias; a Mesa Redonda de Liège — 27 de junho a 3 de julho de 1958 — revelou uma tendência diametralmente oposta.

O Instituto Internacional de Ciências Administrativas, pretendendo realizar um exame mais prático dos problemas da automação no âmbito da administração pública, fez elaborar e expedir previamente, um questionário detalhado cujos diferentes pontos podiam facilmente ser tratados pelas pessoas encarregadas da «mise-en-oeuvre» dos programas de automação.

Diversos países responderam a este questionário e alguns dentre eles julgaram mesmo útil acrescentar estudos complementares versando sobre detalhes técnicos de instalação e de funcionamento dos conjuntos eletrônicos, bem como indicações relativas à adaptação técnica e intelectual do pessoal a serviço da automação.

Na parte final do presente trabalho encontram-se algumas informações baseadas na documentação proporcionada pela Mesa Redonda de Liège, acerca das realizações, — tanto as que apresentam resultados concretos, como as que ainda se encontram na fase de projetos.

A finalidade primordial das pesquisas do Instituto — que terão prosseguimento de uma maneira contínua no futuro, — é de saber qual é a situação

atual da automação na administração pública, quais são os domínios da atividade desta última susceptíveis de automação, assim como, estudar os problemas levantados pela implantação desta nova técnica e seus efeitos sobre a organização, o pessoal e o rendimento dos serviços públicos.

A orientação básica do Instituto é no sentido de incluir no campo de suas pesquisas e estudos, apenas as aplicações da automação aos *trabalhos administrativos* realizados no seio da administração e das empresas públicas, excluindo, dessarte, o exame das operações industriais que poderiam efetuar eletronicamente estas últimas.

B — Terminologia

A exatidão terminológica se tem revelado problema da maior importância no estudo da matéria e, desde o começo das pesquisas, o Instituto se esforçou no sentido de proporcionar uma definição exata do termo «automação». Era preciso, com efeito, evitar as dificuldades que poderiam nascer de uma confusão entre vocábulos e conceitos tão diversos como «mecanização» e «automação», por exemplo.

Automation — a manufacturing system in which many or all of the processes are automatically performed or controlled, as by electronic devices.

Automaton — 1) anything that can move or act of itself.
2) a person acting in a mechanical way (Webster's New World Dictionary of the American Language).

Esta preocupação se refletia, de resto, nos vários relatórios encaminhados ao Instituto, notadamente nos de Israel, da Itália e da França. Cronologicamente distinguem-se as seguintes etapas na organização do trabalho humano:

- trabalho manual.
- mecanização,
- ciclo completo de operações,
- automação.

A definição proposta pelo Relatório francês corresponde à concepção da automação tal qual foi desenvolvida pelo Instituto:

«Um ciclo completo de operações realizadas a partir de dados de base, sem classificação preliminar e sem intervenção humana — manual ou intelectual, — no curso do «processus» com a possibilidade de obter ou de tratar uma informação elementar no curso desse ciclo».

Resulta daí que um simples trabalho na base de cartões perfurados não pode ser qualificado como «automação».

A automação permitirá pois resolver um certo número de problemas — cuja natureza será definida posteriormente, — sem que se possa esperar, contudo, que a máquina seja capaz de, sozinha, equacionar ou avaliar estes problemas. Esta tarefa cabe ao homem que permanece, de qualquer forma,

incumbido de duas fases extremamente importantes do trabalho eletrônico: a *análise*, de uma parte; e a *programação*, de outra: — isto é, a transcrição, na linguagem das máquinas, do conjunto das operações a efetuar.

2. OBSERVAÇÕES GERAIS

Embora já se possa afirmar que são bastante numerosas as aplicações da automação nas administrações públicas, é preciso acentuar que, na maior parte dos casos, esta automação encontra-se ainda no estágio dos estudos preliminares.

De fato, ainda é demasiado cedo para se extraírem conclusões em condições de servirem como princípios válidos («de principes valables») para todos os países e para os domínios nos quais a automação dos trabalhos administrativo é exequível. A experiência demonstra ser cada aplicação um problema mais ou menos peculiar, cuja solução — ou a análise — é condicionada por uma grande variedade de elementos técnicos, práticos ou administrativos, muitas vezes específicos.

À guisa de esclarecimento, indicaremos uma série de observações de alcance geral que resumem a substância, as condições e perspectivas da automação, nos limites obrigatoriamente resumidos e condensados destas ligeiras notas.

A — A Automação Administrativa é um Fato Concreto

As realizações concretas permanecem *parciais*; mas os estudos em andamento mostram que a automação parece rica de perspectivas não apenas nos numerosos domínios onde, até agora, somente a mecanização foi introduzida como, também, naqueles campos em que a mecanização parecia impossível, demasiado pesada ou muito lenta.

Não é necessário ligar obrigatoriamente a automação a uma mecanização preliminar se bem que, nesta eventualidade, os problemas de implantação sejam sensivelmente simplificados. A automação oferece, por consequência, possibilidades novas anteriormente inacessíveis.

Torna-se evidente que um alto grau de automação não pode ser atingido quando a execução de uma tarefa administrativa requer, freqüentemente, a intervenção de um julgamento.

Resulta daí que existem amplos setores dos serviços públicos nos quais a automação não é realizável. A automação, ao contrário, parece predestinada à aplicação, sobretudo naquelas tarefas ou encargos cuja execução requer numerosos registros, transmissão de dados, contabilizações, estatísticas, conservação e triagem de informações, cálculos, «ordonnancements», etc...

Encontram-se especialmente neste caso as operações relativas aos pagamentos de salários e pensões, seguro social, operações de contas diversas, movimentação de correspondência, tributação, cadastros, administração de pessoal, documentação, serviços de telégrafos e telefones, inventários, fornecimentos, traduções, etc...

Dêste ponto de partida relativamente modesto, as experiências autorizam admitir-se e augurar o desenvolvimento ulterior de uma técnica que

parece corresponder a uma necessidade das administrações modernas: — o imperativo de se libertarem, até uma certa medida, das dificuldades que decorrem para elas do contínuo crescimento de suas tarefas, responsabilidades e encargos.

Essa possibilidade de adaptação a novas necessidades, corresponde, com efeito, a uma relativa transformação das exigências da ação administrativa, cada vez mais ligada à utilização de dados numéricos e práticos, de documentação ou de informações diversas, notadamente o crescente uso das estatísticas.

A conjuntura favorável de uma técnica em plena expansão e a ocorrência de necessidades novas não devem, porém, conduzir o técnico ou o administrador à convicção simplista de que a automação, pela sua natureza, resolverá todos os problemas ou facilitará a execução de certas tarefas administrativas sem que seja indispensável apreciar cuidadosamente — em cada caso de aplicação eventual, — suas possibilidades reais, efetivas, não somente no plano técnico, mas também tendo-se em conta o caráter específico da administração pública com suas peculiaridades. Em se tratando de automação, todo projeto de implantação requer uma grande prudência e implica estudos preliminares sistemáticos. A finalidade destes não é necessária e exclusivamente técnica; tais estudos podem esclarecer e determinar a necessidade de certas reformas de organização; deles podem resultar simplificações quer práticas, quer legislativas, quer regulamentares.

Esta restrição não constitui de maneira nenhuma um empecilho à expansão e desenvolvimento da automação administrativa; muito pelo contrário ela representa uma garantia indispensável de seu sucesso, do êxito de sua implantação bem como de sua futura generalização em bases mais concretas.

B — *Os Problemas da Automação nos Serviços Públicos São Específicos*

O caráter específico, a natureza singular e as peculiaridades do emprêgo da automação nos serviços públicos repousam sobre dois elementos:

a) a ocorrência de regras legais e regulamentares que condicionam a execução de certas tarefas administrativas susceptíveis de serem automatizadas e a influência das práticas administrativas tradicionais. Não se acentuaria demasiado esta subordinação — que não existe no setor privado, — e à qual escapa, aliás, uma parte relativamente grande e importante das operações que, na administração pública, são semelhantes àquelas que se apresentam nas empresas privadas e organizações particulares... (cálculos, liquidação de pagamentos, salários, pensões, manutenção de contas correntes, cadastros, inventários, etc...) ou que escapam por sua natureza, a toda regulamentação rígida;

b) a natureza especial de certos trabalhos administrativos, — desconhecidos no Setor privado, — e que necessitam uma adaptação particular das máquinas eletrônicas a serem utilizadas, senão a criação de novos conjuntos especificamente elaborados. Com efeito, certos trabalhos administrativos não fazem, senão subsidiariamente, apêlo às possibilidades de cálculo das máquinas. Exige-se, sobretudo, neste caso, uma facilidade de acesso à memória aliada a uma grande capacidade de classificação e de «listing», e secundariamente, de cálculo simples. Qualidades que os equipamentos atuais

mais comumente empregados geralmente não apresentam em um grau satisfatório.

Pode-se deduzir, do confronto das respostas recebidas pelo Instituto, a existência de uma distinção fundamental no seio das operações suscetíveis de automação:

a) as operações que se pode qualificar como tendo um dado fixo e um processo de execução praticamente imutável (execução sucessiva de certas operações, em função de um objetivo determinado numéricamente, o ciclo sendo simplificado e normalmente redutível. As aplicações menos complexas de automação);

b) as operações que não apresentam estas características e que, por isso mesmo, requerem um estudo mais sistemático ultrapassando o plano técnico propriamente dito, para abordar diretamente problemas mais vastos em suas respectivas incidências. Esta situação apresenta duas ordens de consequências que é preciso pôr em relevo:

I — a necessidade de não limitar os estudos preliminares, indispensáveis a toda automação, exclusivamente aos dados técnicos e de melhoramento dos métodos de trabalho. É assim que surgem desejáveis reformas que, por sua amplitude, ou suas consequências, não podem ser decididas senão em um escalão superior, de nível mais alto, implicando mesmo uma colaboração do Legislador quando as reformas de estrutura tangenciam a legislação;

II — a obrigação de pesquisar, por vezes, soluções novas, que não se apresentam, evidentemente, de uma maneira uniforme. A busca de soluções novas é um elemento que urge ter em conta.

C — *A influência da automação sobre a concepção e o funcionamento da administração*

Esta influência pode ser razoavelmente apreciada nos quatro seguintes planos:

- de concepção da administração;
- de eficácia da administração;
- do fator humano; e
- das repercussões gerais.

No plano da concepção, a administração tende a se tornar uma estrutura de funcionamento menos burocrático e mais centralizado. Daí resulta que os aspectos não jurídicos das ciências administrativas parecem apresentar as mais fabulosas perspectivas futuras. Já não é possível deixar de admitir que as possibilidades de automação reforçarão o caráter técnico dos serviços públicos em uma parte considerável de sua gestão. Na prática, mister se faz prever o aparecimento, nas funções públicas, de um crescente número de técnicos que, em razão de uma estrutura específica de espírito, são de molde a exercer uma certa influência sobre o melhor aproveitamento e um «entrosamento» entre disciplinas até aqui senão opostas, pelo menos, essencialmente distintas. Esta consequência pode abrir aos estudos administrativos perspectivas e possibilidades sobre as quais seria inútil e prematuro insistir.

b) *no plano da eficiência técnica*, a administração passará a dispor de um instrumento de possibilidades praticamente ilimitadas. A antiga concepção segundo a qual uma administração não tende senão à simples manutenção e continuidade de seus serviços, parece já ultrapassada pela tendência de submeter a administração, em certas de suas atividades, a uma estimativa de produtividade. Em consequência, surgem novas possibilidades para a reforma administrativa tantas vezes tratada, inúmeras vezes aguardada, mas sempre diferida e postergada. Esta é uma constatação básica que foi posta em relêvo durante o Inquérito empreendido. Não se deve, todavia, superestimar ou subestimar essa observação. A experiência mostra que em matéria de administração as conclusões mais lógicas são, muitas vezes, batidas e anuladas, na prática, por elementos dificilmente redutíveis, os quais são, quase sempre, os fatores responsáveis pelos fracassos das reformas administrativas. Assim, a mais legítima esperança oriunda da automação funda-se na transformação do «espírito» das administrações liberadas dos entraves que lhes condicionavam o funcionamento; essa esperança é mais importante do que a simples fé nos resultados de uma verdadeira revolução técnica.

Diga-se de passagem que esta revolução técnica pode fazer nascer, mais cedo do que se poderia presumir, a transformação unânimemente esperada, uma nova «mentalidade» superior à própria automação.

No *plano do fator humano* encontra-se a pedra de toque de todo o sistema. Há uma tendência em se exagerarem os efeitos secundários, nefastos, da automação. De boa fé, acreditou-se que a noção de automação (isto é, da exatidão e velocidade) acompanhava a de desemprego, chômage, e de redução de efetivos.

Embora tal não ocorra de uma maneira absoluta, é preciso, contudo, admitir que a automação exigirá um certo número de reformas no nível do pessoal. Essas reformas nem sempre convergem exclusivamente para um desejo de eficiência, objetivo por vezes colimado com a exclusão de toda consideração humana ou social.

Haja vista o exemplo do estafante trabalho do pessoal incumbido do funcionamento de certas máquinas contábeis, calculadoras ou tabuladoras. O recrutamento desse pessoal tornou-se muito difícil, em certos países. A supressão, pela automação, de empregos desse tipo, — vale insistir, duríssimos, — não é desejável somente do ponto de vista social; ela pode se transformar em uma necessidade porquanto se torna cada vez mais difícil encontrar pessoas que queiram exercer tais funções. Evidentemente não se deve generalizar e concluir que toda fase de mecanização ocasionará tais problemas. O fato de que eles existem mostra, todavia, que seria talvez um pouco abusivo considerar o problema do pessoal apenas sob o ângulo exclusivo da redução em número. Esta redução, que é indiscutível e que é talvez, uma das vantagens da automação, não significa que o pessoal deva ser totalmente licenciado. Ao contrário, esse pessoal poderá ser readaptado a novos encargos ou tarefas, e tudo indica que a redução do pessoal não atinge efetivamente, senão percentagens razoáveis. Parece outrossim que o pessoal poderia ser utilizado, com vantagens, para outros trabalhos até então imperfeitamente efetuados, por ocasião de sua liberação das funções improdutivas, com o advento da automação.

O reemprego do pessoal não se limita apenas às novas necessidades criadas diretamente pela automação. O relatório de M. HATTERY acentua que a automação não provoca praticamente desemprego de vulto nos casos em que, simultaneamente se adotam programas rigorosos de planificação administrativa. Deve-se levar em conta, de uma maneira geral, que a automação se superpõe a uma organização de serviços já amplamente mecanizados, funcionando, portanto, com um pessoal relativamente limitado. Mesmo na eventualidade de uma passagem direta, sem transição, do trabalho manual à automação, uma experiência concreta assinalada pelo Relatório revela que somente 25% do pessoal teve de ser licenciado. Não se deve concluir desse fato, no entanto, que o número do pessoal dispensado jamais ultrapasse essa percentagem — limite (25%). Efetivamente, o reemprego do pessoal — que é o único meio de reabsorver os excedentes criados pela automação, — depende do gênero de trabalho dos agentes e também de suas aptidões funcionais a tal ponto que se torna difícil, nesse domínio, chegar a conclusões precisas. É, porém, evidente, que uma readaptação do pessoal é inevitável e que os agentes mais velhos se encontram em condições desfavoráveis em virtude de sua menor capacidade de adaptação às novas circunstâncias; não obstante, o pessoal excedente pode ser útilmente reempregado em outras modalidades de trabalho, ou em outras ocupações reveladas pela própria análise preliminar à implantação das técnicas de automação. Já se disse que a automação acarretaria a crescente introdução de técnicos nas funções públicas. No concernente ao seu recrutamento cumpre acentuar que não existe, ainda, nenhuma indicação concreta digna de menção. Sabe-se que será preciso recorrer a novas técnicas de seleção e de formação, mas o estágio das realizações práticas ainda não foi atingido nesse domínio. A Comissão do Serviço Civil, nos Estados Unidos, experimentou operar uma classificação das funções no domínio da automação. Essa tentativa permitiu formular cinco novos grupos de funções, o que representa, até certo ponto, um elemento interessante. No tocante à formação, as indicações oriundas da Inglaterra insistem em que o funcionamento das instalações eletrônicas, contrariamente à opinião generalizada, não exige especialistas cuja formação seria longa e dispendiosa. Citamos os exemplos anglo-americanos porque nesse dois países é que foram levadas ao máximo as conseqüências de uma automação já parcialmente realizada.

A programação, — juntamente com a análise, — é, contudo, a função primordial para o funcionamento eficaz de um conjunto eletrônico. Ela não exige uma formação acadêmica mas postula atitudes especiais e uma preparação prática. Um último ponto: o da incidência psicológica da automação nos serviços públicos. Apenas citamo-lo por se tratar de uma matéria assaz difícil, mas de incontestável importância e que deve ser objeto de estudos essencialmente práticos.

No plano das repercussões gerais, em sentido amplo, cumpre estabelecer uma distinção entre os trabalhos administrativos submetidos a regras e obrigações oriundas das leis e aqueles outros trabalhos que, por sua natureza, não lhes estão submetidos ou escapam a essas regras. No quadro das atuais circunstâncias, em face das realizações preliminares da automação, é mais do que evidente que a segunda categoria de trabalhos é manifestamente mais importante pelo número, do que a primeira.

Várias ocorrências e observações chamam a atenção em alguns Relatórios, para o fato de que a automação, embora implique, obrigatoriamente, uma racionalização do trabalho, pressupõe, ao mesmo tempo, uma modificação preliminar dos processos, em consequência das leis e regulamentos que os estabelecem.

A automatização está, pois, condicionada pela racionalização.

Em si mesmo tal fenômeno nada tem de extraordinário. Novos meios técnicos permitem considerar os problemas segundo concepções que não são evidentemente as mais adaptadas às que presidiram à redação e ao estabelecimento de regras quase sempre muito antigas e estratificadas pela tradição. Via de regra, a questão pode ser posta nos seguintes termos: ou bem os regulamentos, hábitos e processos são modificados e adaptados às novas condições e possibilidades da técnica, ou, poderá acontecer que a automação se torna infinitamente mais difícil, quicá impossível, nos domínios freqüentemente fechados até mesmo à mecanização; pelo menos no presente estágio da automação.

A tendência se manifesta no seio da administração, de exigir a libertação de numerosas tarefas ou funções improdutivas cuja manutenção não oferecia problemas quando os trabalhos administrativos eram manuais e burocráticos; a partir do momento em que esses mesmos trabalhos devam ser efetuados por instalações muito dispendiosas impõe-se a transformação.

Ainda é demasiado cedo para se apreciar com exatidão e em seu justo valor o alcance e a amplitude destas observações que não constituem senão um aspecto das condições, perspectivas e resultados da automação no âmbito dos serviços públicos.

3. O INQUÉRITO DO INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS. — ANÁLISE DOS RESULTADOS CONCRETOS.

Recapitularemos, neste tópico, de uma maneira extremamente sucinta, os principais resultados, em função das respostas ao Questionário elaborado pelo Instituto, reagrupados de acordo com os diversos itens nele tratados. Não se trata de uma revisão geral dos problemas práticos da automação, nem de uma análise exaustiva mas, simplesmente, de uma apreciação global das condições, resultados e perspectivas da automação à luz do referido Questionário.

A — Domínios da administração pública susceptíveis de automação

1. Muito embora a automação constitua, atualmente, nos domínios assaz variados da atividade administrativa, uma preocupação absorvente, do ponto de vista prático ela está sendo realizada apenas em um número limitado de casos. No estado atual da técnica as experiências de automação mencionadas nos Relatórios se relacionam — em sua quase totalidade. — nos casos em que se apresenta, «em um ciclo de execução», «um número elevado de operações de natureza semelhante a intervalos sucessivos».

2. A enumeração constante dos Relatórios dos vários países não é exaustiva. A automação tem sido aplicada de uma maneira relativamente

arbitrária, à falta de um critério qualquer permitindo o estabelecimento de uma ordem satisfatória de importância entre os elementos que a integram. Quanto às aplicações práticas, logo de saída foi afastada toda classificação por país, ou com relação ao material utilizado. Assim a apresentação podia ser realizada, seja por tipos de atividades — sem distinção dos serviços públicos interessados — seja, ao contrário, por setor administrativo (em sentido amplo), o que implica, inevitavelmente, repetições aparentes, apesar das diferenças que podem existir entre problemas à primeira vista semelhantes. É este ponto de vista que foi de preferência adotado mas não de uma maneira absoluta, certas atividades por muito parecidas sendo reagrupadas sob uma mesma rubrica. Destarte, a enumeração é mais indicativa do campo das possibilidades da automação. Foi igualmente com esta finalidade que se deixou de lado o estabelecimento de uma distinção de base entre as aplicações realizadas e as que se encontram em estudos.

Na enumeração dos principais casos as aplicações práticas da automação foram respectivamente simbolizadas pelas letras *R* e *E* (*ApR*) e (*ApE*) — isto é, aplicação Realizada e aplicação em Estudos. Ainda uma observação: o Relatório da Inglaterra, mesmo dando informações precisas sobre as experiências adquiridas em cerca de vinte casos de aplicação e de número quase idêntico de aplicações em andamento ou estudo, não indica, contudo, quais os problemas que foram abordados.

Ao contrário, o Relatório dos Estados Unidos apresenta, em detalhe, um número considerável de realizações ou de projetos que é impossível citar integralmente; somente foram considerados os casos mais típicos.

3. De acordo com o Inquérito, são susceptíveis de automação notadamente os seguintes domínios:

a) *Operações financeiras* — tomadas em uma acepção bastante ampla do termo sem que seja necessário indicar ou enumerar quais os serviços públicos interessados, nem o número de aplicações realizadas (*ApR*) ou em estudos (*ApE*).

Países — Bélgica (*ApR*); Estados Unidos (*ApR*); Finlândia (*E*); França (*R*); Irã (*R*); Japão (*R*); e Holanda (*R*).

Principais aplicações; — cálculo e liquidação de pagamentos, salários ou pensões; — manutenção em capital e juros de contas correntes, ou depósitos, assim como os registros ou controles que os afetam; — verificação e ajustamentos de cheques; — cálculos fiscais.

B) Administração das comunicações

1.º) correios, telégrafos e telefones.

Países — Austrália (*ApE*); Bélgica (*ApE*); Estados Unidos (*ApR*); França (*ApE*) e Holanda (*ApE*).

Principais aplicações: — impostos e taxas. «redevances» (percepção e controle); — pagamentos de pessoal — gestão dos estoques de material; — gestão dos serviços radioelétricos.

2.º) *Rêdes ferroviárias*.

Países — Bélgica (*ApE*); França (*ApE*); Itália (*ApR*).

Principais aplicações: — movimento do material rodante; — controle e gestão do transporte de mercadorias. (Este problema concerne, por exemplo, na Bélgica, 13.000 expedições diárias representando 4.000.000 de operações anuais e o estabelecimento de 3.000 faturas por dia).

3º) *Aviação civil.*

Países: — Estados Unidos (ApR) e França (ApE).

Principais aplicações: — movimento dos aparelhos em vôo; — centralização das reservas; — gestão e controle dos estoques, peças sobressalentes e material.

c) *Administração Militar.*

Países: — Estados Unidos (ApR); França (ApR) e (ApE); e Holanda (ApE).

Principais aplicações: — cálculo e liquidação de soldos; — gestão e controle dos estoques; — gestão e controle de peças sobressalentes e de substituição.

d) *Administração financeira.*

1º) *Contribuições Diretas.*

Países: — Bélgica (ApE) e Porto Rico (ApE).

Principais aplicações: — cálculo e controle anual em matéria de contribuições financeiras; — Imposto sobre a Renda.

2º) *Tesouraria, Dívida Pública e Pensões.*

Países: — Bélgica (ApE); Estados Unidos (ApR); França (ApE); Japão (ApR); Holanda (ApE) e Porto Rico (ApE).

Principais aplicações: — cálculo e pagamento de salários, indenizações, pensões ou alocações; — controle das contas e operações de contabilidade pública; — dívida pública; — pensões civis, militares ou de guerra (modificações indexadas ou perequações barêmicas).

3. *Cadastro.*

País: — Bélgica (ApE).

Principais aplicações: — atualização anual dos documentos cadastrais (elaboração de dossiês de mutações, verificação, transcrição das mutações e verificações, confecção de livros diários; — trabalhos diários de rotina (entrega de sumários); — trabalhos periódicos (renovação das matrizes); — trabalhos excepcionais (mise-en-application da perequação cadastral).

e) *Administração Agrícola.*

Países: — Estados Unidos (ApR e ApE) — (Commodity Stabilization Service).

Principais aplicações: — inventários e contabilidades (cereais e algodão); — vigilância e fiscalização dos estoques.

f) *Seguros Nacionalizados.*

País: — França (ApR e ApE).

Principais aplicações: — quittance à terme; — estatística; — tarifação; — cálculos atuariais; — gestão.

g) *Diversos:*

— Tratamento das Estatísticas: Austrália (ApR); Estados Unidos (ApR); França (ApR); Israel (ApR); Iugoslávia (ApR).

— Pesquisas Operacionais: Estados Unidos (R).

— Recenseamento: — Israel (R).

— Pesquisas Científicas: Estados Unidos (R); França (E).

— Estado Civil e Serviços de Identificação: Itália (R).

— Meteorologia: — Estados Unidos (R) — (Estabelecimento de cartas, mapas e conservação de dados anteriores).

B — Número de operações por assunto e número de operações anuais

É difícil situar o número-limite dos casos tratados por ano, abaixo do qual a automação parece deixar de ser mais produtiva. O Inquérito mostra que o número mínimo dos casos tratados anualmente é da ordem de 400.000 e o máximo de 450.000.000. O número de operações próprias e adequadas a cada caso varia entre 3 e 24.

Admitem os relatores, em geral, que é mais econômico possuir um conjunto eletrônico de uma grande envergadura do que vários conjuntos de menor capacidade.

Surge, então, um problema de centralização tendo em vista que sempre é possível instalar um conjunto eletrônico para vários serviços, departamentos ou ministérios. Os «teleprinters» permitirão uma centralização mais avançada em razão de suas possibilidades de impressão à distância de resultados obtidos em instalações importantes e centralizadas. Contudo, esta centralização talvez tecnicamente desejável e certamente exequível, se choca, por vezes, com perigos e dificuldades durante as aplicações práticas.

C — Execução anterior das tarefas (manuais ou mecânicas) e efeitos da automação. Experiências típicas na Bélgica, nos Estados Unidos e na Holanda

1. Salvo exceção, a automação jamais se realizou mediante passagem direta do nível do trabalho manual à instalação de um conjunto eletrônico. A automação, regra geral, representa a última etapa de uma mecanização muito adiantada nos serviços, mecanização à qual ela se superpõe, completa ou substitui. Isto não deve fazer perder de vista que a automação, graças às suas possibilidades inerentes, poderá atingir domínios nos quais a mecanização era praticamente irrealizável ou pouco produtiva. Com o avanço da automação em setores até há pouco tempo refratários à própria mecanização, crescem as possibilidades de transformação e produtividade.

2 — As transformações ou mudanças — geralmente diminuição — do equipamento em seguida à instalação de um conjunto eletrônico são sensi-

veis. Para ilustrar êsse fato merecem ser citados alguns casos específicos apurados pelo Inquérito :

a) *Bélgica*: (Ferrovias)

— a tarefa anteriormente à automação era executada por:

20 perfuradoras; 17 verificadoras; 15 separadoras; 2 calculadoras; 10 tabuladoras; 6 intercaladoras; 6 reprodutoras; 2 interpretadoras; 6 perfuradoras de recapitulação.

— a tarefa se executa no momento por meio do seguinte equipamento:

1 ordenador de potência média; 2 perfuradoras conectadas; 1 tabuladora conectada.

b) Estados Unidos: (pagamentos e ajustamentos de cheques)

— a tarefa era anteriormente executada por:

30 perfuradoras; 10 verificadoras; 120 selecionadoras; 125 tabuladoras. 6 calculadoras.

— a tarefa está sendo executada por meio do seguinte equipamento:

1 «705» Modelo II System (IBM)

c) Holanda: (Pagamentos, verificações, controles)

— a tarefa era anteriormente executada por:

8 perfuradoras; 5 perfuradoras-controladoras; 5 selecionadoras; 3 calculadoras; 1 perfuradora de recapitulações; 4 tabuladoras; 1 calculadora elétrica.

— a tarefa está sendo executada por meio do seguinte equipamento:

1 IBM 650.

4. ESTUDO PRELIMINAR — INTERVENÇÃO DE COMITÊS ESPECIAIS

A — Concepção e Composição

Os estudos preliminares à implantação da automação são efetuados, conduzidos ou coordenados, regra geral, por Comitês Especiais. (A composição desses Comitês não corresponde, em princípio, a nenhuma regra fixa e é tributária das circunstâncias; ela mereceria, por si só, um estudo especial principalmente no concernente aos Comitês Técnicos). Pode-se levar a efeito quanto aos Comitês Especiais uma dupla distinção;

1) Os Comitês que trabalham no plano da política geral a seguir, em matéria de automação.

A concepção que preside à instituição dos Comitês desse tipo é extremamente variada. Citaremos, a título de exemplo, a criação, em 1955, no Canadá, de um «Comitê Interministerial para a Eletrônica». Êsse Comitê (composto de um Presidente e de dez funcionários superiores representando cada um o seu Ministério ou Departamento) tem por finalidade assegurar a

coordenação do estudo dos problemas da automação na administração federal. Ele estuda o desenvolvimento da automação nos serviços públicos e examina as solicitações provenientes dos diversos Ministérios ou Setores em face da instalação de conjuntos eletrônicos.

Os Relatórios franceses e italianos, de seu lado, examinam o problema num plano mais vasto. Eles consideram, segundo a feliz expressão dos relatores franceses, que «preconizar e executar uma política de automação na administração pública é uma operação que somente poderá ser resolvida de cima para baixo, pelas Autoridades superiores. A transformação das estruturas, dos métodos e dos processos, assim como as adaptações legislativas e regulamentares necessárias, exigem uma autoridade que pode ultrapassar até mesmo o quadro ministerial: é, pois, o próprio Governo que deve tomar a decisão — e é o Presidente do Conselho — ou o seu Delegado — quem lhe garante a execução. O Parlamento, em virtude das modificações legislativas e das incidências orçamentárias correspondentes, está estreitamente associado à operação».

Se bem que esta concepção não se apóie, por enquanto, em nenhuma realização prática, ela traduz uma incontestável necessidade a partir do momento em que a automação atinge um desenvolvimento mais importante do que atualmente. Ela permite igualmente dar ênfase ao aspecto financeiro dos programas de automação. A instalação de conjuntos eletrônicos, que se justifica tecnicamente, acarreta, porém, despesas assaz importantes; há toda conveniência em que este elemento seja comparado com as vantagens que se espera obter da automação. Reunidas todas as condições técnicas preliminares, impõe-se, então, resolver os problemas da oportunidade com relação aos investimentos a realizar. Obviamente, tais problemas somente serão resolvidos de cima, pela cúpula (um órgão de nível superior, eventualmente um Comitê Especial). Deve-se observar que o Comitê Interministerial canadense parece bem desempenhar uma função desse gênero. À medida que a automação se estender e progredir, os fatos verificarão sem dúvida as vantagens de semelhante método, além das formas institucionais adotadas.

2) Os comitês que agem no nível da apreciação técnica — Os comitês deste tipo se atribuem como encargo primordial o exame das questões de natureza técnica e prática decorrentes de um programa de implantação eletrônica em um serviço, departamento ou ministério. No Canadá, como desdobramento do Comitê Interministerial já mencionado, foi instituído um Comitê deste gênero no âmbito dos serviços O & M (Organização e Métodos) da Civil Service Commission.

Na Inglaterra as pesquisas técnicas preliminares são conduzidas pelos referidos serviços de Organização e Métodos (O & M), Ministério interessado ou, na ausência destes, pela Divisão de Organização e Métodos (O & M) do Tesouro (H. M. Treasury).

Para a Bélgica, no tocante ao Ministério das Finanças, foi constituído um Grupo de Estudos (constituído de Delegados dos contribuintes, do cadastro, das pensões, do Tesouro, e dos serviços de O & M — Organização e Métodos — do Secretariado Geral).

Poder-se-iam multiplicar os exemplos de um tal método de ação. Comitês *ad-hoc* não intervêm senão excepcionalmente. Entre as respostas recebidas

podem-se citar pois casos nos quais as pesquisas preliminares foram conduzidas sem o recurso a tais Comitês e, ao que parece, exclusivamente pelos técnicos da firma fornecedora dos equipamentos e aparelhos. Esse processo não parece ter sido admitido senão quando a instalação de um conjunto eletrônico não implicava em nenhuma reforma de estrutura ou modificações importantes dos métodos de trabalho, as tarefas a executar sendo, além disso, limitadas e bastante simples.

B — Modos de ação

Consideraremos apenas o trabalho dos *Comitês Técnicos*. Caso típico é o do Canadá onde, como se sabe, os estudos técnicos preliminares são confiados, da mesma maneira como na Inglaterra, aos serviços de Organização e Métodos (O & M). Na Inglaterra estes Comitês, a fim de bem se desincumbirem dos respectivos encargos, criaram um «Comitê de Eletrônica» composto de quatro funcionários de seus serviços, dos quais dois engenheiros especializados em eletrônica. O mencionado Comitê efetuou pesquisas em onze departamentos centrais dos principais ministérios tendo em vista a implantação da automação nos referidos Ministérios. Somente em quatro casos é que o Comitê admitiu que a administração pudesse recorrer à automação; nos outros casos a reforma dos métodos de trabalho ou das estruturas, deveria, aos olhos do Comitê, permitir realizar o trabalho com a mesma eficiência que a desejada, sem automação. No máximo, em certas eventualidades, considerou-se a possibilidade de alugar instalações, inclusive de firmas privadas.

2 — A missão dos Comitês consiste simultaneamente em provocar — direta ou indiretamente — os melhoramentos necessários ao funcionamento dos serviços; não se negligencia, de forma alguma, tudo quanto possa contribuir para a obtenção dêsse fim.

A êste respeito é interessante assinalar que na Bélgica, o Grupo de Estudos do Ministério das Finanças — que não é exclusivamente constituído de especialistas em automação — seguiu, durante três semanas, cursos de formação elementar na utilização de equipamentos eletrônicos. Parece oportuno resumir as conclusões que se impuseram unânimemente em consequência e como resultado dêsses cursos:

I — A velocidade e a eficiência do trabalho dependem das possibilidades dos aparelhos e do equipamento mas, igualmente e sobretudo, da exploração dessas possibilidades por uma cuidadosa programação.

II — A programação deve examinar, passo a passo, todos os fatores e minúcias que podem intervir nos trabalhos. A mais insignificante operação, esquecida ou mal anotada, na análise, conduz a resultados falsos. Esta detalhada análise das operações administrativas é indispensável, qualquer que seja a solução eletrônica eventual.

III — Cada detalhe deve ser examinado com atenção a fim de ser determinada sua razão de ser. Estas análises devem permitir simplificar, rearranjar, reagrupar, ou combinar cada detalhe cuja necessidade se impõe para que se possa chegar a um melhor andamento de trabalho, simples e lógico, compreendendo tudo o que fôr preciso e somente o que fôr preciso.

Observe-se que essas análises não podem ser conduzidas exclusivamente sob o ângulo do rendimento, ou seja, do ponto de vista da pura produtividade; elas também devem levar em conta certos imperativos de ordem jurídica, ou simplesmente legislativa, que condicionam o trabalho. Alguns Relatórios demonstram nitidamente que a solução dos problemas técnicos é complicada — senão entravada — pela existência de regras ou de processos legais inadaptados às necessidades da vida moderna.

3 — Sobre um plano mais geral, o método seguido na Inglaterra é um exemplo que poderia útilmente servir de modelo ou inspiração, porque a prática confirma sua adaptação às necessidades. No exemplo inglês se podem distinguir três etapas:

I — Determinação da Utilidade. Quando se Justifica a Utilização de Um Conjunto Eletrônico.

Durante essa fase empregam-se esforços para definir com precisão a extensão de seu campo de aplicação. A análise que deverá levar à decisão diz respeito igualmente à possibilidade de transformar a estrutura do departamento tendo em vista sua melhor adaptação ao trabalho colimado. No término dessa fase a decisão é tomada e, uma vez determinada a utilização, várias firmas são convidadas a submeterem os seus preços.

II — A Seleção e a Formação do Pessoal Necessário ao Funcionamento da Nova Estrutura Adotada.

A seleção se opera, em primeiro lugar, em todos os níveis, com relação aos antigos agentes susceptíveis de se adaptarem às novas tarefas e métodos de trabalho, mediante um período de formação. A seleção deve ser tanto mais ampla quanto ela se fundamenta em critérios novos, pondo em relevo, não preferentemente as capacidades gerais dos candidatos, senão, também, suas aptidões especiais sobretudo para a função da programação. Apenas subsidiariamente e na ausência de outras soluções é que se recorre a contribuições do exterior. Os fatos confirmam este ponto de vista quando se considera que o pessoal pode igualmente ser reempregado ou utilizado em outras tarefas até então relativamente negligenciadas, ou em funções novas, sem relação com a automação.

III — *A reorganização dos métodos de trabalho*

Essa reorganização se efetua preliminar e progressivamente à instalação definitiva das máquinas na medida em que o trabalho precedente é substituído pela automação ou quando esta intervém. Cumpre observar que esta transição será evidentemente tanto mais delicada quanto a passagem de um sistema para outro fôr mais profunda. Deve ser considerada, em certos casos, a eventualidade de um trabalho paralelo e simultâneo, das suas instalações ou sistemas (o antigo e novo) durante um certo período.

5. ESTUDO PRELIMINAR — DURAÇÃO

As respostas indicam que os estudos preliminares duram de 1 a 4 anos; todavia, de uma maneira geral, pode-se admitir uma medida de cêrca de três (3) anos. A amplitude e duração destes estudos são uma função

de sua complexidade como, também, do grau de iniciação prévia dos funcionários dos serviços interessados nas possibilidades e técnicas da automação. A experiência parece, com efeito, ter provado que o estudo não pode ser efetuado com sucesso senão por um conjunto de pessoas entre as quais as competências na matéria própria do serviço, e as competências no domínio da automação, desempenham papel igualmente importante. Esta duração se justifica pela extrema prudência que é preciso fazer prova e pela minúcia das análises preliminares. Isto sem contar que a instalação de um conjunto eletrônico inspira tanto as reformas dos métodos de trabalho como as de estruturas. Os inconvenientes da relativa amplitude e demora dos estudos preliminares são largamente compensados pela certeza de que a automação somente atingirá a plenitude dos seus objetivos nos casos em que sua implantação haja sido excepcional e cuidadosamente preparada.

Ainda não é possível deduzir os elementos de um *processo-tipo* suscetível de evitar as excessivas demoras no exame, embora eliminando, por completo, as possibilidades de erro. Cada caso se apresenta, via de regra, com características peculiares, sendo, pois, mais ou menos específico.

As indicações já formuladas esclarecem a conveniência de levar em conta o *período de transição* que se segue à instalação definitiva, de duração variável e que se não considerou na estimativa da duração dos estudos preliminares. Cumpre, outrossim, ajuntar às demoras indicadas não somente este período de transição, como, também, um certo lapso de tempo para uma adaptação definitiva às novas técnicas.

6. ESTUDO PRELIMINAR. EVENTUALIDADE DE UMA REORGANIZAÇÃO IMPORTANTE DOS SERVIÇOS

A ser considerada como inevitável esta reorganização, miter se faz distinguir entre a *simples reorganização dos métodos de trabalho* e uma reorganização mais vasta, atingindo os *processos e as estruturas*. Enquanto que a primeira sempre está presente, a segunda apenas aparece em determinadas circunstâncias, sendo o seu alcance sumamente variável. Note-se, porém, como princípio, quanto mais mecanizada tenha sido a organização no precedente estágio, tanto menos extensas serão as reformas decorrentes da automação. (Poderão ocorrer exceções, naturalmente)

No Irã, por exemplo, a reorganização posterior a uma implantação de automação abrangeu exclusivamente a simplificação do trabalho, pela fusão de várias operações em uma só, nenhuma reforma de estruturas havendo sido empreendida.

No Japão, pelo contrário, a automação teve por efeito permitir uma reorganização no escalão horizontal por uma centralização sendo suprimidos os serviços periféricos. Os exemplos que se poderiam tirar das experiências e dos estudos americanos, franceses, ou holandeses, mostrariam, igualmente, que segundo a natureza dos serviços ou do trabalho a automatizar, as reformas são, ora de estrutura, ora de métodos, ora simultâneas.

A *priori*, torna-se difícil determinar em que casos haverá reforma em um ou outro dos mencionados domínios. Considerando-se apenas as *refor-*

mas importantes é evidente que têm prioridade as reformas de estruturas. A própria noção de «reforma de estruturas» não deve ser tomada exclusivamente como incidindo sobre a organização dos serviços; ela pode se referir às reformas necessárias nos planos legislativo e regulamentar.

Os estudos de automação fazem sobressair, com frequência, certas incoerências da legislação, às vêzes muito antigas, ocasionadoras de formalismos inúteis que entravam o trabalho administrativo. Pode acontecer que uma reforma legislativa seja indispensável ao êxito da automação. É uma tal evidência que, em medida não negligenciável, justifica a distinção que efetuamos entre as missões entregues aos Comitês encarregados da direção ou da coordenação dos estudos prévios.

Do ponto de vista dos fatos, vários Relatórios — quer nacionais, quer referentes a uma determinada aplicação — insistem acerca da extensão ou amplitude a dar ao conceito «reforma de estruturas». Em consequência, desnecessário se torna dissimular as dificuldades daí resultantes e que se acrescentam às de ordem humana ou psicológica.

