



# 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 XXI

OUTUBRO - 1958

VOL. 81 - N. 1

## SUMÁRIO

	Págs.
<b>EDITORIAL</b>	
Reforma administrativa, face à mudança da Capital Federal ....	3
<b>CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO</b>	
Governo e Administração — João Guilherme de Aragão .....	5
<b>ADMINISTRAÇÃO GERAL</b>	
Da Descentralização Funcional do Tribunal de Contas — João Lyra Filho .....	13
<b>INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS</b>	
A Descentralização Administrativa no Serviço Público Federal — Caio Tácito .....	75
<b>ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL</b>	
Integração dos Transportes Ferroviários Suburbanos no Sistema Geral de Viação do Distrito Federal — Francisco Kruehl Ebling	83
<b>DIREITO E JURISPRUDÊNCIA</b>	
<b>PARECERES</b>	
Consultor Geral da República	
Cota de previdência e taxa adicional cobradas nas contas de luz, gás e telefone .....	92

	Págs
Proibição da alienação de terrenos, de propriedade da União, por parte da Prefeitura de Natal, Estado do Rio Grande do Norte. Necessidade de observância do disposto no art. 126 do Decreto-lei 9.760, de 1946 .....	94
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Status funcional de servidores do I.A.P.I. admitidos após as Resoluções ns. 214 e 220, ambas de 1946, da Presidência daquela autarquia e antes da entrada em vigor do Decreto nº 27.644, de 1949 .....	97
Promoção decretada após a aposentadoria do servidor. Seus efeitos devem retroagir a data anterior à da inatividade. Retificação do ato, como imperativo do disposto no § 1º do art. 40 do E. F. ....	98
Aposentadoria a pedido. Retração do interessado, antes de sua consumação. Licitude .....	100
Interpretação do art. 179 do E.F. ....	101
 <b>ACÓRDÃOS</b>	
<b>Supremo Tribunal Federal</b>	
Os Estados, Autarquias e Municípios não podem atribuir a seus servidores proventos maiores que os fixados em igualdade de condições aos servidores da União. Dada a infração da lei (Decreto-lei 5.527, de 28/5/43) por alguma daquelas entidades não fica a União obrigada a majorar os vencimentos de seus funcionários .....	103
Exercício de mandato legislativo. Cômputo do tempo para efeito de antiguidade .....	105
Constituição do Estado de S. Paulo (art. 102) — Facilitação da união dos cônjuges funcionários. Fim social da lei .....	107
Não se equipara o extranumerário àquele que é designado para o exercício de função ainda não correspondente a cargo individualmente criado .....	108
<b>Tribunal Federal de Recursos</b>	
Aposentadoria de funcionários. Ato legal, não valendo entrar o Judiciário no exame do merecimento do respectivo decreto ..	111
Gratificação adicional por tempo de serviço, a que faz jus servidor inativo. Inaplicável à espécie o art. 2. da Lei 2.622, de 18/10/55 .....	113
<b>Tribunal Regional do Trabalho</b>	
Empregados da Estrada de Ferro Leopoldina por expressa recomendação legal «ex-vi» do art. 19 da Lei nº 2.745, de 12/3/56 beneficiam-se das vantagens ali consideradas em relação aos funcionários públicos .....	116
<b>Tribunal de Justiça do D.F.</b>	
Sem a ocorrência das condições legais, não é possível transformar em reintegração a readmissão do funcionário municipal... (Decreto-lei nº 3.770, de 28/10/41, arts. 75 e 76) .....	117
Os professores de curso primário da P.D.F., ativos ou inativos, não têm direito ao padrão «O» de vencimentos .....	118
 <b>NOTAS</b>	
Publicações recebidas .....	119
Colaboram neste número .....	121

## *Reforma Administrativa, face à mudança da Capital Federal*

35(81).076

**N**OSSA estrutura administrativa se assenta muito no tipo centralizado, na excessiva dependência da ação direta do Chefe da Nação. De um modo geral, as decisões finais carecem de imediata ação de uma só pessoa, atribuindo uma responsabilidade de tal ordem que redunde em irresponsabilidade, porque, afinal, todos se eximem ante o fato de ter sido o procedimento sancionado pelo Presidente da República. Êste é um meio cômodo de o responsável transferir para outrem o que seria de seu dever.

Tal fato ocorre, por vêzes, em consequência das disposições legais ou regulamentares e noutras pela forma de encaminhar os assuntos, como também por força de circulares da própria Presidência da República.

Já agora, aproximando-se rapidamente a época da transferência da sede do Governo (21 de abril de 1960), toma o problema maior relêvo, principalmente se considerarmos os múltiplos casos habituais, em que, para simples atos de rotina, se faz mister a ação pessoal do Supremo Magistrado.

E' chegado o momento de ser ativado o estudo da reforma administrativa, racionalizando-se esta espera, disciplinando-se seus trabalhos e considerando-se que o núcleo central só deverá efetivamente participar de um número de decisões bem reduzido, e principalmente daquelas que afetem a direção geral e dêem caráter normativo. Permitir-se que continue a situação atual é concorrer-se para um fenomenal agravamento das condições reinantes. O tempo gasto em burocracia não se limita à simples tramitação de papéis, inclui o gasto no percurso das distâncias. Imagine-se o que será se tôda a habitual papelada oriunda dos diversos pontos do país, inclusive desta cidade do Rio de Janeiro, tiver de ser transmitida a Brasília, para colhêr assinaturas que, afinal, são inexpressivas em diversos casos. E' de ser notado que, ao atribuir-se

a uma pessoa o dever de subscrever centenas de papéis, de apenas decisões rotineiras em volumosos processos, não será possível exigir-se dessa autoridade o conhecimento exato daquilo que assina e nem que despenda seu tempo no estudo apurado das mais variadas matérias. Por certo essa autoridade ou se fia na confiança depositada na pessoa que lhe envia o documento ou em secretários próximos que a informam sumariamente sobre os assuntos, sendo que estes mesmos ficam assoberbados e dão vazão ao expediente segundo um critério de confiança ou mesmo político.

Assim, a reforma administrativa terá forçosamente, em vista a evolução por que vem passando o país, as necessidades reais de dinamização administrativa e os males da burocracia tremendamente aumentada, também em tempo, se não forem estabelecidas normas diferentes das atuais quando a Capital estiver interiorizada.

Não deverá essa reforma ser retardada, à espera de mudança da capital para, em face do inevitável, ser analisada atabalhoadamente, quando sabemos que ela deverá ser experimentada antes e melhorada em face do que fôr verificado em sua prática.