7. CONSULTA ÀS DIVERSAS FIRMAS FORNECEDORAS DOS EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS

Parece incontestável que o princípio de uma vasta utilização dos apelos e ofertas é sempre respeitado. Tal atitude é indispensável e deve muitas vêzes extravasar os limites dos produtores nacionais. Podem os pedidos ou oferecimentos serem feitos ao exterior. O recurso a êste processo permite determinar com certeza qual é o equipamento que apresenta as melhores «equipamento-padrão» as máquinas necessárias à execução dos trabalhos a precioso concurso dos técnicos das firmas interessadas. A matéria apresenta tanto maior importância, quanto é certo nem sempre ser possível encontrar no «equipamento-padrão» as máquinas necessárias à execução dos trabalhos a automatizar. Adaptações por vêzes se revelam indispensáveis e a cooperação de várias firmas, ou de uma dentre elas, é extremamente útil. Cumpre assinalar que certas operações são de tal forma específicas que é necessário fazer construir novas máquinas para realizá-las de uma maneira prática. O caso das «comptes-chèques postaux», na Bélgica, demonstra-o nitidamente. Antes de chegar a uma tal decisão, claro que vale a pena passar em revista todos os equipamentos existentes no mundo.

8. UTILIZAÇÃO DAS MÁQUINAS

1 — Sobre êste ponto as respostas são muito variadas e urge adotar uma classificação.

a) A Utilização (excepcional ou regular) de um Conjunto Exterior ao Serviço.

(Mesmo que êste conjunto esteja em funcionamento em um outro serviço ou departamento, em uma firma privada ou, como em caso aliás excepcional, no estrangeiro, em vista da realização de um trabalho corrente.) No plano prático, somente a utilização de um conjunto de um outro serviço ou departamento requererá a atenção. Não sendo excepcional ela apresenta

múltiplos problemas estreitamente ligados à eventualidade de uma centralização da execução de certas operações. Esta centralização parece desejável quando se considera, de um lado, que uma grande instalação é mais vantajosa (produtiva) que duas médias, e, por outro, que as operações a efetuar nem sempre justificam a «utilização-ótima» de uma instalação própria.

Na realidade, porém, — e se não se tratar de uma utilização excepcional — esta centralização se choca contra a dificuldade de estabelecer um plano racional de trabalho que seja efetivamente respeitado. A ordem de execução das operações pode dar lugar a controvérsias entre dois ou mais serviços interessados e se esta dificuldade está ausente o programa sempre pode ser tumultuado pela obrigação de empreender trabalhos prioritários. Podem resultar, então, perdas de tempo e desordem nos serviços a menos que a instalação centralizada não disponha de uma capacidade de trabalho que não é senão parcialmente utilizável.

A utilização de uma instalação central, ou externa, nem sempre apresenta tais inconvenientes, mas parece que, no momento, procura-se apelar para o emprêgo da instalação própria que, em numerosos casos, se impõe como a melhor solução. Afigura-se, de fato, difícil e freqüentemente dispendioso, alugar perpétuamente um equipamento no exterior, ou utilizar o equipamento de um outro serviço, salvo em circunstâncias especiais.

Se a centralização é teoricamente sedutora — e quiçá realizável mediante uma perfeita organização do plano de trabalho — ela se choca, em verdade, com dificuldades práticas que, em virtude de sua importância, não podem ser negligenciadas. Algumas questões incidentais levantadas em um Relatório francês, são de molde a esclarecer problemas que, na eventualidade de uma automação mais «centralizada e desenvolvida» adquirirão, sem dúvida, grande importância. As questões podem ser formuladas da seguinte maneira: que medidas são tomadas a fim de atender aos inconvenientes de um desfalecimento (*défaillance*) nos serviços de manutenção e reparos? (assegurados, em princípio, pela firma vendedora). Quais as providências na hipótese da ocorrência de tumultos sociais (greves do pessoal vinculado aos serviços de manutenção), ou de uma interrupção das comunicações entre o país de origem (quando o referido conjunto não é construído no país que o utiliza) em seguida a uma crise internacional qualquer? O que poderia ocorrer se essa crise provocasse uma falta de peças sobressalentes?

Embora tais problemas ainda não se apresentem de uma maneira sensível, é fora de dúvida que nêles se contêm possibilidades enormemente importantes; a simples apresentação de tais problemas basta para mostrar até que ponto são levados os raciocínios teóricos.

Abstração feita de influências oriundas da crise internacional — a qual deve ser encarada como uma exceção — a paralisação eventual do funcionamento de uma instalação (em consequência de uma greve do pessoal encarregado da manutenção e dos consertos) não pode ser — no plano teórico — negligenciada. Ou subestimada.

De uma maneira muito geral afigura-se que o desenvolvimento da automação nos serviços públicos postula, do mesmo passo, uma libertação de certas dependências ou subordinações externas. Desde que a necessidade se manifesta, a administração talvez tenha interesse em dispor, em seu seio,

de técnicos capazes de assegurar a continuidade do serviço, quaisquer que sejam as circunstâncias, ou de tomar tôdas as precauções para tal fim. Citamos expressamente tais problemas a fim de ilustrar a multiplicidade de aspectos que urge levar em conta quando se fala de automação. E um desses aspectos é, precisamente, a dependência do exterior.

b) Utilização de Uma Instalação Exterior para Verificação dos Resultados dos Estudos Preliminares.

1 — Neste caso os problemas diferem pois que ela é temporária: — a utilização aparece como muito oportuna, principalmente quando se trata de assegurar a concordância das conclusões teóricas dos estudos com os resultados práticos obtidos pelo equipamento proposto por uma firma; ou de verificar certas possibilidades de utilização.

2 — De uma maneira conexa pode-se, ainda, lembrar duas questões: a) a utilização interna de uma instalação experimental durante um período mais ou menos longo, — por aluguel, por exemplo — com o objetivo de perfeita «mise-au-point», em nível prático, de um projeto tendo ultrapassado o estágio dos estudos preliminares.

Trata-se de uma modalidade especial de verificação de dados teóricos, merecedora de atenção, no caso em que as soluções são complexas e exigem uma adaptação impossível sem que efetivamente seja posta em funcionamento uma instalação. (Este sistema é notadamente aplicado, em um caso preciso, na França; ele revela um rigoroso cuidado de exatidão e uma vontade de somente agir com plena certeza).

b) Utilização paralela ou simultânea, durante um certo tempo, da mecanização e da automação, quando esta última é chamada a substituir integralmente àquela. Verifica-se então uma duplicidade na execução de tôdas as operações; diga-se de passagem que tal sistema aplica-se apenas em caso de necessidade e durante um período de transição. Ele apresenta vantagens e também inconvenientes mas pode se impor como inelutável. A título de exemplo, assinalemos que os «comptes-chèques postaux» belgas, a vista das circunstâncias especiais, optaram por uma solução comportando (a) o funcionamento durante cerca de quatro meses, de um *equipamento piloto* (visível na Exposição de Bruxelas — Palácio das Telecomunicações) e (b) o funcionamento paralelo, durante 6 meses, (no seio dos próprios «comptes-chèques») do antigo sistema mecanográfico.

9. CONCLUSÕES

1. Não se poderia concluir melhor esta síntese das respostas recebidas do que reconhecendo quanto, de uma maneira geral, admite-se a próxima introdução da automação nos serviços públicos. Considerada por muitos, há apenas alguns anos, como uma utopia, e por outros como uma simples etapa no processo da mecanização, a automação aparece hoje como um elemento novo — quase revolucionário — cuja força de penetração é tal que os Estados modernos dela já não mais poderão se afastar ou privar, durante muito tempo. A automação é uma realidade concreta que não se pode mais dispensar. As autoridades responsáveis esperam, cada vez mais, encontrar na automação o meio atualmente melhor adaptado para resolver uma parte

das dificuldades inerentes à gestão de seus serviços. O quadro abaixo, baseado nas indicações recebidas relativamente à cerca de 150 casos, dá uma preciosa informação quanto às razões que motivaram, pela ordem, o emprêgo crescente da automação.

ALGUNS MOTIVOS DETERMINANTES DO EMPRÊGO DA AUTOMAÇÃO

1. Aceleração das operações	16,55%
2. Supressão dos trabalhos de rotina	15,17%
3. Diminuição dos preços de custo	13,79%
4. Informações suplementares	11,79%
5. Aumento das possibilidades de ação	11,03%
6. Melhoria dos controles internos	9,37%
7. Acréscimo de segurança	8,96%
8. Falta de mão-de-obra; desejo de liberar uma mão-de-obra qualificada; humanização do trabalho	7,14%
9. Experiência adquirida ou a adquirir	6,20%
	100,00%

Este levantamento dispensa maiores comentários a não ser para assinalar que as numerosas razões citadas são, via de regra, concomitantes. Elas dão ênfase às considerações práticas que traduzem um manifesto desejo de melhorar e de facilitar o trabalho administrativo. O elemento humano intervém, por igual modo, confirmando-se, destarte, a tendência geral de humanizar o trabalho em tôda a medida do possível; de acudir à falta de pessoal qualificado (ou porque seja de qualidade medíocre ou porque seu recrutamento se apresenta difícil); ou ainda de reempregar em outras tarefas uma mão-de-obra especializada tornada disponível pelo advento da automação. Nenhum fator se destaca nitidamente do conjunto: todos intervêm sempre, — uns mais, outros menos, — em cada caso.

2. Quanto ao programa futuro quase tôdas as respostas recebidas pelo Instituto insistem no interesse, e conveniência, de ser a automação mantida na Ordem do Dia das futuras reuniões da Entidade. Supere-se a necessidade do Instituto reforçar suas atividades quanto à automação, tanto no plano da informação quanto no da pesquisa terminológica. A este respeito o Inquérito pôs em evidência dos outros elementos que apresentam um interesse capital do ponto de vista dos futuros trabalhos do Instituto Internacional de Ciências Administrativas: — o *primeiro* é o número relativamente reduzido das aplicações integralmente realizadas, na hora atual, correlacionadas com o número pouco elevado dos projetos em vias de estudo ou de execução concreto; — o *segundo*, é a complexidade de cada problema e de sua respectiva solução; complexidade que torna particularmente difícil o estudo, e bastante árduo o confronto com as realizações estrangeiras.

Se o primeiro elemento favorece as permutas, o intercâmbio de publicações e de documentação, — o segundo, pelo contrário, realça-lhes as dificuldades ocorrentes sempre que se pretende penetrar nos detalhes da aplicação. No vasto campo da automação cada caso deve, com efeito, ser considerado como parte de um todo; cada solução adotada depende de um con-

curso de circunstâncias e obrigações que dificilmente se podem descrever nos limites de um sucinto Relatório. Além do mais, a compreensão das soluções pressupõe o exato conhecimento, não apenas das possibilidades técnicas dos equipamentos como também da legislação, da regulamentação e dos processos aplicáveis aos casos em apreço.

Uma das tarefas da Mesa Redonda de Liège constitui em proporcionar aos dirigentes do Instituto indicações acêrca dos meios a serem utilizados, tanto pelas seções nacionais, como pelos Comitês e Serviços permanentes, a fim de permitir ao Instituto Internacional de Ciências Administrativas bem desempenhar o seu papel em um domínio cuja importância para os serviços públicos avulta cada vez mais.

II — SEGUNDA PARTE

Mesa redonda de Liège e os problemas da automação na Administração Pública

1. OS RELATÓRIOS STARREVELD E HATTERY

A primeira sessão de trabalho dedicada aos problemas da automação no âmbito da administração pública, em Liège, teve lugar no dia 28 de junho de 1958, sábado, e foi dedicada a uma exposição introdutória, de natureza técnica, formulada pelo Delegado da Holanda M. STARREVELD.

A discussão geral dos problemas da automação prosseguiu na sessão de 30 de junho, segunda feira. Incumbiu-se da exposição preliminar o Delegado dos Estados Unidos, MR. LOWELL HATTERY. O representante norte-americano à Mesa Redonda de Liège, MR. LOWELL HATTERY, deu ênfase, em sua exposição, aos três seguintes aspectos em tórno dos quais se travaram os principais debates de Liège:

A — O problema do pessoal eventualmente substituído pela introdução dos conjuntos eletrônicos nos serviços públicos

Trata-se de um problema essencial. De resto, a principal preocupação dos responsáveis pela introdução da automação, nos Estados Unidos, tem sido a de averiguar qual a redução de pessoal que a automação forçosamente acarretaria. Justifica-se plenamente tal preocupação quando se compara a quantidade de trabalho que pode ser realizado por um conjunto eletrônico com idêntica quantidade levada a efeito pelos trabalhadores manuais. Impõe-se, portanto, saber até que ponto surgem os perigos de «chômage» e quais as proporções do presumido desemprego decorrente da implantação das técnicas da automação.

A experiência americana, apesar de ser ainda limitada, mostra que não se deve temer o desemprego mencionado; como decorrência da introdução de conjuntos eletrônicos a experiência americana permite afirmar que tais perigos são de pouca monta. Esta afirmação se apoia nas seguintes razões: I — Uma planificação preliminar da instalação se efetua tendo em vista, não sòmente os aspectos técnicos da automação, como, também, as questões de pessoal. Esta planificação é tanto mais exequível quanto é certo que decorre um período de tempo relativamente longo, entre o momento em

que se toma a decisão de realizar as instalações e o da implantação definitiva. Do ponto de vista de pessoal, a planificação permite a reutilização ou a reclassificação do pessoal normalmente empregado antes do recurso à automação. A experiência demonstra que nunca faltam tarefas que podem ser confiadas ao pessoal tornado disponível, mesmo quando as referidas tarefas estão direta ou indiretamente ligadas às necessidades da automação; II — Nos Estados Unidos a automação sucede geralmente, a um estágio de mecanização avançada dos serviços (quase sempre trabalho sobre cartões perfurados), ela ocorre e se superpõe à referida mecanização. Conforme os dados da experiência, é relativamente pequeno o número de pessoas necessárias para assegurar o funcionamento dos serviços nas hipóteses consideradas. Com efeito, o pessoal já familiarizado com a mecanização é preparado de maneira relativamente fácil para as novas funções decorrentes da automação; III — Acontece, freqüentemente, que um período de transição ou de funcionamento paralelo da mecanização e da automação permite proceder-se a uma útil reorganização das funções de pessoal de tal forma que os agentes têm o tempo de se adaptarem e de encontrar o seu novo lugar na organização; IV — A importância dos trabalhos de escritório cresce continuamente; a instalação da automação não pode eliminar esse fenômeno. Decorrerão cinco ou dez anos, no mínimo, antes que a real influência da automação se faça sentir sobre esta situação. Por conseguinte, ainda não se pode dizer que o problema encontrou uma solução definitiva. De qualquer forma, pode-se afirmar que a automação — no tocante à redução em pessoal — não provocará tão cedo as conseqüências previstas por alguns.

B) O problema do pessoal incumbido de assegurar o funcionamento das instalações eletrônicas

Toda implantação de uma nova técnica dá origem, necessariamente, a problemas de recrutamento do pessoal capaz de utilizar com eficiência os equipamentos e instalações recém-introduzidos. Quanto à automação ainda não se chegou a um acôrdo relativamente aos seguintes pontos: a) saber como selecionar o pessoal adequado à automação; b) quais as matérias nas quais cumpre especializá-lo.

Esta incerteza se deve à enorme dificuldade existente entre as necessidades de pessoal especializado no funcionamento dos conjuntos eletrônicos as relativas a todas as técnicas anteriores. Apesar destas dificuldades a Civil Service Commission fez esforços no sentido de classificar e definir as novas funções nascidas da automação. Os resultados obtidos levaram-na a agrupar as novas funções em cinco (5) categorias:

1 — «*Management Analyst*», cuja função é objeto de uma descrição pormenorizada, comporta essencialmente a «mise-ou-point» dessa delicada fase que é a programação, considerada esta, sobretudo, do ponto de vista da análise.

2 — «*Digital Computer Administrator*» cuja função consiste preponderantemente em supervisionar e gerir as atividades do conjunto eletrônico.

3 — «*Digital Computer Programming*» cuja missão é precisamente a de «programar» as máquinas.

4 — «*Digital Computer Systems Operations*», ou seja, o operador encarregado do funcionamento das máquinas.

5 — «*Peripheral Computer Equipment Operation*». A missão classificada sob esta rubrica consiste em assegurar o funcionamento de todo o equipamento periférico: perfuradoras, impressoras, etc...

Essas novas funções diferem radicalmente de tôdas as até agora conhecidas ou previstas. Por isso, impõe-se, forçosamente o trabalho de descobrir e executar novos métodos de seleção, preparo, formação e contrôle do pessoal convocado para desempenhá-las. O problema continua, por conseguinte, sendo objeto de contínuas pesquisas.

C) *Adaptação da organização Administrativa aos conjuntos eletrônicos*

Cumprе assinalar, neste campo, que a automação provoca — como não poderia deixar de ser — uma reforma dos métodos de trabalho e das estruturas. As modificações nos métodos vinculados, por exemplo, aos quadros de direção, podem ser resumida em 3 principais: I — os quadros superiores deverão conhecer os rudimentos de funcionamento das instalações eletrônicas a fim de poder adaptar-lhes as suas técnicas de trabalho. Tais conhecimentos não bastam naturalmente para transformá-los em especialistas mas em pessoas que estejam ao par das possibilidades e dos limites da automação; II — uma adaptação será igualmente necessária para que os funcionários de nível superior estejam em condições de saber se utilizar dos dados fornecidos pelo conjunto eletrônico, os quais se apresentam de maneira tôda especial; III — é preciso também que êsses funcionários se preparem para um contrôle racional e global dos dados fornecidos, assegurando-lhes uma contínua revisão notadamente quando se trata de um trabalho estatístico. Os estatísticos trabalhando na administração devem verificar em que medida seus métodos de trabalho e suas técnicas podem se adaptar à automação.

Ao concluir a sua exposição, MR. HATTERY insiste a respeito da conveniência da necessidade e da urgência da automação no âmbito dos serviços públicos. «A Semelhança do ouro — afirma o técnico norte-americano — «a automação deve ser apenas um instrumento a serviço do Homem e não o seu Senhor».

2. OS DEBATES À MARGEM DA EXPOSIÇÃO DE MR. LOWELL HATTERY

Pronunciamentos dos Delegados do Vietnam, França, Inglaterra, Índia, Bélgica, Egito, Holanda, Estados Unidos, Iugoslávia, Brasil e Itália.

Encerrada a exposição de MR. LOWELL HATTERY teve início a discussão geral relativa aos problemas da automação no âmbito da administração pública. No decorrer dos debates falaram os Delegados dos diversos países convocados à Mesa Redonda de Liège, destacando-se as intervenções formuladas pelos representantes dos seguintes países: M. M. Lyonel Wurmser, Henry Puget, Jean Milhaud, da França; Sir John Simpson e Mr. G. H. S. Jordan, da Inglaterra; M. M. Roger Leblanc e P. A. Schillings, da Bélgica; Mr. Herbert Emmerich, dos Estados Unidos; M. Gerritvan Poelge e M. M. R. Starreveld, da

Holanda; Mme. Seeta Parmanand e M. V. K. N. Menon, da Índia; M. Nikola Stjepanovic, da Iugoslávia; Dr. Luís Simões Lopes, do Brasil; Mr. Osman Khalil, do Egito; M. Cataldi, da Itália.

RESUMO GERAL DAS INTERVENÇÕES. SÍNTESE DA MESA REDONDA.

1. Um Delegado do Vietnam, cujo nome escapou ao presente resumo taquígráfico estima que, contrariamente à opinião dos que não estabelecem qualquer diferença entre mecanização e automação, é necessário fazer essa distinção: — durante o seu funcionamento a automação pode se corrigir a si própria e tratar os dados sem intervenção humana. Considerada a automação nos diversos domínios da atividade industrial, verifica-se sua importância toda especial para os países em fase de desenvolvimento que devem enfrentar uma dura concorrência estrangeira. No campo dos trabalhos de escritório — acentua o representante do Vietman — são inúmeros os setores e tarefas susceptíveis de automação. A implantação de conjuntos eletrônicos nas administrações públicas exigirá uma alta capacidade de adaptação, porque a automação susceptível — conforme o uso que dela se fizer — de ser ao mesmo tempo a melhor e a pior das coisas.

2. M. Lyonel WURMSER (França), Presidente da Sessão, adverte o orador e apela para os Senhores Delegados a fim de que limitem o objeto das discussões aos aspectos administrativos da automação, abstração feita de considerações sobre a automação em geral. Mesmo no limite dos aspectos administrativos é preciso fazer uma escolha porquanto tais aspectos são variadíssimos.

3. M. Henry PUGER (França) — falando não como técnico, mas como um prático, de há longa data, e com a experiência que possui — deseja pôr em relevo alguns perigos que a automação apresenta na administração pública. Estes perigos *devem* ser considerados antes mesmo da instalação dos conjuntos eletrônicos. São perigos de várias ordens: 1 — um risco do desperdício de dinheiro; 2 — um risco de má utilização dos efetivos, notadamente do pessoal tornado disponível pela introdução da automação; 3 — um risco de paralisia em consequência de interrupção no funcionamento dos conjuntos eletrônicos, por ausência do pessoal, pane ou sabotagem.

4. M. Lyonel WURMSER (França) — julga que as duas primeiras observações de M. H. PUGET são fundadas, mas, que tais riscos podem ser enfrentados por uma boa organização e um planejamento rigoroso. Reconhece, todavia, que o risco de paralisia consoante a definiu M. Henry PUGET existe no que concerne a eventualidade de um ato de sabotagem. A correção mediante um trabalho paralelo ou um outro método qualquer de emergência, far-se-ia sempre ao preço de um custo ainda mais alto.

5. Sir John SIMPSON (Inglaterra) — insiste sobre a necessidade de transformar a mentalidade tanto dos quadros dirigentes como dos executantes, a fim de prepará-los para a realização de um trabalho de acordo com métodos inteiramente diferentes do que eles conheceram durante uma atividade muitas vezes longa. Na opinião de Sir J. SIMPSON urge uma defesa contra a tendência em querer obter sempre mais dados estatísticos quando estes deveriam, ao contrário, serem reduzidos ao mínimo necessário.

6. Mme. SEETA PARMANAND (Índia), falando como sindicalista, examina o problema sob o ângulo dos mercados de emprego e trabalho e, interroga se tais questões devem ser examinadas pelo I.I.A.S. (International Institute of Administrative Sciences) ou por outras organizações mais especializadas. Depois de ter estudado o problema sob o ângulo sociológico e econômico, ela pensa que, de qualquer forma, no domínio do estado, como do capital privado, o pessoal deveria ser consultado antes de qualquer decisão tomada no sentido de introduzir a automação.

7. Mr. G. H. S. JORDAN (Inglaterra), partindo da experiência, dos dados e dos documentos de trabalho do I.I.A.S. constata que os principais benefícios da automação são adquiridos aonde anteriormente não havia uma mecanização muito avançada; verifica, em seguida, que a utilização de um mesmo equipamento para solução de problemas diferentes no seio do mesmo serviço ou entre diversos serviços dá origem a um importante problema de coordenação que anula, em parte, a economia que seria obtida mediante a aquisição de um equipamento importante no lugar de vários equipamentos médios. De uma maneira geral, observa-se que se a evolução administrativa atual tende para a descentralização, a automação, ao contrário, tende à criar as condições de uma nova centralização. E pergunta se as atividades tais como as desenvolvidas pelos serviços sociais, — não necessitarão sempre e cada vez mais de uma descentralização avançada. No tocante ao pessoal, Mr. JORDAN M. HATTERY, manifesta suas dúvidas quanto aos fundamentos da posição assumida pela Civil Service Commission norte-americana; Mr. JORDAN além disso acredita que a introdução da automação na administração britânica não será de natureza a criar, de imediato, problemas de pessoal. Os principais motivos em que se baseia Mr. JORDAN para emitir estas opiniões são: — o fato de que há falta, no momento, de empregados de certos encargos; a perspectiva de um aumento contínuo dos trabalhos de escritório, principalmente em matéria estatística. Ele assinala, além disso, que contrariamente ao método habitual de seleção baseada sobretudo em entrevistas, a seleção de pessoal destinado a se servir dos equipamentos eletrônicos e a se ocupar da programação faz-se atualmente, por meio de testes. Estes, porém, ainda não tiveram tempo suficiente para demonstrar o seu mérito.

8. Mr. Roger LEBLANC (Bélgica), tomando a palavra também como sindicalista, sublinha a importância da consulta sindical prévia à implantação da automação nos serviços públicos. Considerando que no setor privado, a automação, favorece e serve de base para toda modificação importante de estrutura, Mr. ROGER LEBLANC não vê motivo pelo qual não se faria o mesmo na administração pública. Poder-se-ia útilmente ampliar a participação sindical estendendo-a aos esforços tendentes a aumentar a produtividade nas administrações.

9. Mr. Osman KHALIL (Egito), se esforça para reconduzir a discussão ao seu objeto — a automação na administração pública — e não em outros domínios. E sugere a consideração dos três pontos seguintes, relativos à incidência da automação sobre a administração propriamente dita: 1) a automação provoca uma centralização contrária à tendência do século que é um século de descentralização; 2) as consequências financeiras da automação

e sua incidência sobre o Orçamento: isto é especialmente verdadeiro para os países sub-desenvolvidos nos quais se deve estabelecer uma estrita e rigorosa hierarquia de prioridade na utilização dos fundos públicos; 3) a influência da automação sobre a formação do pessoal. Poder-se-ia admitir uma formação diversa da formação em ciências administrativas e sociais?

10. Mr. Gerrit van POELJE (Holanda), partindo de sua experiência pessoal acha que não cabe mais perguntar se é, ou não, preciso, introduzir a automação nos serviços públicos. A automação é uma necessidade inevitável e far-se-á implantar, queiram ou não. Cumpre, portanto, examinar como introduzi-la com o mínimo de repercussões novas — tanto para a administração como para os homens que a servem.

11. Mr. Paul SCHILLINGS (Bélgica), dá início à 2ª parte da Sessão de trabalho solicitando que os debates se concentrem sobre as duas questões básicas por ele formuladas no sábado passado: 1º — como o Instituto deve continuar no futuro o estudo da automação? Esta pergunta se refere tanto à atividade dos serviços do I.I.C.A. (Instituto Internacional de Ciências Administrativas) como à das Seções Nacionais, Comitês Permanentes e Reuniões; — 2º — quais os problemas que urge estudar quanto ao fundo, problemas gerais ou específicos?

Um Delegado Alemão, nessa oportunidade, intervém para observar que a diferenciação entre a mecanização e a automação é acessória. O que interessa é saber quais são os serviços que ambas podem prestar a administração.

12. M. L. WURMSER (França), solicita que se proponham assuntos específicos para as próximas reuniões, em matéria de automação, e que se apresentem sugestões úteis ao prosseguimento dos trabalhos do Instituto.

13. M. HERBERT EMMERICH (Estados Unidos), esclarece que o I. I. A. S. deve absolutamente continuar a se ocupar da automação nos limites das repercussões desta nova técnica sobre a administração pública e o ensino das ciências administrativas; as questões de ordem técnica poderiam ser debatidas em Comitês mais restritos (podendo ser Sub-Grupos do C.A.P. — Comité de Práticas Administrativas) — compostos de especialistas. M. HERBERT EMMERICH examina, em seguida, mais particularmente, as sugestões que podem prender a atenção para um estudo geral, notadamente as repercussões da automação sobre o ensino e a formação.

14. O Presidente da Sessão, M. L. WURMSER (França) gostaria de ver discutida, fora das reuniões, a eventualidade de um intercâmbio de informações.

15. M. JORDAN (Inglaterra) assevera que, em sua opinião, o estudo da automação nos seus aspectos técnicos não é da alçada do International Institute of Administrative Sciences; todos os interessados na automação se dirigirão antes aos «experts» e o I. I. A. S., corre o risco de receber informações de segunda mão. Por outro lado, os trabalhos do Instituto Internacional podem instituir uma duplicidade dado que a UNESCO já se ocupa da questão. Para fazer um trabalho útil seria preciso que o I. I. A. S. se limitasse ao estudos dos problemas levantados pelo Delegado da República Árabe Unida em sua intervenção.

Respondendo, então, a um pedido de indicações complementares de Mr. SCHILLINGS, Mr. JORDAN insiste acerca da oportunidade para o I. I. A. S. de ser um centro de intercâmbio de informações de natureza técnica.

16. Mr. Jean MILHAUD (França), sugere que o I. I. A. S. continue, como no passado, a ser um centro de ligação entre as Seções Nacionais, e a aprofundar o estudo sobre os casos de automação já realizados, organizando Seminários de formação com participação restrita, como já se fez na França, no quadro das atividades da C. E. G. O. S.

17. M. Nikola STJEPANOVIC (Iugoslávia), de sua parte, julga preferível que o I. I. A. S. não continue mais a manter a automação no programa de suas reuniões, mas que, de maneira contínua, se ocupe da difusão de informações nesse campo através da Revista, publicações de artigos, «comptes rendus», ou qualquer meio adequado) bem como deverá o I. I. A. S. completar sua documentação sobre a matéria. O I. I. A. S. tornar-se-ia, assim, uma espécie de «clearing house» em matéria de automação, conforme parece ser o desejo da maioria dos Delegados.

18. Mr. V. K. N. MENON (Índia), emite uma opinião análoga, acentuando que a estudo em reunião é inútil para os especialistas no plano técnico, e incompreensível para os que não são iniciados nos mistérios ou segredos da automação. É preciso pois permanecer adstrito aos aspectos e problemas administrativos. Todavia, está de acordo com a opinião de Mr. STJEPANOVIC de ver o I. I. A. S. se transformar em uma «Clearing House» em matéria de automação.

19. M. R. STARREVELD (Holanda), propõe, em nome da Delegação de seu país, que diversos pontos sejam objeto de discussão no tocante à possibilidade e aos métodos de intercâmbio internacional relativamente às técnicas de automação: — 1 — A coleta de informações deve ser feita esporadicamente por meio de questionários, ou de maneira contínua, mediante a remessa de informações ao I. I. A. S. pelas Seções Nacionais? Em resposta a essa pergunta, sugere M. STARREVELD que os centros nacionais adequadamente informados dos projetos em andamento, nos respectivos países, possam informar satisfatoriamente o I. I. A. S. Este último informaria os ditos Centros por meio de circulares periódicas, dos projetos dos outros países, classificados por assunto, por tipo de problema e por modelo de instalação utilizada. Os Centros poderiam solicitar, inclusive diretamente aos diversos países, os detalhes necessários; — 2 — Será desejável a contínua publicação dos progressos realizados nos diversos países? Em caso afirmativo, pela Revista, ou por informação direta dos Centros? Sobre este ponto o orador gostaria que «Revista» mencionasse os estudos de casos de interesse geral. E que somente se remetessem para os Centros listas exaustivas de projetos a fim de evitar as atividades indesejáveis de certos vendedores; — 3 — Para quais projetos, é útil e possível: a) estabelecer um sistema de intercambio de informações antes de abril de 1959, seja por via oral, ou por carta; b) resumir esta experiência e suas conclusões em um Relatório especial a apresentar ao Congresso de 1959?

A estas perguntas responde o orador da seguinte forma: a) uma aproximação geral do problema é possível: 1 — entre representantes dos governos centrais agrupados em comissões; 2 — no seio de um mesmo minis-

tério ou serviço; 3 — por todos os órgãos administrativos (locais, provinciais, etc.) e por informações dadas pelos comités centrais; b) convém não permutar as experiências senão para um número muito limitado de assuntos (por exemplo, os salários, o impôsto sôbre a renda, etc.), escolhidos entre os indicados pelos centros nacionais. Os membros dos Grupos de Trabalho devem ser técnicos, tanto em automação, como nas matérias tratadas para os serviços em causa.

4 — No tocante aos problemas de pessoal que assuntos devem ser escolhidos como objeto de estudo para o Congresso de 1959? Aqui o orador sugere: 1 — definir as categorias de trabalhos necessários na administração automatizada, os critérios de seleção e a formação necessária; 2 — o intercâmbio dos programas de formação; 3 — a informação do pessoal e os meios de evitar tôda agitação durante as fases preparatórias de um projeto.

5 — Estudos do mesmo gênero são conduzidos ou estão em andamento em outras organizações internacionais, tais como a UNESCO, a UEO, a OECE ou as entidades postais e ferroviárias? O orador aconselha neste ponto aproveitar tudo o que existe e não esperar que uma base de trabalho seja encontrada para permitir a cooperação.

20. Dr. Luis SIMÕES LOPES (Brasil), considera que o I. I. A. S. deve continuar a se ocupar da automação. Insiste, porém, sôbre o fato de que o Instituto deveria concentrar os seus esforços: 1 — nos aspectos financeiros e orçamentários; 2 — nos problemas de formação; e 3 — nas questões relativas à adaptação e às mudanças do pessoal.

21. M. CATALDI (Itália), propõe: a) que o estudo da automação seja precedido de um estudo mais avançado da mecanização já introduzida ou a introduzir na atividade administrativo; b) que o I. I. A. S. exprima aos diversos governos o desejo de que os mesmos promovam os estudos de adaptação da legislação atualmente em vigor tendo em vista a introdução da automação.

22. M. Lyonel WURMSER (França), encerrando a discussão geral procurou traçar um resumo e classificar as opiniões e sugestões emitidas durante os trabalhos. Finalmente, propôs que o I. I. A. S. concentrasse os seus esforços sôbre as 2 questões seguintes: a) os meios de ação a empregar a fim de que o I. I. A. S. seja realmente uma «Clearing House» em matéria de automação; b) os questionários ou os contactos diretos a providenciar no sentido de preparar um estudo acêrca dos problemas de pessoal em função da automação.

Biblioteca Moderna e a Documentação

MARIA VIDO

92:002

A tendência da Biblioteca Moderna é tornar-se um Centro de Documentação. Enfrentaremos por isso, o estudo do documento, tendo em vista a resolução de seus problemas capitais.

A nosso ver, a maior falha dos programas, até então traçados para as nossas bibliotecas, tem sido a inabilidade em acompanhar os adiantamentos das técnicas modernas, relacionados com a crescente expansão das atividades que dão lugar ao aparecimento de papéis, livros, panfletos, documentos em geral etc... Para corrigir tal situação, deverá ser dada nova orientação aos programas, a fim de que, futuramente, a *Biblioteca Moderna, agindo como um Centro de Documentação*, possa dar maior assistência à solução dos problemas criados pelos documentos — o que proporcionará ao pesquisador, todos os recursos das técnicas modernas da documentação, facilitando-lhe o trabalho de suas pesquisas e permitindo-lhe a realização de novas descobertas no campo da ciência.

Entre os problemas criados pela documentação, assinalaremos os seguintes:

a) *Projetos dos Edifícios Públicos*: Mais atenção deve ser dada, nos projetos dos edifícios públicos às medidas que visem melhorar as condições de guarda dos documentos. A atenção deve ser dirigida, geralmente, para a coleta de dados sobre as *exigências de espaço, proteção, acessibilidade e sobre os detalhes de construção das áreas para guarda dos documentos*.

b) *Funcionários Especializados*: São poucos os funcionários especializados em material de arquivo, tendo assim de ficar na dependência dos vendedores dêsse equipamento para obterem as mais recentes informações sobre os diversos sistemas de arquivamento. O resultado nem sempre é satisfatório. Seria aconselhável que, de preferência, sejam selecionados funcionários que tenham um curso especializado sobre os diversos sistemas de arquivamento, assim como, prática suficiente para trabalhar com material fotostático, microfilmagem, formulários etc... — o que concorrerá para o pleno êxito dêste importante trabalho.

c) *Eliminação ou doação de documentos*: Possivelmente, uma das mais importantes considerações, no avaliar os documentos para a eliminação

ou doação, é a da possibilidade de terem os mesmos valor contínuo tanto para a repartição ou órgão que lhes deu origem, como para a que os vai conservar. A pesquisa poderia revelar, tão acuradamente quanto possível, a frequência de seu uso e se os documentos são originais ou duplicatas, para isso, uma informação mais específica torna-se necessária. Esta informação é melhor obtida através do funcionário que mantém o documento. *Sua opinião não deveria, contudo, ser a última palavra sobre o assunto; ela deveria ser comparada com opiniões de outras fontes, particularmente com aquelas, que deram origem ao documento, por indicação de outro órgão. Em tal caso, o órgão que requer a criação do documento também deveria ser consultado.*

d) *Documentos de valor administrativo:* Evidentemente, os documentos que possuem valor administrativo contínuo não devem receber aprovação para destruição. Quanto às cópias, podem, muitas vezes, ser destruídas, se os originais forem retidos, mas um estudo prévio deveria ser feito para aprovação de tais destruições, especialmente quando os originais não estão arquivados na mesma repartição. Vários documentos vão perdendo a utilidade com o correr dos anos. Assim, muitas vezes, podem ser destruídos após a expiração de um período de retenção. *Ocasionalmente, os documentos, em particular os subsidiários que seguem para constituir um documento permanente, podem ser destruídos, porque a informação que contêm está preservada em algum lugar.*

e) *Valor da pesquisa do documento:* É, sob alguns aspectos, o de mais difícil determinação, uma vez que é impossível delimitar-se, com segurança, para onde se dirigirá, exatamente, a pesquisa futura e quais os tipos de documentos que a ela serão necessários. Tem sido observado que os documentos que mais se acumulam nas repartições, raramente têm um alto valor de pesquisa. Na maior parte, eles são, ou duplicata de documentos que estão guardados em qualquer parte, ou documentos subsidiários que foram usados na preparação de alguns documentos permanentes. *Nos casos em que tivessem, em parte, valor para fins de pesquisa ou esse valor fôsse temporário, os documentos seriam guardados, podendo ser sempre, mais tarde, reaparecidos.*

f) *Conservação dos documentos:* Os elementos que integram o material da escrita são de natureza orgânica, sujeitos portanto, a riscos e alterações da matéria viva. A umidade excessiva, a temperatura exagerada, a falta de arejamento num depósito de livros ou documentos; o armazenamento prolongado do pó, a existência de bactérias, insetos, e ainda, os estragos que poderão ser produzidos pela guerra moderna, são causas cujos efeitos mais ou menos rápidos e devastadores só poderão ser combatidos com os métodos e técnicas recentes da nova patologia e terapêutica aplicada aos documentos em geral. *Tendo em vista a conservação dos documentos, recorremos a conclusões práticas e simples que possam ser imediatamente aplicadas tais como:*

1 — *Restauração dos documentos:* Como a restauração de documentos gravemente danificados é uma operação delicada e

custosa, que pede material adequado e técnicas de rara competência profissional, aconselharíamos a criação de um *Laboratório Central* (único), para onde convergiriam todos os livros e documentos em geral que merecessem restauração radical.

II — *Limpeza dos documentos*: Todo depósito de documentos e livros deverá ser periodicamente submetido a uma limpeza rigorosa (aspiração do pó, arejamento e desinfecção). Quando fôr necessária uma desinfecção radical à base de ácido cianídrico ou outro tóxico altamente perigoso, a execução deverá ser feita por pessoas especializadas nesta técnica.

III — *Prática dos Serviços de Restauração e Desinfecção dos documentos*: Há conveniência de que o pessoal de um Centro de Documentação ou Biblioteca tenha alguma prática dos serviços de restauração e desinfecção dos documentos em geral, o que auxiliará a conservação dos mesmos. Só deverão ser enviados ao *Laboratório Central* (único) os documentos que estejam completamente danificados.

IV — *Microfilme*: Nenhum outro meio técnico da documentação tem tido o êxito da microfotografia, principalmente, com relação à conservação de documentos. Nos países estrangeiros tem resolvido problemas de organização, classificação, espaço e economia que afetam arquivos particulares e aqueles outros relativos à moderna e desmesurada burocracia estatal; tem facilitado uma conservação mais eficiente dos documentos importantes custodiados nos arquivos históricos, evitando seu emprêgo e desgaste contínuo, mediante a utilização da microfotografia; pelo procedimento de arquivar as cópias microfotografadas em lugares distintos daqueles em que se encontram os originais tem contribuído para a segurança desta mesma documentação, evitando o risco de acidentes; e tem procurado, por último, uma maior liberdade de consulta e intercâmbio da documentação, que tem facilitado ao pesquisador o livre acesso aos arquivos, bibliotecas etc.

Aconselharíamos, dado ao volume ingente do material para microfilmar e o elevado custo de sua implantação, a centralização dêste importantíssimo serviço, tendo por principal objetivo a microfilmagem dos fundos documentais básicos do país. O Serviço Central de «Microfilme» permitirá lograr a proteção dos fundos documentais mediante a custódia dos correspondentes negativos em condições adequadas à máxima segurança, permitindo, ainda, a remessa a cada Centro de Documentação de duplicatas microfotográficas.

Por sua vez, todo Arquivo importante, contaria com uma equipe particular que lhe permitisse atender aos pesquisadores e, ainda, constituir seu próprio arquivo microfotográfico, ficando assim obrigado a remeter ao Serviço Central de «Microfilme» uma duplicata de todos os seus documentos microfotografados.

CONCLUSÃO

A solução dos problemas ora apresentados dependerá em grande parte da iniciativa daqueles que dirigem os principais Centros de Documentação de nosso país. A iniciativa seria coroada de êxito se tivesse como ponto de partida a criação de um CURSO INTENSIVO DE DOCUMENTAÇÃO, assim como, a realização de uma SÉRIE DE CONFERÊNCIAS, *tendo como principal objetivo a atualização das técnicas modernas da documentação*. Conseguiríamos, assim, o máximo de progresso para as nossas Bibliotecas e Centros de Documentação.