É uma necessidade imperiosa a fixação de competência de dirigentes, a atribuição da autoridade e da responsabilidade, a par da determinação legal do término de certas práticas na repartição, evitando-se o recurso habitual do Chefe para descartar-se e a tal ponto, que tudo venha a recair na responsabilidade do Presidente da República.

A atual organização administrativa, que vem sendo modernizada a partir de 1937, já não corresponde às atuais necessidades, principalmente pela rápida evolução por que o Brasil vem passando. Hoje podemos fazer comparação e verificações de alterações de vulto de um ano para outro, o que correspondia, no passado, a períodos de décadas.

Não há como negar a rapidez com que se processam hoje os fenômenos sócio-econômicos e os políticos, assim como as mutações violentas, oferecendo o país um panorama diferente a cada ano que se passa. A única conclusão lógica, pois, é a de que a atual estrutura administrativa, como suas normas de funcionamento não só devem ser modernizadas, como terão de ser planejadas para um tipo diferente, mais plástico, que permita acompanhar o ritmo de crescimento que se opera neste período dinâmico de nossa existência.

## *Govêrno e Administração*

342.3:35

JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO

GOVÊRNO é o órgão do Estado; traduz-se num conjunto de autoridades que dirigem ou comandam os negócios do Estado. Administração é o funcionamento interno do Estado; exterioriza-se num conjunto numeroso de agentes e de instituições que executam serviços e ordens do Estado. O Govêrno traça normas gerais; a Administração executa-as ou observa-as particularmente, em cada caso. O Govêrno sanciona a lei; a Administração aplica-a; o Govêrno projeta programa geral de trabalho; a Administração cumpre-o através de suas repartições ou serviços, ou mesmo de entidades delegadas (Administração indireta, órgãos paraestatais).

HANS KELSEN (1) conceituou o Govêrno como “aquela parte da Administração, em sentido amplíssimo na qual incide o domínio da Política e o Estado determina e impõe na própria essência”. Em plano mais restrito, a Administração representa “aquela parte em que o Estado se limita a criar os instrumentos técnicos necessários à realização de suas funções políticas”.

Sob outro aspecto, JOSEPH BARTHELEMY incide no mesmo binômio *Govêrno* (atividade geral, manifestação externa do Estado) e *Administração*, atividade particular, interna do Estado. Govêrno — diz o Jurista francês — é a suprema direção dos negócios públicos; Administração é o Estado visto através de sua organização, de suas atribuições e de seu funcionamento.

Costuma-se ainda estabelecer, nos limites dessas noções, dois sistemas de distinção entre Govêrno e Administração: I — *Sistema de distinção formal*. II — *Sistema de distinção material*.

Pelo sistema de distinção formal, os termos do binômio Govêrno-Administração se identificam segundo os indivíduos, ou grupos de indivíduos aos quais o Estado confiou determinadas atribuições. Dentre os indivíduos ou grupos de indivíduos, há os que são *representantes* da nação soberana e os que são *agentes* do poder público. Aquêles exercem atribuições do Govêrno; êstes de Administração. Daí o duplo conceito: Govêrno é o complexo de atribuições exercidas por intermédio dos representantes; Administração é o conjunto de atribuições que estão a cargo dos *agentes* do Poder Público. Os re-

---

(1) HANS KELSEN — *Teoria General del Estado*, p. 321 — V-L-F.

*presentantes* que exercem atos de governo, traduzem a vontade nacional: são os Ministros de Estado e, acima deles, o Presidente da República; são os membros do Poder Legislativo e os do Poder Judiciário.

Os *agentes* não têm caráter representativo e estão subordinados aos órgãos de Governo. (2) São as autoridades administrativas, os funcionários, cuja atuação é limitada pela competência que a lei lhes confere.

De outro lado, há o sistema que procura distinguir entre Governo e Administração segundo a natureza das funções estatais, ou seja, das funções

---

(2) Eis como, em linhas gerais, EUZÉBIO QUEIROZ LIMA expõe essa distinção, que se filia à doutrina francesa: "Os teóricos da escola francesa da soberania nacional fazem decorrer as diferenças entre o governo e a administração do Estado, na distinção fundamental entre *representantes da nação soberana* e *agentes do poder público*."

a) *Representantes* — Não podendo a nação normalmente desempenhar por si mesma as funções de direção do Estado, delega o exercício de sua autoridade a representantes seus, os quais, nos atos de representação que praticam, traduzem a própria vontade da nação. As relações de dependência entre a nação soberana e seus representantes são mais íntimas ou mais remotas, conforme a constituição política do Estado e a índole das atribuições que aos representantes devam competir. Numa república democrática, em que o presidente e a Câmara ou Câmaras legislativas são eleitos por voto direto do povo, o poder executivo e o poder legislativo estão na dependência imediata da vontade nacional, e sua situação de representação, convencional, por excelência, muito se aproxima do *mandato*, de que adotou o nome.

Quanto ao Poder Judiciário, muito raramente é composto de magistrados eleitos, em quase todos os povos cultos, os Juizes são de nomeação do chefe de Estado. Daí resulta que a posição representativa dos Juizes é mais remota do que a dos representantes eleitos. Sem dúvida, os Juizes nomeados são representantes do povo pois, nas decisões e sentenças, que emitem, realizam atos de governo, em nome e por conta do povo soberano.

Na função representativa dos Juizes e Tribunais não se apresenta a figura especial do *mandato político*, mas a forma genérica de representação legal, segundo é conhecida em direito civil (p. 283).

b) *Agentes* — Coadjuvando e complementando a atividade dos representantes do povo soberano, reúne-se em torno do governo uma grande massa de auxiliares, a que, por não terem o caráter de *representantes*, se dá a denominação de agentes do *poder público*. Dada a sua subordinação funcional a uma determinada autoridade de governo, entre a sua ação e a vontade do povo se interpõe a autoridade de um órgão representativo. E' verdade que os agentes, pela própria autoridade decorrente do cargo, podem praticar atos jurídicos, válidos, como também essa capacidade é delimitada pela vontade nacional, anunciado pelo órgãos de representação.

*Conclusão* — E' sobre essa base que, segundo o conceito subjetivista, se firma a diferença capital entre governo e administração. *Governo* é o complexo das funções que competem diretamente à nação e são exercidos por intermédio dos representantes, os quais, porque encarnam a própria vontade nacional, não estão sujeitos a dar contas de seus atos funcionais a nenhuma autoridade constituída. *Administração* é o conjunto das funções que estão a cargo dos *agentes*, os quais não têm nenhum caráter representativo e estão subordinados aos órgãos de Governo (pp. 284 e 286)".

EUZÉBIO DE QUEIROZ LIMA — *Teoria do Estado*, 2 vol., 6.<sup>a</sup> edição, Casa do Livro, Rio, 1951.