Esperamos, finalmente, que com a divulgação de um assunto de capital importância como o é — a Biblioteca Moderna, agindo como um Centro de Documentação —, seja dada, futuramente, maior atenção aos problemas criados pelos documentos no Brasil.

Restituição

336.215.4

ELZA ROBILLARD DE MARIGNY

A Fazenda Nacional restitui impostos pagos? Quando? E por que motivo?

Prevê o orçamento restituições ou indenizações por recolhimentos indevidos?

Pelo Código Civil Brasileiro, todo aquê que recebeu indevidamente deve restituir, e, ao que pagou por êrro, cabe fazer prova do alegado (arts. 964 e 965).

Baseado nesse princípio, o contribuinte que reconhece ter efetuado pagamento indevido ao Tesouro pode requerer o reembolso da quantia recolhida a maior ou por êrro.

Ê atendendo a êsse princípio que inúmeras leis fiscais dispõem sôbre o direito à restituição.

A Fazenda Nacional não reconhece o direito à restituição de impostos indiretos quando incorporados a preço de mercadoria ou serviço.

Só em casos excepcionais, previstos na legislação peculiar, a Fazenda atende às pretensões de restituição por pagamentos indevidos de impostos indiretos.

O direito à reclamação rege-se pelo decreto 20.910 de 6 de janeiro de 1932, que estabelece os prazos para contagem da prescrição. Pelo art. 6º, prescreve no fim de um ano o direito à reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei. Já para as dívidas da União, o art. 1º do mesmo decreto determina a prescrição em cinco anos, contados da data do ato ou fato do qual se originaram.

Habitualmente a Fazenda enquadra os pedidos de restituição no art. 6º do citado decreto, enquanto o judiciário é propenso a classificar a questão no dispositivo do art. 1º.

O Impôsto de renda, no capítulo «Da restituição» acompanha o decreto acima citado. Determina prescrição do direito no fim de um ano, porém dilata o prazo para cinco anos, quando se tratar de pagamento decorrente de êrro de fato (art. 170 e seus parágrafos do I.R.).

Já o impôsto do sêlo é devido pelo papel, quer tenha o ato a que êle se refere sido consumado ou não, o fisco não considera os fatos. O que lhe interessa é que tenha sido firmado um documento sôbre o assunto.

Só em caso de erro, ou duplicata de recolhimento efetuado por guia, admite o pagamento indevido.

A lei é explícita quanto à estampilha do imposto do selo, não reconhece o direito à restituição quando inutilizada. Somente o imposto pago por verba indevidamente, pode ser reavido dos cofres públicos (arts. 101, 102 e 103 das Normas-Gerais da lei do selo, dec. 32.392 de 9-3-53).

O imposto de consumo, uma vez pago, não é devolvido, a não ser nos casos excepcionais de recolhimento por erro e de sua não utilização, previstos na legislação específica. Em relação à patente de registro exigida pelo Imposto de consumo, somente em caso de erro do contribuinte ou da repartição, a lei considera o pagamento indevido (art. 40 do dec. 43.711 de 17-5-58 — Imp. de consumo).

Quanto às estampilhas do imposto de consumo, a restituição pode ocorrer no caso previsto pelo parágrafo único do art. 141 da lei 43.711, de 17-5-58, quando aplicadas em produtos que, por motivo de incêndio, naufrágio, ou qualquer outro acidente devidamente comprovado, não seja dado a consumo.

A troca de estampilhas de imposto de consumo não utilizadas é prevista pelos dispositivos dos artigos 61, 64 e 65 da lei do Imposto de consumo.

A substituição de crédito «*ad valorem*» por estampilhas do imposto de consumo e vice-versa foi autorizada pelo decreto nº 26.149, de 1949 (art. 1.206) e também pelo decreto 2.974, de 24-11-56, que modificaram a modalidade de recolhimento do imposto de consumo, incidente em determinados produtos.

A restituição ao Tesouro de recolhimentos indevidos pode ser referente a pagamento de impostos, como imposto de consumo, do selo, de renda, direitos aduaneiros; pode ser referente a recolhimentos de renda patrimonial como seja pagamento de foro, aluguéis de próprios nacionais ou ainda qualquer outra contribuição ou multa imposta. Também o levantamento de depósito para recurso ou caução para qualquer outro fim tornam-se recolhimentos indevidos quando a finalidade de depósito ou da caução deixa de existir.

Quando a restituição da receita ocorre dentro do mesmo exercício em que foi feito o recolhimento, dá-se a anulação da receita, havendo apenas uma escrituração contábil para a entrada da contribuição e o estorno para a restituição.

Caso a autorização da restituição e pagamento não se realize dentro do mesmo exercício financeiro em que foi efetuado o recolhimento ao Tesouro, a restituição passa a constituir débito da União, devendo ser processada pela verba própria, sob a rubrica de «Reposições e Restituições».

A maioria das leis fiscais, na eventualidade da condenação para pagamento de multa e imposto, e o imposto de renda no simples caso de lançamento e notificação para pagamento de imposto, concedem prazo de 20 ou 30 dias ao contribuinte para apresentar defesa, recorrer da decisão condenatória e facultam o depósito em vez de pagamento da importância exigível pelo fisco.

O decreto-lei 300 de 24-2-38 regula a concessão de isenção e redução de direitos aduaneiros e embora a lei 3.244 de 14-8-57 o tenha revogado, seus dispositivos continuam a ser respeitados por falta de promulgação da lei que deveria substituí-lo.

No capítulo XXII (arts. 75 a 78) trata dos recursos das decisões denegatórias de 1ª instância, aos pedidos de isenção e redução de direito. Esclarece que, interposto o recurso dentro do prazo de 20 dias, corridos, será permitido ao interessado retirar o material importado, mediante o prévio depósito dos direitos integrais, ou assinatura de termo de responsabilidade, com fiador idôneo.

Na maioria dos casos, entretanto, o impôsto aduaneiro é recolhido e não depositado. Da decisão de 1ª instância cabe recurso ao Conselho Superior de Tarifas, e o contribuinte, apesar de obter decisão favorável, do Conselho, leva anos para conseguir o pagamento da restituição pela rubrica «Reposições e Restituições».

Pelo decreto 607, de 10-8-38, que trata da organização dos Conselhos de Contribuintes (1º e 2º), escapam à competência dos Conselhos as questões relativas às restituições de impostos, taxas, e quaisquer outras contribuições fiscais e multas de mora (art. 16).

De conformidade com a circular Ministerial nº 54, de 14-10-38, baixada em decorrência do decreto 24.036 de 1934, que reorganiza os serviços da administração geral da Fazenda, de pedido de restituição, denegado por decisão da 1ª instância, na esfera administrativa cabe recurso à autoridade imediatamente superior, e desta ao Diretor-Geral da Fazenda.

Ao apreciar um pedido de restituição ou levantamento de depósito antes de autorizar o pagamento requerido, cabe à repartição arrecadadora, averiguar o direito de requerente e prova do recolhimento, exigir da autoridade competente o reconhecimento de direito creditório, e mandar preceder às anotações devidas referentes à restituição.

O direito à restituição é outorgado pelas leis gerais e pelos dispositivos dos decretos que regulamentam a imposição e arrecadação dos tributos, multas ou contribuições.

Os princípios do Código de Contabilidade da União de 1922 e seu regulamento continuam em vigor. A maior parte das vezes os dispositivos das leis especiais, quando não repetem artigos do código, se inspiram nêles.

A qualificação do requerente é o primeiro requisito por examinar num pedido de restituição.

Só é atendido o contribuinte cujo nome figure no conhecimento da receita.

Quer seja guia de depósito, recolhimento de impôsto, pagamento de multa, pagamento de receita patrimonial, ou outra, somente o contribuinte inscrito, seu procurador devidamente habilitado, ou sucessor, terá sua petição apreciada.

Além da identidade torna-se necessária a comprovação do recolhimento efetuado.

Esse comprovante é realizado pela apresentação do conhecimento de receita e guia de recolhimento.

O conhecimento de receita, hoje, em dia, foi em muitos casos, substituído pela autenticação mecânica numa das vias da guia de recolhimento, que e os que constituírem renda aduaneira.

Essa guia é exigida para comprovação do recolhimento e também para anotação da restituição, a fim de que a mesma não se processe em duplicata. A circular 10-34 do Ministro da Fazenda recomenda tal anotação.

O expediente exigido pela circular 10-34 do M. F. deverá ser feito na via apresentada pelo contribuinte, e nas vias arquivadas na repartição, para efeito do controle da arrecadação, bem como na contabilidade da repartição.

Em caso de extravio do conhecimento da receita, deverá o interessado apresentar uma certidão do recolhimento efetuado, passada pela repartição controladora e fiscalizadora da contribuição, como prevê o regulamento do Código de Contabilidade em seus artigos 200 a 203.

Obedecendo às normas do Código de contabilidade e seu regulamento, o tesoureiro só fará o pagamento, por ordem do Diretor da Recebedoria ou Delegado, e após pronunciamento da autoridade competente.

No caso das restituições (art. 472 do reg. do Cód. Cont.) a autoridade competente para o reconhecimento do direito creditório é a autoridade lançadora e fiscalizadora do tributo ou renda arrecadada.

O imposto de renda, pelo decreto 9.423, de 20-5-42, em seu artigo 23, item VII, incumbe o Diretor de reconhecer o direito à restituição, do imposto e multas pagos indevidamente, no território nacional, em face dos processos encaminhados pelas Delegacias. O mesmo decreto, em seu art. 27, item XX, incumbe os Delegados Regionais de reconhecer o direito à restituição, de pagamentos indevidos, quando inferiores a cinco mil cruzeiros.

E de competência do Diretor das Rendas Internas autorizar a restituição do Imposto de consumo (art. 8º do dec. 39.964 de 1956).

O decreto 39.964, de 11-9-56, que aprova o regulamento da Diretoria das Rendas Internas, em seu artigo 25, também atribui ao Diretor das Rendas Internas a competência para autorizar a restituição de impostos e taxas arrecadadas em exercícios encerrados, salvo o imposto de renda e os que constituírem renda aduaneira.

Não havendo determinação expressa em lei, prevalece o princípio geral oriundo do Código de Contabilidade de que autoridade competente para o reconhecimento do direito do requerido é a autoridade lançadora e fiscalizadora da contribuição arrecadada.

No caso de restituição de contribuições recolhidas em exercícios encerrados, a autorização para pagamento passa a depender de empenho de despesas, sendo o processo encaminhado à Diretoria da Despesa Pública, após o reconhecimento do direito creditório pela autoridade que controla a arrecadação e também pela diretoria das Rendas Internas.

Havendo crédito para pagamento, da Diretoria da Despesa Pública o processo é encaminhado ao Tribunal de Contas para registro da despesa, após o que a Diretoria da Despesa restitui o processo à repartição de origem, comunicando a concessão do crédito. O crédito é anotado na Contadoria Secional junto à Recebedoria ou repartição que deverá proceder à restituição, podendo então ser autorizado o pagamento requerido.

A restituição de importâncias providas de depósitos independe da concessão de crédito. Deve o contribuinte comprovar o recolhimento efetuado e a decisão ou razões que justificam o pedido de levantamento. Cabe à autoridade que provocou o depósito informar quanto ao direito creditório sendo o pagamento da restituição feito pela tesouraria que recebeu o depósito.

No caso do contribuinte recorrer à intervenção judicial para fazer prevalecer seus direitos o art. 8º do dec. 24.036, de 26-3-34, atribui a competência ao Exmo. Sr. Ministro da Fazenda, para «cumprir e fazer cumprir as sentenças judiciais que disseram respeito à Fazenda Pública».

Por sua vez, o decreto 2.642 de 1955, que reorganiza a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em seu art. 3º, item VIII, determina a competência daquele órgão para «examinar as ordens judiciais que digam respeito à Fazenda Nacional e cujo cumprimento depende de autorização do Exmo. Sr. Ministro da Fazenda».

Resumindo, para se efetuar um pagamento de restituição de quantia indevidamente recolhida aos cofres públicos, é preciso que o interessado satisfaça os seguintes requisitos:

- a) se identifique como o próprio;
- b) apresente prova de recolhimentos efetuados e prova que justifique o requerido.

Por sua vez a repartição deverá verificar o alegado:

- a) reconhecendo o direito creditório;
- b) procedendo às anotações para evitar duplicata de restituição ou levantamento do depósito;
- c) escriturar a despesa ou levantamento do depósito;
- d) autorizar a Tesouraria a efetuar o pagamento;
- e) publicar e dar conhecimento ao interessado de despacho exarado em seu requerimento.

Uma vez comprovado ter sido feito recolhimento indevido à Fazenda Nacional, o Tesouro, salvaguardando os interesses públicos, restitui a importância recebida a maior ou por erro...

O orçamento, embora nesses últimos exercícios tenha consignado crédito íntimo em relação às dívidas aguardando pagamento, prevê a despesa de «Reposições e Restituições» para o Ministério da Fazenda.

E o crédito diminuto constante do orçamento, que retarda a possibilidade de pagamento das restituições.

Quando o erro se verifica no mesmo exercício em que foi feito o recolhimento, a restituição se processa rapidamente.

O levantamento de depósitos e de cauções é de processamento simples, sendo necessário apenas a comprovação da insubstância de seu objetivo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS
ADMINISTRATIVAS

*Normas Destinadas ao Preparo e Execução de Reformas
Administrativas*

35.071

Por WILLIAM F. FINAN, Diretor-Adjunto de Administração, e ALAN L. DEAN, analista, ambos do Bureau do Orçamento da Presidência da República (Estados Unidos).

Tradução, patrocinada pelo Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, do original inglês publicado na Revista Internacional de Ciências Administrativas — Vol. XXIII — 1957 — N.º 4.

Seção I

DEFINIÇÕES E ÂMBITO

A. O presente tópico diz respeito ao processo de reforma administrativa e aos meios, técnicas, sistemas e normas específicas através os quais os governos dos países respectivos identificam, preparam, apóiam ou põem em prática melhoramentos na administração ou na máquina governamental. Assim, a palavra «normas», conforme empregada no título dêste artigo, deve ser interpretada como abrangendo tôdas as medidas destinadas a promover reformas administrativas, conforme se verá.

B. Assim definida, aplica-se a expressão «reforma administrativa» a todos os melhoramentos introduzidos na máquina executiva, desde os reajustamentos fundamentais na estrutura governamental até as pequenas alterações no modo de executar o serviço em um departamento ou ministério. A amplitude dessa definição deriva da convicção de que fazer ajustamentos numerosos, embora relativamente pequenos e inconspícuos, de organização e métodos, pode ter tanta importância para o melhoramento da qualidade da administração quanto as mais profundas reformas de aplicação em todos os setores do governo.

C. Tentou-se incluir tantas das normas diretamente relacionadas ao preparo, apoio ou efetivação de reformas administrativas quantas foi possível identificar. Fica entendido, porém, que o presente trabalho não trata de reformas feitas diretamente pelos representantes do povo de uma nação,

como no caso de emendas à Constituição ou da adoção de uma nova Carta Magna. Além do mais, foi impossível discutir os diversos meios, eventos ou ações que podem, indiretamente, afetar a organização e funcionamento dos órgãos executivos do governo. É bem possível, também, que normas merecedoras de inclusão neste trabalho tenham sido omitidas por não terem ocorrido aos autores.

D. As normas relacionadas no presente trabalho e os comentários sobre sua aplicação foram extraídos da experiência dos governos sobre os quais se conseguiram informações razoavelmente atualizadas. Essas informações foram, em grande parte, derivadas dos comentários escritos, feitos em torno de um esboço deste trabalho, por membros do Instituto residentes em mais de vinte países diferentes, bem como das deliberações do Décimo Congresso de Ciência Administrativa, realizado em Madri, de 3 a 8 de setembro de 1956.

E. Em anexo ao presente relatório encontra-se um estudo sobre o emprego de comissões para reformas administrativas.

Seção II

IMPORTÂNCIA DA REFORMA ADMINISTRATIVA

A. O alto índice de progresso tecnológico, o rápido avanço da industrialização, as alterações da situação de países antes sujeitos, no todo ou em parte, ao controle de outros Estados e o conseqüente aumento, em número e em complexidade, das atividades governamentais, exigiram consideráveis esforços da tradicional máquina de governo, em todas as partes do mundo. Disso tem resultado a preocupação constante de buscar modos e meios de modernizar a administração pública e elevar sua eficiência a um nível capaz de atender à demanda atual e futura.

B. O objetivo central da reforma administrativa é arquitetar e pôr em prática as alterações necessárias a habilitar os órgãos administrativos a realizarem os programas do governo, de maneira eficaz e responsável. Não é suficiente aprovar leis destinadas a atender às necessidades primordiais do povo, já que tais necessidades não serão atendidas se o sistema administrativo não estiver habilitado a dar execução pronta e eficiente a essas leis. Os melhoramentos introduzidos na administração, portanto, ajudam a assegurar que as intenções do governo realmente se traduzem em ação e que o cidadão de fato obtenha os serviços a que tem direito. Ajudam, também, a produzir o máximo rendimento para o capital que o governo pode destinar a determinada finalidade de ordem pública.

Seção III

APLICAÇÃO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

A. As diversas normas adiante discutidas podem ser aplicadas pelos governos de muitas e diferentes maneiras. Nem todas serão igualmente eficientes ou mesmo adequadas a todos os países. As diferenças no tamanho ou na forma de governo, a tradição, as atitudes do povo, a disponibilidade

de pessoal especializado e muitos outros fatores podem ser decisivos ao se determinar a vantagem ou desvantagem da aplicação de determinada norma.

Deve ficar bem claro, portanto, que essas normas não se apresentam como um catálogo de medidas a serem adotadas em cada nação na certeza de aperfeiçoarem sua administração pública. Constituem mais um inventário feito com base na experiência de muitos governos. Deve-se considerar cuidadosamente cada uma das diversas normas mencionadas nesse inventário antes de se chegar a uma decisão quanto ao seu valor potencial em diferentes situações. Espera-se que a descrição, aqui feita, das realizações de diversos países em matéria de elaboração de normas para reformas administrativas, será de valia na seleção de processos de já comprovada eficiência para aplicação em outros países.

B. Mesmo quando se verifica que determinada norma pode ser proveitosamente utilizada por outro país, sua aplicação deve ser levada a cabo de modo a tirar proveitos da situação local. Se um governo necessita de um órgão central de administração que o auxilie em suas tentativas de aperfeiçoar a administração, aquele órgão só será bem sucedido se fôr enquadrado de tal forma na estrutura existente que se torne parte vital do fluxo das atividades oficiais. Se uma comissão ou junta é chamada a realizar um estudo ou levantamento, o país que a constituir deve dar-lhe posição, organização e atribuições que, dentro de limites razoáveis, sejam compatíveis com os costumes locais. Medidas que vingariam se adequadamente adaptadas a um quadro administrativo modificado, podem revelar-se decepçionantes se transplantadas sem atenção às circunstâncias especiais em que devam operar dentro de um novo ambiente nacional.

C. O fato de que uma norma destinada a aperfeiçoar a administração não daria, hoje, resultado em determinado país, não significa necessariamente que a mesma norma não possa produzir frutos em outra oportunidade. A adoção de novo processo, de utilidade imediatamente comprovada, pode abrir caminho para a introdução de outras medidas convenientes, em virtude das modificações que é capaz de provocar na capacidade, na compreensão ou na atitude dos funcionários ou do público. O avanço no sentido de uma administração melhor é muitas vezes desanimadoramente lento, mas a determinação de partir do que já existe e lutar sempre por algo melhor produzirá, em última instância, aperfeiçoamentos duradouros da administração dos negócios públicos.

D. A reforma administrativa é um processo contínuo e só se podem esperar resultados reais e duradouros reconhecendo-se esse fato. É verdade que alguns dos meios examinados abaixo destinam-se a períodos curtos de esforço intensivo. Outros, como as comissões mistas do executivo e do legislativo, encarregadas de revisões amplas da máquina governamental, revelam-se mais eficientes se usadas moderadamente. Contudo, o progresso do conhecimento humano é tão rápido e as condições em que se processa a administração pública alteram-se tão celeremente que o governo que deixar de trabalhar constantemente no sentido da reforma poderá, em curto espaço de tempo, testemunhar um declínio na correspondente qualidade de sua administração. Eis porque se deve dar destaque às normas que proporcionam apoio contínuo às autoridades responsáveis em seus esforços pelo

aperfeiçoamento da administração. Os próprios dirigentes devem reconhecer que trabalhar por melhor organização e por melhores métodos representa parte integrante e inevitável da tarefa de qualquer administrador que se pretenda constituir em trunfo para o seu governo.

Seção IV

NORMAS ESPECÍFICAS DESTINADAS AO PREPARO E EXECUÇÃO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Antes de apreciar as normas específicas destinadas a promover reformas administrativas, deve-se notar que em qualquer governo a qualidade da administração dependerá, em última análise, da técnica administrativa posta em prática onde é realmente executado o trabalho, isto é, dentro de cada ministério ou departamento (1). Todos os esforços para planejar e executar melhorias administrativas falharão, por força, se os dirigentes dos ministérios e das principais divisões (2) a eles subordinados não possuírem vontade ou capacidade para administrar competentemente os programas que lhes são cometidos. É, portanto, conveniente examinar em primeiro lugar o que os departamentos e ministérios podem fazer por si mesmos. Depois disso, poder-se-á cogitar de utilizar normas de outras procedências, atendendo para o fato de que seu valor dependerá da repercussão que tiverem dentro das repartições (3).

A. Processos usados principalmente nos Departamentos e Ministérios

1. *Formação de pessoal de assessoramento (ou de administração geral)* — Se o departamento ou ministério for suficientemente grande quanto ao número de servidores ou ao âmbito de operações, é medida essencial, para o aperfeiçoamento sistemático da administração, a formação de um competente pessoal de assessoramento (ou de administração geral) (4) e a máxima utilização de suas aptidões. Cabe geralmente ao pessoal de organização e métodos, de administração de pessoal e de orçamento a maior parcela na elaboração e recomendação de reformas administrativas. Se o departamento ou ministério é pequeno, será possível menor especialização. Mesmo aqui, contudo, o chefe do departamento ou ministério deve poder recorrer a um ou mais assessores estáveis para auxiliar o aperfeiçoamento da administração interna. É desnecessário frisar que o pessoal de administração geral de uma repartição, por competente e suficiente que seja, só é realmente

(1) «Departamento ou ministério» significa, aqui, qualquer subdivisão de ramo administrativo do governo, que for chefiado por um ministro, secretário ou outro funcionário diretamente subordinado ao gabinete ou ao chefe do executivo.

(2) «Divisão» significa, aqui, a subdivisão principal de um departamento ou ministério.

(3) «Repartição» é aqui usada como sinônimo de departamento ou ministério.

(4) A expressão «Pessoal de assessoramento» (ou de administração geral) é aqui usada para designar qualquer órgão ou funcionário cujas responsabilidades incluem a prestação de assistência ao ministro ou ao chefe de departamento em utilizar da melhor maneira os seus recursos em toda a repartição. Exemplo típico de «pessoal de assessoramento» (ou de administração geral) é o pessoal de organização e métodos de um ministério.

útil quando ajuda o ministro ou chefe de departamento a exercer mais eficientemente sua função. Esse pessoal precisa de gozar da confiança dos dirigentes de uma repartição, se suas conclusões e recomendações houverem de traduzir-se em reformas tangíveis.

2. *Levantamentos e estudos pelo pessoal de organização e métodos, de administração de pessoal, ou por outro grupo de administração geral de uma repartição* — Os levantamentos e estudos constituem os principais instrumentos através dos quais o pessoal de administração geral de uma repartição coleta fatos relativos à organização existente e aos métodos de dirigir o serviço. Esses levantamentos apontam os problemas e sugerem as medidas que parecem mais capazes de solucioná-los. Pode-se, então, agir com base nas conclusões e recomendações escritas ou orais das pessoas que realizam a pesquisa, na medida em que o julgarem aconselhável o chefe da repartição e seus assessores principais. O pessoal de administração geral de um departamento precisa ter grande competência para saber selecionar os fatos relevantes, formular recomendações exequíveis e convencer os dirigentes da repartição da importância das reformas propostas.

3. *Conferências que reúnem os funcionários-chave de um departamento ou ministério* — Diversos países têm registrado sucesso com conferências em que o ministro, ou o funcionário efetivo que lhe é imediatamente inferior, submete problemas administrativos de interesse geral da repartição a debate pelos principais funcionários do departamento ou ministério. Essas sessões servem para demonstrar aos dirigentes da repartição o interesse do ministro em aperfeiçoar a administração. Dão também ao Ministro a oportunidade de ouvir as sugestões e reações dos funcionários diretamente responsáveis pela execução do serviço da repartição. Para maior eficiência, tais sessões devem ser precedidas de cuidadoso preparo da ordem do dia e da coleta de fatos suficientes a permitir debates esclarecidos.

4. *Levantamentos e estudos por comissões departamentais ou ministeriais* — O ministro ou o chefe de departamento pode constituir uma comissão composta dos funcionários mais categorizados dentro de sua repartição e encarregá-la de estudar um problema que o preocupe. Essa comissão poderá utilizar pessoas da assessoria administrativa da repartição para a coleta de fatos e para auxiliar na análise do material obtido. Não existindo esse pessoal, ou se o ministro ou chefe de departamento desejar que o trabalho se limite à comissão, os membros desta poderão pessoalmente reunir os dados necessários à compreensão do problema. Isso exigiria, naturalmente, que a comissão tivesse membros especializados em análise administrativa. Esse processo pode ser usado quando a gravidade ou delicadeza de um problema é tal que o ministro ou chefe de departamento é levado a preferir que a formulação de uma solução seja orientada por funcionários experientes, da mais alta categoria. Deve-se ter cuidado em escolher membros cujas demais atribuições não sejam tão pesadas que possam impedi-los de dedicar-se devidamente aos trabalhos da comissão. Por outro lado, se não se usar de habilidade com tais comissões, entregando-lhes projetos apropriados, poderão não chegar a um acordo ou, ainda, no esforço para conseguir unanimidade, poderão seus membros ser obrigados a transigências que resultem numa conclusão incapaz de resolver a situação.

5. *Recrutamento, treinamento e aperfeiçoamento de um quadro competente de servidores* — O chefe de uma repartição é normalmente responsável pela seleção de seus funcionários (dentro dos limites de qualquer sistema de serviço público aplicável), pela atribuição aos mesmos de tarefas específicas, pelo seu treinamento em serviço e pela existência de oportunidades de avanço para estimular e aproveitar o seu aperfeiçoamento. Pelo uso ponderado de sua autoridade sobre o pessoal de sua repartição, o ministro ou chefe de departamento pode elevar o nível de produtividade, conservar bons servidores e desenvolver uma noção de padrões e metas proveitosa à boa administração.

6. *Estímulo sistemático a supervisores e funcionários para que colaborem no aperfeiçoamento da administração* — O chefe de uma repartição dispõe de uma série de maneiras de utilizar-se dos conhecimentos e da capacidade criadora dos supervisores e funcionários subalternos, para descobrir modos de aperfeiçoar métodos, equipamentos ou processos. Os supervisores representam o nível de administração mais próximo do ponto em que se realiza o serviço de uma repartição. Deve-se, portanto, levá-los a sentir que participam com os funcionários mais categorizados da responsabilidade de fazer o possível para aperfeiçoar a administração dentro de suas próprias unidades. Os sistemas de sugestões, em que os funcionários são recompensados financeiramente ou mediante reconhecimento especial, são bem sucedidos em certas nações como meio de estimular tanto os supervisores quanto os demais funcionários a apresentar suas idéias sobre aperfeiçoamentos técnicos e administrativos. Se as sugestões desses servidores forem sinceramente apreciadas pela administração, a reação dos funcionários poderá ser a contribuição de uma boa série de idéias bem estudadas. As reuniões com supervisores, funcionários ou representantes de funcionários, para debater problemas de administração, também podem dar origem a boas sugestões e fazer com que o pessoal da repartição sinta que participa da responsabilidade de aperfeiçoar a administração. O treinamento nos métodos de simplificação do trabalho, adaptado às necessidades de determinada repartição, tem sido empregado para criar nos funcionários uma mentalidade alerta às oportunidades para simplificação e aperfeiçoamento dos seus métodos tradicionais de trabalho.

7. *Recurso à assistência externa* — O administrador hábil percebe quando precisa de auxílio. Ele pode tentar obter esse auxílio de outro departamento ou ministério, de um órgão administrativo central, de cidadãos dispostos a contribuir voluntariamente com seus conhecimentos especiais ou de firmas especializadas em assistência administrativa. Esses meios serão mais amplamente discutidos em outra parte deste trabalho.

B. Normas usadas pelos Órgãos Centrais de Administração

Um órgão central de administração, na acepção que neste trabalho se empresta ao termo, destina-se a auxiliar o Chefe do Executivo (5) na rea-

(5) «Chefe do Executivo»: este termo, conforme usado neste trabalho, aplica-se, nos sistemas presidenciais, ao Presidente da República e nos sistemas parlamentares, ao Gabinete (ou conselho de Ministros).

lização de uma administração eficiente, econômica e conscienciosa, abrangendo a totalidade dos serviços ou parte deles. Para dar os melhores resultados, esse órgão deve estar situado tão próximo quanto possível do Presidente da República ou do Primeiro Ministro. Também se têm obtido bons resultados colocando-se os órgãos centrais de administração em determinado ministério ou departamento que tenha reconhecida influência, sobre todo o governo, em assuntos administrativos. Contudo, um órgão central de administração poderá ser fatalmente prejudicado se localizado em ministério não incumbido de administração geral do governo, ou se situado em nível hierárquico distante do Chefe do Executivo. De qualquer forma, a influência e a eficácia de um órgão central de administração depende, em grande parte, da medida em que se deva admitir que ele fale em nome das mais altas autoridades executivas do governo, ou com o consentimento e aprovação destas.

As relações entre a unidade central de administração e o Chefe do Executivo devem ser semelhantes às existentes entre um órgão de administração geral de um ministério e o ministro. Assim, a preocupação principal de um órgão central de administração deve ser com questões de organização e administração de aplicação geral em todos os setores do governo e que por isso não devem ser resolvidos separadamente em cada ministério. Isso não exclui certos tipos de auxílio, pelo órgão central, na solução de problemas administrativos internos de repartições isoladas. Entretanto, quando for esse o caso, o órgão central de administração deve limitar seu auxílio à suplementação dos esforços do pessoal do departamento. Deve-se tomar especial cuidado em não usurpar ou solapar a autoridade dos ministros em seus ministérios.

1. *Preparo e distribuição de guias e padrões* — Um órgão central de administração normalmente possui pessoal mais numeroso e variado do que pode ter um simples departamento ou ministério. Além disso, o pessoal daqueles órgãos goza de certas vantagens tais como uma visão geral do governo e conhecimento das necessidades, problemas e experiências de muitos departamentos. Pode, assim, freqüentemente, valer-se das melhores práticas administrativas no preparo de instruções esclarecedoras, manuais, guias, critérios, normas, padrões de produtividade e outros recursos administrativos correlatos. Uma vez preparados, essas guias e padrões podem ser reproduzidos em quantidade e distribuídos a todas as repartições. Esses materiais, na maioria dos casos, servem principalmente para informar os dirigentes do departamento sobre as boas práticas e estimular a utilização das mesmas em maior escala. Às vezes, porém, o chefe do Executivo ou o Gabinete podem determinar a adoção obrigatória de normas e padrões bem testados e particularmente importantes.

2. *Realização e estímulo do treinamento em técnicas de aperfeiçoamento da administração* — As unidades centrais de administração muito podem fazer no sentido de aumentar a proficiência e conhecimento dos dirigentes de departamento e seus assessores por meio de programas especiais de treinamento. O treinamento pode ser de administração geral ou em setores relativamente restritos, como administração orçamentária, simplificação do trabalho, classificação de cargos, compras ou administração de bens. Em alguns países, foram criadas escolas de treinamento de funcio-

nários ou escolas de administração pública, sob os auspícios do governo, para treinar o pessoal administrativo na administração e direção de grandes organizações. Uma unidade central de administração pode, muitas vezes, multiplicar o efeito de suas atividades de treinamento, preparando os alunos para que, por sua vez, sirvam de instrutores ao retornarem às suas repartições de origem.

Chegou-se à conclusão, em alguns países, de que o treinamento destinado a transmitir o conhecimento das técnicas de reforma administrativa é o serviço mais útil prestado pelas unidades centrais de administração. Esse treinamento faz mais do que transmitir conhecimento de normas e métodos específicos. Serve também para criar receptividade por parte dos dirigentes de uma repartição e seus funcionários. A disposição para aceitar e aplicar processos e normas capazes de aperfeiçoar a administração constitui o elemento-chave da reforma bem sucedida. Uma vez que essa disposição exista, não somente serão os aperfeiçoamentos introduzidos quando recomendados pelas unidades centrais de administração ou outros órgãos consultivos, como, também, haverá uma tendência maior, dentro do próprio departamento ou ministério, no sentido de descobrir ainda outras medidas capazes de aumentar a eficiência de suas operações.

3. *Realização de levantamentos e inspeções* — Os órgãos centrais de administração muitas vezes promovem melhoramentos na administração mediante levantamentos ou inspeções nos departamentos. Esses levantamentos podem dizer respeito à organização, aos métodos de trabalho, à utilização de pessoal, de locais de trabalho e de material, ou a qualquer outra fase administrativa. Em alguns casos, as inspeções são feitas periodicamente, de acordo com calendários organizados pelas unidades centrais de administração. Outras vezes, podem elas ser realizadas a pedido de departamentos necessitados de assistência na solução de problemas que não estão preparados para enfrentar. Frequentemente, inclui-se pessoal dos departamentos nessas equipes de levantamentos e os trabalhos são executados em conjunto.

Poucos são os aspectos do trabalho das unidades de administração geral que exigem maior habilidade do que a realização bem sucedida de levantamentos e inspeções. É preciso coligir rapidamente todos os dados relevantes, a natureza do problema tem que ser identificada, cumpre formular soluções práticas e os administradores responsáveis devem convencer-se da necessidade de promover as reformas indicadas. Falhando qualquer ponto dessa seqüência, o empreendimento resultará, no mínimo, em perda de tempo, podendo até converter-se em motivo de controvérsia e dissensão.

As recomendações resultantes dos levantamentos são normalmente aceitas mais facilmente se os dirigentes responsáveis pela adoção das necessárias providências tiverem sido sempre devidamente informados e periodicamente consultados durante o decorrer do trabalho. Isso lhes permitirá tomar conhecimento dos fatos apurados e das conclusões provisoriamente tiradas e os levará a sentir a necessidade de agir mesmo antes que sejam formuladas as recomendações definitivas. É bastante natural que um administrador reaja negativamente às propostas de uma equipe de levantamento quando não lhe tenham dado oportunidade para inteirar-se dos motivos

que levaram às conclusões alcançadas, ou para acostumar-se à idéia da necessidade de fazer alterações no sistema administrativo de sua repartição.

4. *Assistência contínua aos departamentos e ministérios menores* — Em alguns países, os órgãos centrais de administração fornecem assistência contínua aos departamentos e ministérios menores, tornando, assim, desnecessário que essas unidades mantenham pessoal especializado próprio. O serviço de organização e métodos (O. e M.), por exemplo, pode realizar levantamentos e estudos especiais para um grupo de ministérios, mediante acórdos mutuamente satisfatórios. Os efeitos benéficos dessas relações entre um órgão central de administração e um departamento dependem tanto da competência e compreensão do primeiro, quanto da disposição dos dirigentes de departamentos de se valerem da assistência oferecida.

5. *Emprêgo de revisões orçamentárias para estimular as reformas administrativas* — Segundo as práticas orçamentárias tradicionais, cada departamento ou ministério deve apresentar suas previsões de despesa a um órgão central de orçamento, em épocas determinadas (normalmente de ano em ano). O órgão orçamentário central aprecia a razoabilidade das previsões, antes de recomendá-las à aprovação do Chefe do Executivo ou Gabinete. É perfeitamente adequado que a revisão orçamentária abranja o exame minucioso dos resultados da aplicação dos fundos públicos. Em alguns países, as audiências e exames relativos ao orçamento compreendem considerações específicas a respeito de organização, métodos, normas e produtividade. Durante a revisão, os dirigentes de departamentos são instados e estimulados a voltar sua atenção para os pontos de estrangulamento, áreas de realizações insatisfatórias e processos defeituosos. O processo orçamentário pode, assim, contribuir para tornar os dirigentes governamentais mais cônscios da necessidade de aperfeiçoarem a administração de suas repartições.

6. *Exigência de relatórios periódicos sobre os aperfeiçoamentos da administração* — Tem-se feito a experiência de exigir que cada departamento ou ministério apresente um relatório periódico sobre os problemas administrativos encontrados e as providências tomadas para superá-los. Esses relatórios são, então, estudados pelas competentes unidades centrais de administração tendo em vista as informações que contêm, servindo ainda como guia nas relações de trabalho destas com as repartições. Contudo, a finalidade principal dos relatórios periódicos não é fornecer informações aos responsáveis pela qualidade da administração de um modo geral. Pretende-se, antes, com eles, compelir os chefes de departamento ou ministros e seus auxiliares a fazer revisões administrativas sistemáticas dentro de suas repartições e a tentar resolver os problemas encontrados. O perigo reside em que os relatórios de aperfeiçoamentos administrativos se tornem perfunctórios e rotineiros, pouco contribuindo quer para o esclarecimento das unidades centrais de administração, quer para a qualidade da administração dos departamentos informantes.

7. *Aconselhamento e recomendações ao Chefe do Executivo ou gabinete* — As unidades centrais de administração geral devem desempenhar papel vital de assessoramento ao Chefe do Executivo ou gabinete em assuntos que afetem a administração. As propostas relativas a novos pro-

gramas, transferências de funções de um para outro departamento, ou consolidação de repartições existentes, são assuntos que podem ter efeitos de grande alcance na organização ou nos métodos de funcionamento do governo. Nenhuma medida nesse sentido deve ser ordenada nem introduzida pelo governo antes que tôdas as repercussões administrativas tenham sido analisadas e expostas em relatórios por aqueles órgãos centrais. Oferecendo prontamente assistência e conselhos competentes relativamente a assuntos que estejam sendo estudados pelo governo, podem as unidades centrais de administração geral contribuir para que se assegure um ambiente e uma estrutura administrativa basicamente bons.

8. *Exame dos projetos de lei* — Em alguns países, as unidades centrais de administração geral trazem significativa contribuição para o aperfeiçoamento da administração, examinando do ponto de vista da organização e outros aspectos administrativos a legislação em preparo pelo executivo ou em andamento no legislativo. Esse exame torna possível recomendar melhoramentos desejáveis antes que a medida em estudo seja consubstanciada em lei. A assistência prestada com relação ao aperfeiçoamento da legislação pode, em determinadas circunstâncias, tornar-se uma das responsabilidades mais pesadas e mais consumidoras de tempo da unidade central de administração geral.

C. *Normas usadas por Presidentes, Primeiros Ministros e Gabinetes no preparo e execução de Reformas Administrativas*

Antes de estudarmos as normas específicas de que dispõem os chefes do executivo para a realização de reformas administrativas, é importante notar a penetrante influência que eles podem exercer em virtude dos altos poderes e do prestígio inerentes ao seu cargo. Os chefes do executivo podem, em suma, utilizar seus poderes de modo a criar ambiente altamente favorável aos melhoramentos da administração. Podem, também intencionalmente ou por negligência, dar a impressão de que o governo não se preocupa com tais assuntos. Dado que os grandes problemas de estado giram em torno das políticas governamentais e da lei, tem o chefe do executivo uma natural tendência a dar àqueles dois fatores sua maior atenção. Não se deve necessariamente deplorar esse fato, uma vez que, pela ordem natural das coisas, as políticas devem preceder o exame dos meios de executá-las. O perigo está em que, durante todo um período governamental ou durante a gestão do presidente, as exigências desses objetivos governamentais possam fazer com que se negligenciem, com efeitos prejudiciais, os processos e a organização administrativa do governo. Por esta razão, devem os Chefes do Executivo lembrar-se de que eles aí estão para garantir a administração fiel e eficiente da lei e não apenas para fornecer dados orientadores ao Congresso.

Os chefes do executivo podem ajudar a criar ambiente propício à reforma administrativa, tornando claro aos ministros que eles serão julgados, pelo menos em grande parte, pela qualidade da administração existente em seus departamentos. Os ministros que se dispõem a examinar a administração de suas repartições e a agir no sentido de reorganizar e simplificar as operações devem ter esses seus esforços devidamente reconhecidos. Além do

mais, devem-se-lhes dar os meios com que proceder às reformas que julgarem convenientes. Para tanto, é necessário que lhes sejam delegados poderes amplos sobre a organização interna e sobre os métodos de funcionamento de suas repartições e que se lhes proporcione, em pessoal e recursos financeiros, a assistência especial de que possam necessitar para aperfeiçoar de maneira eficaz as operações a seu cargo.

A liderança central não é necessária somente para garantir o efetivo preparo e execução das reformas administrativas, mas também para assegurar coerência no seu tratamento. Os aperfeiçoamentos da organização, da administração financeira, da administração de pessoal e de outros assuntos administrativos devem possuir um objetivo comum — uma «unidade de concepção». Sem liderança central não se pode conseguir a harmonia necessária e vital.

1. *Criação, fortalecimento e utilização dos órgãos centrais de administração geral* — Se um governo pretende atingir e conservar um alto nível de eficiência administrativa, é normalmente indispensável a criação de unidades centrais de administração geral do tipo estudado na Seção IV-B, acima, e destinada a auxiliar o presidente ou gabinete a tratar dos problemas administrativos e de organização de alcance geral. Contudo, na maioria dos países, esses órgãos são de criação relativamente recente e ficam, freqüentemente, muito aquém das necessidades. Dessa maneira, muito resta a ser feito pelos chefes de executivo no sentido de criar ou fortalecer esses instrumentos de administração central para que possam auxiliá-los no desempenho de suas responsabilidades administrativas. Poderá haver muito progresso nessa direção se os chefes do executivo e gabinetes melhor compreenderem como utilizar pessoal de administração geral no aperfeiçoamento administrativo.