EUZÉBIO DE QUEIROZ LIMA — *op. cit.* pp. 243-286.

públicas, pelas quais se manifesta a atividade interna do Estado. De triplíce natureza são as funções do Estado:

- a) função legislativa,
- b) jurisdiccional e
- c) administrativa. Pela função legislativa, o Estado pratica atos particulares, fundamentados no Direito e criando situações jurídicas. Pelo ato jurisdiccional o Estado afirma ou nega uma situação de direito.

De acôrdo com essa tripartição o Govêrno fica situado entre a função legislativa, jurisdiccional e a função executiva, de superestrutura da função administrativa. Neste plano, o Govêrno é um sistema de funções que visa assegurar a ordem jurídica, no âmbito nacional. Esta distinção é paralela à que formula HANS KELSEN, quando acentua que o Govêrno é a *atividade livre* da administração ao passo que a Administração, em sentido estrito, é a *atividade vinculada* do Estado.

*Outros sistemas e outras distinções* — MERKL adota um método original para distinguir entre Govêrno e Administração. Partindo dêste termo, conceitua: O resultado da seguinte operação — Atividades Gerais do Estado — menos as funções legislativas e judiciárias — eis o que é Administração.

Há, assim, *Administração*, em sentido lato, como em HANS KELSEN e em LEON DUGUIT. Mas no âmbito da Administração em amplo sentido, há uma esfera de atividades de grau superior, pertinentes ao Poder Executivo. E' o *Govêrno*, isto é, a função política.

A conclusão semelhante chega BIELSA quando afirma que, na esfera da Administração, estão compreendidos todos os órgãos que executam serviços do Estado, com exceção dos órgãos Judiciários e legislativos. Com BIELSA e MERKL coincidem ainda OTTO MAYER e FLENIER.

De tudo isso resulta o conceito inicial de Administração, como atividade particular, interna do Estado; e Govêrno, como atividade geral, externa de Estado.

*Funções de Govêrno e Funções de Administração* — Fácil é, agora, situar êsses dois tipos de função. Funções de Govêrno são aquelas através das quais o Estado assegura a ordem jurídica e desenvolve sua atividade geral externa. Funções de Administração são aquelas por meio das quais o Estado presta serviços públicos e desenvolve sua atividade particular, interna.

Destinam-se as funções de Govêrno ao interêsse geral da comunidade nacional; as de ordem administrativa visam às atribuições de Estado, no que concerne à conservação da personalidade jurídica do Estado.

Na função governativa, reconhece MARCELO CAETANO, (3) há uma ação constante de Estado — "dirigida a definir e a manter presente a consciência dos fins da comunidade nacional e a representar a nação na prossecução dêsses fins, assim na ordem interna como na internacional, pela

---

(3) MARCELO CAETANO — in *Manual de Direito Administrativo*, p. 10.

manifestação de uma vontade autodeterminada". Pelas funções de Governo, o Estado implanta e assegura a ordem jurídica, define a autoridade do poder público; impõe coativamente o cumprimento da lei. Destarte, "quando firma e garante as normas de direito e quando decide os conflitos de direitos e interesse — o Estado exerce a sua função de Governo". (4)

E' através da função administrativa que o Estado executa os serviços públicos. Na função administrativa, diz também MARCELO CAETANO, (5) o Estado "é titular de interesses análogos aos dos particulares, que gere instituindo serviços e travando relações sociais em que figura não já como legislador ou juiz mas como parte".

A seu turno, MARSHALL DIMOCK (6) configura a função administrativa nos "problemas, poderes, organização e métodos de administração empregados na execução das leis para o cumprimento das obrigações governamentais".

De modo ainda mais preciso a função administrativa se caracteriza pela extensão da atividade do Estado. Neste particular ela compreende todos os atos de execução e gestão de Estado, tendo em vista a prestação de serviço ou uma providência decorrente da lei. Daí como observa CINE VITA, as funções de polícia, de segurança interna ou externa; as de ordem econômica e financeira, de serviços de transporte, de desenvolvimento da produção, de educação, saúde, assistência social etc. Todas essas funções decorrentes de um programa geral de propósitos governamentais são exercidas por órgãos administrativos. Assim, à função administrativa corresponde um órgão que a executa ou cumpre. E o conjunto desses órgãos constitui o "aparelho administrativo". E ainda por observar que esse aparelho administrativo só poderá funcionar de acordo com a lei ou em razão da lei. Segue-se daí que a Administração Pública pressupõe:

- a) um conjunto de normas jurídicas, inerentes à organização e à atividade do Estado;
- b) a prática de atos, obedientes ao conjunto de normas jurídicas já referidas.

*Govêrno e Administração na Colônia, no Império e na República* — Assim delimitado o domínio do Govêrno e o da Administração, em seus princípios doutrinários, cumpre-nos, de início, considerar como um e outro podem ter aplicação em nosso estudo.

De modo geral, o estudo de que nos ocupamos incide nos três planos históricos dominantes na história política e administrativa do país. Assim, o programa completo para um curso de "Govêrno e Administração do Brasil" deveria projetar-se em três fases fundamentais de estudo e análise: a Colônia, o Império e a República.

Na fase colonial, porém, Govêrno e Administração existem como justaposição de funções. Não é fácil separar, mesmo na pessoa do represen-

(4) EUZÉBIO DE QUEIROZ LIMA — *Teoria do Estado*, p. 460.

(5) MARCELO CAETANO — in *Manual de Direito Administrativo*.

(6) MARSHALL DIMOCK — *Frontiers of Public Administration*.

tante mais alto da autoridade constituída, o donatário — o Governador Geral, o Vice-Rei — as atribuições de ordem governamental das de caráter meramente administrativo. Na realidade, os grandes atos de Governo vinham de fora, através das Cartas Régias, dos Alvarás, dos Forais, das Resoluções. O Governo em sentido estrito, estava à distância na metrópole, em Lisboa, nas Côrtes Portuguezas. Acontece, porém, que êsses atos legais traziam, como uma espécie de “abre-te sésamo”, o princípio da delegação de poderes. Ao Governo de Lisboa era grato e oportuno delegar poderes às autoridades que destinava à Colônia. Êste recurso veio a conceder ao regime colonial atribuições de governo, juntamente com o exercício da função administrativa predominante. (7)

A distinção entre os dois termos fundamentais só poderia ser aplicada à fase colonial, por meio de uma reconstituição doutrinária em que reconsiderassem as noções de definidoras de governo e administração, à luz das atribuições das autoridades e dos órgãos coloniais. Para isso, seria necessário recorrer a certas restituições que, no Estado unitário, como era o caso da monarquia portuguesa, ligam as diversas peças governamentais e administrativas. Impor-se-ia, assim, examinar a situação do governo e da administração colonial à luz dos órgãos intermediários, entre o governo metropolitano, sediado em Lisboa, e o mecanismo colonial transatlântico, e, ainda sob o aspecto dos princípios modernos de “descentralização” e “desconcentração” administrativa com as suas características jurídicas ou da “delegação de poderes ou funções”, ou da tutela administrativa.