2. *Criação de comissões especiais compostas de funcionários de alto nível* — Diversos países se têm utilizado de comissões constituídas de altos funcionários, às vezes de categoria de ministro, mas na maior parte dos casos de funcionários das classes mais elevadas do serviço público, para o fim de realizarem estudos sobre determinados problemas muito importantes de organização ou administração. Esse processo pode ser empregado quando os problemas são de tão vasto alcance, ou tão controvertidos, que exijam liderança do mais alto calibre. Em outros casos, verificou-se simplesmente que os funcionários públicos de larga experiência podem emprestar maior prestígio e impulso às campanhas pelo aprimoramento da administração do que os especialistas das várias unidades de administração geral. Grande parte da coleta de fatos para essas comissões é realizada freqüentemente por pessoal de tempo integral das unidades de organização e métodos, administração de pessoal ou orçamento. Comissões dessa natureza funcionam melhor nos sistemas parlamentares, em que o gabinete é coletivamente responsável pela qualidade da administração, do que nos sistemas presidenciais. Nestes últimos, observa-se uma tal tendência dos principais dirigentes para se limitarem aos problemas de suas próprias repartições, que se deve ter cuidado no confiar a comissões interdepartamentais a solução de difíceis problemas administrativos e de organização.

3. *Emprego de fundos especiais destinados ao aperfeiçoamento da administração* — Tanto os órgãos de administração geral centrais, quanto os dos departamentos ou ministérios, possuem, via de regra, pessoal suficiente para atender à carga normal de serviço. Quando surgem problemas especiais, pode haver dificuldade em obter os fundos necessários a custear uma investida total no sentido de resolvê-los. Um dos meios de atender à situação é o estabelecimento de um fundo especial de aperfeiçoamento da administração, ao qual se recorrerá quando necessário. Esses recursos permitem o recrutamento temporário de mais técnicos, o emprego de consultores, de firmas especializadas em análise administrativa e outras medidas, dependendo da disponibilidade de recursos adicionais. A liderança para obtenção desses recursos e manutenção dos mesmos deve caber ordinariamente ao chefe do executivo ou ao gabinete, embora as dotações mesmas possam ser administradas pelo órgão orçamentário ou pelas unidades de organização e métodos.

4. *Exercício do poder de determinar reformas administrativas* — Em medida que varia grandemente com as tradições e formas de governo nos diferentes países, o gabinete ou presidente está autorizado por lei a determinar reorganizações, adoção de processos-padrão, ou outras providências destinadas ao aperfeiçoamento de administração. Dado que os órgãos legislativos não se encontram, normalmente, habilitados a ditar medidas administrativas, e sendo as leis muito pouco flexíveis para as necessidades de uma administração empreendedora, é aconselhável que o executivo disponha de autoridade tão ampla sobre esses assuntos quanto o permitam as tradições e as exigências de ordem prática de uma forma de governo. É evidente que o valor dessa autoridade depende não só da disposição do chefe do executivo para utilizá-la, mas também da qualidade do trabalho de assessoramento que precede a expedição de cada diretriz.

D. Normas empregadas pelo Legislativo ou que dele dependem

1. *Exame da administração quando da votação de verbas orçamentárias* — Um dos mais eficientes instrumentos de controle da administração de que dispõe o legislativo é o poder de conceder ou negar fundos. Alguns corpos legislativos examinam a qualidade da administração no curso do trabalho orçamentário. Se concluem que se pede mais do que seria necessário se a organização e os métodos de trabalho fossem melhorados, os recursos destinados a um programa podem ser devidamente reduzidos. Em alguns casos, o legislativo pode limitar-se a exprimir seu desagrado. Essas advertências, contudo, exercem considerável influência sobre os funcionários administrativos. Dessa maneira, um legislativo alerta e persistente pode constituir-se em fator dos mais fortes para estimular o governo a considerar o aperfeiçoamento administrativo como parte integrante da administração orçamentária.

2. *Exame das conseqüências administrativas da legislação proposta* — As recomendações de novas leis, especialmente quando se trata de novos programas de ação, dão margem, freqüentemente, a importantes questões administrativas. Um projeto de lei poderá conter disposições especificando a organização que deverá administrar determinado programa e a distribuição

de funções e poderes. O legislativo pode aumentar ou diminuir a eficiência e economia da administração de tais programas, conforme a maneira de lidar com esses projetos de lei. Ao mesmo tempo que o legislativo deve certificar-se de que o que se propõe é exequível, normalmente é aconselhável evitar a inclusão, em leis relativamente inflexíveis, de pormenores administrativos ou de organização que os dirigentes devem ter a liberdade de ajustar de acordo com a experiência.

3. *Promulgação de leis que estabelecem alterações na organização ou nos métodos de administração* — Um órgão legislativo pode, se quiser, aprovar a legislação que julgar adequada para aperfeiçoar ou modificar a organização ou métodos de operação dos órgãos administrativos. Em alguns países, muitas das reformas administrativas mais importantes baseiam-se em leis adotadas pelos processos legislativos normais. Essas leis são frequentemente recomendadas pelos dirigentes administrativos do governo ou têm a sua concordância, mas isso não diminui o papel muitas vezes decisivo do legislativo em sua elaboração. Nos sistemas parlamentares, porém, o legislativo raramente aprova leis que modifiquem a administração se não forem as mesmas propostas pelo governo.

4. *O veto legislativo* — Em alguns países, embora reconhecendo não estar aparelhado para tratar de pormenores de organização, dos quais se encarrega melhor o chefe do executivo ou o gabinete, não se tem o legislativo mostrado disposto a entregar todo o controle ao ramo administrativo do governo. Uma saída para esse dilema é a outorga do poder de iniciativa ao chefe do executivo ou ao gabinete, conservando o legislativo o direito de rejeição. De conformidade com esse processo, o chefe do executivo propõe determinada transferência, abolição ou consolidação de funções ao legislativo, que poderá, dentro de um determinado prazo, expressar sua desaprovação. A menos que o legislativo se pronuncie em contrário dentro do prazo especificado, a reforma administrativa entra automaticamente em vigor. Esse processo tem maiores atrativos no sistema presidencial caracterizado pela separação dos poderes legislativo e executivo. Nos sistemas parlamentares, pode nem mesmo surgir a necessidade de qualquer providência desse gênero.

5. *Comissões permanentes de controle administrativo* — O legislativo pode criar comissões permanentes encarregadas de fiscalizar continuamente a organização e funcionamento dos departamentos ou ministérios. Não precisando essas comissões envolver-se com a parte substantiva das políticas governamentais, nem cuidar de verbas, têm elas plena liberdade para realizar inquéritos nas áreas administrativas que escolherem. Às vezes têm poderes para contratar especialistas em administração a fim de auxiliá-las a coligir dados, avaliar sua importância e sugerir soluções. A simples publicação das conclusões de uma comissão pode ter considerável efeito na administração de um programa ou no funcionamento de uma repartição. Quando necessário, podem essas Comissões minutar medidas destinadas a implementar alterações na administração.

As comissões permanentes do tipo acima são empregadas principalmente nos países de sistema presidencial, em que existe a separação dos poderes executivo e legislativo. Elas também encerram certos perigos que só podem

ser evitados pela moderação de seus membros. É especialmente importante que reconheçam não serem eles os responsáveis pela administração e que não lhes compete tentar dirigir as operações diárias dos órgãos executivos. A sua verdadeira função é a de recomendar a adoção de leis e manter o legislativo informado sobre a maneira por que são elas executadas.

6. *Comissões especiais de inquérito* — Não havendo comissões permanentes para exame das operações governamentais, ou surgindo um problema ou situação extraordinária, o legislativo pode criar uma comissão especial para investigar a administração do governo em geral, o trabalho de algum ministério ou departamento, ou a situação atual de determinada fase da administração. Essas comissões especiais podem realizar audiências com bastante publicidade e preparam relatórios e recomendações às vezes de grande importância. Todavia, o grau de execução prática alcançado pelas propostas das comissões especiais fica, freqüentemente, na dependência da medida em que obtém o apoio dos dirigentes administrativos do governo.

7. *Pedidos de informações pelo parlamento* — Na maior parte dos sistemas parlamentares, os ministros, na qualidade de membros do legislativo, devem submeter-se a interrogatórios sobre assuntos de interesse do parlamento. Este procedimento, que toma a forma de perguntas escritas ou orais, pode ser usado para compelir o gabinete ou o ministro interessado a explicar determinados aspectos da organização ou administração governamental que tenham dado margem a preocupações. Esse processo pode pôr em evidência a necessidade de reforma administrativa e levar os ministros a tomar as medidas necessárias a evitar que continuem as críticas.

8. *Interpelações e votos de censura* — Mais drásticos que os interrogatórios, embora muitas vezes com eles relacionados, são os votos de censura ou interpelações sobre os negócios administrativos. Essas moções são de grande importância nos sistemas parlamentares, já que forçam o debate amplo do problema e podem acarretar a queda de um governo ou a renúncia de um ministro. Em última análise, constituem a arma fundamental de um órgão legislativo não satisfeito com a administração de um ministro ou de um governo.

E. Normas que resultam do emprego de pessoas estranhas aos Quadros Governamentais

As normas até agora discutidas baseiam-se em grande parte na experiência, habilidade e determinação dos dirigentes departamentais, do pessoal dos órgãos centrais de administração geral, do gabinete ou chefe do executivo, ou do legislativo. Se um governo não conta em seus quadros com os elementos necessários a enfrentar algum problema administrativo, deve ele recorrer a um ou mais expedientes especiais.

1. *Emprego de consultores* — É vantajoso que o governo lance mão, periodicamente, dos conhecimentos de pessoas estranhas ao serviço público para o estudo de problemas administrativos. Essas pessoas podem ser contratadas na base de tempo parcial ou sob quaisquer outras condições mutuamente convenientes, sem se tornarem, entretanto, membros do serviço público. A experiência tem ensinado que os consultores são de especial valia no

encontrar soluções para problemas técnicos, já que muitos governos não necessitam de especialistas permanentes em tempo integral, nem dispõem de recursos para contratá-los. Entretanto, os consultores só podem ser eficazmente empregados quando os funcionários regulares do governo desejam aproveitar as recomendações dadas e quando existe uma organização administrativa capaz de levar avante o projeto, uma vez dispensado o consultor.

2. *Emprego de firmas de organização* — Nos últimos cinqüenta anos, têm sido organizadas inúmeras firmas destinadas a prestar assistência aos governos no aperfeiçoamento da administração. Essas entidades são, na maioria das vezes, sociedades ou companhias de fins lucrativos, que oferecem os conhecimentos e o tempo do seu pessoal aos governos que necessitem de sua assistência. As firmas de organização podem servir como consultores ou então ser contratadas para a realização de trabalhos de vulto que exijam o serviço de um grupo de técnicos. Na maioria das vezes, são contratadas para realizar um levantamento ou estudo, fazendo recomendações com base em suas conclusões e sendo, em alguns casos, chamadas a auxiliar a implementação das reformas que aconselharem. O emprego de firmas de organização se tem revelado vantajoso quando se exige habilitação especial que não se pode de outra forma obter, ou quando o caráter intensivo e o curto prazo do trabalho não justificaria o recrutamento de mais pessoal permanente. Procura-se às vezes o auxílio de uma firma porque se acredita que suas recomendações possam ser mais desinteressadas ou ter mais prestígio do que as propostas oriundas de um órgão administrativo do governo. Naturalmente, expirado o contrato, perde o governo o conhecimento pormenorizado adquirido pelos técnicos da firma. Algumas empresas de organização têm decepcionado por falta de conhecimentos básicos ou refinamento em determinado campo da administração governamental, e por isso é preciso ter muito cuidado na seleção dessas firmas.

3. *Recurso a universidades e organizações sem fito de lucro* — Algumas universidades e institutos de administração pública sem fito de lucro firmam acordos com o governo para a prestação de assistência no aperfeiçoamento da administração. As razões por que se recorre a tais instituições são idênticas às que justificam o emprego de consultores ou de firmas de organização. O seu uso pode também produzir benefícios secundários (tais como «student projects» e ensino mais aperfeiçoado de administração pública), que poderão redundar em vantagens para o governo contratante.

4. *Criação de comissões constituídas no todo ou em parte de elementos estranhos aos quadros governamentais* — Um dos meios mais em voga nos últimos anos para incrementar reformas administrativas é a criação de comissões de organização ou administração governamental. Na maioria dos casos, o presidente e demais membros desse grupo, ou parte deles, são recrutados em setores estranhos ao governo. Em alguns casos, têm elas sido bastante eficazes e sua criação é freqüentemente reclamada com fundamento em que os cidadãos delas membros poderão agir objetivamente, sem influência das opiniões em choque no seio do governo, que o encargo poderá ser aceito por pessoas de proeminência nacional, que seu trabalho despertará vivo interesse público e que todos os interessados darão grande valor às conclusões alcançadas. Por outro lado, algumas dessas comissões têm

sido criticadas em virtude do inadequado conhecimento básico de que dispõem os seus membros, da baixa qualidade de suas pesquisas, da negligência de alguns membros com relação a suas atribuições e das recomendações sem valor prático ou pouco ponderadas apresentadas em seus relatórios. Dessa forma, esses grupos tanto podem trazer contribuições duradouras para a administração pública como simplesmente apresentar propostas discutíveis capazes de gerar confusão para o público e para o governo. O cuidado ao definir suas tarefas, a manieira criteriosa de selecionar os seus membros e a utilização de pessoal de alta qualidade parecem ser os principais requisitos para o êxito das comissões especiais de administração governamental. Diversos governos chegaram à conclusão de que esses grupos produzem melhores resultados se alguns funcionários do governo nêles incluídos e servirem com as pessoas selecionadas de quadros estranhos ao serviço público.

5. *Visitas de funcionários a outros países* — O movimento de funcionários administrativos entre nações pode, naturalmente, concorrer bastante para o incremento da amizade e compreensão entre elas. Pode, também, contribuir materialmente para a disseminação de idéias e técnicas no campo da administração pública. Alguns países fazem esforços especiais para enviar funcionários ao exterior, às vezes como membros de missões organizadas, a fim de estudarem determinados aspectos de administração pública em que esses países se encontrem interessados. Essas missões facilitam o funcionamento de técnicas e normas, através da observação pessoal. A nação anfitriã geralmente também se beneficia com os debates em torno dos problemas apresentados pelos visitantes.

6. *Assistência técnica na Administração Pública* — Algumas nações têm procurado aumentar o fluxo de conhecimentos administrativos para seus territórios, solicitando a assistência da Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas (United Nations Technical Assistance Administration), de outras organizações internacionais ou de outros países dispostos a prestar essa assistência. Essa assistência técnica na administração pública tem sido usada por alguns países para aperfeiçoar o aparelhamento da administração geral, como administração financeira, administração de pessoal, orçamento, planejamento, controle de suprimentos e compras. Em outros casos, o auxílio tem sido orientado para a administração de certos programas de grande importância para o país anfitrião, como o melhoramento da saúde pública, a administração de atividades agrícolas ou a direção de grandes empresas públicas. Ainda em outros casos, a assistência técnica tem sido dirigida para determinado reajustamento da estrutura básica do governo, como, por exemplo, a maior descentralização administrativa das atividades governamentais. Embora o valor da assistência técnica possa variar de país para país, a criação desse instrumento de utilização, em escala mundial, dos conhecimentos especializados da ciência administrativa pode revelar-se uma das mais importantes conquistas da administração pública nos últimos anos.

Cabem aqui algumas palavras de advertência com relação à assistência técnica. Nos próximos anos, no mínimo, é provável que tanto os funcionários do país anfitrião quanto os técnicos estrangeiros sejam inexperientes em assistência técnica. Deve-se tomar cuidado em não procurar fazer a trans-

plantação de práticas administrativas de um país para outro sem atentar para a cultura, tradição e costumes do país anfitrião. Quando a assistência técnica é proporcionada por mais de um país, ou por um país e pelas Nações Unidas, devem-se tomar as necessárias precauções no sentido de assegurar a coordenação dos vários esforços. É especialmente importante que, com relação aos projetos de assistência técnica, se obtenha a unidade de vistas a que se aludiu previamente neste trabalho. Finalmente, é preciso ter cuidado na seleção dos técnicos para a assistência. Não basta que estejam treinados e experimentados no campo especializado pertinente, e que, além disso, sejam versados na língua do país anfitrião. Devem também possuir adaptabilidade, ou seja, a capacidade de ajustar o seu procedimento às condições do país em que irão servir.

H. Normas de que dispõem os Grupos não-oficiais e o público

Em determinados países, alguns segmentos do grande público se interessam pelo aperfeiçoamento da administração como meio de reduzir impostos ou obter melhores serviços. Algumas associações e instituições particulares, em função de seu corpo social ou de seus objetivos, preocupam-se grandemente com a administração pública. Muito do que se consegue no sentido de uma melhor compreensão dos problemas governamentais, e de uma atitude oficial mais resoluta quanto ao aperfeiçoamento da administração, pode ter sua origem nas atividades desses grupos não-oficiais.

1. *Estudos por associações particulares* — Há organizações de cidadãos criadas para pleitear redução de impostos ou para obter o aperfeiçoamento de alguma fase da administração, que podem estudar determinados problemas e dar publicidade às conclusões alcançadas. Antigamente, assuntos como reforma do serviço público, instituição de um orçamento nacional e reorganização do ramo executivo de um governo constituíam matérias favoritas de estudos financiados por particulares. Após apresentarem suas sugestões, esses grupos freqüentemente trabalham com afino para convencer os dirigentes executivos e o legislativo da necessidade de tomar providências tendo em vista suas recomendações. Em face do valor potencial da participação privada na reforma administrativa, pode ser vantajoso estimular essa atividade em países onde não exista atualmente.

2. *Organizações destinadas a propugnar pelas conclusões de uma comissão* — Quando uma comissão especial (vide na Seção IV-E acima), conclui sua tarefa, ela normalmente se extingue e assim não mais pode tomar parte oficialmente na tarefa de fazer com que suas recomendações sejam aceitas e executadas. Tem havido alguns exemplos de organizações particulares criadas para o fim único de promover a concretização das propostas da comissão, após a dissolução desta. Essas associações podem exercer contínua pressão sobre o legislativo e o executivo em favor das recomendações da comissão. Podem também ajudar a manter a atenção do público focalizada sobre a ação ou inércia do governo.

3. *Treinamento e pesquisa por universidades* — À medida que a prática de administração pública tem sido mais reconhecida como profissão ou ciência, a preparação nessas matérias, em escolas superiores e univer-

sidades, tem-se tornado cada vez mais importante e difundida. Em alguns países, há instituições de ensino superior que constituem importantes centros de pesquisa de melhores padrões de administração e de apoio à sua implantação. Esse fato não surpreende, uma vez que os professores de administração pública ou de administração em geral, têm fortes incentivos para avaliar o que se faz no governo e tirar conclusões. Grande parte das obras escritas, com autoridade, nesse setor, provém não de funcionários públicos, que se vêem sobrecarregados com as tarefas diárias e se acham frequentemente muito próximos da situação para poder ser inteiramente objetivos, mas de professores. Da mesma forma, identificando o que é melhor em práticas administrativas, as instituições de ensino superior preparam seus alunos para que entrem no serviço público com treinamento avançado e altos padrões de proficiência. A pesquisa preparatória de teses de doutorado e os estudos de casos concretos, realizados sob direção universitária, trazem outras contribuições importantes à compreensão e solução de problemas específicos de administração. A utilidade da pesquisa, das obras escritas e dos ensinamentos provenientes das instituições de ensino superior dependerá, naturalmente, em grande parte, de sua qualidade e de sua aplicabilidade às condições em que atua a administração pública em determinado país. O seu valor dependerá, também, da disposição dos administradores encarregados diretamente dos assuntos públicos de familiarizarem-se com os resultados dos esforços universitários e de utilizarem propostas e idéias potencialmente capazes de aperfeiçoar a administração. Os funcionários públicos que não se inteiram dos trabalhos das universidades não somente deixam de tirar proveito de valioso raciocínio alheio, como podem, também, chegar a olhar com suspeita, ou mesmo com franco ressentimento, as idéias de pessoas formadas. Por isso, devem-se estabelecer canais de comunicação entre as instituições educacionais e os altos níveis administrativos do governo, a fim de que o trabalho daquelas possa trazer o máximo benefício para o aperfeiçoamento da administração pública.

4. *Deliberações de associações profissionais* — Em muitos países, pessoas interessadas em administração pública ou no campo da administração em geral têm formado sociedades profissionais. Enquanto alguns grupos são oficialmente amparados, outros são constituídos independentemente da posição oficial de seus membros. Assim, fazem parte dessas sociedades administradoras militantes, professores, estudantes, escritores, consultores, bem como outros cidadãos interessados. Entre as atividades mais comuns e mais importantes desses grupos situa-se a difusão de conhecimentos entre os seus membros. Entre os meios usados para examinar os problemas e aumentar a compreensão de possíveis soluções contam-se mesas-redondas, discussões em grupo e apresentação de trabalhos. Tais associações publicam jornais técnicos, chamando a atenção dos leitores para assuntos ou artigos de interesse. Uma vez que as associações profissionais se preocupam tanto em elevar o conhecimento e os padrões de desempenho no seu campo, apresentam elas muitas sugestões e críticas construtivas e se constituem, assim, em forças propulsoras de importantes reformas administrativas.

O Instituto Internacional de Ciências Administrativas tornou-se uma sociedade profissional com o objetivo de aperfeiçoar a administração em todo o mundo. Suas conferências, publicações e iniciativas correlatas servem

para facilitar a disseminação de idéias e técnicas exequíveis no campo da administração pública. Em muitos países, as Seções Nacionais não apenas facilitam o trabalho do I.I.C.A. como atuam, também, como centros pelos quais o conhecimento das realizações de outros países se transmite a funcionários em condições de fazer uso dessas informações.

5. *Iniciativas de fundações de serviço público* — As fundações, como organizações sem fito de lucro destinadas a amparar empreendimentos filantrópicos e de serviço público, se têm tornado fontes cada vez mais importantes de estímulo financeiro às reformas administrativas. Têm elas concedido subvenções a universidades ou a outras organizações para financiar estudos determinados no campo da administração pública. A objetividade e a alta qualidade do trabalho que freqüentemente distinguem esses estudos podem torná-los importantes contribuições para uma administração melhor. A concessão de prêmios e bolsas de estudos ou de estágios de aperfeiçoamento a funcionários promissores tem também estimulado a realização de excelente trabalho por profissionais talentosos e experimentados da administração pública.

6. *Trabalho dos sindicatos de servidores públicos* — Na Seção IV-A fez-se alusão à iniciativa tomada pelos administradores de estimular sistematicamente os supervisores e empregados a auxiliar no aperfeiçoamento da administração. Deve-se notar aqui que os sindicatos de funcionários, organizados, na maioria dos casos, como entidades não governamentais com certos direitos estabelecidos em lei, podem constituir importantes forças em favor das reformas administrativas. Os esforços desses grupos podem ser orientados no sentido de concursos públicos mais eqüitativos e mais seletivos, implantação de sistemas de classificação de cargos, desenvolvimento de oportunidades de treinamento, estabelecimento de condições de trabalho que ensejam o desempenho sadio e eficiente das atribuições e a fixação de níveis de remuneração capazes de atrair e reter as pessoas mais competentes de determinado país. Muitas vezes, o apoio dos sindicatos possibilita ao governo realizar reformas que, de outro modo, não seriam viáveis. É certo que os sindicatos constituem grupos de interesse, e, por isso, podem opor-se a determinadas reformas pelo receio de que venham prejudicar seus filiados. É assim importante que os governos lidem com os representantes sindicais de forma a conseguir seu apoio às medidas necessárias, afastando receios que poderiam, em alguns casos, levá-los a combater o aperfeiçoamento da administração.

7. *Publicidade, crítica e defesa de reformas pela imprensa* — Em muitos países, a imprensa tem liberdade, prestígio e leitores que lhe permitem fazer contribuições de vulto para as reformas administrativas. Isso não é, via de regra, feito através da elaboração de novas idéias ou técnicas, uma vez que os jornais não são, em princípio, centros de pesquisa ou estudo. Contudo, a capacidade da imprensa de chamar a atenção para situações insatisfatórias e de obter apoio para medidas corretivas é quase ilimitada. Numerosos casos se podem citar em que as revelações da imprensa ou sua vigorosa defesa de determinadas reformas constituíram fatores decisivos na obtenção de importantes e benéficas alterações na máquina governamental ou em seus métodos de funcionamento.

Adendo

AS COMISSÕES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Tipo de comissões — Há comissões de reforma administrativa que são meramente informativas; a competência de outras vai até a apresentação de projetos às autoridades a que estão subordinadas; outras ainda podem estar autorizadas a tomar decisões dentro de um campo limitado, e, finalmente, pode-se-lhes dar também o poder de empreender o que elas próprias ou outras repartições tiverem recomendado. Existem, assim, comissões informativas, consultivas, deliberativas e executivas.

A tendência geral em matéria de reforma administrativa é de se dar às comissões um caráter informativo ou consultivo. As decisões são geralmente tomadas pelas autoridades executivas ou pelos órgãos legislativos, ficando com o Governo ou ministério competente a responsabilidade de executar as propostas da Comissão.

Razões para o emprego de comissões — Razões muito variadas existem para se recorrer ao emprego de comissões para o preparo ou execução de reformas administrativas.

Freqüentemente, a reforma cuja execução se propõe afeta diversos departamentos ou ministérios, não sujeitos a uma autoridade comum, exceto o chefe do executivo ou gabinete, a que falta, com freqüência, uma organização capaz de realizar essa espécie de estudo.

Raramente deixam as reformas administrativas de acarretar a supressão de órgãos, a redução ou novo agrupamento de pessoal, a reorganização dos serviços, ou a modificação ou substituição dos métodos de ação. Cada uma dessas consequências afeta, direta ou indiretamente, direitos adquiridos e interesses. Algumas vezes os atingidos são funcionários públicos; outras, concessionários ou empreiteiros, ou, ainda, freqüentemente, terceiros interessados. Para decidir sobre a exequibilidade da reforma, determinar o seu custo e certificar-se de que não surgirão oposições que dificultem grandemente sua aprovação ou execução, é de grande conveniência estudar esses interesses e procurar conhecer as aspirações das partes interessadas, bem como todas as demais questões que dizem respeito ao assunto. As administrações são freqüentemente de opinião de que é preferível estudar e discutir esses problemas juntamente com representantes de todas as partes interessadas, a tratar separadamente com cada uma delas. Temos aqui uma segunda razão para a criação de comissões constituídas de representantes dos grupos interessados e da própria administração. Essas comissões podem ser chamadas a apresentar relatórios antes da aprovação da reforma ou após ter a mesma sido aprovada e estar em fase de execução.

Por assim dizer, as reformas administrativas são meras aplicações de conceitos ou de idéias. Acontece, com freqüência, que, embora possa haver uma aspiração geral no sentido de atingir uma finalidade pública, ou embora, ainda, todos reconheçam a existência de uma necessidade social que deva ser suprida, existem, não obstante, pontos de vista muito diferentes quanto à melhor maneira de atingir aquela finalidade ou de atender à necessidade em questão. Nesses casos, podem-se usar comissões a fim de que os mais destacados defensores das várias soluções possam apresentar

seus pontos de vista, deliberar em conjunto, tentar convencer os outros de seu modo de pensar ou encontrar uma solução intermediária satisfatória a todos. São estas as comissões formadas de representantes dos vários grupos de interesses ou setores parlamentares.

Um quarto caso em que se recomenda o emprêgo de comissões para a realização de reformas administrativas é quando houver necessidade de usar uma pluralidade de técnicas. Nessa hipótese, a comissão é constituída de pessoas de reconhecida competência técnica nos vários campos de que se cogita, podendo ser recrutadas tanto nos quadros do govêrno, como em estabelecimentos de pesquisa e treinamento, ou entre indivíduos pertencentes a empresas privadas. Esse tipo de comissão é freqüentemente usado e é, muitas vèzes, útil tanto no preparo quanto na execução de uma reforma.

Finalmente, outro motivo em favor do sistema de comissão em casos de reformas administrativas é que com isso se desperta o interesse do público e se solicita a sua colaboração, garantindo a imparcialidade e independência em relação a todos os interesses em jôgo, ou, no mínimo, dando essa impressão. Quando é êste o objectivo visado, a comissão e especialmente seu presidente devem ser selecionados entre pessoas de grande prestígio público e de reconhecida independência, capazes de exercer influência em vastos setores da opinião pública.

Constituição das comissões e designação de seus membros — Não pode haver regras rígidas para a constituição e para os métodos de designação dos membros das comissões de reformas administrativas. Por um lado, devem elas adaptar-se aos hábitos políticos e sociais do país e, por outro, à natureza do fim colimado. Para evitar o perigo de muita discussão e a conseqüente morosidade, não é geralmente aconselhável que o número de membros seja muito grande. Deve haver, contudo, um número suficiente de membros a fim de que a comissão seja amplamente representativa.

O método de designação dos membros das comissões de reformas administrativas pode estar sujeito a diferentes critérios.

As comissões cuja finalidade é conseguir a coordenação entre os diferentes ministérios e serviços devem ser formadas pelos respectivos chefes ou seus representantes designados.

Quando se procura harmonizar interesses, doutrinas ou opiniões, surgem duas questões delicadas: a decisão quanto ao número de representantes de cada setor e a questão de saber se a designação específica dêsses representantes há de ser feita pelos próprios grupos interessados ou pelas autoridades.

Se a comissão exerce funções puramente informativas ou consultivas, o número de representantes de cada setor não é importante, já que o fim visado é apresentar as várias soluções propostas tão realisticamente quanto possível ou procurar harmonizar essas soluções. Mas se a comissão é investida de poderes decisórios, é necessário que o número de representantes de cada grupo seja proporcional ao alcance e importância que cada grupo realmente possuir — ou, de preferência, que a comissão seja antes um órgão representativo do interesse público geral do que um grupo de porta-vozes para interesses especiais.

Na designação do presidente, o processo mais comum é ser ele nomeado pela autoridade que tenha jurisdição sobre a comissão, embora também seja possível dar à comissão poderes para eleger o seu presidente, seja dentre seus próprios componentes, seja uma pessoa estranha.

A fim de assegurar a continuidade do trabalho, estipula-se às vezes que cada um dos membros tenha um suplente. Se se permitirem substituições não apenas em caso de falecimento, ausência ou doença, mas também quando solicitado pelo membro efetivo, é conveniente que todos os suplentes assistam às sessões, mesmo que não tenham o direito de voto quando presentes os membros efetivos.

Publicidade — O produto final de uma comissão (proposta, conclusão ou projeto) tem de ser apresentado à autoridade competente. Normalmente, também se lhe dá publicidade. Discute-se, de quando em vez, se, além do relatório da comissão também se deve dar publicidade à ata das discussões da comissão e outros documentos usados no curso dos trabalhos que conduziram ao acôrdo. A solução desta questão dependerá da importância do assunto, da difusão que se decida dar às informações em causa, do valor dos próprios documentos e debates travados, bem como dos recursos econômicos disponíveis. São estes os principais fatores que determinarão se haverá publicidade, e em que grau, ou se os documentos devem simplesmente ser arquivados no departamento correspondente.

Recursos econômicos — Importante fator que, na prática, afeta sensivelmente a eficácia de uma comissão, são os meios econômicos de que dispõe a comissão para seu funcionamento.

Grandes diferenças existem no que diz respeito a esse fator, ainda quando se trate do mesmo país. A algumas comissões faltam inteiramente os meios econômicos: seus membros não ganham ajuda de custo, as reuniões se realizam em locais emprestados pelo ministério ou departamento em estudo e o pessoal auxiliar ou não existe ou é fornecido pelos departamentos atingidos pela reforma em questão. Em outros casos, a remuneração dos membros da comissão é paga pelo sistema de quantia fixa por reunião a que comparecerem ou de diária. Em outros, finalmente, quando se cria a comissão, fixa-se para a mesma um orçamento que deve ser suficiente para compensar os membros pelo seu trabalho e custear o pessoal auxiliar, material, equipamento e despesas relativas à publicação dos debates, relatórios e pesquisas. É desnecessário dizer se este o melhor sistema.

Vantagens e desvantagens do sistema de comissões — O sistema de comissões apresenta nítidas vantagens e desvantagens; algumas são inerentes à sua natureza e outras representam abusos ou defeitos evitáveis.

A vantagem principal reside em sua eficácia em tratar, estudar e solucionar assuntos altamente complexos que afetem grandemente variados núcleos de interesse, crenças e opiniões. Através da representação de cada núcleo, e sob a orientação do presidente, determinadas normas podem conduzir à eliminação dos principais obstáculos à reforma que se propõe. Para tanto, torna-se necessário que a Comissão seja constituída de forma adequada, que seu presidente seja capaz de dirigir e canalizar os debates e que todos os membros desejem chegar a uma conclusão rápida e útil em benefício do bem comum.

Se faltam êsses fatores e, especialmente, se a intenção predominante dos membros de uma comissão é colocar obstáculos no caminho da reforma ou defender interesses especiais em detrimento do bem geral, a comissão será, então, apenas um instrumento de procrastinação.

Uma séria desvantagem do sistema de comissão é a sua morosidade relativamente inevitável. As formalidades inerentes ao estabelecimento da Comissão, tais como convocações, quorum, etc., a duração necessariamente limitada das sessões, a dificuldade prática de fazer com que os membros dediquem todo o seu tempo ao trabalho (já que foram escolhidos precisamente por serem ativos em outras funções ou tarefas que normalmente não abandonam) e também o fato de que as discussões freqüentemente degeneram e se desviam do assunto em pauta são fatores que se deve forçosamente levar em conta quando se julga ter a reforma o caráter urgente.

Contudo, o fato mesmo de que o processo exige certo tempo, o contraste de interesses e opiniões que se observa durante os debates da Comissão, o maior interesse e colaboração prestados pela opinião pública e pela imprensa, são garantias da maturidade, correção, imparcialidade e justiça no preparo ou execução da reforma.

De qualquer modo, conforme já foi corretamente salientado, a utilidade das comissões especiais de reforma administrativa dependerá da clareza com que é definida sua missão e da seleção cuidadosa de seus membros. Outra importante condição de sucesso é que elas não despertem a desconfiança ou animosidade dos ministérios e departamentos atingidos pelas reformas, nem de seus chefes e funcionários, mas que, pelo contrário, dêles obtenham eficiente assistência e apoio.

O “Manual dos Prefeitos e Vereadores”

O Deputado Federal NELSON OMEGNA, representante de São Paulo no Congresso Nacional, ex-ministro do Trabalho, professor e autoridade consagrada em assuntos de governo e administração municipal, é o autor do Projeto de Lei n.º 4.294/58 que a Revista do Serviço Público publica, nesta oportunidade. Nos termos do referido Projeto de Lei deverá o Conselho Nacional de Pesquisas promover a organização e divulgação do “Manual dos Prefeitos e Vereadores”, por intermédio do I.B.B.D. (Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação), com a participação do D.A.S.P. e da Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.). A simples leitura do texto e a Justificação do Projeto n.º 4.294/58 demonstra o elevado sentido técnico-cultural e o caráter de essencialidade do magno empreendimento que nêle se consubstancia. Trata-se de uma iniciativa de natureza rigorosamente prática e de grandes proporções, no âmbito da indispensável assistência técnica que o Governo Federal empreende em benefício das Unidades elementares da Federação, os 2.500 Municípios brasileiros. A repercussão do Projeto do Deputado paulista, em tôdas as Prefeituras e Câmaras Municipais do País, foi excepcional. O “Manual dos Prefeitos e Vereadores” está sendo aguardado, com justificada ansiedade, como uma das mais autênticas e nobres conquistas do Movimento Municipalistas Brasileiro, do qual, aliás, o ex-Ministro NELSON OMEGNA é um dos mais destacados Líderes. (N. R.).

PROJETO N.º 4.294-1958

Autoriza o Conselho Nacional de Pesquisas a organizar e publicar, por intermédio do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, o “Manual dos Prefeitos e Vereadores”; estabelece as bases da participação do D.A.S.P. e da Associação Brasileira de Municípios na realização conjunta dêsse empreendimento e dá outras providências.

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Economia e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º O Conselho Nacional de Pesquisas fica expressamente autorizado a promover a organização — por intermédio do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação — do “Manual dos Prefeitos e Vereadores”.

Art. 2.º A fim de realizar o empreendimento a que se refere o artigo anterior, deverá o Conselho Nacional de Pesquisas entrar em entendimentos imediatos com o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) e a Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.) tendo em vista a elaboração de um Convênio Especial em que se estabeleçam as bases da participação das mencionadas entidades no planejamento, organização e publicação do "Manual dos Prefeitos e Vereadores".

§ 1.º O Conselho Nacional de Pesquisas far-se-á representar, nos termos do Convênio Especial ora previsto, pelo Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, órgão especializado de pesquisas e informações científicas e técnicas, sob sua jurisdição.

§ 2.º O Departamento Administrativo do Serviço Público proporcionará tôdas as facilidades e a colaboração que se fizer necessária através dos Cursos de Administração e do Serviço de Documentação, — órgãos integrantes de sua estrutura em condições de cooperar nos trabalhos de organização do "Manual dos Prefeitos e Vereadores".

§ 3.º A Associação Brasileira de Municípios encaminhará ao Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação as contribuições técnicas, teses, estudos, projetos, indicações, anais e demais documentos oriundos dos Congressos Nacionais de Municípios e das Conferências Regionais de Prefeitos e Vereadores, inclusive dos conclaves realizados pelas Associações Estaduais.

§ 4.º A Associação Brasileira de Municípios participará da elaboração do "Manual dos Prefeitos e Vereadores" em tôdas as suas fases, em regime de urgência e íntima articulação com o Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação.

Art. 3.º O "Manual dos Prefeitos e Vereadores" tem as seguintes finalidades primordiais: a) capacitar o Poder Executivo a proporcionar às Prefeituras e Câmaras Municipais orientação técnica e completa assistência no tocante ao equacionamento dos problemas fundamentais dos Municípios e à formação das soluções técnicas e práticas que os mesmos requerem; b) efetuar o levantamento integral das investigações, pesquisas, estudos, leis, projetos, livros, ensaios, artigos, subsídios e contribuições de qualquer espécie, bibliografias especializadas, legislação básica, — em resumo, os documentos e informações indispensáveis à orientação técnica das autoridades municipais no exercício de suas atribuições específicas de governo e administração; c) servir como texto básico, subsidiariamente, nos Cursos de Administração Municipal existentes ou que venham a ser criados.

Art. 4.º O Grupo de Trabalho incumbido de executar os dispositivos da presente Lei, integrado pelos representantes do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, do Departamento Administrativo do Serviço Público e da Associação Brasileira de Municípios, deverá planejar, elaborar e divulgar o "Manual dos Prefeitos e Vereadores" dentro de 12 (doze) meses contados a partir da data da publicação desta lei.

Art. 5.º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir pelo Conselho Nacional de Pesquisas o crédito especial de Cr\$ 3.000.000,00 (três milhões de cruzeiros) destinado ao Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação,

para ocorrer às despesas com o preparo, organização e publicação do "Manual dos Prefeitos e Vereadores".

Art. 6.º O crédito especial aberto nos termos do art. 5.º será automaticamente registrado pelo Tribunal de Contas e distribuído ao Tesouro Nacional à disposição da entidade beneficiária, a qual deverá prestar contas da importância recebida na forma da lei.

Parágrafo único. Na hipótese em que o mencionado crédito especial não seja aberto, o seu quantitativo global será incluído com a mesma destinação no primeiro Orçamento Federal que se elaborar.

Art. 7.º O Convênio Especial referido no art. 2.º regulamentará os dispositivos da presente lei e discriminará todas as demais medidas que se fizerem necessárias à sua plena execução.

Art. 8.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 9.º Revogam-se as disposições em contrário. — *Nelson Omegna.*

Justificação

Senhor Presidente:

Na oportunidade em que o Movimento Municipalista brasileiro intensifica as suas atividades em face da próxima realização do V Congresso Nacional de Municípios — de 11 a 19 de janeiro vindouro, — na cidade do Recife, Estado de Pernambuco, torna-se imperativo acelerar as providências destinadas à elaboração do Manual dos Prefeitos e Vereadores. Trata-se de um empreendimento cuja execução está sendo ansiosamente esperada pelas Prefeituras e Câmaras Municipais de todo o Brasil de vez que foi objeto de uma Recomendação Especial do IV Congresso Nacional de Municípios encerrado a 5 de maio de 1957 na Capital Federal.

2. O Manual dos Prefeitos e Vereadores será um "Roteiro" especializado nos domínios da Administração Municipal para fins de pesquisa, orientação e consulta. A organização e divulgação do referido Manual são trabalhos de envergadura, representando, na verdade, uma contribuição técnica, original e da maior utilidade no âmbito da teoria e da prática da moderna administração municipal. A Recomendação Especial a respeito do Manual dos Prefeitos e Vereadores resultou de uma proposta do então secretário-geral da Associação Brasileira de Municípios, Dr. ARAÚJO CAVALCANTI, aprovada por unanimidade durante a reunião conjunta dos Conselhos Deliberativo, Diretor e Fiscal da entidade, a 21 de janeiro de 1957. Incorporado ao Plano de Trabalho da A.B.M., o Manual dos Prefeitos e Vereadores passou a constituir uma das preocupações fundamentais das Prefeituras e Câmaras, principalmente depois que o IV Congresso Nacional de Municípios aprovou a recomendação especial que lhe diz respeito.