Isso significa que, na fase colonial, o estudo do governo e da administração do Brasil, como peça da estrutura do Estado Português, teria de ser encetado sob o tríplice aspecto seguinte:

- a) órgãos centrais, metropolitanos, do Estado Português;
- b) órgãos intermediários entre o governo metropolitano e a colônia;
- c) órgãos e autoridades locais da Colônia;

a) Os órgãos centrais do Estado português estão, a rigor, fora do âmbito do governo e da administração do Brasil colônia. Devem ser mencionados apenas como pontos de referência externos da organização colonial, mas situados como cúpula de sistema, da autoridade diretora do governo e da administração local. São o Conselho do Rei, a Cúria do Rei que se transformou no Tribunal da Côrte, e na Casa da Suplicação. Êsses órgãos são representativos do governo metropolitano português.

b) Em segundo lugar, os órgãos intermediários, por meio dos quais o Brasil colônia se vinculava ao governo metropolitano, apresentam interesses

---

(7) Já registramos êsse fenômeno, em nosso ensaio “Administração e Cultura”. O Governo português recorreu ao processo regalista das “delegações, de favor ou privilégio”. Delegação de função de funções aos governadores ou donatários que, por sua vez, tinham competência para investir alguém na função pública. Lembra, por exemplo, ALBERTO LAMEGO como, na capitania do Rio de Janeiro, o VISCONDE DE ASSECA delega aos filhos “poderes ditatoriais” (ALBERTO LAMEGO in *O Homem e o Brejo*, p. 65) inclusive para o de provimento de cargos da Justiça e da milícia (J. GUILHERME DE ARAÇÃO — *op. cit.* p. 166).

como entidade de coordenação governamental e administrativa. Estão nesse caso o Conselho Ultramarino e a Mesa de Desembargo do Paço.

c) Resta, finalmente, o estudo dos órgãos locais do Brasil colônia. O âmbito do governo e da administração apresentam aí, como é explicável, uma zona comum de atribuições. A autoridade colonial — donatário, governador geral, ouvidor etc. — pratica, ao mesmo tempo, atos de comando, próprios de governo, e atos de administração. Enquadrando-se na fase do Estado patrimonial, qual era o Estado português, o Brasil colônia era provido de aparelho administrativo empírico, predominantemente fiscal e judiciário. Basta relembrar a denominação dos funcionários coloniais: Juizes, síndicos, vozeiros, tesoureiro, almotacé, vereadores, escrivães, procuradores contadores, provedores, chanceréis, ouvidores etc.

Como as autoridades coloniais recebiam amplos poderes, ficavam depositárias do exercício do governo na colônia. Tornavam-se espécie de braço real na Colônia. Em termos de Direito Público moderno, elas operavam através de um verdadeiro regime de “delegação de poderes”. Donatários, governadores-gerais, vice-reis e, em âmbito mais restrito, ouvidores, capitães-mores constituíam-se autoridades que exerciam funções delegadas.

Assim a discriminação das funções de governo e a administração, diante do mecanismo administrativo da colônia, e, conseqüentemente, a distinção entre órgãos governamentais e administrativos só podem ser examinadas, numa reconstrução doutrinária em que considerem a natureza dos órgãos e as atribuições das autoridades metropolitanas de Lisboa em suas relações com o Brasil colônia, e a posição dos órgãos e das autoridades coloniais.

Tal reconstrução pressupõe a utilização de subsídios doutrinários próprios do Estado moderno, cu seja, em relação ao Brasil, ao Estado imperial e ao Estado republicano. Eis a razão pela qual, em se tratando de estudo que exige não só a perspectiva histórica mas também a elaboração doutrinária das nossas instituições de governo e administração, vamos concentrar a nossa análise, neste primeiro período, em torno do sistema de governo e administração do Império e da República. Daí o critério de nos estendermos a êsses dois períodos governamentais de nossa história política, tentando, como complemento, examinar o período colonial, mediante a aplicação, aos órgãos locais, intermediários ou metropolitanos, dos princípios doutrinários, à luz dos quais foi estudado o sistema de governo e administração respectivamente, do Império e da República.

#### FONTES PARA O ESTUDO DA MATÉRIA

Evitando os domínios culturais mais remotos que, de uma ou de outra forma, interfiram com o regime de governo e de Administração do Brasil — devemos, todavia, considerar como básicas ao conhecimento da matéria duas categorias de fontes de estudo: Fontes Históricas e Fontes Jurídicas de governo e administração.

As fontes históricas podem dividir-se em tantas categorias quantos sejam os aspectos sob os quais deve ser estudada a História. Constituem,

assim, fontes valiosas não somente a História Geral como também a História Especial, como a História Econômica, a História Política, Constitucional, Administrativa, a História do Direito, a História Social. Todas refletem fatos que, direta ou indiretamente, são projeções de ação política ou administrativa, ou seja, de atos mediatos ou imediatos de governo e de Administração.

Tais relações começam com a própria *História Geral* onde destacamos os autores e as obras seguintes:

*História do Brasil*, de ROCHA POMBO. Preocupa-se algo com a estrutura social da formação do país retratando, por vezes, fatos de governo e de administração. Refere a criação de vilas, através dos forais, a expedição de alvarás, cartas-régias, cartas de sesmarias etc.

ADOLFO DE VARNHAGEM a seu turno — "*História Geral do Brasil*" — trata de focalizar a ação dominante do elemento europeu na formação da nacionalidade. Muitos fatos políticos e administrativos — nomeação de autoridades, elaboração de leis, regimentos, regulamentos — são consignados por VARNHAGEM. Em maior ou menor escala, ilustram a matéria as obras de história geral de JOÃO RIBEIRO, HANDELMAN, SOUTHEY, PEREIRA DA SILVA, JOSÉ DA SILVA LISBOA, TOBIAS MONTEIRO, e de tantos outros autores.

Todavia, interêsse mais próximo ao conhecimento de nossas instituições governamentais e administrativas apresentam os estudos que se enquadram no âmbito da História especial. Sob êsse aspecto, cumpre assinalar a importância da História Econômica e Financeira e, particularmente, da História Constitucional, Administrativa e Jurídica do Brasil. Êsses setores históricos chegam mesmo a constituir o núcleo de excogitações para o estudo do Governo e da Administração do Brasil. No que concerne à História Econômica e Financeira, basta lembrar que os chamados ciclos econômicos brasileiros (do açúcar, da mineração etc.) estão sempre ligados a instituições governamentais e administrativas. Nosso aparelhamento fiscal rotineiro da Colônia aí fixa um tipo de administração patrimonial, tributária, que envolve, por sua vez, impostos, taxas típicas e processos de arrecadação de tributos. Assim, a sisa, os dízimos, o quarto real, o processo da derrama, o fisco, o Conselho de Fazenda etc. Para demonstrá-lo, apenas se impõe rápida revista à obra de ROBERTO SIMONSEN — *História Econômica do Brasil* (2 vols.). Num quadro mais vasto, extensivo ao Império e à República — vejam-se ainda VITOR VIANA — "*O Banco do Brasil, sua Formação, seu Engrandecimento e sua Missão Nacional*" — FELISBELO FREIRE e AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, cada qual autor de obra congênere; AMARO CAVALCANTE — "*Resenha Financeira do Ex-Império do Brasil*". Quanto à História Constitucional, assinalamos particularmente a obra de AURELINO LEAL — "*História Constitucional do Brasil*"; a de TAVARES DE LIRA — "*Organização Política e Administrativa do Brasil*".

Nesse domínio encontramos os lineamentos do Estado Imperial e republicano e, conseqüentemente, do âmbito governamental de um e de outro regime. O domínio de governo é inicialmente inscrito no texto constitucional, quanto fixa os Podêres de Estado, a competência e as atribuições de cada um deles. Tais Podêres são exercidos por órgãos de Governo, isto é

órgãos que se situam no plano de comando político do Estado, conforme a distinção entre Governo e Administração, acima exposta.

A análise da Constituição leva ao estudo da organização do Estado, na sua superestrutura jurídica, o que caracteriza o domínio de governo. Se a História Constitucional se aproxima das instituições governamentais, a História Administrativa atinge diretamente a estrutura e o funcionamento da administração. Infelizmente, ainda é escassa a bibliografia neste particular. Citam-se, todavia, a "*História Administrativa do Brasil*", de MAX FLEUSS; a "*Contribuição à História Administrativa*", de ALMIR DE ANDRADE; as "*Instituições Políticas Brasileiras*" de OLIVEIRA VIANA. Enfim no domínio da História Jurídica há que assinalar três obras indispensáveis: "*História do Direito Nacional*", de EZIDORO MARTINS JUNIOR; "*Subsídios à História do Direito Pátrio*" obra recente de JOSÉ CÂMARA e a grande "*História do Direito Brasileiro*" em vários volumes, dos quais apareceram os dois primeiros — do Prof. WALDEMAR FERREIRA.

De modo particular iremos assinalando autores de obras, monografias, artigos, pesquisas, concernentes à história especial, mostrando-lhes a importância como fontes diretas ou indiretas ao nosso programa de estudo.

#### FONTES JURÍDICAS

As fontes jurídicas são, por excelência, originárias das instituições de Governo e de Administração. Governo e Administração organizam-se e funcionam sob o princípio da legalidade ou, na sua expressão máxima, da constitucionalidade. Se a Constituição fixa os Podêres de Estado e, através destes, os órgãos de governo; a lei cria serviços públicos, dá existência a instituições administrativas. O regulamento vai concretizar um meio de funcionamento da administração, como o regimento da estrutura interna aos serviços, fixa-lhes a competência, as atribuições de pessoal e as finalidades do órgão. Avisos, ordens de serviço, circulares podem projetar formas de movimento do aparelhamento administrativo, dando fisionomia histórica ao governo e à administração. Em suma, toda estrutura, toda atividade governamental e administrativa encontra na lei sua referência mediata ou imediata. A fixação das formas da atividade estatal se faz através do exame direto dos textos legais. Para nosso estudo, elas constituem documentos de primeira ordem e concentração nossa atenção como objeto de pesquisa.

Importa, assim, penetrar os anais de "Coleções de Leis do Império e da República", as "Decisões", os "Repertórios" administrativos etc., pois que tudo isso constitui o manancial direto do estudo sobre o Governo e Administração do Brasil.

## Da Descentralização Funcional do Tribunal de Contas

35.072.1.336.126.5

JOÃO LYRA FILHO

### I — DOS PRESSUPOSTOS

JÁ se tornam clássicos não obstante vulnerados, os princípios a que se submete a estrutura do maior número de orçamentos públicos. Tais princípios se difundem em termos de *anuidade*, *unicidade* e *universalidade*, principalmente, e podem alcançar regras relativas à discriminação e à especificação da despesa, ao ecletismo da receita, à vedação do estôrno e ao equilíbrio. Hoje, a noção clássica do equilíbrio parece superada com a presença da figura nova do *impasse*, cuja influência sucede à do *desequilíbrio sistemático*. Não é provável à própria democracia a faculdade de isentar-se, hoje, às atividades de intervenção na ordem social e econômica, embora lhe seja incompatível o domínio das planificações rígidas. A influência das despesas orçamentárias que se realizam fora do circuito administrativo do Estado, impondo *deficits* econômicos e de conjuntura, parece caracterizar o *impasse*, ou a diferença entre o total dos encargos públicos forçados e a estimativa provável das receitas.

Nos países de índole ainda insatisfatória e que não se submetem à execução de *leis de programa*, como o nosso, não há limite que resista à soltura das despesas públicas. O suporte de receitas cada vez mais amplas é inpotente para cobrir o alagamento dos seus efeitos, embora encontre paradeiro inarredável na relação direta entre o alimento das cargas fiscais e o volume da renda nacional. A cobertura que poderia restaurar as condições de equilíbrio e dirimir o *impasse* a que se expõem os países idôneos constrói-se na base de empréstimos a longo prazo ou a prazo médio. Não há de ser no abuso do recurso à inflação que os povos terão fôrça para imprimir a ordem das suas finanças. Ao contrário, a infração acoroça o alagamento e sacrifica a irrigação, acanhando a expressão do trabalho e do capital associados na produção da riqueza indispensável à recuperação substantiva da ordem e à qualificação da disciplina própria à sorte financeira.

Ante aquelas vértebras de estrutura do orçamento público, crescentemente descalcificadas, ousa revisar os seguintes princípios: *anuidade*, *unicidade*, *universalidade* e *nuidade*. Nosso orçamento tem a vida de um ano e vive só, além de ser bruto e exhibir-se nu. É único, diz a Constituição, "incorporando-se à receita, obrigatoriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos e incluindo-se, discriminadamente, na despesa as dotações necessárias

ao custeio de todos os serviços públicos” (art. 73). A discriminação das dotações relativas à despesa orçamentária deverá corresponder a uma *parte fixa*, só alterável em virtude de lei anterior, e a uma *parte variável*; esta obedecerá a rigorosa *especialização* (art. 73, § 2.º). Vê-se claro que são inconstitucionais a existência de fundos alheios ao orçamento e a consignação de despesa orçamentária que não seja discriminadamente inscrita na respectiva dotação; na discriminação das dotações relativas à parte variável, a despesa sujeitar-se-á a uma *especialização* rigorosa.