3. Dentre os aspectos essenciais do referido Manual (roteiro bibliográfico para o estudo da administração municipal; elementos de pesquisas e fontes de informações especializadas sobre os problemas municipais; legislação básica), destacam-se:

a) o levantamento bibliográfico completo de todos os estudos, ensaios, artigos, livros ou contribuições técnicas sobre os problemas de governo e administração municipal;

b) a enumeração, resumo e crítica das leis, decretos, códigos ou projetos básicos de interesse para o governo e administração das comunas brasileiras; os assuntos ou problemas fundamentais para as Prefeituras e Câmaras Municipais; em resumo, a legislação orgânica e básica indispensável aos Prefeitos e Vereadores no exercício quotidiano dos respectivos mandatos;

c) o sumário e estudo comparado das grandes obras ou trabalhos relativos à administração municipal no Brasil e no estrangeiro, tendo em vista, especificamente, os seguintes campos ou áreas especializadas: — organização; administração específica; administração geral — pessoal, material, documentação, relações públicas; economia e finanças municipais em geral; planeamento económico e social, urbanismo; o sistema geral da Operação Município, com suas Projeções Regionais e Locais; planos directores e assuntos correlatos; — em síntese, tudo o que possa interessar, directa ou indirectamente, ao exato equacionamento e à solução objectiva dos múltiplos problemas que os Prefeitos e Vereadores têm de resolver na gestão das Comunas e em benefício das respectivas populações.

4. Todavia, a fim de ser levada a efeito uma obra dessas proporções, em função de princípios de rigoroso tratamento técnico e com finalidades essencialmente práticas, impõe-se o estabelecimento de um Acôrdo ou Convênio Especial entre a A.B.M. e o Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação (I.B.B.D.) — órgão técnico sob a jurisdição do Conselho Nacional de Pesquisas.

5. A realização conjunta, pelas duas Entidades, de uma obra dessa envergadura constituirá, certamente, o notável serviço prestado a quase 2.500 Comunas e, conseqüentemente, ao País. Além disso o vasto material informativo de que a A.B.M. dispõe, — inclusive os Anais e o acêrvo dos quatro Congressos Nacionais de Municípios já realizados, — é uma garantia da execução de um trabalho completo e único, talvez no gênero. Por outro lado a contribuição do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação quanto à classificação, catalogação e apresentação dêsse material, reunido paciente-mente em vários anos de ininterruptas atividades pela Secretaria-Geral da A.B.M. constituirá, também, garantia subsidiária de perfeição técnica. Trabalhando de comum acôrdo na realização dessa obra de proporções sem paralelo no âmbito da bibliografia especializada, as duas Instituições estarão, do mesmo passo, dando cumprimento às respectivas atribuições estatutárias e servindo, de maneira prática, aos legítimos interesses das Prefeituras e Câmaras Municipais.

As circunstâncias são inteiramente favoráveis ao início de entendimentos concretos entre a A. B. M. e o Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, preparo do Convênio, designação dos técnicos que deverão realizar os trabalhos dentro de um prazo razoável, e demais providências que forem necessárias.

Com os elementos disponíveis, uma Comissão Mista — integrada pelos representantes da A.B.M. e pelos Técnicos do I.B.B.D., — poderá levar a efeito, em pouco tempo, o serviço especial de máxima utilidade prática que é, inegavelmente, a organização do Manual dos Prefeitos e Vereadores consoante os dispositivos do Projeto de Lei anexo. E este é, precisamente, o

sentido primordial de um "Roteiro" devidamente atualizado e ampliado. De fato, cumpre organizar e sistematizar quanto antes os elementos de pesquisas, as fontes de informações especializadas e a legislação básica que os administradores das nossas Comunas, na qualidade de Prefeitos e Vereadores, consideram indispensáveis ao exercício permanente de suas funções executivas ou legislativas.

6. A utilidade de uma documentação dessa ordem pode ser atestada pelo êxito do trabalho pioneiro organizado pelo Dr. ARAÚJO CAVALCANTI, ex-Secretário-Geral da A.B.M., e enviado ao II Congresso dos Municípios realizado em São Vicente, em 1952; cerca de 5.000 exemplares do "Roteiro" então preparado com a colaboração do Prof. FRANCISCO BURKINSKI e do D.A.S.P., se esgotaram em tempo recorde. Tão grande foi a solicitação de exemplares encaminhada ao D.A.S.P. — pedidos oriundos de todos os recantos do País que, em março de 1954, o Secretário-Geral providenciou uma segunda edição, por sua vez imediatamente esgotada. Prefaciando a publicação desse "Roteiro Bibliográfico", o Ministro ARÍSIO DE VIANA, então Diretor Geral do D.A.S.P. e Administrador do Plano Salte, acentuou: "O levantamento das fontes de informação especializada é tarefa aparentemente simples. Mas exige, na verdade, muita paciência, discernimento e, sobretudo, trabalho coordenado dos pesquisadores incumbidos de efetuá-lo. Prefeitos, Vereadores, municipalistas ou simples estudiosos estão empenhados em elevar o nível de seus conhecimentos no esforço de obtenção de informações concretas sobre problemas a que dedicam, por assim dizer, suas energias, seu tempo, suas vidas".

Em face da utilidade prática do Manual dos Prefeitos e Vereadores já agora acrescido das teses, contribuições, ensaios, projetos e estudos diversos encaminhados ao V Congresso Nacional de Municípios, urge promover a organização do Grupo de Trabalho ou Comissão Mista responsável pela sua pronta execução nos termos de um Convênio Especial entre a A.B.M. e o I.B.B.D. Tal providência virá consolidar uma legítima concepção brasileira de administração de que a Operação Município, com suas Projeções Regionais ou Locais, é apenas o prelúdio, a auspiciosa revelação. O Sistema Geral das iniciativas, atividades e projetos integrantes da Operação Município demonstra que está se delineando, aos poucos, um "estilo" brasileiro de administração, uma teoria e prática de gestão planificada visceralmente adaptadas às realidades e características das Comunas brasileiras.

7. O significado primordial do empreendimento consubstanciado ao Projeto de Lei anexo é, portanto, facilitar as consultas e pesquisas dos interessados, mediante a enumeração do que é possível encontrar nas bibliotecas dos Ministérios, dos órgãos governamentais e das instituições privadas inclusive nos Anais do Congresso Nacional — Câmara dos Deputados e Senado Federal. Desde já deve ser salientada a colaboração prestada pelos órgãos, instituições e personalidades que esmiuçarão os acervos das nossas bibliotecas, reunindo informações do maior valor para estudiosos, técnicos e administradores. É certo, porém, que nenhum esquema traçado para os estudos de administração municipal está isento de omissões, até certo ponto inevitáveis. Convém insistir nesta advertência básica. Não é possível concatenar trabalhos definitivos, exaustivos ou completos sobre assuntos tão diversos. São, portanto, naturais

as omissões freqüentemente apontadas em bibliografias, roteiros e pesquisas relativas aos temas de grande complexidade, principalmente no âmbito das ciências sociais. Surgem, diariamente, em todos os países, contribuições novas que, aumentando o patrimônio das culturas nacionais, tornam, ao mesmo tempo, obsoletos ou superados os registros bibliográficos. As investigações culturais não param nunca. Os resultados das pesquisas efetuadas se entrelaçam num volume crescente. Cada vez se torna mais difícil acompanhar o ritmo das publicações que, a todo o instante, vão avolumando as estantes das bibliotecas.

Isto, porém, não invalida o mérito de um *Manual Básico*, um Roteiro em que se reúnem informações variadas e de tanta utilidade. O traço predominante das indicações, elementos e fontes de informações submetidos à apreciação dos interessados diretos — prefeitos e vereadores — é o seu ecletismo: nem todos os livros, projetos, leis, ensaios ou artigos enumerados podem ser específica e exclusivamente relativos à *administração municipal*. Avultam necessariamente as contribuições de ordem histórica, política, econômica, geográfica e sociológica. Esse ecletismo é uma decorrência da mentalidade objetiva e lógica que deve predominar nos estudos do governo e administração municipal. Como já foi acentuado pelo Ministro ARÍSIO DE VIANA, "o Município é a própria nacionalidade reduzida à sua expressão mais simples. A administração municipal terá, por conseguinte, de encerrar, no seu bôjo, problemas da Terra e do Homem — suas angústias, suas necessidades, seu próprio destino. Pretender examinar a administração municipal do ponto de vista exclusivamente legal pela apreciação dos aspectos jurídicos em que se configuram os interesses peculiares das municipalidades é pôr de lado, sem nenhuma vantagem prática, os demais aspectos, ângulos ou faces de uma realidade polivalente e dinâmica. Daí o imperativo de uma investigação ampla e compreensiva em que se considerem, simultaneamente, dados históricos, geográficos, econômicos, políticos, sociais administrativos". Daí o mérito excepcional do *Manual dos Prefeitos e Vereadores*, seu incontestável destino de utilidade... Não se pode conceber o estudo da administração municipal e seus problemas sem o conhecimento das ligações e entrosamentos inevitáveis com as denominadas realidades brasileiras, na plenitude de suas exigências e características. Se, por um lado, semelhante orientação alarga, evidentemente, o âmbito das matérias compreendidas ou agrupadas da denominação ampla de Administração Municipal, por outro lado, apresenta sérias vantagens decorrentes de maior objetividade, lucidez e racionalidade no tratamento dos problemas. As noções, fatos, questões, tendências específicas da administração municipal adquirem substância concreta, densidade de objetivos, finalidades mais práticas, melhor adequação às situações locais".

"E' indispensável a integração do espírito do estudioso, do administrador ou do político, às condições ecológicas e bio-sociais do meio ambiente; sem o que, doutrinas e técnicas de administração municipal correm o perigo de serem transformadas em abstrações inúteis, formulações teóricas vazias de conteúdo humano e social".

8. Algumas contribuições estrangeiras têm de, necessariamente, fazer parte de qualquer Manual ou Roteiro para o estudo da administração municipal e temas correlatos. Tal é o caso, entre tantos outros, dos trabalhos efe-

tuados pela International City Managers' Association, através de seu Institute for Trefning in Municipal Administration — cursos e textos do maior alcance prático, fontes de consulta obrigatória para quantos se dediquem — cultural ou profissionalmente — ao estudo de tais assuntos.

Na elaboração do Manual, assuntos existem que, à primeira vista, estão apenas remotamente ligados aos municípios. Todavia, prefeitos e vereadores conhecem-lhes de perto a importância e as repercussões quando tratam de solucionar os problemas quotidianos das comunidades. Examinem-se, por exemplo, os temários elaborados para os Congressos Nacionais de Municípios, e ver-se-á a importância das conexões e interrelações entre determinados setores de atividades, esferas de competência ou áreas específicas em que a União, os Estados e as Comunas têm atuação e atribuições paralelas ou concorrentes. Assim, no âmbito do *Direito*: — assuntos jurídicos, questões de legislação, ensino do Direito e da Administração Municipal, leis orgânicas, reformas legais e codificações; os aspectos políticos, jurídicos e administrativos da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais; os problemas específicos da colaboração intergovernamental e interadministrativa; os consórcios intermunicipais; — no setor da Economia e das Finanças; — organização agrária, organização racional da produção, escoamento da produção, armazéns reguladores e entrepostos agrícolas, bancos municipais, cooperativas, energia elétrica, imigração e colonização, migrações internas, êxodo rural; o desenvolvimento planejado dos Municípios, tal como preconizado pela Operação Município — orçamento; tributação; contabilidade; prestação de contas e assim sucessivamente; no campo da *Assistência Social*: — ensino primário, ensino profissional rural, assistência médica, dentária e farmacêutica, habitações populares; na esfera do *Planejamento Municipal*: — doutrinas e técnica do planejamento global — político, administrativo, econômico, financeiro e social; urbanismo; obras, empreendimentos e serviços; avaliação de custos; convênios e acordos intergovernamentais e interadministrativos — isto é, a Operação Município em seus aspectos técnicos, econômicos, financeiros.

Percebe-se com facilidade como é vital para os Municípios e seus habitantes a exata apreciação desses problemas. O estudo criterioso de tantas questões essenciais deve ser orientado de maneira que os administradores — prefeitos, vereadores e técnicos, — tenham uma noção mais clara de suas responsabilidades a par de um conhecimento mais perfeito de normas e métodos racionais de trabalho.

9. Com a realização dos sucessivos Congressos Nacionais de Municípios, recrudescer, em todo o Brasil, o interesse pelo estudo dos problemas de administração municipal. Por outro lado a atuação dos organismos e instituições municipalistas, tais como a A.B.M., o I.B.A.M., a Confederação Nacional de Prefeitos e Vereadores, as entidades regionais de que a Associação dos Municípios de Pernambuco é uma alta expressão e modelo singular — contribuem para incentivar o interesse pelo Municipalismo o qual, no momento, é uma *idéia-fôrça* da nacionalidade. Todos esses Congressos — o primeiro dos quais levado a efeito em abril de 1950, em Petrópolis — constituem uma excelente oportunidade para apresentação de teses, ensaios, monografias, projetos e contribuições técnicas dignas de ponderado exame. Uma das grandes

vantagens do Manual é a divulgação de tais trabalhos que revelam, por sua vez, vocações e inteligências voltadas para o estudo dos problemas fundamentais dos Municípios. Trabalhos que devem ser reunidos, enumerados e analisados, tal como propõe o Manual, para posterior referência, consulta ou utilização.

10. Outro aspecto da maior importância para as Prefeituras, Câmaras Municipais e autoridades em geral, é que o Manual dos Prefeitos e Vereadores tem como um dos seus objetivos enumerar, resumir e analisar os Projetos de Lei em andamento do Congresso Nacional, assim como as Leis básicas sancionadas pelo Poder Executivo que dizem respeito aos problemas, necessidades ou reivindicações fundamentais dos Municípios brasileiros. Para que se tenha uma idéia aproximada da utilidade de tais informações, basta enumerar, a título de exemplo, algumas recentes proposições legislativas ora apreciadas pelas Comissões Técnicas da Câmara dos Deputados, ou do Senado Federal:

1) Projeto n.º 3.112-57 — Institui Bases e Diretrizes para a Organização do Plano Nacional de Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais;

2) Projeto n.º 3.386-57 — Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o crédito especial de Cr\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros) para, em colaboração com o Governo do Estado de Pernambuco, participar do esquema de financiamento misto da "Operação Timbaúba" (Desenvolvimento Econômico e Social do Município de Timbaúba, Estado de Pernambuco);

3) Projeto n.º 3.581-57 — Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.V.O.P., o crédito especial de Cr\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros) como contribuição do Governo Federal à realização da "Operação Rio Bonito" (Desenvolvimento Planificado do Município: I — Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social; II — Plano Diretor da Cidade; III — Reorganização Administrativa; IV — Atos Complementares).

4) Projeto n.º 3.508-57 — Dispõe sobre a participação da Associação dos Municípios de Pernambuco (A.M.P.) no Orçamento-Geral da União; estabelece um Convênio Especial de Colaboração e Assistência Técnica e dá outras providências;

5) Projeto n.º 3.622-57 — Dispõe sobre a Contribuição do Governo Federal à execução da "Operação Cabo Frio" (Desenvolvimento Planificado do Município: I — Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social; II — Plano Diretor da Cidade; III — Reorganização Administrativa; IV — Atos Complementares);

6) Projeto n.º 3.692-58 — Dispõe sobre a participação da Federação de Prefeitos, Vereadores e Municipalistas Fluminenses no Orçamento-Geral da União; estabelece um Convênio Especial de Colaboração e Assistência técnica e dá outras providências;

7) Projeto n.º 3.693-58 — Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o crédito especial de Cr\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros) como contribuição do Governo Federal à

realização da "Operação Nilópolis" (Desenvolvimento Planificado do Município: I — Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social; II — Plano Diretor da Cidade; III — Reorganização Administrativa; IV — Atos Complementares);

8) Projeto n.º 3.702-58 — Dispõe sobre a Instituição do Plano de Recuperação e Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros — Operação Município — e dá outras providências;

9) Projeto n.º 3.708-58 — Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Educação e Cultura, o crédito especial de Cr\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros), para ocorrer às despesas de realização do XI Congresso de Jornalistas do Interior;

10) Projeto n.º 3.709-58 — Dispõe sobre a participação da Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.) no Orçamento-Geral da União; estabelece um Convênio Especial de Colaboração e Assistência Técnica e dá outras providências;

11) Projeto n.º 3.736-58 — Dispõe sobre a Contribuição do Governo Federal à realização da "Operação Barra do Pirai" (Desenvolvimento Planificado do Município: I — Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social; II — Atos Complementares);

12) Projeto n.º 3.743-58 — Dispõe sobre as Obras, Empreendimentos e Serviços da "Operação Arquipélago" — Reorganização Administrativa e Desenvolvimento Planificado de Fernando de Noronha; autoriza o Poder Executivo a abrir crédito especial e dá outras providências;

13) Projeto n.º 3.777-58 — Dispõe sobre o preparo e realização da I Conferência de Diretores e Chefes do Setor de Finanças das Prefeituras;

14) Projeto n.º 3.869-58 — Dispõe sobre o preparo e realização da I Conferência de Diretores e Chefes do Setor de Agricultura das Prefeituras;

15) Projeto n.º 3.895-58 — Dispõe sobre a criação, no Departamento do Interior e Justiça do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, da Divisão de Assistência aos Municípios, e dá outras providências;

16) Projeto n.º 3.898-58 — Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Educação e Cultura, o crédito especial de Cr\$ 12.000.000,00 (doze milhões de cruzeiros), para ocorrer às despesas de realização do V Congresso Nacional de Municípios, a ser realizado em Recife, Estado de Pernambuco, em janeiro de 1959;

17) Projeto n.º 4.111-58 — Determina a inclusão anual no Orçamento da União, de auxílio destinado ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (I.B.A.M.);

18) Projeto n.º 4.122-58 — Autoriza o Poder Executivo a abrir crédito especial, pelo Ministério da Educação e Cultura, para ocorrer às despesas de organização e realização do I Congresso da Imprensa do Interior Nordestino, em Pesqueira;

19) Projeto n.º 4.176-58 — Determina a inclusão no Orçamento-Geral da União, de dotações destinadas à Confederação Nacional de Prefei-

tos, Vereadores e Municipalistas; estabelece um Convênio Especial de Colaboração e Assistência Técnica e dá outras providências;

20) Projeto n.º 4.195-58 — Dispõe sobre o prosseguimento da ligação ferroviária Garanhuns-Brejão-Bom Conselho, Estado de Pernambuco;

21) Projeto n.º 4.227-58 — Dispõe sobre a Instituição e Organização do "Concurso Teixeira de Freitas"; estabelece as Bases da participação do I.B.G.E., do D.A.S.P., do Ministério da Educação e Cultura e da Associação Brasileira de Municípios na realização conjunta do referido Concurso; autoriza a abertura de crédito e dá outras providências;

22) Projeto de Resolução n.º 103 da Câmara dos Deputados — Cria a Comissão dos Municípios, órgão técnico de estudos, pesquisas e colaboração do Poder Legislativo com as Comunas brasileiras, Modernização e Aperfeiçoamento do Poder Legislativo, Colaboração com as Câmaras Municipais;

23) Projeto n.º 4.614-54 — Dispõe sobre as Bases e Diretrizes para a Organização do Plano Nacional de Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais (Operação Município);

24) Projeto n.º 1.495-56 — Dispõe sobre a aquisição de máquinas e equipamentos para as Prefeituras Municipais. (Projeto Complementar da Operação Município: — regula a aplicação do art. 8.º, inciso III, da Lei n.º 2.145, de 29-12-1953 — as importações de máquinas, motores, aparelhos, conjuntos mecanizados, implementos diversos);

25) Decreto n.º 43.824-58 — Dá nova redação ao art. 4.º do Decreto n.º 41.097-57, alterado em seu art. 7.º, pelo Decreto n.º 41.492-57 sobre a importação de máquinas rodoviárias;

26) Projeto n.º 4.257-58 — "Operação Guaxupé".

11. Os documentos acima enumerados constituem, apenas, uma pequena amostra da complexidade e importância do Manual dos Prefeitos e Vereadores no tocante à análise e divulgação dos problemas, interesses e reivindicações básicas dos Municípios. Todo o Movimento Municipalista brasileiro está consubstanciado, por assim dizer, nos mencionados Projetos. Conforme acentuou o deputado federal PONTES VIEIRA ao submeter a alta deliberação do Congresso Nacional a Resolução n.º 103-56: — "Se porventura fôsse efetuado um rigoroso levantamento das iniciativas e projetos do Congresso Nacional no tocante às sugestões ou tentativas de recuperação e desenvolvimento dos Municípios, ficaria a Nação surpreendida com o grande esforço já efetuado e o volume impressionante dos trabalhos levados a efeito quer pelos Partidos quer individualmente pelos representantes do Povo. Seria um balanço de atividades e iniciativas bastante sugestivo. Uma legítima demonstração da operosidade, espírito de colaboração e boa vontade dos nossos parlamentares. Mas, por outro lado, ter-se-á, com o referido balanço, a revelação de um panorama de dispersão, descoordenação e desperdício de preciosas energias; duplicidade de trabalhos e paralelismo de toda ordem em detrimento das soluções tão ansiosamente procuradas. Inúmeras Mensagens do Poder Executivo e proposições legislativas referentes aos assuntos municipais — ora em estudo nas Comissões Técnicas ou na fase de andamento

final — justificam o pronto estabelecimento da Comissão dos Municípios, são os vários projetos de conhecimento geral sobre serviços de abastecimento d'água; rêdes de esgotos sanitários; produção e distribuição de energia; construção de pequenas Unidades hidrelétricas; construção e conservação de rodovias intermunicipais; aquisição e utilização de máquinas e implementos agropecuários; educação e saúde; defesa de recursos naturais; conservação do solo; reflorestamento; transporte; colonização; financiamentos municipais; urbanismo; regulamentação das cotas do impôsto de renda; celebração de centenários municipais; planejamentos, reorganização administrativa, cooperativismo; regulamentação de dispositivos constitucionais e assim por diante. As populações do interior já se movimentam impacientes e começam a fazer pressão sobre o Congresso no sentido de um andamento mais rápido dos projetos de seu peculiar interêsse.

12. O texto do Projeto de Lei que tenho a honra de apresentar ao exame dos nobres Representantes do Povo brasileiro elucida, com objetividade e clareza, o que significa o Manual dos Prefeitos e Vereadores — empreendimento de inegável sentido cultural, finalidades técnicas e extrema utilidade prática. Tenho a certeza de que o Congresso Nacional não poupará esforços no sentido de sua pronta aprovação, prestando destarte, mais um inestimável serviço às Prefeituras e Câmaras Municipais de todo o Brasil. — *Nelson Omega*, Deputado Federal.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

PARECERES

Consultor Jurídico do D. A. S. P.

Gratificação pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou saúde. Tratando-se de contraprestação objetiva de risco de fato ocorrido diuturnamente, não é devida aos servidores efetivos em gozo de licença especial

A expressão — «com todos os direitos e vantagens do seu cargo efetivo», contida no art. 116, in fine, do Estatuto dos Funcionários, abrange tão somente os direitos e vantagens inerentes ao cargo efetivo, sem atenção a outros conferidos acessória e eventualmente, não atribuíveis a todos os ocupantes de cargo da mesma natureza.

PARECER

I

Indaga-se se a gratificação pela execução do trabalho de natureza especial, com risco de vida ou saúde, prevista no art. 146, n.º VI, do Estatuto dos Funcionários, é devida durante o afastamento do servidor em gozo de licença especial.

2. A consulta teve origem no Ministério da Guerra, havendo o seu Consultor Jurídico opinado pela percepção integral da referida vantagem, durante o afastamento decorrente da licença especial, como se verifica do parecer de fls. 8 usque 15.

3. De modo contrário se manifesta a D.P. deste Departamento, que, entretanto, concluiu por solicitar minha audiência a respeito da matéria. É nesse sentido o despacho do Sr. Diretor-Geral.

II

4. A licença especial foi instituída no art. 116 do Estatuto dos Funcionários, nos seguintes termos:

“Após cada decênio de efetivo exercício, ao funcionário que a requerer, conceder-se-á licença especial de seis meses com todos os direitos e vantagens do seu cargo efetivo”.

5. O Decreto n.º 38.204, de 3 de novembro de 1955, regulamentou o instituto, estabelecendo as normas complementares indispensáveis.

6. A exegese da expressão — “com todos os direitos e vantagens de seu cargo efetivo”, que se encontra no corpo do art. 116 do mencionado Estatuto, é fundamental para a solução da controvérsia.

7. Assim, há que perquirir se devem ser conferidos, durante o afastamento provenientes da licença, apenas os direitos e vantagens inerentes ao cargo efetivo, como decorrência tão só do seu exercício pleno, ou, ao revés, todos os demais direitos e vantagens atribuíveis ao titular do cargo efetivo, mas não necessariamente emanados dessa titularidade. Em outras palavras, direitos e vantagens não concedidos a todos os ocupantes efetivos de cargos da mesma natureza.

III

8. Entendo que a expressão — “com todos os direitos e vantagens do seu cargo efetivo” só alcança os mesmos direitos e vantagens decorrentes necessariamente do exercício do cargo, a eles se não adicionando direitos e vantagens oriundos de condições outras, não ligados a essa titularidade.

9. Corrobora a interpretação o disposto no art. 1.º, § 1.º, do Decreto n.º 38.204, de 1955, que regulamentou a concessão da licença especial, ao estatuir:

“O funcionário efetivo que ocupar cargo em comissão ou função gratificada, fi-

cará afastado durante o gôzo da licença especial, percebendo o vencimento ou remuneração do cargo de que seja ocupante efetivo" (grifei).

10. Dêse modo, o servidor efetivo, ocupante de função gratificada, ao entrar em gôzo de licença especial, não percebe a respectiva gratificação de função, vantagem acessória e eventual que lhe era deferida antes da licença e que passará a lhe ser novamente paga quando retornar ao exercício. Tal ocorre, precisamente, porque não é uma vantagem proveniente apenas da titularidade do cargo efetivo por ele ocupado.

11. Na mesma situação se encontra a vantagem instituída no art. 145, n.º VI, do Estatuto dos Funcionários. Esta só se justifica quando o servidor efetivamente executa trabalho de natureza especial, com risco de vida ou saúde. Enquanto não sujeito a êsse risco, que é considerado dia a dia, eis que deferido na base da respectiva frequência, não há como pagar a correspondente contraprestação.

12. O mesmo ocorre, *verbi grata*, com o auxílio para diferença de caixa, instituído no art. 137 do citado Estatuto, regulamentado pelo Decreto n.º 34.406, de 29 de outubro de 1958, com alterações feitas pelo Decreto n.º 35.983, de 5 de agosto de 1954. O artigo 2.º do primeiro dos diplomas mencionados está assim redigido:

"O auxílio para diferença de caixa será pago ao funcionário que se encontrar em efetivo exercício, na base da respectiva frequência, não sendo devido quando, em virtude de qualquer afastamento, deixar de pagar ou receber em moeda corrente". (grifei).

IV

13. E' certo que o Decreto n.º 32.652, de 25 de agosto de 1953, que regulamentou a concessão da gratificação do que cogita o art. 145, n.º VI, do Estatuto dos Funcionários nos estabelecimentos de fabricação de explosivos ou munições, admite o pagamento da gratificação nos casos de férias e licenças em virtude de doença profissional ou acidente em serviço (art. 2.º). No mesmo sentido dispõe o Decreto n.º 43.186, de 6 de fevereiro de 1953, que regulamentou aquela gratificação quanto aos médicos acrescentando mais os casos de afastamento decorrente de casamento e falecimento do cônjuge, filhos, pai ou irmão (art. 4.º).

14. Trata-se, todavia, de uma liberalidade, por êsse efeito insuscetível de interpretação extensiva.

15. Em face do exposto, entendo, *data vênia* da opinião em contrário do Dr. Consultor Jurídico do Ministério da Guerra, que a gratificação pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou saúde, não pode ser concedida durante o afastamento proveniente de licença especial, mas apenas nos casos taxativamente previstos nos regulamentos próprios, pois que corresponde a uma contraprestação objetiva de risco de fato corrido diuturnamente.

É o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 24 de julho de 1958. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Acumulação de cargos. Competência da Comissão respectiva para apreciar os processos que envolvam a matéria. Sendo um dos cargos da administração federal, n.º II, alínea b, ambos da Constituição.

Conceito de demissibilidade ad nutum, para efeito do art. 197, combinado com o art. 48, n.º II, alínea b, ambos da Constituição Federal.

PARECER

I

Tendo em vista o preceituado no art. 197, combinado com o art. 48, n.º II, alínea b, ambos da Constituição Federal, indaga a Comissão de Acumulação de Cargos se há incompatibilidade entre o exercício dos cargos de Desembargador do Tribunal da Justiça do Piauí e de Professor Catedrático, interino, da Faculdade de Direito daquele Estado, federalizada pela Lei n.º 1.254, de 4 de dezembro de 1950 (art. 3.º, n.º II, e art. 18).

2. A consulta, na forma como foi formulada, abrange dois aspectos:

a) a competência daquela Comissão para se pronunciar a respeito da acumulação de tais cargos, tendo em vista as normas gerais do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954; e

b) o conceito de demissibilidade *ad nutum*, para o fim de se esclarecer se o ocupante interino de cargo público é demissível livremente.

II

3. Quanto à primeira indagação, entendo que, sendo um dos cargos, cuja acumulação se pretende, da administração federal, a competência da comissão especial instituída pelo art. 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, alterado pelo de n.º 38.965, de 3 de abril de 1956, está plenamente firmada, embora o outro seja estadual.

4. A circunstância de pertencer o cargo estadual ao Poder Judiciário do Estado em nada altera o princípio, eis que o provimento em cargo federal só pode ocorrer, em se tratando de acumulação, nos termos do Decreto n.º 35.956, de 1954.

5. Terá, assim, o Poder Executivo da União de apreciar a matéria, pois o cargo que determinaria a acumulação pertence aos quadros da administração federal.

III

6. No que se refere à alínea *b* do item 2, entendo que o provimento em caráter interino sujeita o seu ocupante a demissão ao arbítrio do poder nomeante, eis que não se exige uma causa para a perda da função pública.

7. Embora, no caso de funcionários federais, a demissão seja aplicada como pena disciplinar e o respectivo Estatuto não contemple expressamente, entre os casos de exoneração *ex officio*, a hipótese de que se cogita (V. art. 75, n.º II), é certo que ali não se acham configuradas todas as situações ensejadoras dessa exoneração, pois que nem mesmo há referência ao estatuído nos §§ 5.º e 7.º do art. 19 daquele diploma legal, que configuram exoneração *ex-officio*, como se vê da redação dos citados dispositivos:

"§ 5.º. Aprovadas as inscrições, serão exonerados os interinos que tenham deixado de cumprir o disposto no parágrafo anterior;

.....
§ 7.º. Homologado o concurso, serão exonerados todos os interinos".

8. Nesse sentido, vejam-se as opiniões de THEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI (*O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico*, 3.ª ed., Freitas Bastos, 1958, vol. I, pp. 369 e 370) e A. A. CONTREIRAS DE CARVALHO (*Es-*

tatuto dos Funcionários Públicos Interpretado 2.ª ed., Freitas Bastos, 1957, vol. I, pp. 283 e 284). O primeiro dos autores citados assim se manifesta:

"O estatuto evita a definição, prefere seguir o método casuístico, mas aqui omite hipóteses outras mesmo previstas no próprio estatuto, como o caso do interino (art. 19, § 5.º, que fala expressamente em exoneração)".

Mas a omissão serve apenas para pôr em evidência o processo casuístico.

Assim, a exoneração *ex-officio* pode ocorrer todas as vezes que o funcionário puder ser "dispensado" do cargo que exerce, sem necessidade de outras formalidades, inerentes à estabilidade.

É uma expressão intermediária entre a simples dispensa ou destituição (o que ocorre nas funções gratificadas) e a demissão" (ob. e vol. cit., p. 370).

9. Se o Estatuto dos Funcionários determina as hipóteses em que, não satisfeitas determinadas condições (art. 19, § 5.º) ou realizando-se certo evento (art. 19, § 7.º), ocorre exoneração *ex-officio* do interino, daí não se infere que só possa verificar-se esta naqueles casos.

10. O provimento em caráter interino é sumamente precário, não condicionando a perda do cargo a qualquer motivo ou fundamento. O que exoneratório fica à discrição, à vontade do nomeante, sem que haja de justificá-lo. Está, para esse efeito, em pé de igualdade com o provimento em comissão.

11. THEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI (*Traçado de Direito Administrativo*, Freitas Bastos, 1942, vol. II, p. 380, e *o Funcionário Público e o seu Regime Jurídico*, cit. vol. I, p. 407) vai mais longe, estendendo a demissibilidade *ad nutum* a certas categorias de extranumerários, aos funcionários nomeados por concurso com menos de 2 anos de serviço e aos demais com menos de 10 anos (quer dizer 5 anos, em face da atual Constituição, art. 188, II). Também é essa a opinião de PEDRO NUNES (*Dicionário de Tecnologia Jurídica*, v.º *ad nutum*) e JOSÉ MÂUFEL (*Novo Dicionário Jurídico Brasileiro*).

12. Não me parece que, em tais casos, sejam esses servidores passíveis de demissibilidade ao nuto do nomeante, por isso que em nenhum deles a perda da função ou do cargo independe de prévia causa justificadora. Veja-se, ao propósito, o excelente parecer do douto FRANCISCO CAMPOS, Direito

Administrativo, Imprensa Nacional, 1943, pp. 83 e seguintes. Ali se manifesta o projecto jurista sobre a demissibilidade *ad nutum*, com a proficiência habitual, assim conceituando-a:

"A demissibilidade *ad nutum* é a que se opera, como a própria expressão indica, ao arbitrio do governo, sem necessidade de causa, motivo ou fundamento, incondicionalmente, livremente, discricionariamente. Desde que o funcionário não possa ser demitido senão mediante causa, condição ou motivo, deixa de ser demissível *ad nutum*, não se encontra mais submetido ao nudo do governo, à sua vontade, ao seu arbitrio, a sua discricção; o governo não é mais livre de demiti-lo quando aprouver ou quando fôr de seu agrado, do seu interesse, de sua conveniência, ou de sua vontade" (ob. cit., p. 84).

13. Ora, em nenhum dos casos a que THEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI e os demais autores citados estendem a demissibilidade *ad nutum*, além dos provimentos em comissão e interinamente, é possível a perda da função ou de cargo sem uma causa prévia justificadora. No caso dos extranumerários ali referidos, a inexistência de verba ou alguma falta funcional cometida; relativamente aos nomeados por concurso, antes da aquisição de estabilidade, só na hipótese do não preenchimento de um dos requisitos do estágio probatório; no que concerne aos funcionários efetivos nomeados sem concurso antes de 5 anos, também se exige, para a perda do cargo, justa causa.

14. Quanto ao provimento interino, todavia, não há discrepância na doutrina sobre a sua demissibilidade livre, sem prévia causa justificadora do ato.

IV

15. Voltando ao processo, não é possível ao meu parecer a acumulação do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Piauí com o cargo de Professor Catedrático, interino, da Faculdade de Direito do mesmo Estado, em face dos termos taxativos do art. 197, combinado com o art. 48, n.º II, alínea b, da Constituição Federal.

16. Em conclusão, respondo às duas indagações formuladas na consulta do seguinte modo:

a) é competente a Comissão de Acumulação de Cargos para apreciar a hipótese de que cogita o processo, do momento em que um dos cargos é da administração federal; e

b) o provimento em caráter interino não assegura garantias de permanência ao ocupante do cargo, sujeitando-o à perda deste sem motivo justificado, à livre discricção do nomeante.

É o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 1958. — CLENICIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Abandono de cargo. Prescrição da pena. Embora não mais punível o ilícito, este se configurou, devendo ser declarada a vacância do cargo.

Não sendo de aplicar a demissão por se revestir esta, em nosso direito, das características de pena disciplinar, impõe-se a exoneração.

Hipóteses em que pode ocorrer exonerações ex-officio, ainda que não expressamente previstas no art. 75, n.º II, do Estatuto dos Funcionários.

PARECER

I

Funcionário do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio incorreu em abandono do cargo, sem que se houvesse instaurado o competente processo administrativo.

2. Prescrita a punibilidade, nos termos do art. 213, parágrafo único, do Estatuto dos Funcionários, combinado com os arts. 823, caput e 109, n.º VI, do Código Penal, indaga-se como proceder, uma vez que o funcionário não solicitou exoneração, nem atendeu a editais para comparecimento à Divisão do Pessoal do Ministério, não tendo, assim, qualquer novo contato com o órgão a que pertencia.

3. A solução proposta pela Divisão do Pessoal da mencionada Secretaria do Estado, em face da prescrição da punibilidade, é a de intimar o funcionário a ocupar o cargo, com a abertura do processo administrativo para demissão por abandono, na hipótese de não ser atendida a convocação.

4. Estando a conclusão em desacôrdo com pronunciamentos meus anteriores, solicita-se nova audiência desta Consultoria.

II

5. Por duas vèzes opinei sôbre matéria semelhante (pareceres emitidos nos processos ns. 10.138-57 e 2.523-58, publicados, respectivamente, no *Diário Oficial* de 17 de janeiro de 1958, pp. 1.074 e 1.075, e de 27 de maio subsequente, p. 12.155). Em ambos os casos, prescrita a punibilidade, havia pedido de exoneração dos interessados. Na espécie, não há qualquer manifestação expressa do funcionário, cujo paradeiro é ignorado pela administração.

6. É evidente a lacuna da legislação específica, quanto ao modo de proceder em casos desta natureza.

7. Há que se afastar, de logo, a demissão, pois esta só se aplica como medida disciplinar. Ora, extinta a punibilidade com a prescrição, nenhuma pena pode ser imposta.

8. Quanto à exoneração *ex-officio*, é certo que se entende comumente que só ocorre nos casos especificados no art. 75, n.º II, alíneas a e b, do Estatuto dos Funcionários, isto é, quando se tratar de cargo em comissão e quando não satisfeitas as condições de estágio probatório. Nesse sentido, aliás, opinei em um dos processos citados (processo número 2.523-58).

9. Mas, melhor examinando, não só naqueles casos ocorre a exoneração *ex-officio*. O próprio Estatuto dos Funcionários contempla outras, como as especificadas nos §§ 5.º e 7.º do art. 19, onde se lê:

“§ 5.º Aprovadas as inscrições, serão exonerados os interinos que tenham deixado de cumprir o disposto no parágrafo anterior.

§ 7.º Homologado o concurso, serão exonerados todos os interinos”.

10. Nas duas hipóteses acima, como se vê, também se verifica a exoneração *ex-officio*, sem que hajam sido previstas no art. 75, n.º II, do mencionado diploma básico dos funcionários.

11. Em parecer que proferi no processo n.º 5.955-58, ainda não publicado, esclarecendo, com apoio na opinião indisciplinada da doutrina, ser o funcionário interino demissível *ad nutum*, impôs-se-me à conclusão, por via de

consequência, de que igualmente poderia ocorrer a exoneração *ex-officio* dessa categoria funcional ao nuto do nomeante, sem que houvesse prévia estipulação legal nesse sentido. Assim fundamentei o meu ponto de vista:

“Se o Estatuto dos Funcionários determina as hipóteses em que, não satisfeitas determinadas condições (art. 19, § 5.º) ou realizando-se certo evento (art. 19, § 7.º), ocorre exoneração *ex-officio* do interino, daí não se infere que só possa verificar-se esta naqueles casos.

O provimento em caráter interino é sumamente precário, não condicionando a perda do cargo a qualquer motivo ou fundamento. O ato exoneratório fica à discrição, à vontade do nomeante, sem que haja de justificá-lo. Está, para esse efeito, em pé de igualdade com o provimento em comissão”.

12. Acrescentaria agora: naqueles casos (art. 19, §§ 5.º e 7.º do Estatuto dos Funcionários), há obrigatoriedade de exoneração: na hipótese então focalizada naquele processo, essa exoneração se defere à discrição do nomeante.

III

13. Tais considerações servem para demonstrar que a enumeração dos casos de exoneração *ex-officio* não é taxativa, mas exemplificativa, podendo, por conseguinte, estender-se, através de interpretação, a outros casos em que não há previsão legal expressa.

14. Se a demissão é aplicada como pena disciplinar, a exoneração *ex-officio* não tem esse enderço. A primeira se acha fora de cogitação em espécie em que não há como aplicar pena desde que a punibilidade se encontra extinta. A segunda, sem caráter punitivo, se destina a resolver os casos em que não se pode infligir a outra, nem houve pedido exoneratório. É uma forma intermediária a que se tem de recorrer, sob pena de se criar um impasse, numa perplexidade que o direito repele.

15. Em outra oportunidade (parecer emitido no processo n.º 5.318-57), salientei:

“Em tema de interpretação de lei, é lícito assegurar-se ao hermeneuta condições de atender à finalidade social a que ela se dirige, desde que se não violente o seu conteúdo normativo, pois a realidade jurídica exige adequação àqueles fins.

Não vejo outra solução, e ao intérprete cabe, dentro do princípio da ple-

nitidade hermética da ordem jurídica positiva, apontar os meios de se resolverem os conflitos que se estabeleçam (Cf. RE-CASENS SICHES, *Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho*, p. 23).

16. Embora não punível, o abandono existe, pois que é um fato, cuja consumação ocorreu com o simples decurso do trintídio de ausência sem causa justificada.