O orçamento brasileiro é *ânua*, conforme se depreende do disposto nos arts. 74 e 87 números XVI e XVII da Constituição. É *único*, porque a Constituição obriga que lhe sejam incorporadas tôdas as rendas e suprimentos de fundos, além de impor a inclusão da despesa necessária ao custeio de todos os serviços públicos. É *universal* porque totaliza, em bruto, todos os recursos e todos os encargos; veda cobrança ou pagamento que resulte de operação por fora, assim como proíbe que se determine uma certa receita para fazer face, diretamente, a uma certa despesa. É *nu*, porque não admite simulação ou artifício e obriga sua apresentação despida, para que permita o exame de todo o seu corpo linha a linha, ou traço a traço, naturalmente, sem plástica e sem cirurgia que disfarcem saliências ou desfalques, reentrâncias ou bócios.

O princípio da *anuidade* domina a estrutura tradicional do orçamento público, imprimindo o conhecimento explícito do tempo relativo à sua vigência; daí ser o orçamento um ato administrativo *solene*. O princípio da *unicidade* sofre o impacto resultante da multiplicação das entidades jurídicas de direito público, com poderes de império dentro do Estado, ou investidas do direito de senhoria, que se organizam e funcionam inclusive como simples fundações, parâ a realização de atividades descentralizadas, além das que são entidades mistas ou concessionárias de serviços públicos, senão simples empresas de comércio ou indústria. O regime parafiscal, ostensiva ou veladamente aplicado por essa congêrie de instituições, defrauda o indicado princípio da unicidade orçamentária, assim como o princípio da universalidade. Institui-se um paralelismo financeiro que ademais deturpa a divisão constitucional das rendas públicas, eis que tais entidades paraestatais funcionam como bombas de sucção que estiolam férteis fontes tributárias dos Estados-membros e dos Municípios. Ao mesmo passo que estimula a criação de despesas e receitas paraorçamentárias, o referido regime dá ingresso a uma nova categoria de servidores públicos: a dos *parafuncionários*.

Tenho considerado as entidades paraestatais como meio simulado de que o Estado se socorre para ampliar a esfera de sua ingerência no domínio das atividades privadas e para sufocar tais atividades, com a luz enganosa de supostos interesses públicos. O espraiamento avoluma-se à medida que as tempestades eletrizam a atmosfera do espaço social e do mundo econômico. Entre as malhas rôtas do tecido liberal transparecem as reiteradas feições totalizadoras do domínio econômico e monopolizador do Estado. As autarquias difundem-se, com poder de comando, para intervir na sociedade e na economia de todos, sem que constituam apenas formas de delegação de certas funções inerentes à administração pública; sem que visem a imprimir flexibilidade a alguns dos seus serviços de aparência privatizada.

O Estado incumbe-se de desacreditar esse pressuposto com a neutralização da ductilidade funcional que poderia justificar a delegação referida, submetendo a craveira estreita e a censura prévia as atividades só teoricamente autônomas da administração descentralizada, a ponto de desfigurar a personalidade dos entes por êle próprio criados. Aquelas condições de independência financeira e liberdade de manejo, que deveriam equivaler à autonomia das instituições privadas, pelo menos, deixam de lubrificar o mecanismo impulsor das ações rápidas, flexíveis e proveitosas. Como escreveu OSCAR SARAIVA, "as influências centralizadoras de padronização, uniformização e controle tornaram a administração autárquica tão rígida quanto a do próprio Estado e fizeram desaparecer as razões de conveniência de que se originaram".

Os recursos que poderiam avigorar os créditos orçamentários são assim drenados pela para-fiscalidade com sacrifício dos Estados-membros e dos Municípios, a fim de atenderem a encargos específicos. Driblam-se os princípios da unicidade e da universalidade, sem contar-se a evasão daqueles outros cabedais monetários que não se alimentam de impostos ou empréstimos e resultam de provisões de tesouraria ou de capitalização compulsória, como acontece ser, por exemplo, a cobrança da empresa destinada à pesquisa e exploração do petróleo brasileiro. É evidente que a quebra da unicidade orçamentária despersonaliza os resultados da gestão financeira do Estado e sacrifica a eficácia política dos planos de Governo, placitados pelo parlamento. Além de frustrar o conhecimento de uma visão comum, essa quebra institui uma dispersão danosa ao erário, muitas vezes surpreendido pelo dever de atender a desembolsos, a título de adiantamentos, ou subvenções, para acudir a exigibilidades descobertas dos entes autárquicos ou paraestatais, que afetam o crédito do próprio Estado, senão para atender às outras que são sociedades de economia mista, concessionárias, fundações públicas e empresas de indústria ou comércio.

DELBEZ sumariou aquêles casos de violação ao princípio da universalidade, em relação à França, que coincidem com as hipóteses generalizadas no Brasil, sem embargo do austero preceito constitucional: orçamentos anexos, contas especiais do Tesouro, orçamentos extraordinários ou orçamentos de investimentos, além dos que dizem respeito às instituições paraestatais e a vários recursos não catalogados à vista do povo, inclusive os orçamentos das empresas incorporadas ou marginais, assim como outras tantas unidades da catterva que responde a siglas: SESI, SENAI, SENAC, SESC, LBA, SSR, etc. O letrado mais exposto logra abafar o pregão metálico: — ágios. LAUFENBURGER procurou temperar os efeitos da referida violação ante o impreciso conhecimento do que deve ser entendido por *unicidade*. Cogitar-se-á da apresentação de todos os elementos de despesa e receita, no mesmo documento permitindo-se o domínio de conjunto, ou tão só de um desiderato, no sentido de que tôdas as despesas sejam cobertas pelas receitas normais, evitando-se a abertura de um orçamento paralelo e extraordinário, para o qual sejam transferidos os excedentes a serem compensados pelo meio extraordinário dos empréstimos? Face à nossa tão incisiva e desacetada Constituição, a pergunta não apresenta mérito.

O incisivo princípio constitucional deveria recompor-se, a despeito das razões expostas, não só para que sua integridade se imunize contra as lesões

inevitáveis como porque a pressão do intervencionismo estatal em marcha jamais se conciliará com a rigidez da imposição vigente, embora inspirem regras românticas de clareza e sinceridade. O Estado já não se contenta com as atribuições clássicas e restritas do tempo em que era liberal. Seu poder não pára de aumentar em qualidade e quantidade, entre mergulhos e brachadas, absorvendo receitas relativamente maiores do que as dos reis da Pérsia, acumuladas na época das satrapias. Hoje, o princípio da unicidade impõe à feitura do orçamento público estirões por tal forma compactos que não liberam a vista empenhada em desprender-se nos seus meandros. A magna razão de sustento do referido princípio está comprometida, pois, parecendo sugerir uma revisão em molde que permita concentrar-se a amplitude de uma paisagem multifária na superfície de uma só miniatura, embora venha a atuar sobre a disposição da paisagem alastrada o rigor de uma *lei complementar*, com vigência mínima de um decênio.

O princípio da *universalidade* corresponde a um dos dois métodos a que podem submeter-se as contas inscritas no orçamento público. Em vez de operar-se a inscrição do produto líquido de cada conta do ativo, mediante dedução de qualquer influência passiva, ou vice-versa, o princípio repele compensação e exige que toda receita ou despesa se apresente em sua plenitude, sem desconto ou afetação, pelo seu total bruto. Formalizou-o a seguinte disposição francesa do Decreto de 21 de maio de 1862: "il doit être fait recette du montant intégral des produits; les frais de perception et de régie, ainsi que les autres frais accessoires, sont portés en dépenses". Embora em vigor no sistema constitucional do Brasil, é evidente o descumprimento do citado princípio, mesmo em virtude de regras inscritas na própria Constituição, em sentido diverso, sobretudo ante o particular relativo à afetação de receitas.

Nossa *lei matriz* admite a instituição de fundos de receitas afetadas em suprimento das despesas a que devem corresponder; já no art. 15 inciso III, estabelece tributação sob forma de impôsto único, cuja renda será aplicada *nos fins que a lei federal prescrever*. O art. 15 § 4.º determina à União a entrega aos Municípios, salvo os das capitais, de dez por cento do total que arrecadar do impôsto sobre rendas e proventos, "*aplicando-se pelo menos metade da importância em benefícios de ordem rural*". O art. 20 amputa parte da renda arrecadada pelo Estado-membro, quando excede a do Município de que seja originária, mandando que trinta por cento do saldo seja pago ao próprio Município. O art. 169 impõe à União a aplicação de nunca menos de dez por cento e aos Estados, Distrito Federal e Municípios de nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos respectivos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O art. 171 prescreve à União cooperação pecuniária com os Estados e o Distrito Federal, quanto ao ensino primário, por meio da instituição de um fundo nacional.

Há mais; não se esgota aí a tábua das ressalvas que anulam a força do princípio. O art. 198 obriga à União o dispêndio anual de três por cento de sua renda tributária, no mínimo, com as obras e serviços de assistência econômica e social inerentes à execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do nordeste. O art. 199 prescreve à União a aplicação durante vinte anos consecutivos, no mínimo, de três por cento de suas rendas tributárias, pelo menos, na execução do plano de valorização econômica da

Amazônia. O próprio Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estatui ao Governo Federal (art. 29) a obrigação de traçar e executar plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, mediante aplicação anual de quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias. É manifesto que nossa Constituição preserva e frauda o princípio da universalidade, simultânea e paradoxalmente, sendo responsável pela desventura dos contribuintes, sujeitos a pagamentos de impostos em caráter inapelável, aqueles que a subscreveram.

Se o arrastão demorasse água, para colher um maior número de pescados contrários à índole da referida Carta, poder-se-ia admitir que toda a receita pública do país estaria *a priori* afetada, por força das próprias disposições constitucionais. A soma daqueles males relativos à multiplicação das entidades paraestatais, que burlam o princípio da unicidade e impõem ônus tremendo ao descompasso das contas públicas, em virtude de compelirem a Fazenda à cobertura dos seus negativos resultados financeiros, é sumamente agravada com a ruptura do princípio da universalidade. Ninguém mais autorizado do que o presidente da República, para denunciar os agravos; seu depoimento está editado em recente mensagem anual: "Especial consideração deve ser dada ao problema da proliferação dos fundos especiais extraordinários e *receitas com aplicação predeterminada*; tais fundos desfiguram o orçamento da União, que se apresenta apenas com um quadro parcial das operações financeiras. Quanto às *receitas vinculadas*, representando mais de trinta por cento da receita geral, tiram a flexibilidade do orçamento como instrumento de política econômica e social do Governo".

A denúncia de violação dos princípios constitucionais é firmada pelo próprio responsável pela manutenção, defesa e cumprimento da Constituição, jurados na forma do seu art. 83 parágrafo único. Aquêles tremendo descompasso das contas públicas, resultante da cobertura dos *deficits* das entidades paraestatais ou autárquicas, é exposto na referida mensagem anual: "A parcela da despesa geral da União que está a merecer a mais cuidadosa atenção é a que diz respeito às transferências de fundos feitas pelo tesouro nacional às chamadas autarquias e a certos serviços mantidos em regime de autonomia administrativa; em 1955, essas despesas alcançaram 10426 milhões de cruzeiros. Cerca de dois terços do total representam o *deficit* de exploração dos estabelecimentos industriais da União mantidos em regime autárquico e o terço restante corresponde a contribuições a favor de autarquias que não dispõem de receita própria e a investimentos feitos pelo Governo Federal através das entidades autárquicas; *esta análise mostra ser condição essencial à estabilidade financeira da União o equilíbrio das finanças das autarquias*".

A análise também evidencia que a importância dos princípios orçamentários prescritos pela Constituição e confessadamente violados na prática do regime democrático merece do parlamento interessado em sua plenitude uma atenção maior, concentrando-se em defesa da sua própria sobrevivência íntegra. O parlamento parece afeiçoar-se mais enfaticamente ao debate de questões epidérmicas, ou de caráter formal, senão ao estudo de teses como a de opção entre o presidencialismo e o parlamentarismo, embora independa de um ou outro a salvaguarda do seu poder comprometido. A êsse seu poder é demais que renuncie, sob pena de solapamento da própria democracia.

Conte-se a imprevidência com que, em vez de predispor-se a neutralizar burlas à Constituição, sua omissão institui o reforçamento do poder executivo. Longe de prevenir as causas, o parlamento desconchava-se na discussão de formas que temperem a intensidade dos efeitos. Em vez de descer à substância, contentém-se no desenho dos artifícios. Exemplos numerosos demonstram sua convivência com a frouxidão permitida àqueles princípios orçamentários, inclusive o exemplo da Lei n.º 1.493, de 13 de dezembro de 1951, em cujo art. 4.º manda ao orçamento destinar importância não inferior à estimativa da renda de loterias especificadas no anexo da receita ao pagamento de subvenções sociais ordinárias e extraordinárias; realiza-se embora a despesa, independentemente da certeza do recolhimento das rendas estimadas.