17. A solução que se preconiza, com editais de convocação, para, não atendida esta, iniciar-se o procedimento por abandono do cargo, não tem foros de juridicidade, eis que importaria em atribuir novo crime, quando só houve um, já consumado, isento de punibi-

lidade pela prescrição determinada pela inércia administrativa durante mais de dois anos de evento.

18. Em conclusão, entendo que em casos de abandono de cargo, cuja ação disciplinar se ache defesa pela inércia que acarretou a prescrição, não tendo havido manifestação expressa de vontade do agente, pedindo exoneração do cargo, deve ser esta decretada *ex-officio*, pelas razões acima aduzidas.

É o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 7 de outubro de 1958. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Supremo Tribunal Federal

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 4.551-57

Aposentadoria de servidor ocupante de cargo isolado em comissão. Direito de opção. Inteligência adequada das normas contidas nos artigos 180 e 184 do Estatuto dos Funcionários Públicos. O inciso III do artigo 184 aludindo, «tout court», a cargo isolado abrange não só os de provimento efetivo como os de provimento em comissão. O artigo 180 por seu turno não se ocupa apenas de exercício ininterrupto de cargo isolado, cuida igualmente do exercício interpolado de cargo ou função gratificada. Por isso e conforme o caso a conveniência do interessado pode fazer variar o fundamento da aposentadoria mediante a opção por uns ou outros dos dispositivos de lei em confronto desde que preencha os requisitos de ambos sem ofensa à norma compendiada no parágrafo segundo, do artigo 180, do mesmo Estatuto. Relator: Ministro HENRIQUE D'ÁVILA.

Requerente: HENRIQUE PEREIRA PINTO MACHADO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança originário número 4.551, do Distrito Federal em que é requerente HENRIQUE PEREIRA PINTO MACHADO.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em sessão plena à unanimidade conceder a segurança de conformidade com os votos taquigráficos anexos.

Rio, 11 de setembro de 1957. — OROSIMBO NONATO, Presidente. — HENRIQUE D'ÁVILA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA — Senhor Presidente, HENRIQUE PEREIRA PINTO MACHADO requereu o presente mandado de segurança contra ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, nos seguintes termos: «Por decreto do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, datado de 26 de novembro de 1956, publicado no *Diário Oficial* de 27 do

mesmo mês e ano (documento número um) foi aposentado no padrão «CC-5», por ter exercido o cargo em comissão de Delegado de Polícia por mais de dez anos consecutivos, e quando contava o postulante mais de 35 anos de serviço público (documento número dois).

Exposta a parte essencial do Mandado de Segurança, postula, ainda, que, ao ser expedido citado decreto, não lhe foram computados os direitos adquiridos no artigo 184, número três, do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, sobre seus vencimentos de inativo, e mesmo após ter pleiteado administrativamente.

Declara textualmente, o artigo 184 citado: I — Artigo 184 — O funcionário que contar 35 anos de serviço será aposentado:

I — com provento correspondente ao vencimento ou remuneração da classe imediatamente superior;

II — com provento aumentado de 20% quando ocupante da última classe da respectiva carreira;

III — com a vantagem do inciso II, quando ocupante do cargo isolado, se tiver permanecido no mesmo durante três anos.

Justifica sua pretensão, baseado que, por um período de cerca de 24 anos, exerceu o cargo de Delegado, por designação, e em comissão e por mais de um ano, como Delegado de Chefia Substituto da Chefia de Polícia (documentos números três e quatro), sem nota desabonadora à sua conduta funcional. Que sua aposentadoria efetivou-se, quando, já possuía 38 anos ininterruptos de serviços públicos.

Conforme se infere de publicação no *Diário Oficial*, processaram-na, nos termos do artigo 176, item II, c/c o artigo 180, letra B donde percebe, apenas, as vantagens decorrentes do padrão «CC-5» sendo, em consequência dessa anomalia, omitido o citado direito a 20%. Na técnica funcional, os cargos, são considerados de “carreira” ou “isolados”. Estes se distinguem, segundo a natureza do provimento. Cargos isolados de provimento efetivo — artigo doze número 2. Cargos isolados de provimento em comissão — artigo doze, item 3.

O Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União não confunde as duas modalidades, quando se refere especificamente a qualquer delas. Assim, considera o artigo 16 do mesmo Estatuto: "Artigo 16 — O funcionário ocupante de cargo de carreira não poderá ser nomeado para outro cargo de carreira ou isolado de provimento efetivo". Não obstante, quer o funcionário de carreira, quer o funcionário ocupante de cargo isolado de provimento efetivo, poderá ser nomeado para um cargo de provimento em comissão. Foi o que ocorreu com o Impetrante.

Ora, Meritíssimo Julgador, conquanto fôsse ocupante de cargo de carreira, vinha exercendo, há longos anos, cargo de provimento efetivo em comissão, tal seja, o de «Delegado de Polícia», cuja efetividade não mais existe em face do Decreto-lei número 9.654 de 26 de agosto de 1946, que passou tais cargos a serem exercidos em comissão.

Ainda as leis número 1.741 de 22 de novembro de 1952, e 2.188 de 3 de março de 1954, que se enquadram dentro dos princípios aplicados ao direito do Impetrante. O próprio legislador confirma serem «cargos isolados» os Cargos em Comissão. É o que se lê no artigo primeiro da lei número 2.188, de 3 de março de 1954, do penúltimo aumento de vencimentos: "Os símbolos referentes ao padrão de vencimentos de «cargos isolados» do Poder Executivo da União e dos Territórios passam a ter os seguintes valores mensais: CC-5 — Cr\$ 14.000,00".

O próprio Tribunal de Contas, em sua sessão de 22 de fevereiro findo, firmou sua orientação sobre o assunto, com o seguinte acórdão: «Tribunal de Contas — Concessões de Aposentadorias — Sessão de 22 de fevereiro de 1957. Recorrente: SEGISMUNDO SOARES BATISTA. «Com fundamento no artigo 191 da Constituição Federal combinado com o artigo 176, item II e artigo 180, letra A, da Lei número 1.711 de 28 de outubro de 1952 a SEGISMUNDO SOARES BATISTA, Oficial Instrutivo, classe «O» do Quadro do Tribunal de Contas, com as vantagens do cargo em comissão Padrão CC-2, de Secretário da Presidência do referido Tribunal (Processo número 64.006-56).

Cumprida a decisão de 11 de janeiro próximo findo, que mandou juntar, ao processo em causa, o referente ao recurso interposto, pelo inativo, pleiteando a alteração do Ato originário da aposentadoria, quanto ao respectivo fundamento legal, resolve o Tribunal, ante a decisão proferida na Sessão de 11 de janeiro deste ano (fólias 11 do processo anexo), dar provimento ao recurso para o fim de ser retificado o Ato concessório da aposentadoria, que é, com fundamento no artigo 184, item III,

da Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952, no cargo isolado, padrão «CC», de Secretário da Presidência do Tribunal de Contas, com a vantagem do item II do mesmo artigo 184, e, em decorrência, converteu em diligência o julgamento do processo de concessão, para o fim de ser feita a correspondente correção do título de inatividade expedido, calculada dita vantagem de 20% sobre o total do provento (vencimento do padrão «CC-2»), mais a gratificação adicional da Lei número 1.820, de 9 de março de 1953». Pelas razões expostas, provadas com documentos inofensíveis, vem o Impetrante, requerer a medida solicitada, como de Justiça, com fundamento na Lei 1.533 de 31 de dezembro de 1951, para o fim de ser o impetrante aposentado no cargo de Delegado de Polícia, padrão «CC-5», nos termos do item III, do citado artigo 184, do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União.

Que seja concedido o direito ao Impetrante, cumpridas as formalidades legais, espera que o Egrégio Supremo Tribunal Federal, em sua alta sabedoria, restaure, através do mandado de segurança, a situação do Impetrante, como medida de salutar direito.

Mandado citar o Excelentíssimo Senhor Presidente da República para dentro do prazo legal apresentar os esclarecimentos precisos, dentro do em Lei preceituado. Ante o exposto e mais que de acertado julgar essa Alta Corte de Justiça, espera o Impetrante a concessão da medida, determinando-se, a seguir, a autoridade competente, cumpra o decidido pelo Supremo Tribunal Federal, relativamente a aposentadoria, mandando cotar em seus proventos de inativo, os 20% ora requeridos, desde a aposentadoria. Termos em que espera a concessão da medida».

Pedidas informações, a autoridade coatora forneceu as que se seguem: «O Supremo Tribunal Federal pede informações ao Presidente da República, para o julgamento do Mandado de Segurança n.º 4.531, requerido por HENRIQUE PEREIRA PINTO MACHADO. Considera o impetrante ilegal a sua aposentadoria, por não lhe haver sido reconhecido o direito ao aumento de 20%, previsto no Estatuto, artigo 184, III, que trata de "ocupante do cargo isolado". Antes de ser o impetrante aposentado, o Departamento Administrativo do Serviço Público apreciou esse aspecto do caso. Verificou-se, então, que o requerente tinha o direito de ser aposentado no seu cargo efetivo, classe "O", final de carreira, com o aumento de 20% previsto no n.º II, do citado artigo 184, mas que optava pelas vantagens do padrão «CC-5», o que foi decretado: "Conceder aposentadoria: A HENRIQUE PEREIRA PINTO MACHADO, no cargo da classe «O» da carreira de Comissário de Polícia do Quadro Permanente do Ministério da

Justiça e Negócios Interiores, com as vantagens do padrão CC-5».

Foi, por conseguinte, o impetrante aposentado como Comissário de Polícia, com as vantagens decorrentes do exercício de cargo em comissão e é expresso o parágrafo segundo do artigo 180, do Estatuto: «A aplicação do regime estabelecido neste artigo exclui as vantagens instituídas no artigo 184, salvo o direito de opção». Assim competia ao aposentado obter o merecido descanso, ou na classe "O", com os 20%, do artigo 184, ou no padrão CC-5, sem aplicação do artigo 184. Para que fizesse jus à aplicação do artigo 184, III, seria necessário que pudesse ser aposentado como ocupante de cargo em comissão e não ocupante do cargo de carreira de Comissário de Polícia. E a isso se opõe o artigo 180.

Os cargos isolados a que se refere o artigo 184, III, são os de provimento efetivo, na forma do artigo 12, número II, do mesmo Estatuto. Aceitar a argumentação do impetrante seria tornar sem aplicação o artigo 180, A, do Estatuto. Realmente, diz o artigo cento e oitenta que o funcionário que contar mais de 35 anos de serviço público será aposentado com as vantagens da comissão, mas é este mesmo artigo que, no parágrafo segundo, exclui, em tal hipótese, a aplicação do artigo 184.

O requerente era titular de um cargo efetivo e, por isso, não pode ser aposentado, como pretende, no cargo em comissão, pois o artigo 180 é claro apenas, o exercício do cargo em comissão por certo tempo, dá direito à opção pelos seus vencimentos, sem o benefício do artigo 184, e não à aposentadoria nesse cargo. Aposentar pois, o efetivo, no cargo em comissão, seria contrariar o artigo 184, que prevê, taxativamente, a hipótese, disciplinando-a de maneira diversa da que pretende o Requerente. O pedido do Requerente contraria, pois, expressa disposição legal. Rio de Janeiro, 12 de abril de mil novecentos e cinquenta e sete».

E, a douta Procuradoria Geral da República, opinou desta maneira: «O impetrante, HENRIQUE PEREIRA PINTO MACHADO, foi aposentado no cargo da classe «O» da carreira de comissário de Polícia, do Q.P., do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, com as vantagens do padrão CC-5, de acordo com o artigo 176, item II, combinado com o artigo 180 letra B, e parágrafo primeiro da lei número 1.711 de 28 de outubro de 1952, ou seja do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (*Diário Oficial* de 27 de novembro de 1956, página 22.420).

Sustenta, entretanto, que tem direito, ainda, à vantagem de 20%, com base no item III do artigo 184 do mesmo Estatuto. A informação

apontada a folhas 15-19, especialmente o parecer do Consultor Jurídico do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, não deixa dúvida quanto à improcedência do pedido inicial. Aposentado como ocupante do cargo de carreira (comissário de polícia), com as vantagens do exercício de cargo em comissão (Delegado de Polícia), não poderá obter, ainda, a majoração de 20%, porque a tanto se opõe o parágrafo segundo do artigo 180 do Estatuto *in verbis*:

«A aplicação do regime estabelecido neste artigo exclui as vantagens instituídas no artigo 184, salvo o direito de opção». A opção, ele a exerceu, pelo padrão CC-5, conforme processo que transitou pelo D.A.S.P. (folhas 17). Em face do exposto, reportando-se ao parecer de folhas 17-19, esta Procuradoria Geral espera a denegação da segurança porque o impetrante não tem direito algum a amparar e, muito menos, «direito líquido e certo». Distrito Federal, 13 de maio de 1957.

É o relatório.

VOTO

O Sr. MINISTRO HENRIQUE D'ÁVILA — Dispõe o artigo 184, do Estatuto: «Artigo 184: — O funcionário que contar 35 anos de serviço será aposentado: II — Com provento aumentado de 20%, quando ocupante da última classe da respectiva carreira. III — Com a vantagem do inciso II, quando ocupante de cargo isolado se tiver permanecido no mesmo durante três anos».

O impetrante, com mais de 35 anos de serviço e de 3 no cargo isolado, em comissão, de Delegado de Polícia, requereu sua aposentadoria com as vantagens desse dispositivo.

O Chefe do Poder Executivo, porém, levando em consideração haver o interessado, igualmente, satisfeito os requisitos do artigo 180, a e b, aposentou-o com as vantagens deste artigo (menores do que as daquele) recusando-lhe o uso do direito de opção assegurado pelo parágrafo segundo, do mesmo artigo 180.

A simples leitura do dispositivo com a narração dos fatos faz ressaltar a certeza e liquidez do direito do impetrante e a procedência do remédio requerido. Como, entretanto, contra esse direito duas alegações se formularam, aparentemente estabelecidas em sólidos fundamentos, convém enunciá-las para demonstrar sua improcedência: — Primeira: — o artigo 184, do Estatuto, quando alude a «cargo isolado» está se referindo a «cargo isolado de provimento efetivo»; e Segunda: — a aposentadoria do interessado, nos termos em que foi requerida, significaria a acumulação das vantagens dos artigos 180 e 184, vedada pelo parágrafo segundo, do primeiro».

A primeira alegação é insustentável. Por mais que se queira pesquisar a intenção do legislador ou o espírito da lei, não é possível acolher interpretação que aconselha introduzir expressões no texto legal para restringir a amplitude de conceitos nele contidos. Onde o legislador escreveu «cargo isolado», é defeso ao intérprete ler «cargo isolado de provimento efetivo». E o que será, na sistemática do Estatuto, cargo isolado? Vejam-se, a respeito, os artigos quinto e doze.

Os cargos podem ser: «de carreira ou isolados» (artigo 5º), e estes se dividem (artigo doze) em: «cargos isolados de provimento efetivo (II); e cargos isolados de provimento em comissão (III)». Dai por diante não mais confunde o Estatuto conceitos tão claramente enunciados. Ao contrário, com apreciável técnica legislativa, é sempre preciso na distinção. Vejam-se os seguintes dispositivos: — Artigo 16; artigo 53, incisos III e IV; artigo 72; artigo 82; artigo 89; artigo 116; artigo 130, incisos II e III; artigo 183; artigo 185 e artigo 191. Quando alude, porém, apenas a cargo isolado, o conceito é abrangedor de ambas as modalidades de provimento.

Assim tem entendido, em vários casos, a administração pública. Citaremos alguns: — O Decreto número 31.922, de 15 de dezembro de 1952, ao regulamentar a gratificação adicional, fixada pelo artigo 146, do Estatuto, dispôs, no seu artigo quinto, que a mesma apenas seria devida ao funcionário efetivo, restringindo, assim, o conceito da expressão «*vencimento*» contida no citado artigo 146, que, obviamente, compreenderia também o dos cargos em comissão. Assim o entendeu o ilustrado Consultor Geral da República, da época, o Doutor CARLOS MEDEIROS DA SILVA, que no seu parecer 386, (in *Diário Oficial* de 29 de abril de 1954), opinou pela inaplicabilidade da disposição restritiva do regulamento, que foi afinal alterado pelo Decreto número 35.690, de 18 de junho de 1954, no sentido daquele parecer. (*Diário Oficial* de 23 de junho de 1954, folhas 11.092). De igual forma se pronunciou o Doutor TEMÍSTOCLES CAVALCANTE sobre a expressão «*cargo isolado*», contida no artigo 179, do Estatuto, no seu parecer 103 — X, *verbis*: — «O preceito em questão, ao contrário do que dispõe o artigo 180, não se refere especificamente aos cargos em comissão, mas a qualquer cargo isolado, qualquer que seja a forma de provimento, quando o funcionário o tenha exercido interinamente e como substituto.»

Foi assim também que se expressou o legislador ordinário, quando redigiu a Lei número 2.188 de 3 de março de 1954, que alterou «os símbolos referentes ao pagamento de vencimentos de cargos isolados e funções gratificadas», incluindo no seu texto apenas os ven-

cimentos dos cargos isolados, de provimento em comissão. E foi, ainda, em consonância com este entendimento que o Egrégio Tribunal de Contas da União, aplicou o ora questionado artigo 184, inciso III, do Estatuto, a dois de seus Diretores com mais de 3 anos de exercício de cargo isolado, em comissão, concedendo-lhes a aposentadoria com as vantagens nele previstas. (*Diário Oficial* de 24 de junho de 1957, folhas 15.958 e Ata da sessão de 21 de maio de 1957). Finalmente o próprio Poder Executivo, conforme se verifica do *Diário Oficial* de 25 de março de 1957, página número 6.921, com a mesma orientação pretendida neste Mandado de Segurança, isto é, com fundamento no artigo 184, III, do Estatuto, aposentou o Professor ODILON GALLOTTI, no cargo isolado, em comissão; de Diretor, CC-5, do Hospital Pedro Segundo.

Quanto à segunda objeção é ela, igualmente, improcedente. Não haverá acumulação de vantagens, na opção pela mais conveniente. Os que usam este argumento partem do pressuposto de que o direito à aposentadoria no cargo em comissão decorre apenas do preenchimento das condições do artigo 180: 5 e 10 anos de exercício, no mesmo.

Se assim fôra, teriam razão. Porém, o artigo 184, III (com a interpretação que lhe estamos dando) contempla, também, outra hipótese de aposentadoria no cargo em comissão: a de 3 ou 4 anos de exercício, em cargo isolado.

Se o interessado houvesse exercido o cargo isolado, em comissão, de Delegado de Polícia, por 3 ou 4 anos, apenas, sua aposentação daria-se-ia, inquestionavelmente, no cargo em comissão, acrescido de 20%, com fundamento, apenas no artigo 184, inciso III.

Satisfeitos porém, concomitante, os requisitos do artigo 180 — 5 anos, ininterruptos (letra a) ou 10 anos, interpolados (letra b) de exercício de comissões — integra-se o seu direito à opção, assegurado pelo parágrafo segundo do artigo 180. E ele o fez a favor da vantagem que lhe é assegurada pelo exercício de 4 anos, no cargo isolado, de acordo com o artigo 184, nada tendo a ver com o caso o artigo 180, que não será citado na sua aposentadoria.

Nem se diga ser absurda a aplicação da lei, que leva a escolha de uma vantagem fixada em função de menor tempo de serviço: 3 anos em vez de 5 anos ou 10. É o que o artigo 180 do Estatuto não cuida apenas, como o faz o inciso III, do 184, da hipótese de exercício ininterrupto de cargo isolado.

Cuida também de exercício interpolado e de exercício de função gratificada. Nestas hipó-

teses é que as maiores vantagens poderiam estar no art. 180. Se o interessado, por exemplo, tivesse exercido, no início ou no meio de sua carreira por dois anos seguidos a Chefia de Polícia, (Padrão CC-1) estamos certos de que, agora optaria pelas vantagens desse cargo, aposentando-se com fundamento no parágrafo primeiro do artigo 180 e não no inciso III do artigo 184, como pretende.

Outro servidor, também exemplificando, que ocupasse cargo isolado há mais de três anos, e uma função gratificada, há mais de cinco, ininterruptos, optaria, também, pela aposentadoria com fundamento no artigo 180, letra a, desde que valor da função gratificada fosse maior do que os 20% sobre vencimentos de seu cargo isolado.

O que se verifica pois, é que, conforme as hipóteses ocorrentes, a conveniência do interessado pode fazer variar o fundamento da aposentadoria, desde que satisfeitas concomitantemente as condições de ambos os dispositivos. E por assim o haver previsto, concedeu o legislador, ao funcionário nestas condições, o direito de opção, que está, na hipótese dos autos, sendo negado, abusivamente, ao impetrante. Concedo o mandado.

VOTO

D Sr. MINISTRO VILLAS BOAS — Senhor Presidente eu concedo o mandado de segurança, votos. Votaram com o Relator (Senhor Ministro Relator. Sua Excelência demonstrou que o impetrante esteve mais de três anos em função de delegado e, nestas condições, deveria ser aposentado no cargo que pretende, com mais de 20%, além do direito de opção, por causa do tempo de serviço que tem.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Concederam a segurança, sem divergência de votos. Votaram com o Relator (Senhor Ministro HENRIQUE D'ÁVILA) os senhores Ministros AFRANIO COSTA (substituto do Senhor Ministro ROCHA LAGOA, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral). VILAS BOAS. CANDIDO MOTTA FILHO, ARY FRANCO, NELSON HUNGRIA, LUIZ GALLOTTI, HAHNEMANN GUIMARÃES e RIBEIRO DA COSTA. Não tomou parte no julgamento o Senhor Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA, por ter o relator funcionado como seu substituto. Presidência do Senhor Ministro OROSIMBO NONATO. Ausentou-se por motivo justificado, o Senhor Ministro BARROS BARRETO.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 21.432 — BAHIA

Funcionário interino, inscrito em concurso; pode ser exonerado independentemente de processo administrativo.

Relator: O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

Recorrente: AUGUSTO CHAVES BATISTA

Recorrido: Estado da Bahia.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 21.432, em que é recorrente Augusto Chaves Batista e recorrido o Estado da Bahia, acorda a 1ª turma do Supremo Tribunal Federal, unanimemente, não conhecer do dito recurso, na conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão.

Custas «ex-lege».

Distrito Federal, 3 de setembro de 1953. — BARROS BARRETO, Presidente. — NELSON HUNGRIA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — Augusto Chaves Batista foi demitido a bem do serviço público, por ato do então Interventor do Estado da Bahia, de 29-11-1945, do cargo de professor de Fitopatologia e Microbiologia Agrícola que interinamente ocupava na Escola de Agricultura e Medicina Veterinária, com sede em Cruz das Almas, e já estando inscrito no concurso aberto para o preenchimento do dito cargo.

Posteriormente, como tivesse reclamado administrativamente contra esse ato, entendeu o Governo estadual de mandar cancelar a nota «a bem do serviço público», considerando o reclamante apenas exonerado.

Pleiteou este, então, sua reintegração, com todas as vantagens decorrente; mas o Governo limitou-se a readmiti-lo, negando-lhe qualquer outra reparação.

Inconformado, o reclamante propôs ação contra o Estado, para que fosse declarado nulo o ato inicial de sua demissão, a que não precedera processo administrativo, não obstante tratar-se de pena disciplinar e estar assegurada em face do art. 17, § 6.º, do Estatuto dos Funcionários Cíveis da União, aplicável com prevalência sobre o Estatuto dos Funcionários do Estado, sua permanência no cargo, pois era o único candidato inscrito para o já referido concurso.

Não teve, porém, ganho de causa quer na primeira, quer na segunda instância, reconhecendo-se que o autor, como funcionário interino, não podia invocar estabilidade alguma e assim, era exonerável «ad nutum» ou a exclusivo critério do Governo.

E o acórdão do Tribunal de Justiça baiano ainda assim dissertou:

«O apelante invoca em seu favor dispositivos do Estatuto dos Funcionários da União que não lhe aproveitam, uma vez que está o caso regido pelas disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado, que não considera estável o interino mesmo inscrito em concurso. E não se pode negar ao Estado, ora apelado, o direito à exoneração «ex vi» do art. 91, citado, critério adotado por interesse seu.

O fato de estar inscrito para concurso, como declara o apelante, a exoneração não impedia que a ele concorresse. Por outro lado, se fôsse caso de reintegração só interinamente podia voltar à função, sem o reconhecimento de qualquer vantagem, uma vez portador daquela função interina. Mas, o apelado em o despacho de fls. 17v., mandou readmitir o apelante».

Dai o presente recurso extraordinário, com pretendido arrimo nas letras a, c e d do preceito constitucional, pois o acórdão recorrido teria:

a) descumprido o parágrafo único do art. 246 e o § 6.º do art. 17 do Estatuto dos Funcionários Cíveis da União;

b) atribuído validade ao Estatuto dos Funcionários do Estado em colisão com o Estatuto dos Funcionários Federais;

c) entrado em dissídio com arestos de outros Tribunais.

Foi o recurso arrazoado e contra-arrazoado, e a fls. 130 oficiou o Dr. Procurador Geral da República que assim opina:

«A nosso ver, julgado improcedente a presente ação ordinária, em que o recorrente pleiteia a sua *reintegração* no cargo público estadual de que foi inicialmente *demitido* e que ocupava *interinamente*, o Ven. Acórdão recorrido, de fls. 110 v., 111 v., não nega a tese, como alega o Recorrente de que a demissão do funcionário como medida punitiva ainda que o mesmo não goze de estabilidade no cargo deva ser precedida de inquérito administrativo justificador da penalidade.

As circunstâncias de fato observadas no caso dos autos, não autoriza tal entendimento.

O recorrente, ocupante em caráter *interino*, de cargo público estadual, foi do mesmo *demitido a bem do serviço público*, como incurso em penalidades previstas nos Estatutos dos Funcionários Públicos do Estado.

Como o ato demissionário não encontrasse apoio em processo administrativo, reclamou o recorrente, tendo a administração tornado sem efeito o caráter punitivo do ato, mantida todavia a *exoneração*, por se tratar de funcionário interino (documento de fls. 13), mais tarde, por motivo outro, deferiu a administração e a readmissão do recorrente no mesmo cargo, que ocupara a título precário (documento de fls. 17).

Não se justificava, pois, a anulação do ato exonerativo, já desfeito em todos os seus aspectos pela própria administração e, muito menos, a *reintegração* no cargo ocupado *interinamente*, com todas as vantagens decorrentes.

Decidindo com esse entendimento o Ven. Acórdão recorrido não deu ensejo ao presente recurso extraordinário com o apoio em qualquer dos fundamentos invocados (fls. 113-115).

O próprio aresto do Colendo Tribunal Federal de Recursos, que sustenta a tese inicialmente aludida, não se ajusta à hipótese decidida, frente à matéria de fato nela apreciada.

Opinamos, por conseguinte, por que do apelo extraordinário não tome conhecimento o Egrégio Tribunal».

É o relatório.

VOTO PRELIMINAR

Mesmo admitindo-se, como admito, que, ao tempo em que foi exonerado o recorrente, os princípios fundamentais do Estatuto dos Funcionários Cíveis da União tinham de ser obedecidos pelos Estatutos estaduais, é bem de ver que o parágrafo único do art. 146 daquele, cotejado com o art. 156, letra e, da Constituição de 37, só se refere aos funcionários efetivos e estáveis.

Por outro lado, o § 6.º do art. 17 do Estatuto federal, com a redação que lhe deu o Decreto-lei n.º 6.558, de 5-6-1944, em nada podia favorecer o recorrente, não obstante fôsse este o único candidato inscrito no concurso para o cargo que ocupava *interinamente*.

Dispõe esse parágrafo: «Após o encerramento das inscrições do concurso, as nomeações em caráter interino só poderão recair em candidatos inscritos».

Ora, não obstante ter de continuar a interinidade do recorrente, em razão da sua inscrição no concurso, não estava o Governo inibido de livremente exonerá-lo, pois, continuava *interino*, sem direito à estabilidade.

E dizer que o Governo estava obrigado a conservá-lo, porque o cargo somente por candidato inscrito no concurso podia ser ocupado interinamente, e era ele o único candidato inscrito, é um desconcerto: se não existe outro candidato, inscrito, além do exonerado, é claro que o Governo pode nomear interinamente pessoa estranha ao concurso, se não quiser abster-se disso, aguardando a últimação do concurso.

Inexiste, finalmente, dissídio jurisprudencial: o acórdão indicado como divergente refere-se a funcionário estável.

Não conheço do recurso.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro MÁRIO GUIMARÃES — Sr. Presidente, estou quase que integralmente de acordo com o eminente Sr. Ministro Relator, apenas quanto à fundamentação faço ligeira ressalva para o efeito de declarar que entendo que o Estatuto dos Funcionários Públicos, mesmo ao tempo do período discricionário, só se referia aos funcionários da União.

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA (Relator) — Aplicava-se também aos funcionários estaduais.

O Sr. Ministro MÁRIO GUIMARÃES — Apenas no que fôsse aplicável. Tanto se aplicava apenas aos funcionários da União que houve ordem do Governo Federal para todos os Interventores e DESPS organizarem os Estatutos Estaduais. Em vários Estados foram elaborados tais Estatutos, que depois eram aprovados pelo Conselho Administrativo do Ministério da Justiça e, em seguida submetido à sanção do Presidente da República. Logo o próprio Presidente da República, e todos os órgãos dele dependentes, achavam que era preciso um Estatuto Estadual. Assim foi feito no Estado de São Paulo.

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA (Relator) — V. Excia. é mais radical do que eu.

O Sr. Ministro MÁRIO GUIMARÃES — Estou de pleno acordo com o eminente Sr. Ministro Relator, quanto à conclusão e demais fundamentos em que S. Excia. esgotou o assunto.

Faço esta ressalva apenas para que fique consignado meu ponto de vista em relação a futuros casos que possam vir a este Supremo Tribunal Federal.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Não conheceram do recurso. Decisão tomada por votação unânime.*

Impedido o Sr. Ministro LUIZ GALLOTT.

Publicado no *Diário da Justiça*, de 3-3-58 — apenso ao n.º 50, pág. 975.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 29.446 — DISTRITO FEDERAL

Funcionários do Domínio da União em serviço nas Delegacias não têm direito ao benefício do art. 1.º da Lei n.º 200.

O texto do § 2.º não comporta interpretação ampliativa.

Mandado de segurança denegado.

Recorrente: União Federal.

Recorridos: LUIZ YOLTEN MEDRADO e outros.

ACÓRDÃO

Relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 29.446, do Distrito Federal, recorrente a União e recorridos Luiz Yolten Medrado e outros:

Resolve o Supremo Tribunal Federal, pela sua 2ª Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, *ut* notas taquigráficas.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 15-4-1958. — L. DE ANDRADE, Presidente. — A. VILAS BÔAS, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro A. VILAS BÔAS — A questão está bem exposta nos autos (fls. 117).

Contra o acórdão do Eg. T. F. R., cuja ementa é: «Lei n.º 200, de 31 de dezembro de 1947: funcionários que têm direito aos benefícios, em seu art. 1.º, § 2.º», manifestou recurso extraordinário a União Federal, com a alegação de que fere ele, precisamente, o art. 200, art. 1.º, § 2.º.

O Exmo. Sr. Procurador Geral da República opinou pelo provimento do recurso.

A Mesa.

(a) A. VILAS BÔAS.

VOTO

O Sr. Ministro VILLAS BÔAS — Luiz Yotzen Medrado e outros requereram mandado de segurança, contra o Diretor do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda, a fim de serem transferidos, mediante apostila, para o Quadro Suplementar, *ex-vi* do art. 1.º, § 2.º, da Lei n.º 200.

Alegou o primeiro que o decreto de sua nomeação de 31 de março de 1933, foi para exercer o cargo de auxiliar da Administração do Domínio da União, junto à Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional no Estado do Paraná, «continuando ininterruptamente no mesmo Serviço da União até esta data».

O início citado preceitua:

«As disposições dêste artigo são extensivas aos funcionários que pertenciam ao Quadro XIII, aos antigos serventuários das Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional nos Estados até 1936, atualmente Oficiais Administrativos do Ministério da Fazenda...»

Sustenta o M. Dr. Procurador da República que a outorga não aproveita aos recorridos, que não foram, em tempo algum, serventuários de Delegacia Fiscal, pois, desde 23-12-1932 (Decreto n.º 22.250), o Domínio da União constitui repartição diferente.

Para o argumento não se encontra resposta nos autos.

A vantagem foi procedida aos serventuários das Delegacias Fiscais, e não àqueles que hajam porventura servido nas Delegacias.

O benefício de exceção há de ser interpretado sempre restritivamente, isto é, como soam as palavras da lei que o concede.

Conheço do recurso e dou-lhe provimento, para indeferir a segurança.

DECISÃO

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

Impedido o Exmo. Sr. Ministro SAMPAIO COSTA, substituto do Exmo Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA, que se acha em gozo de licença.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Sr. Ministro VILLAS BÔAS (Relator), AFRÂNIO COSTA (substituto do Exmo. Sr. Ministro ROCHA LAGÔA, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral). HAHNEMANN GUIMARÃES e LAFAYETTE DE ANDRADE, Presidente da Turma. — HUGO MÓSCA, Vice-Diretor Interino.

Publicado no *Diário da Justiça* de 15-12-1958 — apenso ao n.º 284, pág. 4.292.

Tribunal Federal de Recursos

AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 7.834
— ALAGOAS

O Procurador Judicial das Autarquias, para procurar e requerer em Juízo, deve estar regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil.

Relator: Exmo. Sr. Ministro João José DE QUEIROZ.

Agravante: Lloyd Brasileiro (P.N.).

Agravados: Juízo da 3ª Vara da Comarca de Maceió e IAPETC.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Agravo de Instrumento n.º 7.834, de Alagoas:

Acorda a 1ª Turma julgadora do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, em negar provimento ao apêlo, tudo conforme consta das notas taquigráficas em anexo.

Custas *ex lege*.

Rio, 19 de novembro de 1957. — HENRIQUE D'ÁVILLA, Presidente. — JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, Relator.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro João José DE QUEIROZ — O Lloyd Brasileiro promoveu um protesto contra o I.A.P.E.T.C., em Maceió, no Estado de Alagoas. O Juiz da 3ª Vara daquela comarca, entretanto, tendo-lhe sido distribuído o pedido, dêle não conheceu, por não estar regularizada a situação do procurador daquela autarquia requerente perante a Ordem dos Advogados do Brasil, seção de Alagoas. Daí a interposição do agravo de instrumento, fundado no art. 842, inciso III, do Código de Processo Civil.

Alegou o agravante que sua condição de procurador de autarquia, equiparado, judicialmente, por força da Lei n.º 2.123, aos membros do Ministério Público Federal, o

dispensava da inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil.

O Dr. Procurador da República em Maceió, a fls. 7, foi de parecer se negasse provimento ao agravo e, nesta instância, o eminente Professor Temistocles Cavalcanti, Subprocurador Geral da República em exercício, assim se pronunciou:

«Deve ser confirmada a decisão agravada. O Procurador Judicial das Autarquias deve estar habilitado a procurar e requerer em Juízo.

Condição para o exercício do mandato judicial é a inscrição na Ordem dos Advogados. Ora, os Procuradores das Autarquias exercem esse mandato e, por isso mesmo, não podem prescindir da inscrição, anotados até os impedimentos decorrentes do exercício profissional, representando entidade pública.

Como fiscal também da aplicação da lei, assim opino, diante dos termos expressos do Regulamento da Ordem que prevê também os procuradores das entidades públicas.

A capacidade para procurar em Juízo é assim condição mesma da investidura, dentro do preceito Constitucional que atribui à lei ordinária competência para regular o exercício profissional».

É o relatório.

VOTO

Sr. Presidente, este Tribunal, julgando o Mandado de Segurança originário n.º 10.137 de que fui Relator, a 11 do corrente mês, unânimemente negou a segurança impetrada pelo mesmo procurador do Lloyd Brasileiro contra o mesmo Juízo da 3ª Vara de Maceió, que lhe exigiu a prova da inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, para efeito de procurar em juízo, em nome do Lloyd Brasileiro.

O assunto é exatamente o mesmo e, de conformidade com o parecer da douta subprocuradoria Geral da República, nego provimento ao agravo.

DECISÃO

(Julgamento da 1ª Turma, em 19 de novembro de 1957)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Unânimemente, negou-se provimento ao recurso. Os Srs. Ministros MOURÃO RUSSELL e HENRIQUE D'AVILA votaram com o Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA.

Publicado no *Diário da Justiça* de 23-12-1958 — apenso ao n.º 291, pág. 4.360.

APELAÇÃO CRIMINAL N.º 3.742 — DISTRITO FEDERAL

Ato administrativo — Revogabilidade. — Lei n.º 200. A mudança de orientação da administração pode conduzir à revogação do ato administrativo, desde que não seja ferida a situação patrimonial constituída em favor da Lei n.º 200 de 1947, a servidor aposentado.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO.

Apelante: JOSÉ BRÁULIO DE MESQUITA.

Apelada: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 3.742, do Distrito Federal, apelante José Bráulio de Mesquita e apelada a União Federal:

Acorda a 2ª Turma do Tribunal Federal de Recurso, unânimemente, dar provimento ao apêlo, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex lege*.

Rio, 5 de junho de 1957. — CÂNDIDO LOBO, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO — Sr. Presidente.

Disse o Dr. Subprocurador Geral em seu parecer — de fls. 70, pedindo a manutenção da sentença apelada:

«José Bráulio de Mesquita, brasileiro, funcionário público aposentado, domiciliado nesta Capital, propôs a presente ação ordinária

contra a União Federal, para o fim de que lhe seja paga a quantia de Cr\$ 146.654,20, acrescida de juros de mora, custas e honorários de advogado na base de 20% sob o fundamento de que a Lei n.º 1.193, de 6-9-50 é interpretativa da Lei n.º 200, de 30-12-47, e assim lhe fôra reconhecido direito à melhoria de vencimentos, ou melhoria de proventos de aposentadoria desde 1950, com fundamento na aludida lei, percepção de atrasados desde a citada Lei n.º 200, de 1947, correspondendo a dois períodos distintos a partir da vigência das Leis ns. 200, de 1947 e da em que foi apostilado o seu título. Seguiram-se os trâmites legais e à fls. 14, acha-se a contestação da União Federal apresentada pelo ilustre Procurador da República, Dr. Temístocles Cavaucanti, sendo, afinal, julgada improcedente a ação.

II — Efetivamente a respeitável e jurídica sentença de fls. 49-51, julgou improcedente a presente demanda, considerando, a final, e irresponsavelmente que:

«Falta ao Juiz elemento indispensável para ter como procedente o pedido do autor, dentro de sua função de operador; que essa omissão tinha sido assinada com o despacho do Senhor Ministro da Fazenda no Processo n.º 91. ; mas que esse despacho deixou de subsistir em face do Aviso n.º 5, de 10 de março de 1951, publicado no *Diário Oficial* de 24 desse mesmo mês, suspendendo o despacho referido e submetendo o assunto a um reexame do DASP; que assim procedendo não estava impedido o Sr. Ministro da Fazenda, pois é matéria pacífica que o ato administrativo é sempre revogável e operada a sua revogação deixa de produzir efeitos, pelo menos daí por diante e que assim, podendo relegar, pura e simplesmente, podia o Sr. Ministro da Fazenda suspender como fez, os efeitos do despacho já referido; que, por outro lado cumpria ao autor, como condição indispensável, promover antes o reconhecimento de sua classificação ao cargo a que se julga com direito para só depois, ou concomitantemente, pedir o pagamento das diferenças a que se julga com direito, o que não acontece na espécie em exame» (fls. 51).

Pelo exposto, espera a União Federal seja mantida a respeitável decisão apelada, por haver sido proferida de acordo com prova dos autos e princípios de direito atinente à espécie, e decisão de absoluta e lida Justiça.

Contra esse modo de ver a situação jurídica do Autor Apelante argumenta a inicial que o Autor era — escriturário do Tribunal de Contas: de acordo com a Lei n.º 1.936, tornou-se — oficial administrativo do Quadro

Permanente do Ministério da Fazenda, classe "J" e em maio de 1938, foi promovido à classe «K»; em 1941, por decreto de 13 de fevereiro foi *aposentado* com os vencimentos de 1.900 cruzeiros por mês, como — aposentado — seus vencimentos foram aumentados para 2.850 cruzeiros por força do Decreto-lei n.º 8.512 de 31 de dezembro de 1945, surgiu então a Lei n.º 200 de 30 de dezembro de 1947 que entrou em vigor no dia 14 de fevereiro de 1948, que procedeu ao nivelamento dos funcionários e à transferência dos quadros Permanente para o Quadro Suplementar, de modo que os integrantes das classes «H» e «I» passaram ao padrão «23» e os das classes «J» e «K», ao padrão «26».

O Autor, portanto deveria ter passado, desde a data da Lei n.º 200 para o padrão «26» com os vencimentos de 5.700 cruzeiros e isso porque era ele da classe «K», no entanto continuou ele com aqueles 2.850 cruzeiros, porque lhe foi negado aplicação da Lei n.º 200 e o máximo que então obteve foi um aumento de Cr\$ 650,00 (seiscentos e cinquenta cruzeiros), de acordo com o art. 24 da tabela anexa à Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, totalizando então a cifra de 3.500 cruzeiros mensalmente em favor do Apelante.

Nada tendo conseguido administrativamente, veio o Apelante com a presente ação ordinária para o fim de obter o que sustenta seu direito isto é o padrão n.º 26 — que corresponde a vencimentos mensais de Cr\$ 8.400,00 (oito mil e quatrocentos cruzeiros) e isso a sentença apelada lhe negou. Para tanto argumentou o Dr. Juiz *a quo*, dizendo: (fls. 51 e 50).

Isto pôsto.

Considerando que o pedido do autor se funda na Lei n.º 200-47, combinada com a Lei n.º 1.139, de 6 de setembro de 1950, que mandou aplicar a primeira aos funcionários aposentados e que satisfizessem as condições ali enunciadas e isso porque, posteriormente ao ano de 1936 fôra 1.º Escriturário da Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em Porto Alegre, sendo reestruturado como oficial administrativo pela Lei n.º 284, daquele ano;

Considerando que, realmente, a Lei n.º 200, de 1947, determinou no § 2.º de seu art. 1.º que «as disposições deste artigo são extensivas aos funcionários que pertenciam ao Quadro XIII, aos antigos serventuários das Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, nos Estados, até 1936, atualmente oficiais administrativos do Ministério da Fazenda «e que

a Lei n.º 1.139, de 6-9-50 dispõe em seu art. 1.º da Lei n.º 200, de 30 de dezembro de 1947, aplica-se aos funcionários ou serventuários aí referidos que se encontravam aposentados por ocasião da promulgação dessa lei»;

Considerando, todavia, que enquanto a Lei n.º 200-47, vinha acompanhada do quadro dos contadores, por ela beneficiados em seu art. 1.º, omitiu esse mesmo quadro em relação aos funcionários referidos no § 2.º, entre eles o autor;

Considerando que o legislador da Lei número 200-47 cuidou do quadro dos contadores seus beneficiários, organizando uma carreira, escalonada entre as classes «23» e «31», atendendo sua situação anterior e que por isso mesmo, não pode prevalecer em benefício dos beneficiários a que se refere o § 2.º do art. 1.º, tais como o autor;

Considerando que, assim, falta ao Juiz elemento indispensável para ter como procedente o pedido do autor, dentro de sua função de aplicar;

Considerando que essa omissão tinha sido sanada, com o despacho do Sr. Ministro da Fazenda, no processo número 91.414; mas que esse despacho deixou de subsistir em face do Aviso n.º 5, de 10 de março de 1951, publicado no *Diário Oficial* de 24 desse mesmo mês suspendendo o despacho referido a submetendo o assunto a um re-exame do D.A.S.P.;

Considerando que assim procedendo não estava impedido o Sr. Ministro da Fazenda, pois é matéria pacífica que o ato administrativo é sempre revogável e, operada a sua revogação, deixa de produzir efeitos, pelo menos daí por diante e que, assim, podendo revogar, pura e simplesmente, como fez, os efeitos do despacho já referido;

Considerando que, por outro lado, cumpria ao autor, como condição indispensável, promover antes o reconhecimento de sua classificação ao cargo a que se julga com direito, para só depois, ou concomitantemente, pedir o pagamento das diferenças a que se julgasse com direito, o que não acontece na espécie em exame.

Julgo improcedente a ação, condenando o autor nas custas do processo».

Diz a inicial que o autor era 2.º Escriturário do Tribunal de Contas gozando da inamovibilidade (Decreto n.º 13.257, de 23 de outubro de 1918, art. 20), quando foi transferido por decreto de 10 de maio de 1933, para o cargo de 1.º Escriturário da Delegacia do Tesouro Nacional em Porto Alegre,

sem vantagem de espécie alguma. Esse é o ponto de partida da carreira do autor.

Eis o caso dos autos. Ao Sr. Ministro Revisor.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro CÂNDIDO LÔBO (Relator) — O Dr. Juiz *a quo* situou a questão a meu ver, numa assertiva de S. Excia., tese da sentença, é esta: (lê)

Nós temos sustentado tese oposta à que S. Excia. sustenta.

Não encontro no processo outra situação, vamos dizer, mesmo de fato ou de direito, que esteja discutida e julgada no sentido contrário ao que pretende o autor.

Como disse e retifico, a tese sustentada pela decisão apelada é a da revogabilidade. E então o Dr. Juiz afirma que ele pode revogar, quanto mais suspender. E foi o que fez.

Não pactuo nessa tese, porque tenho voto conhecido no sentido oposto. Aliás, o próprio apelante, quando traz suas razões, argumenta.

"Quanto ao fato de estar o autor aposentado, é coisa que também não pode ser negada.

O título de aposentadoria *comprova-o*. A ré apegou-se, ainda, à *ementa*. Não há notícia, de alguém que haja invocado a *ementa* de uma lei para fazer dela a devida aplicação.

A *ementa* não faz parte do corpo da lei. Esta vale pelo seu *conteúdo*.

Só a dificuldade natural da defesa poderia inspirar semelhante argumento».

Por isso diz a parte que o Dr. Juiz se equivocou; o Aviso n.º 5 a que se refere, conforme inclusa página do *Diário Oficial*, tem a redação seguinte: (lê a fls. 61).

Portanto esses princípios que constam da sentença e que estão computados nas razões de apelação e, atendendo a que, aqui, a orientação tem sido esta, recuso-me a aceitar a tese da revogabilidade do ato administrativo em causa. Nestas condições reformo a sentença para o efeito de dar provimento ao recurso e julgar procedente a ação, na forma do pedido, incluindo honorários de 20%. Aliás, nessa parte, antecipo uma consulta ao Sr. Ministro Revisor, porque do pedido, consta também a inclusão de honorários na base de 20%. No caso, eu os daria.

VOTO

O Sr. Ministro AGUIAR DIAS — Sr. Presidente, segundo depreendi do relatório e dos votos de V. Excia., a Administração suspendeu um ato administrativo, criando, assim, uma figura nova no elenco de direito, dando como fundamentação, de sua decisão o fato de poder revogar o próprio ato administrativo. Sem dúvida alguma que o ato administrativo é revogável sem dúvida alguma que a própria conveniência ou a mudança de orientação da Administração pode conduzir à revogação do ato administrativo. Sem dúvida alguma, porém, que a simples conveniência ou a simples mudança de orientação doutrinária da Administração não pode ferir a situação patrimonial constituída em favor do interessado, isto é, do titular do ato administrativo. No caso, o que houve foi isso.

Não se argüe nenhum vício dos que inquinam, em geral, o ato jurídico. Apenas a Administração variou de orientação, e isso não é suficiente para atingir o direito do particular.

Também nego provimento, dando honorários de advogado, *data venia* do Ministro Relator, porque tenho como caracterizado o abuso em toda a sua extensão, abuso que não pode ser tolerado, tratando-se de Administração, que tem obrigação de obedecer à técnica, que é estabelecida exatamente para fazer respeitar a técnica de direito e de administração. Não é possível desculpar essa ignorância da Administração no tocante aos efeitos do ato administrativo e ao âmbito em que se pode operar a revogabilidade desses atos.

DECISÃO

(Julgamento da 2ª Turma, em 5 de junho de 1957)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Foi dado provimento ao apêlo, unanimemente. O Revisor e o vogal, respectivamente Ministros ARTUR MARINHO e AGUIAR DIAS votaram com o Ministro Relator, tendo o Sr. Ministro Revisor reconsiderado seu voto para pôr-se inteiramente de acordo com o vogal, dando honorários de advogado. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro CÂNDIDO LÔBO.

Publicado no *Diário da Justiça* de 17-6-58 — apenso ao n.º 135, pag. 1.884.

Tribunal Superior do Trabalho

PROCESSO TST-DC — 3-56 (AC-TP-1-58)

Remuneração dos professores — Insubistência do parágrafo único do art. 323 da Consolidação das Leis do Trabalho e das Portarias baixadas pelo Ministério da Educação, com fundamento naquele dispositivo. Competência da Justiça do Trabalho para fixar aquela remuneração.

Vistos e relatados êstes autos de embargos em dissídio coletivo, em que são partes, como Embargantes, Sindicato dos Professores de Ensino Secundário, Primário e de Artes, do Rio de Janeiro, e outros e, como Embargada, Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino:

Julgando o presente dissídio coletivo, de competência originária, rejeitou êste Tribunal dentre outras, as preliminares de nulidade por preterição de formalidades legais e de incompetência da Justiça do Trabalho para processar e julgar o presente dissídio. E, no mérito, acolheu o pedido, para declarar insubsistente o disposto no parágrafo único do art. 323 da Consolidação, e, em consequência, revogadas as portarias baixadas com fundamento naquele dispositivo.

A preliminar de nulidade foi repelida pela consideração de que tratava de nulidade sanável, pelo que determinara o Exmo. Sr. Ministro Relator a baixa dos autos em diligência para atendimento das exigências constantes dos arts. 536 e seu parágrafo e 524, letra e, da Consolidação das Leis do Trabalho, e que foi cumprido pela Federação suscitante a fls. 207-215, fls. 227 e 234.

A outra preliminar, suscitada sob o fundamento de ser incompetente esta Justiça, para processar e julgar declaratória de acórdão do Colendo Supremo Tribunal (sic) foi, igualmente, repelida, por atender êste Tribunal que, em última análise, o que pretendiam os embargantes era argüir uma exceção de coisa julgada, que não procede, visto como, no Recurso Extraordinário n.º 21.233, cujo acórdão se encontra a fls. 46, decidiu aquela Alta Corte, em dissídio coletivo de natureza econômica, suscitado pelo Sindicato dos

Professores de Ensino Secundário, Primário e de Artes do Rio de Janeiro, haver o art. 323, parágrafo único, da Consolidação, perdido a sua vigência. Aduziu o venerando acórdão embargado que, no caso, não se verificavam os pressupostos que justificariam o acolhimento da exceção, a saber: a identidade das pessoas, da coisa pedida e do direito de pedir. Acentua por fim, que não ocorre a incompetência da Justiça do Trabalho, desde quando a esta Justiça incumbe conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos, segundo dispõe o art. 123 da Constituição Federal.

No mérito, acolheu o venerando acórdão embargado o pedido com os seguintes fundamentos — a fls. 254-256:

«Visa o presente dissídio à declaração pelo Egrégio Tribunal Superior do Trabalho:

a) Se subsiste o citado art. 323 e seu parágrafo único da Consolidação das Leis do Trabalho;

b) se revogado, estariam revogadas ou não todas as portarias ministeriais, ou se subsiste alguma, anterior à Constituição de 1946. O parágrafo único do art. 323 da Consolidação das Leis do Trabalho foi derogado pela Constituição Federal de 1946, que veda a qualquer dos Poderes da União delegar atribuições (§ 2.º do art. 36), e fixa a competência da Justiça do Trabalho para estabelecer normas e condições de trabalho (§ 2.º do art. 123). Inexiste na Constituição de 1946 a outorga de poderes ao Executivo para fixar critérios de remuneração aos trabalhadores em geral, e obviamente para os professores, competindo ao Exmo. Sr. Presidente da República por força do item I do art. 87 do Magno Diploma expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Ora, o parágrafo único do art. 323 da Consolidação das Leis do Trabalho declara a competência do Ministério da Educação para fixar os critérios para a determinação da condigna remuneração aos professores, autorização esta que se atrita frontalmente com a Carta Magna que estabelece a competência de outro Poder para a finalidade aludida. Conforme bem salientou

o acórdão da Colenda Primeira Câmara do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário n.º 21.233), não há necessidade de se declarar a inconstitucionalidade do texto da Consolidação das Leis do Trabalho porque a Carta de 46 lhe é posterior. Concluiu assim pelo não vigoramento do parágrafo único do art. 323 da Consolidação das Leis do Trabalho, falecendo em decorrência, ao Ministério da Educação, a competência para a fixação de critérios de remuneração para os professores. No que se refere às portarias ministeriais, desde que derogado o parágrafo único do art. 323 da Consolidação das Leis do Trabalho, ficaram sem vigor, ainda que anteriores à Constituição de 46, pois que já tiveram sua eficácia no tempo e produziram os seus efeitos. As normas constitucionais tendo caráter imperativo e inexistindo disposições transitórias que lhe atenuem os efeitos, prevalecem imediatamente. «As leis políticas, as de jurisdição de competência e processo regulam todos os atos que são de seu domínio, ainda que iniciados sob o império da lei anterior. Por outras palavras: estabelecem uma ordem jurídica que será inflexível, se o legislador, por meio de disposições transitórias não lhes atenuar os efeitos» (CLOVIS BEVILAQUA — Teoria Geral do Direito Civil, art. 24). Evidentemente, após a Constituição de 46, o Ministério da Educação não mais pode fixar o critério de remuneração dos professores e não se pode pretender dêste, então, a aplicação da Portaria n.º 204 por ser anterior à Carta Magna, porque importaria na aceitação de normas estabelecidas por Poder incompetente, máxime sabendo-se que este mesmo Poder já se manifestara em sentido diverso, através de outras portarias que sucederam àquela. Manifesto, assim, pela insubsistência de todas as portarias ministeriais sejam anteriores ou posteriores à Constituição».

Recorrendo de embargos, insistem os Sindicatos suscitados no acolhimento das duas preliminares referidas e reforma do julgado no mérito. Sustentam os suscitados, em relação à primeira preliminar, ser nula a decisão, ante o disposto aos arts. 524 e 795 da Consolidação das Leis do Trabalho visto como o dissídio fôra instaurado sem que a deliberação da assembleia dos Sindicatos que compõem a Federação suscitante houvesse sido levada a efeito por escrutínio secreto, pois que tal determinação só foi cumprida depois de contestado o feito. De referência à segunda preliminar, alegam os embargantes que, pelo menos, quanto ao primeiro dêles, o Sindicato dos Professores do Rio de Janeiro, procede a exceção de coisa julgada, porque a E. Primeira Turma do Supremo

Tribunal já firmara, no Recurso Extraordinário n.º 21.233, a incompetência do Ministro da Educação para interferir na fixação dos salários dos professores e que havendo, em relação à Federação suscitante, identidade jurídica, também quanto a ela não poderia mais esta Justiça se pronunciar sobre o regime legal vigente, daí porque advinha a incompetência da Justiça do Trabalho. Trata-se, segundo alegam, de questão já decidida, que não pode ser objeto de reapreciação. No mérito pedem os embargantes seja o seu recurso recebido para que se declare em vigor as Portarias ns. 204, de 5 de abril de 1945 e 929, de 5 de setembro de 1951.

Impugnados os embargos, assim opinou a Procuradoria, pelo eminente Procurador Geral Dr. JOÃO ANTERO DE CARVALHO a fls. 316-323:

«Discordo do douto parecer do Procurador JARBAS PEIXOTO pelos seguintes motivos: O acórdão embargado defende a tese da insubsistência do parágrafo único do art. 323 da Consolidação após o advento da Constituição de 46 e também proclama a ineficácia dos atos ministeriais relativos à fixação do salário dos professores. No presente estágio constitucional ao Presidente da República (art. 87, I) compete expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, e não ao Ministério da Educação que não é *poder* do Estado, e que, por isso mesmo, não desfruta de *competência* para determinação do salário condigno. Com base nessas afirmações, sustenta-se por um lado, a derrogação do citado preceito da lei ordinária, visto que a Constituição veda a qualquer dos poderes delegar atribuições (art. 36, § 2.º) ao mesmo tempo que fixa a competência da Justiça do Trabalho (art. 123, § 2.º); e, por outro lado, no que se refere às portarias ministeriais, diz-se que «*ficaram sem vigor, ainda que anteriores à Constituição de 46, que já tiveram sua eficácia no tempo e produziram seus efeitos*» (fls. 255). O problema constitucional *data venia* não foi devidamente colocado em seus justos termos. Com efeito, a Consolidação é decreto-lei anterior à Constituição de 46 e posterior à de 37. E em matéria de constitucionalidade e eficácia, as leis se conferem *sob o império em que foram promulgadas*. No caso, se se tivesse de conferir o parágrafo único do art. 323 da Consolidação com a Constituição de 46 e fôsse com esta *incompatível*, então a lei seria ineficaz daí por diante. Se conferida com a Constituição de 37 e fôsse como é, com esta *compatível*, teria eficácia plena adstrita à vigência dessa mesma Constituição, que permitia a delegação de atribuições e poderes. Tem-se, portanto, que, se o preceito impugnado é anterior à Constituição

nova, o problema não é de sua *inconstitucionalidade*. Uma lei contrária à Constituição, promulgada *depois* dela, é lei derogada, se *incompatível* com os novos mandamentos constitucionais. Se o acórdão embargado acolheu a tese da derrogação do art. 323, parágrafo único (no que decidiu acertadamente), não poderia fulminar de ineficazes os atos ministeriais «anteriores à Constituição de 46», o que em técnica jurídica importará em ter-se a lei por *inconstitucional* (e não apenas *derrogada* quando trata da delegação de atribuições), ou ainda, de nula *ab initio*, jamais podendo ter tido validade face àquele defeito congênito de inconstitucionalidade. Trata-se, assim, de saber se o preceito questionado está em vigor com o advento da Constituição de 46, e a resposta é negativa. A partir de então, porque abolida a delegação de poderes, não mais assiste ao Ministério da Educação *competência* para fixar critério de remuneração condigna dos professores. No tocante aos atos *anteriores* à mesma Constituição, a derrogação não *retroage*. Opera *ex tunc*. Os seus efeitos não *afetam* a lei caduca no seu berço, e nem a *invalidam* a partir da data em que se estabeleceu a nova ordem constitucional, a menos que outra lei a substitua no tempo. Passa-se simplesmente isto: a lei *era* e *continua sendo*, até que outra a *revogue*, no todo ou em parte. *Derrogação* não é *inconstitucionalidade*, como nos pareceu demonstrado. Na espécie, a *derrogação* apenas cinge-se ao *modus faciendi* das leis e portarias existentes a partir da Constituição de 46. No sistema da delegação de poderes, o preceito ora impugnado era lei, que continua a vigorar até que outra a modifique ou *revogue*, não mais por obra e graça do Ministério da Educação, mas mediante lei editada pelo Legislativo. A Portaria 204, fundada no dispositivo consolidado, há de produzir efeitos normais, porque anterior ao advento da Constituição, desse modo, a *vacatio legis*. Não custa repetir. Ineficaz a Portaria n.º 264 *não é*. São-no os atos ministeriais calcados no parágrafo único do art. 323 da Consolidação, *após* o advento da atual Constituição. *Revogada* uma lei, é pacífico que a anterior não retorna à vigência. O caso, porém, não é este. É de *derrogação* que é *revogação parcial* da lei. A Constituição de 46 *derrogou* o preceito consolidado, porque gerado sob o regime da Carta Política de 37, que, ao contrário daquela, permitia a delegação de poderes e atribuições. Porém *força formal do dispositivo não cessou*, por se tratar de LEI regularmente elaborada e ainda não revogada. Em nosso regime a lei *fundamental* regula a forma do *Governo* e as atribuições dos poderes. É frequente

ver-se governos de fato substituírem, por meios de decretos até leis constitucionais por eles mesmo editadas. O *Estado Novo* é caso típico dos mais recentes em nosso País. Em tal emergência, os atos do Poder Executivo, ou por este autorizados, delegados ou endossados, tais como decretos, posturas, regulamentos, são obedecidos mesmo após o regresso da normalidade constitucional enquanto não sejam, por sua vez, revogados e substituídos por outros de igual ou de superior hierarquia. Para só citar exemplos mais palpantes, confirmam-se os atos do Executivo que instituem o salário mínimo, verdadeiras leis constitutivas: o Decreto-lei número 9.070 regulamentando o direito de greve, que a Constituição de 37 proibia, e tantos outros em plena vigência, até que novas disposições legais se disponham a *revogá-las*. As linhas harmônicas do princípio da *divisão de poderes* romperam-se com a *ditadura*. Os órgãos de soberania nacional (exclusive o Judiciário) foram confiados ao Chefe do Governo, vingando o sistema presidencial em que os ministros de Estado são delegados de confiança do Presidente da República, e a quem este conferia poderes e atribuições equiparáveis aos legisladores. A função legislativa do Estado passou a ser exercida pelo Executivo, reputando-se suspensão, em parte, a divisão dos poderes constitucionais. Os atos praticados por aquele Poder eram atos regulares do Governo e, portanto, válidos, quanto mais o sejam os editados sob a nova ordem de coisas. A Constituição sob derrogar o preceito consolidado, não alcança as normas da Portaria n.º 204 (ato delegado do Executivo ao Ministro da Educação), porque se trata de verdadeira lei ordinária, gerada, emobra, por processo estranho, porém sob o regime constitucional dominante. Ineficazes seriam, evidentemente, os atos posteriores à atual Constituição, pelo princípio maior de que, restabelecida a ordem democrática, no Estado de direito, só o Poder Legislativo *legisla*. Esse é o propósito do voto do Ministro MÁRIO GUIMARÃES transcrito parcialmente a fls. 153: "A intromissão de um Ministro de Estado na fixação de salários poderia ser admissível ao tempo da Carta Política de 37. Hoje, porém, em face dos princípios que disciplinam a separação de poderes, não passaria de extravagância». Analisando, doutrinariamente, a repercussão jurídica desse magistral pronunciamento, o Juiz PIRES CHAVES pontifica: Tais normas consideradas em julgado da Corte Suprema (Recurso Extraordinário n.º 21.232), põem em evidência a ineficácia dos atos administrativos posteriores à vigência da atual Constituição, prevalecendo, em consequência, o regime da Portaria n.º 204 de 1945, a ela anterior. O art. 323,

parágrafo único, da Consolidação não tem mais existência jurídica. É um *revenant*. A autoridade ministerial só dispõe, assim, de atribuições para fazer cumprir o salário mínimo, não permitindo o funcionamento do estabelecimento particular de ensino que o não pague pontualmente em cada mês. A Portaria n.º 201, elaborada, a seu tempo, sob o beneplácito do regime constitucional de absorção de poderes constitui direito adquirido, e serve de regra de fixação da remuneração condigna, que é o salário mínimo específico dos professores, em função dos elementos ali condensados. Outra portaria que disponha em contrário, máxime com restrição do salário-aula já considerado e fixado, fere direito adquirido. Somente o Poder Legislativo poderá editar *novos critérios* de fixação da condigna remuneração dos professores. Para o intérprete de agora, preferir outra interpretação, seria proceder de modo contrário ao princípio da nossa Lei Orgânica e dos postulados normais de direito. Logo adiante, valendo-se de argumentos de igual elevação jurídica, prossegue o culto magistrado: «A Constituição outorgou jurisdição ao Poder Legislativo para regulação das leis e à Justiça do Trabalho jurisdição específica para controle das condições normativas, exclusive a regulamentação periódica de salários mínimos ou profissionais. Antes da Constituição, o Decreto-lei n.º 2.028, de 22 de fevereiro de 1940, mais tarde incorporado à Consolidação, estendeu ao professorado a legislação do trabalho. Em consequência, o Ministro da Educação cogitou da remuneração do professor por aula, fixando-se o salário mínimo vital em relação ao mês. Tal atribuição, confiada à autoridade administrativa, resultava de ato normal de competência e jurisdição, no regime constitucional precedente. Vigente a Constituição de 46, não será, mais, legítimo outorgar atribuições específicas de outros poderes a um Ministro de Estado ou invocá-las em razão de leis caducas ou derogadas, o que importaria, evidentemente, em renegar princípios orgânicos da Lei Maior. Uma coisa será manter os atos normais oriundos de leis anteriores e outra muito diferente será invocar a lei caduca para disciplinação de atos subseqüentes a essa caducidade. Seria o mesmo que promulgar já em vigor a Constituição, em lugar de leis, disposições novas incompatíveis com o ordenamento constitucional. Presentemente, só o Legislativo legisla. Finalizando, diz o Juiz PIRES CHAVES: "Despido o Ministério da Educação de atribuições para fixar os níveis salariais da remuneração condigna do magistério particular e, por igual, falecendo à Justiça do Trabalho competência para regular o salário mínimo ou condigno e o salário

profissional, segue-se a Portaria n.º 204, elaborada, embora, sob o signo do Estado Novo, é ato normal disciplinador daquele Salário, até que o órgão constitucional competente venha de estabelecer novas bases em substituição às ali enumeradas" (in "Da Execução Trabalhista", § 33, pp. 357 e 361).

Aliás, opinião idêntica emiti em comentários publicados em «O Jornal» de 17, 18, 19 e 20 de março de 1954, dos quais destaco os seguintes trechos, aliás referidos nos embargos opostos pelos suscitados: "Foi o próprio Supremo Tribunal Federal que se encarregou de proclamar a legalidade da Portaria n.º 204 quando disse ser admissível a interferência do Ministério da Educação para fixar o salário condigno dos professores, quando vigorava a Constituição de 37. E se essa interferência se deu legitimamente, não poderia o Excelso Pretório declarar revogada a Portaria em causa sem reformar a decisão do Tribunal Superior do Trabalho, por ele mantida, a qual adotou a forma aí estabelecida para a fixação da remuneração condigna. Trata-se, portanto, de um ato *autorizado* pelo Decreto-lei n.º 2.028, de 22-2-1940, então reproduzido na parte que nos interessa, na Consolidação das Leis do Trabalho (art. 323)». O Supremo Tribunal tem tido oportunidade de examinar a questão, adotando pronunciamento inteiramente diverso daquele esposado pelo acórdão embargado e no sentido exato das afirmações sustentadas neste parecer. No Agravo de Instrumento n.º 18.403, a Primeira Turma daquela Egrégia Corte, em voto do Ministro NELSON HUGRIA, sustenta: «Se a Portaria n.º 204 era válida ao tempo em que foi expedida, não podia ter sido anulada pela atual Constituição, em contraste com o princípio apolítico de que *«tempus regit actum»*. Também a Segunda Turma do mesmo Pretório Excelso, julgando o Agravo de Instrumento n.º 18.686, relatado pelo Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES, recusou a aplicação da Portaria Ministerial n.º 887, de 13-10-52, considerando procedente o pedido de salários de uma professora de jardim de infância, com base na Portaria n.º 204. O mesmo, porém, não se passa com a Portaria n.º 929, de 5-9-51, que, dando nova redação ao art. 7.º da Portaria n.º 204, dispõe que a jóia de matrícula, ou de sua renovação, não poderá exceder a 15% da contribuição anual devida por aluno externo, a título de ensino. Esse ato e os subseqüentes à Portaria n.º 204 são ineficazes, se no sentido de legislarem acerca do cálculo de remuneração profissional, atualmente da competência do Poder Legislativo. O parecer é, pois, pelo provimento parcial dos embargos, no que concerne apenas à eficácia da Por-

taria n.º 204. Decidirá, entretanto, o Egrégio Tribunal, como de melhor Justiça. — Rio de Janeiro, 15 de julho de 1957. — JOÃO ANTERO DE CARVALHO, Procurador-Geral”.

É o relatório.

VOTO

Preliminar de nulidade, por preterição de formalidades legais

Sustentam os embargantes que o dissídio não fôra instaurado com o prévio pronunciamento dos representantes dos Sindicatos que integram a Federação suscitante, tanto que os editais de convocação e as atas da assembléia trazem datas posteriores ao ajuizamento do dissídio, levadas a efeito que foram em atendimento a diligência determinada pelo Excelentíssimo Sr. Ministro Relator.

Dos autos consta, a fls. 19-20, a ata da Assembléia do Conselho de Representantes da embargada, em que foi aprovada a proposta relativa à suscitação do dissídio. Como até não tivesse sido mencionada a circunstância de ter sido tomada por escrutínio secreto a deliberação relativa ao dissídio (artigo 524, e, da Consolidação das Leis do Trabalho), determinou o Excelentíssimo Sr. Ministro Relator ao feito o cumprimento de tal exigência, bem como a juntada pela Federação de prova dos poderes sobre os Sindicatos que ela congrega — o que foi cumprido pela embargada.

Como acentuado no v. acórdão embargado, não se tratava, no caso, de nulidade insanável de que houvesse resultado prejuízo que de resto não foi, sequer, alegado.

Rejeito a preliminar.

Preliminar de incompetência da Justiça do Trabalho para processar e julgar o presente dissídio

Pretendem os embargantes que já havendo o C. Supremo Tribunal se pronunciado, no Recurso Extraordinário n.º 21.233 (a fls. 46) sobre o regime legal que disciplina a fixação dos salários dos professores, não mais poderia esta Justiça se pronunciar a respeito, por existir coisa julgada, do que resulta a argüida incompetência.

O v. acórdão embargado assinala que a decisão da E. Primeira Turma do Supremo Tribunal diz respeito a dissídio de natureza econômica, suscitado pelo primeiro embargante. Do acórdão, publicado na íntegra no

Diário da Justiça de 13 de agosto de 1956, a fls. 46 dos autos, se vê que a E. Turma do Supremo, firmando a competência desta Justiça para fixar a remuneração condigna dos professores, aludiu à insubsistência do disposto no parágrafo único do art. 323 da Consolidação das Leis do Trabalho. Não diz, porém, aquêle aresto uma palavra sobre a subsistência ou não das Portarias do Ministro da Educação, baixadas com fundamento naquele dispositivo legal. Tendo sido o objetivo precípua deste dissídio provocar o pronunciamento deste Tribunal sobre a vigência ou não das aludidas Portarias, entendendo que o julgado em apelo não constitui óbice a esse desideratum. Acresce que a decisão em comento não seria empecilho ao exame do presente dissídio, visto que ali, só por via indireta aludiu a Colenda Corte à insubsistência do parágrafo único do artigo 323 da Consolidação das Leis do Trabalho. Por outro lado, o pedido da embargada visava um pronunciamento direto desta Justiça, com uma extensão que se não comportava no âmbito de um dissídio de natureza econômica.

Rejeito também outra preliminar.

Mérito — Porfiam os embargantes, com o valioso apoio da douta Procuradoria Geral, em que, a despeito de derogado o parágrafo único do art. 323 da Consolidação das Leis do Trabalho, subsistem as Portarias baixadas pelo Exmo. Sr. Ministro da Educação, com fundamento naquele dispositivo.

É certo o princípio de que a derrogação da lei, por incompatibilidade dos seus preceitos com norma constitucional superveniente, não acarreta a insubsistência dos atos dela oriundos. Particularmente o caso dos autos, os atos emanados de autoridade competente, ao tempo, não perdem a sua eficácia pela cessação da competência.

Contudo se esses atos, quer por se mostrarem, por sua vez, inconciliáveis com disposições constitucionais, quer pelo fato de, ao regularem situações futuras, implicarem em fazer subsistir nos seus efeitos uma competência que cessou na sua origem, também eles serão atingidos pela derrogação. É evidente que a derrogação não alcança senão a dinâmica do ato resguardados os efeitos produzidos até o momento em que ele se tornou compatível com a norma constitucional.

A Portaria n.º 204, por cuja subsistência propugnam os embargantes, estabeleceu critérios para a fixação da condigna remuneração dos professores. Por ela, aquela remuneração

será fixada, inicialmente por contrato, tendo em vista a renda do estabelecimento, o custo normal da vida na localidade, as qualificações pedagógicas dos professores e a necessidade do seu aperfeiçoamento cultural e técnica (artigo 2.º). Ainda pela mesma Portaria tal remuneração será reajustada periodicamente, em função da elevação do salário mínimo regional e da contribuição dos alunos, de acordo com a fórmula estabelecida (art. 5.º).

Tendo a Portaria n.º 204, estabelecido as normas e condições para o reajustamento periódico da remuneração dos professores, se subsistentes as suas disposições, evidente que esta Justiça não poderia, na apreciação de dissídio tendente à revisão daquela remuneração, fixar outras normas e condições. E, se não podia, a função da Justiça confirmada ao preenchimento da fórmula prestabelecida com a atualização dos elementos correspondentes ao salário mínimo e à contribuição dos alunos, dúvida não há que uma tal limitação implicaria no esvaziamento da competência normativa da Justiça do Trabalho, em relação aos dissídios salariais de professores, ao tempo em que configuraria um meio indireto de fazer subsistir a competência do Ministro da Educação, para rever a remuneração em apêço.

Ora, a Constituição Federal, no artigo 123, atribuiu privativamente à Justiça do Trabalho a competência para dirimir os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores e as demais controvérsias oriundas de relações de trabalho. E lhe assegurou ainda privativamente a competência para fixar normas e condições, nas decisões em dissídio coletivo, quando fôr caso, especificado em lei como na hipótese da revisão de salários (artigo 766 da Consolidação das Leis do Trabalho).

Assim, a persistência das disposições da Portaria n.º 204, não se coaduna com a competência constitucionalmente assegurada a esta Justiça para rever e reajustar a remuneração dos professores.

Acresce, por outro lado, que o acórdão da E. Primeira Turma do Supremo Tribunal,

proferido no Recurso Extraordinário número 21.233 e acima aludido, se não faz coisa julgada, para o efeito de impedir o pronunciamento dêste Tribunal no sentido da decisão embargada, deixa claro, porém, que a competência para estabelecer a remuneração, condigna dos professores é desta Justiça. E' o que se vê da sua emenda constante da publicação no *Diário da Justiça*, a fls. 46: "O trabalho intelectual dos professores é equiparado pela Constituição de 46, ao labor dos operários. Compete pois à Justiça Trabalhista, e não mais ao Ministério da Educação, fixar aos professores a remuneração condigna".

Finalmente diga-se de passagem, que a circunstância de haver êste Tribunal adotado, em dissídio dos professores no Distrito Federal, os critérios da Portaria n.º 204, para a revisão dos seus salários, não implica em reconhecimento da subsistência daquela Portaria. Adotou o Tribunal o critério da Portaria, como poderia adotar outro, no exercício da sua competência constitucional para estabelecer normas e condições no julgamento dos dissídios coletivos para revisão de salários.

Face ao exposto, rejeito os embargos para manter o v. acórdão embargado.

Acordam unânimemente os Juizes do Tribunal Superior do Trabalho rejeitar as preliminares argüidas e, vencidos os Srs. Ministros TÉLIO DA COSTA MONTEIRO, GODOY ILHA, ANTÔNIO CARVALHAL, DÉLIO MARANHÃO, OSCAR SARAIVA e TOSTES MALTA, rejeitar os embargos. Deu-se por impedido o Sr. Ministro JÚLIO BARATA.

Rio de Janeiro, 8 de janeiro de 1958. — DELFIM MOREIRA JÚNIOR, Presidente. — JONAS MELO DE CARVALHO, Relator.

Ciente: JOÃO ANTERO DE CARVALHO, Procurador Geral.

Publicado no *Diário da Justiça* de 28 de março de 1958 — pp. 1.381-83 — apenso ao n.º 72.

Tribunal Regional do Trabalho

Região

MANDADO DE SEGURANÇA TRT 14 MS-57

Equidade não se confunde com direito líquido e certo. Assim, não possibilita a concessão do mandado de segurança.

Advogado dos impetrantes, JOAQUIM MÁXIMO DE CARVALHO JÚNIOR.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Mandado de Segurança, em que são partes, IVAN RODRIGUES e outros, como impetrantes, e, como impetrado, o Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região. Acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, por maioria, não conhecer do mandado, vencido o Juiz FERREIRA DA COSTA, na forma do Relatório e do voto que se seguem. *Relatório* — 1.º) — Visam os impetrantes, funcionários excercentes de cargo isolado, obter que este Tribunal lhes assegure o direito de receber vencimentos correspondentes ao Símbolo P.J. 7, de acôrdo com o disposto no art. 1.º da Lei n.º 488, de 16-5-55. 2.º) Informando, disse o Exmo. Sr. Dr. Juiz Presidente dêste Tribunal o seguinte: «O mandado de segurança é impetrado contra decisão do Tribunal, cujo teor segue: — «Processo TRT 336 EP/57. Pedido de enquadramento na Lei n.º 2.488, de 16 de maio de 1955, que se indefere por falta de fundamento. «Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são requerentes, IVAN RODRIGUES e outros: 1. Os requerentes, Oficiais de Justiça nas Juntas de Conciliação e Julgamento do Distrito Federal recentemente criadas, pediram fôsem apostilados os decretos de suas nomeações nos termos da Lei n.º 2.488, de 16 de maio de 1955, e efetuado o pagamento dos vencimentos dos requerentes de acôrdo com a referida lei, modificada pela que aumentou os vencimentos dos funcionários públicos (petição de fls. 2 a 7). A douta Procuradoria Regional escusou-se de opinar (fls. 10). Os oficiais das antigas

Juntas intervieram no processo como assistentes (fls. 11 a 15). 2. A Lei n.º 2.488, a que se arrimam os requerentes, e como se lê de sua «ementa» «altera os valores dos símbolos referentes aos vencimentos de cargos isolados e funções gratificadas nas secretarias e serviços auxiliares dos órgãos do Poder Judiciário». Ora, a «ementa» — da lei facilita a sua inteligência — já dizia o Assento n.º 282, de 29 de março de 1770. Por conseguinte, se a lei visa *alterar os valores dos símbolos*, dúvida não pode existir de que o sentido do seu art. 1.º, segundo o qual «os símbolos... passam a ter os seguintes valores...» não é aquele que lhe emprestam os requerentes. Se estes não tinham seus vencimentos fixados por «símbolo», cujos valores pudessem sofrer «alteração», claro está que se lhes não aplica a lei que atribuiu aos «símbolos» novos valores. Não colhe o argumento de que o art. 7.º da Lei n.º 2.188 (cargos e funções do Poder Executivo), que serviu de «modelo» à Lei n.º 2.488, não precisava ser estendido aos órgãos do Judiciário, o que importaria uma superfetação, porque os servidores de que cogita (ocupantes de cargo de chefia) já estão incluídos na expressão mais alta «cargos isolados», do artigo 1.º. E não colhe porque também o art. 1.º da Lei n.º 2.188, usa, exatamente como o art. 1.º da Lei n.º 2.488, a expressão «cargos isolados». Tal como a Lei n.º 2.488, a Lei n.º 2.188 altera os valores de símbolos (as «ementas» de ambas são semelhantes). Por isso mesmo, tornou-se necessário d'spusesse o legislador, expressamente, sobre o enquadramento de certas funções para as quais ainda não haviam sido estabelecidas gratificações ou reajustadas aos valores fixados na Lei n.º 488 e alteradas pela nova lei. Dai, os arts. 3.º e 7.º da Lei n.º 2.188, artigos estes não estendidos aos servidores do Judiciário (art. 5.º da Lei número 2.488). Mas ainda que essa extensão houvesse ocorrido, não beneficiaria os requerentes, que não se incluem em qualquer das funções referidas nos arts. 3.º e 7.º da Lei n.º 2.188 (de chefia, de assistentes, de assessôres ou secretários). Os precedentes invocados na petição de fls. 2 a 7 resultaram do cumprimento de decisão do egrégio

Tribunal Superior que, bem ou mal, entendeu de aplicar aos servidores do Judiciário tais artigos da Lei n.º 2.188, artigos que, como se disse, não aproveitam aos requerentes. Note-se, quanto aos requerentes oficiais das novas Juntas — que a lei, por força da qual foram nomeados posterior àquela em que fundam o pedido fixou-lhes determinado *padrão* de vencimentos. Como aplicar-lhes, assim, lei anterior, que apenas alterou os valores de símbolos? Tanto é nenhum o fundamento do pedido que os peticionários requerem, vagamente, a apostila de seus títulos «nos termos da Lei n.º 2.488». Falta-lhes na lei a base indispensável para um pedido claro e preciso. 3. Pelo exposto, acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, pelo voto de desempate, indeferir o enquadramento requerido. «Rio de Janeiro, 2 de agosto de 1957. — AMARO BARRETO DA SILVA, Presidente. — DÉLIO BARRETO DE ALBUQUERQUE MARANHÃO, Relator. — “Ciente: NILO BASTOS, Procurador Adjunto Substituto». Nisso se resume toda a informação desta presidência, pois nada

mais se tem a dizer. Em 27 de novembro de 1957. — AMARO BARRETO”. Voto — Para que se conceda o mandado de segurança, medida excepcional, é pressuposto indispensável a existência de direito líquido e certo, mas o que pretendem os impetrantes, face ao que dispõe a lei invocada, a meu ver, só lhes pode ser deferido por equidade, uma vez que tanto o julgado do Colendo Tribunal Superior do Trabalho, como a Lei por eles invocados, são anteriores à lei pela qual foram nomeados. Assim, embora se possa entender ser injusta e absurda a situação, não há como reprová-la pelo caminho do mandado de segurança, de vez que a equidade não se confunde com o direito líquido e certo. Rio de Janeiro, 10 de fevereiro de 1958. — DÉLIO BARRETO DE ALBUQUERQUE MARANHÃO, Juiz no exercício da Presidência. — JOÃO BATISTA DE ALMEIDA, Relator. — Ciente: ALVARO LINS JÚNIOR, Procurador Adjunto Substituto.

D.O. de 26-2-58 — p. 905.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal

AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 8.277

A gratificação pro-labore facto apresenta serviço já prestado e a gratificação pro labore faciendo também chamada gratificação de função, é estatuida para serviços extraordinários ou não, que forem prestados.

Pode-se dizer que a lei nova regula inteiramente a matéria da lei anterior, quando, dispondo sobre os mesmos fatos ou idênticos institutos jurídicos, os abrange em sua complexidade.

Relator: Sr. Desembargador NELSON RIBEIRO ALVES.

Agravantes: MARIA DE LOURDES CARDOSO e outros.

Agravada: Prefeitura do Distrito Federal.

ACÓRDÃO DA 1ª CÂMARA CÍVEL

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Agravo de Petição n.º 8.277, sendo agravante MARIA DE LOURDES CARDOSO e outros e agravada a Prefeitura do Distrito Federal.

Acordam os Juizes da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por votação unânime, negar provimento ao recurso.

Os agravantes afirmaram, na inicial, que os Técnicos de Educação tinham direito a aumento de vencimentos, mediante o decurso

Com o advento da Lei n.º 840, de 1956, dois decênios, evidenciando, assim, que ditos aumentos ficaram incorporados, definitivamente, aos vencimentos, os quais, em princípio, estavam estabelecidos na letra «N» e passariam a ser, finalmente, da letra «P».

Com o advento da Lei n.º 840, de 1956, o seu art. 4.º estabeleceu, expressamente, que ficavam «assegurados aos Técnicos de Educação as vantagens de que trata o art. 2.º da Lei n.º 761, de 12 de dezembro de 1952», ou melhor, os «aumentos quinquenais corresponderiam a 20% (vinte por cento) sobre os

respectivos vencimentos», afirmando os agravantes em tal conjuntura, que os respectivos quinquênios só podem ser computados na base do vencimento — letra «P» — e não calculados sobre o vencimento antigo e inicial — letra «N».

TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, fazendo um estudo a respeito de gratificações adicionais, teve oportunidade de assinalar que muitas vezes a lei tem atribuído ao funcionário, em virtude de seu tempo de serviço, um adicional ou seu vencimento.

Isto importa em um acréscimo no seu estipêndio que se incorpora aos vencimentos, pelo menos durante a sua atividade.

Costuma-se, por isso, distinguir, como já vimos, a gratificação *pro-labore facto*, isto é, pelos serviços já prestados, pelo tempo de serviço, da gratificação *pro-labore faciendo*, isto é, pelos serviços extraordinários, ou não, que forem prestados; é também esta chamada gratificação de função.

Tratamos aqui, apenas, da primeira modalidade, que representa um verdadeiro aumento de ordenado, um estímulo, uma melhoria, em virtude dos serviços já prestados durante um longo período de atividade funcional.

Conquanto sujeita nossa história administrativa, a continuadas modificações, a gratificação adicional revestiu-se sempre desse caráter, integrando-se nos vencimentos do funcionário, incorporando-se a eles. Já o Conselho de Estado, em uma resolução de 19 de janeiro de 1834, definindo a gratificação adicional declarava que, sendo devida por serviços já prestados, não se poderia exigir o efetivo exercício para seu pagamento: “A gratificação dessa espécie é *pro-labore facto* e não *pro-labore faciendo* é mais um aumento de ordenado, que gratificação propriamente; é como uma tença ou pensão com que a lei remunera o empregado, a cujo patrimônio se incorpora...”.

Este o conceito geralmente fixado também pela jurisprudência administrativa e judicial (“Tratado de Direito Administrativo”, vol. IV, p. 253, edição de 1956).

Ressaltou, em consequência, que o aumento de adicionais, previsto na Lei n.º 532, de 1950, resultou de um *pro-labore facto* e não pelo *pro-labore faciendo*, sendo que o último caracterizaria, por exemplo, a gratificação de magistério, isto é, pelos serviços extraordinários ou não que tivessem a prestar também, chamada gratificação de função, o que teria levado os doutos da Municipalidade a uma discussão estéril, a fim de provar se tais expressões — aumento decenal e gratificação de magistério — eram ou não sinônimos.

Ficou evidenciado, na espécie, que o aumento de adicionais era imputado por um *pro-labore facto*, previsto em lei específica (Lei n.º 532, de 1950), mas a Municipalidade houve por bem de alterar dita modalidade para os Técnicos de Educação, estabelecendo, na Lei n.º 840, de 1956, que aos mesmos eram aplicadas as vantagens dos aumentos quinquêniais, ou melhor as modalidades de decênios (dois períodos) passariam a ser de quinquênios (cinco períodos), aproveitando aos Técnicos de Educação, dessarte, mais cinco anos de serviços *pro-labore facto*, pois a lei revogada previa, apenas, vinte anos, ao passo que a lei nova compreendeu o período de vinte e cinco anos.

Dá-se a revogação tácita ou indireta da lei, adverte o Desembargador SERPA LOPES, «quando, embora não expressamente estabelecida pela lei tal resulta de circunstâncias inequívocas, direta ou indiretamente por ela previstas. Segundo se observa do art. 2.º da Lei de Introdução, dois são os elementos identificadores da revogação tácita: 1.º) no caso de incompatibilidade não deve orientar-se tão só pela consideração da vontade do legislador senão igualmente pela observação bem atenta dessa incompatibilidade. Força é ressaltar que a revogação tácita não se presume; para que ela se opere, é necessária a presença de uma incompatibilidade absoluta, formal. O segundo caso de revogação indireta opera-se quando a lei nova regula inteiramente a matéria contida na anterior. Assim, v.g., se um novo Código Comercial fôsse promulgado *facto*, revogada. Pode-se dizer que a lei nova regula inteiramente a matéria da lei anterior, quando, dispondo só-

bre os mesmos fatos ou idênticos institutos jurídicos, os abrange em sua complexidade. Fora desse caso especial que a lei destacou, nos demais prevalece sempre o princípio comum da revogação da lei anterior pela posterior, na proporção de sua incompatibilidade com a lei nova: *posteriores leges ad prioris pertinent nisi contrariar sint*. Não pode alcançar outras leis ou disposições estranhas. Contudo a revogação indireta de uma disposição da lei antiga implica a de todas as outras disposições existentes com os seus corolários ou desenvolvimentos» (Curso de Direito Civil, volume I, pp. 94 e 95).

Ora, os aumentos decenais ou quinquêniais só podiam ser admitidos pelo *pro-labore facto*, pois, o primeiro, em verdade, também dependia do transcurso de tempo de serviço (artigo 4.º, § 1.º, da Lei n.º 532, de 1950), evidenciando, dessarte, que a lei nova passou a regular inteiramente a matéria da lei anterior, isto é, os aumentos por tempo de serviço prestados, pois, do contrário, seria admitir a aplicação de um verdadeiro *bis in idem*, ou melhor, os aumentos decenais e os quinquêniais pelo mesmo tempo de serviço já prestados, o que acarretaria uma interpretação inaceitável.

CARLOS MAXIMILIANO prontificou que “se a lei nova cria, sobre o mesmo assunto, da anterior, um sistema inteiro completo, diferente, é claro que todo o outro sistema foi eliminado. Por outras palavras: dá-se ab-rogação, quando a norma posterior cobre com o conteúdo todo da antiga” (Hermenêutica e Aplicação do Direito”, edição de 1925, página 367).

Os quinquênios, portanto, só podiam ser computados sobre o vencimento base inicial — letra «N», de cargo isolado, e não como pleitearam os agravantes, isto é, a incidência dos mesmos sobre a letra «P».

Rio, 20 de maio de 1957. — JOSÉ MURTA RIBEIRO, Presidente interino. — NELSON RIBEIRO ALVES, Relator. — PAULO ALONSO.

Registrado em 29 de julho de 1957.

Publicado no *Diário da Justiça* de 19-6-58 — apenso ao n.º 137, p. 1.902.

NOTAS

Principais Realizações do D.A.S.P. em 1956, 1957 e 1958

Instituição essencialmente técnica, consagrada ao estudo geral dos problemas de administração pública, tem o D.A.S.P., no atual Governo, prosseguido com renovado esforço nas tarefas de coordenação dos serviços estatais, procurando estimular sua rentabilidade e eficiência e reagir contra a inércia burocrática.

PESSOAL

O ano de 1956 iniciou-se com decisiva mudança da política administrativa de pessoal, tendo sido reestruturados, na forma do art. 16 da Lei nº 2.745, de 12 de março daquele ano, os respectivos quadros das autarquias, entidades paraestatais, Caixas Econômicas, Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Houve sensível redução desses quadros, condicionando-se outrossim a admissão de novos servidores à prévia e expressa autorização do Presidente da República. Paralelamente, medidas tendentes a restringir as despesas com pessoal foram adotadas com ótimas repercussões.

Cumprindo, ainda, recomendação da citada lei, providenciou o Poder Executivo, através do D.A.S.P. a elaboração do plano de classificação de cargos do serviço público federal e sua remuneração, cujo projeto foi, no prazo, submetido à apreciação do Congresso Nacional. Trabalho complexo e de vulto, levado a efeito pelo D.A.S.P. em intensivo ritmo, sem qualquer aumento de despesa.

O não provimento de cargos vagos iniciais das carreiras permitiu, desde logo, uma economia de 10,6% em relação ao total da despesa com o pagamento de vencimentos e salários de pessoal civil da União. Incluindo o não preenchimento de cargos e funções vagos nas autarquias, resultou, para o Governo, uma economia total de 7 bilhões de cruzeiros, nas duas áreas da administração direta e indireta, em que ficaram vagos 93.000 cargos.

No que tange ao pessoal pago por conta de verbas globais ou fundos especiais, até então constante motivo de abusos prejudiciais ao interesse público, medidas então adotadas restringiram essas admissões, a exemplo do que fôra feito com as demais, condicionando-as também à prévia autori-

zação presidencial. Beneficiados êsses servidores com aumento, foram também amparados de modo consentâneo com sua condição precária de emprego público.

A restrição de despesas com pessoal do serviço público foi de tal modo executada que apenas 470 nomeações se fizeram, o que dá a significativa média de cerca de 40 nomeações por Ministério, e isso mesmo em virtude de concursos e provas de habilitação.

Afora essas realizações, prosseguiu ainda o D.A.S.P. nos trabalhos de que foi por lei incumbido, no setor de pessoal, de reclassificação e criação de funções classificadas; de elaboração do quadro do Ministério da Viação destinado ao pessoal da Estrada de Ferro Dona Teresa Cristina, ora em estudo no Congresso; de conceituação do *status* jurídico do pessoal de entidades autárquicas ou paraestatais como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (S.P.V.E.A.), Comissão do Imposto Sindical (C.I.S.), Conselho Nacional de Pesquisas (C.N.Pq.) e Institutos que lhe são subordinados, Comissão Federal de Abastecimento e Preços (C.O.F.A.P.), Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (S.A.M.D.U.) e Administração do Porto de Recife (A.P.R.); organização dos quadros extraordinários das Universidades de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Recife, Paraná, Bahia e Ceará; alteração do quadro extraordinário da Universidade do Brasil; criação do quadro da Rede Ferroviária do Nordeste; estudo de todos os processos de admissão de tarefeiros e contratados, a fim de caracterizar a transitoriedade e a natureza da função a ser exercida; assessoria parlamentar da Presidência da República; complementação do Estatuto dos Funcionários Públicos, com os anteprojetos de regulamentos do regime disciplinar, de gratificação por serviços extraordinários e de assistência médico-hospitalar; atualização de normas complementares do Estatuto dos Funcionários; estudo das gratificações pagas pela participação em órgãos de deliberação coletiva; remuneração dos membros dos Conselhos Fiscais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões; elaboração do decreto que dispõe sobre o cancelamento de penalidades e abono de faltas não justificadas; solução dos problemas suscitados com relação às antigas empresas do grupo Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, pessoal das empresas «Armazéns Frigoríficos» e «A Noite»; elaboração de normas para o aproveitamento do Pessoal do Conselho Nacional de Petróleo em outros órgãos da administração federal, na Bahia — além da revisão e atualização dos fichários de leis e jurisprudência administrativa, do exame de questões relativas à contagem de tempo de serviço, à aplicação dos novos níveis de vencimentos, processos administrativos, penalidades e revisão, respostas a consultas sobre aplicação de dispositivos estatutários, organização de um curso de classificação de cargos, assessoramento na Câmara e no Senado e, ainda, elaboração e tradução de literatura sobre classificação de cargos.

O ano de 1957, que foi marcado com um fato preponderante na vida do D.A.S.P., vale dizer, a sua reestruturação expressa nos termos do novo Regimento, aprovado pelo Decreto nº 41.955, de 3 de agosto do mesmo ano, se trouxe, para o Departamento, novas responsabilidades em virtude de haver determinado sua expansão na administração federal, pro-

fundas modificações assinalou no setor de pessoal, tanto nos aspectos técnicos como jurídicos. Foi criado um Serviço de Classificação e Remuneração, com incumbência de proceder ao estudo, orientação, coordenação e documentação das atividades dos vencimentos e salários correspondentes; também se criou um Serviço Jurídico para ocupar-se dos problemas relativos ao provimento e vacância, direitos e vantagens, regime disciplinar, processo administrativo e sua revisão; e, por fim, um Serviço de Cadastro, com atribuições de controle dos registros relativos a cargos e funções da administração indireta.

O D.A.S.P. ocupou-se ainda, no decorrer desse ano, de processos de caráter geral e da elaboração de anteprojetos regulamentares. São de consignar-se os anteprojetos convertidos em decretos executivos dispondo sobre o aproveitamento, no serviço público, do pessoal do grupo da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (S.E.I.P.N.) dando total cumprimento ao estabelecido nas Leis ns. 2.193-53 e 2.904-56; os estudos relativos ao aproveitamento dos funcionários em disponibilidade dos territórios extintos; o levantamento geral das possibilidades do reemprego, em órgãos públicos, dos servidores dos Bancos em liquidação extrajudicial; a complementação do Estatuto dos Funcionários, isto é, a regulamentação dos dispositivos concernentes às gratificações pelo exercício em determinadas zonas ou locais, pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou saúde, pela participação em órgão de deliberação coletiva; das vantagens especiais dos servidores que operam com Raios X e substâncias radioativas — afora o prosseguimento do exame dos quadros e tabelas das autarquias e situação do pessoal autárquico, pessoal temporário, custeado por dotações globais.

A política de limitação das admissões ao serviço público também continuou a ser observada, estendendo-se tanto na área da administração direta como na da administração descentralizada.

No que concerne aos candidatos habilitados em concurso, a política adotada pelo Governo é no sentido de nomeá-los tanto quanto possível sem aumento de despesa, para as vagas decorrentes de exonerações.

Em 1957, o número de servidores egressos da administração, sobretudo por meio de aposentadorias, foi superior em 703 aos dos que entraram nas carreiras e séries funcionais: o número de nomeações atingiu a 2.833, dos quais 92 nomeados em comissão, 59 em substituição e 1.361 em virtude de concurso, sendo que 1.321 nomeações foram interinas. No entanto, 3.536 funcionários saíram do serviço público, sendo 2.881 por meio de aposentadorias, 460 por exonerações, 147 por falecimentos e 48 por demissões.

A restrição no preenchimento de cargos continuou a proporcionar redução de gastos no montante de Cr\$ 1.488.670.200,00, sendo, além disso, extintas 15.362 funções de extranumerários, resultando a medida numa economia anual de Cr\$ 903.760.800,00.

O D.A.S.P. preparou, ainda, os trabalhos de aproveitamento do pessoal de diversos estabelecimentos de ensino federalizados (Faculdade de Direito de Niterói, Universidade Rural de Pernambuco, Conservatório

Mineiro de Música, Instituto de Eletrotécnica de Itajubá, Escola Paulista de Medicina e Faculdade de Direito da Universidade da Bahia). Numerosas questões foram levantadas pelos órgãos ministeriais e autárquicos no tocante à interpretação de dispositivos estatutários e combinação destes com outros diplomas legais, tendo sido também numerosos os pronunciamentos sobre questões de regime disciplinar.

Neste ponto, cabe chamar atenção para o fato de que a movimentação de processos é realmente intensíssima.

O ano de 1958 foi assinalado pela adoção de diversas medidas moralizadoras e de austeridade que vieram pôr em evidência o empenho do Governo na preservação do regime, evitando, por meio de providências acauteladoras, qualquer influência da máquina estatal nas eleições. O Decreto nº 43.716, de 19 de maio, vedou as admissões e nomeações de servidores na administração pública centralizada e autárquica, tendo sido prorrogada a providência até abril de 1959 pelo Decreto nº 44.606, de 4 de outubro.

Na mesma ocasião, e ante o mesmo motivo das eleições, o Governo providenciou o afastamento de seus cargos de todos os diretores e chefes de repartições que fôssem candidatos a mandato eletivo. Ainda outras providências, de caráter moralizador, traduziram a absoluta isenção do Governo em relação ao pleito, tais como a suspensão dos financiamentos no período pré-eleitoral por parte dos Institutos de Previdência e Caixas Econômicas Federais, a proibição de uso de veículos oficiais em campanha eleitoral e o cuidado e empenho em evitar o empreguismo, suspendendo-se, outrossim, as aquisições de material permanente e de consumo para o serviço público, ressalvados os casos de estrita necessidade e premência.

Novamente resultou, dessa política antiempreguista, que o número de admissões e nomeações em 1958 foi de 4.169, inferior ao de vagas verificadas, 4.971, este número excedendo aquele em 802.

Levando adiante o trabalho de regulamentação do Estatuto dos Funcionários, foi ultimado o preparo da regulamentação das gratificações por exercício em determinadas zonas ou locais e por execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou saúde, inclusive quanto aos servidores do Departamento Federal de Segurança Pública, quando em ação contra criminosos. Também foi revista, no concernente a servidores civis, a regulamentação da Lei nº 1.234, de 14 de novembro de 1950, conferindo vantagens especiais aos servidores que operam com Raios X e substâncias radioativas.

O Governo prosseguiu em 1958 nos trabalhos tendentes a estender às autarquias as normas de pessoal vigentes para os Ministérios e Órgãos subordinados à Presidência da República, regularizando a concessão de vantagens a esses servidores e instituindo tabelas para as autarquias que não as possuíam. Organizou-se o cadastro do pessoal das autarquias e criaram-se os Boletins de Pessoal dessas entidades. Esse boletim é de extraordinário alcance no sentido da moralização administrativa, facilitando a divulgação, para a opinião pública, dos atos de seus dirigentes.

Assim, em matéria de pessoal, representa o ano de 1958 notável progresso moralizador.

No tocante ao plano de classificação de cargos, em tramitação no Legislativo, apesar das insistentes lutas no sentido de torná-lo em realidade, o Governo, ante as conhecidas dificuldades financeiras que não lhe permitiriam arcar com as despesas de sua integral aplicação total de imediato, adotou fórmula dividindo sua implantação em duas fases. Foi, pois, concedida uma espécie de adiantamento da ordem de 30% ao funcionalismo civil a ser classificado, fazendo-se o ajustamento de vencimentos na forma dos níveis estabelecidos na data da vigência do plano, a ocorrer futuramente.

TRANSFERÊNCIA DE PESSOAL E DE ÓRGÃOS PARA BRASÍLIA

O Decreto nº 43.285, de 25 de fevereiro de 1958, instituiu junto ao D.A.S.P. um grupo de trabalho composto de representantes dos Ministérios civis e militares, do Estado Maior das Forças Armadas e da NOVACAP, com a finalidade de promover as indispensáveis providências relacionadas com a transferência, para a futura capital, dos órgãos federais. Instalado a 14 de março do ano passado, esse grupo de trabalho realizou 19 reuniões plenárias, tendo apresentado os primeiros resultados de seus estudos, a 28 de outubro de 1958, fixando os quantitativos progressivos de pessoal a ser transferido e, bem assim, estabelecendo dados e definições sobre a instalação de órgãos federais, transporte de funcionários com dependentes e pertences, de material e equipamentos para as repartições, abastecimento de material permanente e de consumo. Seguir-se-á em 1959, já em andamento, aliás, a fase de ação executiva pertinente ao programa de transferência de pessoal e órgãos, a ser ainda no corrente ano concretizada.

O Grupo de Trabalho de Brasília já organizou, em cooperação com a Rede Ferroviária Federal, três viagens experimentais de trem Rio-Anápolis, em datas de 20 de julho, 27 de setembro e 23 de novembro de 1958, a fim de estudar os itinerários mais favoráveis. Encontra-se programada a ida de um quarto trem, agora, em princípio de 1959, após o que serão estabelecidos trens regulares. O trem de Brasília comprovou o entusiasmo e a viabilidade do trânsito ferroviário regular entre o Rio e a nova capital.

Também os Podêres Legislativo e Judiciário designaram seus representantes junto ao Grupo de Trabalho, nas tarefas de entrosamento encetadas pelo mesmo. No momento, esse Grupo está instalando o seu escritório em Brasília, a fim de receber as residências construídas pelos Institutos de Previdência, Caixa Econômica Federal e Fundação da Casa Popular, destinadas aos servidores civis e militares que forem designados para servir naquela cidade.

SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

No que diz respeito à seleção e aperfeiçoamento de pessoal, realizou o D.A.S.P., em 1956, 28 concursos, abriu inscrição para 24 e prosseguiu com seus cursos regulamentares, isto é, os básicos (preparo de pessoal destinado às atividades auxiliares da administração), os extraordinários (atividades técnicas específicas) e por correspondência, além de promover conferências sobre administração geral, cursos sobre administração de cargos e de línguas inglesa e francesa.

Em 1957, apesar da política de contenção de gastos, não sofreram solução de continuidade as atividades de recrutamento e seleção de pessoal para as carreiras. Patenteada a urgência de regularizar-se a situação dos interinos, pôsto que o art. 12 do Estatuto dos Funcionários não permite que os mesmos permaneçam nos cargos por período superior a dois anos, foi o D.A.S.P. autorizado a realizar concursos exclusivamente para carreiras onde houvesse interinos.

Dificuldades materiais oriundas do problema de mudança de instalações não permitiram funcionassem os cursos de aperfeiçoamento do D.A.S.P. do modo desejado, na forma habitual de seu programa traçado para o currículo de 1957. O calendário foi alterado, começando os cursos básicos em junho e os especializados em setembro. Também os cursos extraordinários de inglês tiveram prosseguimento a partir de julho, tendo tido o curso de correspondência, a seu turno, bons resultados.

O sistema do mérito foi plenamente revigorado em 1958, tendo 59.343 candidatos sido chamados à prova, dos quais 2.549 lograram habilitação. Do mesmo modo, incrementou o Governo o sistema de aperfeiçoamento de servidores no país e no estrangeiro, fundando, para êsse fim, a Escola do Serviço Público, que já está funcionando em regime de acôrdo entre o D.A.S.P. e o Ministério da Educação e Cultura, segundo o Decreto nº 43.176, de 4 de fevereiro de 1958. Intensificam-se, com essa nova entidade, os trabalhos de aperfeiçoamento de pessoal, com treinamento intensivo e amplo de servidores, atendendo às necessidades dos serviços públicos.

No ano próximo findo, instituiu-se, nessa escola, o Curso Técnico de Administração, regulado pelo Decreto-lei nº 6.141, de 1943 (Lei Orgânica do Ensino Comercial), para formação de pessoal qualificado de nível médio, dando aos que o completarem direito ao diploma de assistente de administração. Frequentaram o primeiro ano 61 alunos, distribuídos por duas turmas.

Foram, ainda, planejados cursos de administração orçamentária, de pessoal, material, administração de empresas, contabilidade pública, correspondência e estenografia, correspondência e redação oficial, direção e gerência de serviços, direito usual, economia, finanças, organização de serviços públicos, relações humanas no trabalho, relações públicas, sociologia, técnica de distribuição e transportes e tecnologia de material.

Houve intenso trabalho no setor de cursos avulsos, em matéria de administração, que funcionaram em regime de colaboração do D.A.S.P. com outros órgãos da administração federal.

ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Tem o D.A.S.P. regularmente exercido sua atribuição de elaborar a proposta orçamentária, no atual Governo, mediante pesquisa minuciosa e estudo das propostas parciais de despesas apresentadas pelas repartições, com o ajustamento dos programas de trabalho que essas propostas encerram.

Inovação introduzida em 1956 foi a adoção de novos métodos de trabalho, de modo que a proposta elaborada para o exercício de 1957 representou a tradução, em quadros discriminativos da despesa, do custo dos

programas de trabalho de cada repartição. O levantamento de dados estatísticos e contábeis permitiu a previsão da receita, indicando-se a influência da política financeira na economia nacional e o aperfeiçoamento dos métodos de estimativa das rendas públicas, bem como novas fontes de renda, para atender a serviços extraordinários ou especiais.

Cuidou o D.A.S.P., por êsse seu setor de atividades, da padronização dos critérios gerais de orçamentos, balanços e demonstrações de contas das autarquias federais, afora o preparo e execução do plano de economia, que por condições várias emergentes não foi executado integralmente em 1956 ocorrendo a liberação de 15,75% das dotações então congeladas. Tais liberações derivam de expedientes cujo estudo obriga a realização de várias pesquisas.

As atividades de 1957 ativeram-se aos mesmos setores, isto é, além da elaboração do Orçamento para o ano seguinte, acompanhamento da execução orçamentária então vigente, através do exame dos planos de aplicação das dotações globais e dos planos de contenção de despesas, emissão de pareceres sobre abertura de créditos adicionais, concessão de adiantamentos, e outros; exame de processos relacionados com o último orçamento, sob a forma de «restos a pagar»; e, ainda, os planos de aplicação destinados a orientar a contenção de despesas no setor orçamentário, além dos estudos dos orçamentos das autarquias.

Se, pela legislação vigente, são as repartições obrigadas a apresentar, anualmente, à aprovação presidencial, seus programas de trabalho, entendeu o Governo de conjugar êsses programas de trabalho com os planos de aplicação do crédito orçamentário respectivo. Foi estendida, assim, a todas as repartições a obrigação de apresentarem seus planos de aplicação de todas as dotações globais, sujeitando-os à aprovação do Presidente da República, resultando, destarte, possível obter-se uma especialização dos gastos vinculados a essas dotações globais, para o fim de uniformizar-se a utilização desses recursos nos ministérios. A medida de controle administrativo *a priori* da execução orçamentária vem mais firmemente caracterizar o programa de trabalho do Governo, expresso na boa execução orçamentária, uma vez que ficam sem aplicação os recursos vinculados a dotações globais sem prévia aprovação presidencial. Serviram, também, êsses planos para descobrir a existência de dotações em que as despesas de pessoal excedem de 70%. 183 planos, desdobrados em 397 programas, foram examinados em 1958, no total superior a 14 bilhões de cruzeiros.

Tem-se esforçado o Governo no sentido de conter o *deficit* cujo agravamento estava previsto para o exercício de 1959. Assim, para êsse exercício foi elaborada e apresentada ao Congresso Nacional uma Proposta equilibrada, a qual foi revista, posteriormente, face à ocorrência de circunstâncias imprevisíveis, na forma do Plano de Estabilização Monetária, que tenta reduzir o *deficit* de Caixa. Para reduzir a níveis suportáveis a taxa de inflação, foram utilizados mecanismos de natureza administrativa capazes de colocar a despesa dentro do fluxo real da receita (planos de contenção de despesas e outras modalidades de planejamento de execução orçamentária, como seleção de investimentos, hierarquização do custeio, etc.). A con-

tingência de 1958 obrigou o Governo a elaborar um plano de contenção de despesas no total de 17 bilhões de cruzeiros.

Como, ainda assim, a receita arrecadada se mostrava insuficiente para fazer face aos pesados encargos do tesouro, dadas as despesas de créditos e fundos especiais, de «restos a pagar» e dos arts. 46 e 48 do Código de Contabilidade, o meio de contenção de que lançou mão o Governo consistiu em elaborar, nessa oportunidade, um Fundo de Reserva de 10 bilhões de cruzeiros, cuja liberação das despesas nêle contidas fica, em princípios, sujeita à compensação de outros recursos não utilizáveis pela administração ou à rentabilidade efetiva da receita pública.

Pela primeira vez foram adotadas medidas objetivas de planejamento da execução orçamentária e extraorçamentária. O Decreto nº 44.058, de 22 de julho de 1958, fixou os níveis ministeriais de constituição do referido Fundo de Reserva.

O problema da padronização de orçamentos e balanços das autarquias foi objeto de novos e acurados estudos pelo D.A.S.P., em 1958. Com a colaboração de vários especialistas na matéria, inclusive professores universitários, elaborou-se novo padrão de Orçamento e Balanço para as autarquias, em moldes semelhantes aos adotados no Orçamento Federal. O anteprojeto vai além dos limites das administrações paraestatais, visando a atingir inclusive as entidades colaboradoras da administração federal, como o S.E.S.C., S.E.N.A.C., S.E.S.I. e S.E.N.A.I., além de outras, para vigorar em 1959.

ORGANIZAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA

Em 1956, elaborou e publicou o D.A.S.P. nova edição do «Indicador da Organização Administrativa Federal», síntese informativa da situação das repartições públicas federais. Também foram atendidos e elaborados, entre outros, os regimentos da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, Diretoria de Rendas Internas, Divisão de Educação Física, Instituto de Óleos e Hospital dos Servidores do Estado (alteração do regimento), Departamento Nacional de Endemias Rurais, Departamento de Administração do Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros (reforma) e Serviço de Estatística do Ministério da Educação e Cultura (consulta sôbre funções gratificadas).

Além do exame pelo D.A.S.P., no período mencionado, da estrutura de numerosas repartições, no sentido de adequar seus respectivos regimentos, é de destacar-se a descentralização do pagamento do funcionalismo, a instituição do decreto coletivo, a padronização e simplificação do processo de aposentadoria dos servidores da União e a descentralização dos serviços da Recebedoria.

No tocante à divulgação e documentação administrativa, lançou ainda o D.A.S.P., entre 1956 e 1958, trabalhos do maior alcance e aceitação, como «O Relatório Técnico sôbre a Nova Capital», o «Ementário de Decisões Administrativas», a «História Administrativa do Brasil» e, além de numerosas outras obras e da manutenção da *Revista do Serviço Público* com

projeção internacional, os volumes «Os Vencimentos no Serviço Público Federal» e «A Mulher no Serviço Público Federal», análises estatísticas e sociais de caráter pioneiro no continente. E' de salientar que, entre 1956 e 1958, o Serviço de Documentação do D.A.S.P. publicou em média um livro por semana.

OBRAS E EDIFÍCIOS PÚBLICOS

As atividades do D.A.S.P., no setor de obras e edifícios públicos, importaram, em 1956, no exame e revisão de projetos oriundos dos Ministérios e nos serviços de cooperação com outros órgãos da administração, compreendendo tanto a elaboração de projetos como o estudo e os pareceres sobre obras públicas. Duzentos e sete processos tramitaram por sua Divisão especializada, num valor global de orçamentos de trabalhos analisados que atingiu a Cr\$ 389.143.435,00. Também os estudos relativos à mudança da capital ocuparam instantaneamente seu trabalho.

Nos anos de 1957 e 1958, concentrou a Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P. sua atenção nos projetos e construção das Cidades Universitárias das Universidades do Rio Grande do Sul e do Paraná além de colaborar com as Universidades de Minas Gerais e diversos órgãos da administração, especialmente a NOVACAP, atuando como entidade de orientação e normalização das construções de edifícios públicos.

ESCRITÓRIO TÉCNICO DA UNIVERSIDADE DO BRASIL

Órgão transitório de planejamento e execução de obras da Universidade, êsse escritório prosseguiu seus trabalhos no decorrer dos três anos do atual Governo, dentro das dotações orçamentárias previstas, ocupando-se dos pavilhões do Hospital de Clínicas, da Faculdade de Arquitetura e da Escola Nacional de Engenharia, além da Ponte Osvaldo Cruz e da pavimentação da avenida principal.

Recebemos e agradecemos

- Américas* — Vol. X — N.º 10 — Outubro 1958. — Rio de Janeiro. Vol. X — N.º 11 — Novembro 1958 — Rio de Janeiro.
- Anais do Conselho Nacional de Educação* — Vol. II — Ano 1952 — Rio — Brasil. Vol. I — Ano 1953 — Rio — Brasil.
- Anuário de Jurisprudência* — Tribunal Marítimo — Ano 1951 — Vol. IX — Rio de Janeiro. Ano 1953 — Vol. XI — Rio de Janeiro. Ano 1952 — Vol. X — Rio de Janeiro.
- Boletim* — Pioneiras Sociais — Vol. 1 — N.º 2 — setembro 1958. Vol. 1 — N.º 3 — outubro 1958. Vol. 1 — N.º 1 — agosto 1958.
- Boletim Britânico* — Ano XI — Londres — Outubro 1958 — N.º 120. Ano XI — Londres — Dezembro 1958 — N.º 121.
- Boletim do Departamento Nacional de Educação* — Ano 1 — Agosto 1958.
- Boletim de la Dirección General Impositiva* — Vol. 9 — Agosto 1958 — N.º 56 — Ano V. Buenos Aires, Argentina. Vol. 9 — Outubro 1958 — N.º 58 — Ano V — Buenos Aires, Argentina.
- Boletim Estadístico* — 1 Primer trimestre 1958 — Argentina.
- Boletim Mensal do Banco do Brasil* — Ano VIII — Agosto, setembro 1958 — Ns. 1 e 2.
- Boletim Mensal da Federação das Indústrias do Distrito Federal* — N.º 8 — Ano 1 — N.º 49 — Dezembro 1958 — Rio de Janeiro.
- Boletim Mensal* — Vol. IV — N. 7 — Julho de 1958.
- Boletim de Pessoal* — Ano VII — 10 dezembro 1958 — N.º 635. Ano VII — 29 dezembro 1958 — N.º 433.
- Boletim de Revistas* — Ano 3 — Vol. 3 — N. 1.
- Boletim Técnico do Instituto Agrônomo do Norte* — N.º 33 — 1958 — Belém Pará — A junta amazônica.
- Boletim da Universidade do Ceará* — N.º 11 — Março e abril 1958 — Fortaleza.
- Brasil* — Censo Comercial e dos Serviços I.B.G.E. — Vol. III. Transportes e Comunicações — Vol. IV.
- Catalogo de la Biblioteca* — Buenos Aires 1958 — Chronique de L'Organisation Mondiale de la Santé — Vol. 12 — N.º 10 — Outubro 1958 — Vol. 12 — N.º 11 — Novembro 1958.
- Comércio Exterior de la Republica Dominicana* — Vol. VI — N.º 2 — Febrero 1958.
- Communications* — July 1958.
- Deficits e Superavits* — 1958 — Targino Seara.
- A Defesa Nacional* — Ano XLVI — Ns. 532 e 533 — Novembro e dezembro 1958 — Ministério da Guerra — Rio de Janeiro.
- Departamento Nacional de Educação* — Ano I — Rio de Janeiro — agosto 1958 — N.º I — Rio de Janeiro — Setembro 1958 — N.º 9.
- Departamento Administrativo do Serviço Público* — Ano 3 — Vol. 3 — N. 12.
- Documentacion Administrativa* — N.º 11 — Madrid — Noviembre 1958.
- Economic Leaflets* — Vol. XVII — N.º 10 — October — 1958 — Vol. XVII — N.º 9 — September 1958.
- Estatuto do «Leef»* — N.º 1 — Novembro 1956.
- I.P.A.S.E.* — Ano XII — N.º 56 — Maio, junho 1958 — Rio de Janeiro.
- The Journal for Administrators and Department Heads* — Vol. 86 — Dezembro 1958 N.º 6.
- Jurisprudência e Doutrina* — N.º 31 — Julho, agosto e setembro 1958 — Fortaleza.
- Jornal Oficial do Município de Ilhéus* — Ano XXI — 69.º da República — N.º 2.012 — Sexta-feira 22-8-58.
- L'Éradication ou Palodisme* — Genève — 1958 — Palais des Nations.
- Legislação Específica de Pessoal* — Separata da «Revista do Serviço Público» — 1949 — Rio de Janeiro — Brasil.
- Mensário Estatístico* — N.º 86 — Agosto 1958 — Rio de Janeiro — Brasil — N.º 86 — Julho 1958 — Rio de Janeiro,

- Brasil — N.º 88 — Outubro 1958 — Rio de Janeiro, Brasil — N.º 89 — Novembro 1958 — Rio de Janeiro — Brasil.
- Mundo Estudantil* — Vol. 12 — N.º 8 — 1958.
- News of the Utrecht Trade Fair Nouvelles de la Foire D'Autrecht Nachrichteu der Messe* — N.º 58 — Vol. IX — a — September, 1958.
- Noticiário Espanhol* — N.º 13 — Julho 1958 — aMdrid.
- Noticviário das Nações Unidas* — Ano VIII — N.º 9 — Setembro 1958 — Rio de Janeiro.
- Notícias Municipais* — Ano V — N.º 29 — Julho, agosto de 1958 — Ano V — N.º 31 — Novembro e dezembro de 1958.
- Notícias de Portugal* — N.º 594 — 20-9-59 — Ano XII — Palácio da Foz — Portugal. N.º 595 — 27-9-59 — Ano XII — Palácio da Foz — Portugal. N.º 598 — 18-10-58 — Ano XII — Palácio da Foz — Portugal. N.º 600 — 1-11-58 — Ano XII. N.º 599 — 25-10-58 — Ano XII — Palácio da Foz — Portugal. N.º 404 — 29-11-58 — Ano XII — Palácio da Foz — Portugal. N.º 607 — 20-12-58 — Ano XII — Palácio da Foz — Portugal. N.º 608 — 27-12-58 — Ano XII — Palácio da Foz — Portugal.
- O Fôro Militar* — Rio de Janeiro — 1958.
- O Lingoter* — Ano VI — Outubro 1958 — N.º 118.
- Padrão de Vida do Operário Industrial de Pôrto* — N.º 2 — 1958.
- Paraná Econômico* — Ano VI — N.º 68 — Novembro 1958 — Estado do Paraná. Ano VI — N.º 69 — Dezembro 1958 — Estado do Paraná.
- Realidade Econômica* — Ano 1 — N.º 9 — 1958.
- Relaciones Trabajos* — N.º 89 — Julho, 1958.
- Revista Associação Comercial de Minas* — Ano VII — Outubro de 1958 — N.º 70; Ano VII — Agosto de 1958 — N.º 68.
- Revista Brasileira de Odontologia* — Vol. lume 16 — Juho, agosto 1958 — N.º 91.
- Revista da Campanha Nacional de Educação Rural* — Ano 4 — 1957; ano 5 — 1958; ano VII — Julho, agosto 1958 — N.º 4.
- Revista do Club Municipal* — Ano 1958 — novembro — N.º 217.
- Revista do Conselho Nacional de Economia* — Ano VII — Julho, agosto 1958 — N.º 4.
- Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* — Ano IX — Janeiro, marzo, 1958 — N.º 1.
- Revista Fluminense de Estatística* — Ano 1 — Janeiro, junho, 1958 — N.º 1.
- Revista Forense* — Vol. 176 — Ano 55 — Fascículos 657 e 658 — Março e abril de 1958.
- Revista del Foro* — Ano XLIV — Setiembre, diciembre 1957 — N.º 3; Ano XLV — Enero, abril — 1958 — N.º 1.
- Revista do I.R.B.* — Ano XIX — N.º 112 — dezembro 1958.
- Revista de Intendência da Aeronáutica* — Ano IX — N.º 72, 75 — Setembro, dezembro, 1957 — Rio de Janeiro.
- Revista Militar Brasileira* — Ano XLVI — Ns. 1 e 2 — Julho 1958 — Vol. LXVII — Rio de Janeiro (janeiro, mês).
- Revista Municipal de Engenharia* — Vol. XXV — Janeiro, junho, 1958 — 1 e 2 — Rio de Janeiro.
- Revista Municipal — Arte e Letras Khoma* — Ano VII — Vol. II — Ns. 31 e 32 — La Paz, Bolivia.
- Revista Paulista de Contabilidade* — Ano XXXVI — Julho, agosto, 1958 — Número 382.
- Revista dos Tribunais* — Vol. 57 — N.º 3 — maio, junho 1958 — Bahia.
- Revista de la Universidad* — N.º 4 — República Argentina.
- Revue Internationale des Sciences Administrative* — Vol. XXIV — N.º 3 — 1958 — Bruxelas — Bélgica.
- Rodovia* — Ano XX — Fevereiro 1958 — N.º 216 — Rio de Janeiro — Ano XX — Março 1958 — N.º 217 — Rio de Janeiro — Ano XX — Abril 1958 — N.º 218 — Rio de Janeiro — Ano XX — Maio 1958 — N.º 219 — Rio de Janeiro — Ano XX — Junho 1958 — N.º 220 — Rio de Janeiro.
- Saúde* — Ano XI — Fevereiro 1958 — N.º 122 — Rio de Janeiro — Ano X — Dezembro 1957 — N.º 120 — Rio de Janeiro.
- The New England Journal of Medicine* — Vol. 259 — Outubro 1958 — N.º 17.
- Trojan in Government* — Vol. XIV — N.º 2 — October 1958.
- Vida Universitária* — Ano IX — Ns. 90 e 91 — Enero, ferero 1958 — Ano IX — Ns. 92 e 93 — Marzo, abril 1958 — La Habana.
- Waine State University* — Vol. II — October 1958 — N.º 1.

COLABORAM NESTE NÚMERO

ALFREDO BALTHAZAR DA SILVEIRA — Bacharel em Direito pela antiga Faculdade Livre de Direito da cidade do Rio de Janeiro. Adjunto de Promotor e Curador de Órfãos (interinamente) no Rio. Catedrático de História, do Instituto de Educação, durante 39 anos. Colaborador de diversos jornais e revistas técnicas. Autor de várias obras, destacando-se «Direito de Asilo», «Homologação de Sentenças Estrangeiras», «Segredo Profissional», «Contra a Regulamentação do Jogo», «Direitos da Mulher» e «Imunidades Parlamentares». Escreveu também várias biografias de personalidades brasileiras.

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

fazer os Cursos da Escola Superior de Guerra (Ano letivo de 1959).

MARIA VIDO — Bibliotecária diplomada pelos Cursos de Biblioteconomia da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro. Contemplada com uma Bolsa de Estudos pelo Instituto de Cultura Hispânica de Madri (1956-1957), a fim de aperfeiçoar os seus conhecimentos de Biblioteconomia e Documentação. Além dos cursos que frequentou na Espanha, estagiou e estudou nas principais Bibliotecas e Centros de Documentação da França, Itália e Portugal, conquistando um total de 11 títulos. Possui ainda Certificados dos Cursos de Extensão Universitária de Heráldica e Literatura (Universidade do Brasil e Academia Brasileira de Letras).

ELZA ROBILLARD DE MARIGNY — Oficial Administrativo por concurso, pertencente ao quadro do Ministério da Fazenda. Possui os seguintes Cursos da *American University*, Washington, D.C.: «*Income Tax Procedures, Public Finance and Taxation*» e «*Introduction to Government Accounting*», e «*Principles of Public Administration*». Coursou em 1955-56 a E.B.A.P. da Fundação Getúlio Vargas, graduando-se em Técnico de Administração.