O princípio da universalidade apresenta-se solenemente desfigurado. O orçamento deve ser preservado como espelho que reflete o confronto entre o estado geral dos meios previstos e a real posição dos gastos exigíveis ou facultados, conforme jogo de contas sujeito a escrituração e contrôle, ou como um auto financeiro cromatizado com a mesma precisão com que tais contas são retratadas, depois de balanceado o jogo cumprido. O referido princípio orçamentário exclui a hipótese de qualquer dedução a que determinadas contas possam estar expostas, considerando bastardo todo vínculo que institua interdependência entre uma receita prevista e uma despesa consignada. A justa avaliação impõe a apresentação do orçamento com a estimativa real dos seus elementos contábeis de ativo e passivo, sem partidas interiores que influenciem a unicidade das operações e dos cálculos: o corpo nu alcança a totalização do peso bruto, sem quebra de ossos, falta de carne, perda de sangue e tonsura de couro.

Enquanto a unicidade prescreve a apresentação de todo o orçamento público dentro do mesmo texto, com a inclusão da mais mínima receita e da despesa de um simples grão de areia, a universalidade adverte às rubricas e às dotações que compareçam em bruto, sem dedução de peso ou de medida e sem destino predeterminado. Assim não acontece no Brasil e, em verdade não acontecerá assim em outra qualquer parte do mundo, hoje, quando o Estado incursiona por todos os ângulos, assenhoreando-se o Executivo do poder de comando a tal ponto que o parlamento perde o contrôle do próprio Governo. São crescentes os dinheiros públicos arrecadados e aplicados independentemente do orçamento, livres de escrituração centralizada e contrôle legislativo, jurisdicional ou administrativo, subindo à têrça parte da receita tributária o montante das afetações com que outros dinheiros se vinculam à satisfação de encargos especializados. Os fundos transferidos pela Fazenda ao alimento das atividades a descoberto das autarquias já se elevam a total equivalente à tóda arrecadação do Distrito Federal, que é a segunda unidade política do país, em relação ao volume das rendas públicas.

O orçamento brasileiro inclui receitas líquidas, contrariamente ao princípio constitucional da universalidade, receitas de que previamente se deduzem as despesas necessárias à sua arrecadação e por êle próprio desconhecidas, livres ao contrôle de execução. Exemplo típico de despesa dissimulada é a que se contém nos depósitos nutridos pelas multas, por infrações dos contribuintes, logo movimentadas no pagamento de percentagens distribuídas aos agentes da fiscalização, assim como exemplo típico de receita enganosa é o

daqueles impostos a que se permitem isenções antidemocráticas em benefícios de certas pessoas ou classes; as isenções e imunidades fiscais se elevam a total de antemão amputado da estimativa da receita. O orçamento não revela o produto das rendas afetadas pela munificência dos legisladores nem o volume das despesas resultantes da participação dos agentes da fiscalização nas multas cobradas aos contribuintes. As ressalvas paradoxais da Constituição violada pela legislação comum e pela prática orçamentária apoucam ou desfiguram a expressão do princípio.

A prática da administração financeira torna visível, em muitas hipóteses, a omissão de títulos da dívida pública destinados à cobertura de despesas ordinárias. Há numerosos exemplos de créditos adicionais abertos e satisfeitos mediante transferência de apólices aos credores públicos, como forma espúria de liquidação de contas, sem ao menos mascarar-se a operação numa espécie de consolidação de dívida flutuante. Tal recurso à indisciplina financeira é utilizado pelos poderes públicos incompetentes para se lançarem à aventura da emissão de papel moeda, mas traduz uma forma igualmente detestável de inflação. Quem se põe ante a austeridade da ordem fundada no incentivo à produção e na hierarquia do consumo, associando ao seu juízo os riscos de vê-la ameaçada pela imprevidência, dá mérito à apresentação bem formalizada do orçamento público. Hoje, a desgraça que acompanha a inflação simultânea da moeda e do crédito avilta o próprio comportamento privado dos indivíduos, cujo trabalho é sufocado pelas garras do crédito decomposto nas prestações de compras sujeitas a juros.

A universalidade, como a unicidade orçamentária, representa uma barreira contra a ênfase forçada da receita e o acanhamento simulado da despesa, embora violada pelo poder onímodo do Estado moderno; sua preservação neutralizaria os riscos que afetam o equilíbrio das contas financeiras e determinam o recurso arbitrário à inflação. A referida preservação estimularia sinceridade ao orçamento, imprimindo-lhe a clareza, a precisão e o domínio dos dinheiros públicos; tais atributos são indispensáveis à consciência do voto parlamentar e à severa plenitude das funções do poder legislativo, além de encorajar o controle financeiro. A universalidade implica, em termos técnicos, a apresentação das contas do ativo (receita) e do passivo (despesa), separadamente, sem contração, invalidando toda compensação e toda afetação, como acredito haver recordado nas tónicas deste escrito. A apresentação distendida das contas, sem distorção, permite positivar-se a origem e o fim das rendas públicas.

A regra do *produto bruto*, oposta à do *orçamento líquido*, exclui toda idéia de conexão entre contas do ativo e do passivo, valorizando-se com aquêlê mérito realçado por F. GENY, em seu estudo sobre "Le principe de la non-affectation des recettes aux dépenses publiques". A legislação francesa reagiu contra a afetação dos recursos fiscais, visando a impedir que certas receitas acompanhem despesas desgarradas do orçamento, com o agravo de romper-se a unicidade, embora seja irrecusável, na França, como neste país, a correlação subjetiva que naturalmente existe entre certos impostos e determinadas despesas. LAUFENBURGER recordou que o *arrière pensée* do imposto sobre as bebidas alcoólicas, em combate ao alcoolismo, pode consistir na arrecadação

de recursos destinados à cura dos males resultantes da embriaguez crônica, um dos quais pode ser, por exemplo, a tísica.

Há o exemplo direto pôsto à mostra pelo art. 15 da nossa Constituição, relativo à cobrança do impôsto único sôbre lubrificantes e combustíveis, destinado à abertura, conservação e melhoria das rodovias. Essa correlação às vêzes adquire marcas de penetração do Estado no campo das atividades tributárias privativas dos Municípios (Constituição, art. 29 número IV), como acontece em relação à incidência do sêlo estatístico federal sôbre as diversões públicas, conforme cobrança adicional destinada à manutenção do serviço geográfico e estatístico, organizado em moldes que atentam contra os princípios da universalidade. Essencial é prevenir-se o Estado contra as frustrações que insinuam a desordem financeira. O amor às conveniências de ordem prática não supera a medida em que se fundam os interesses legítimos do crédito público, sem dúvida exposto em tôda partida da administração financeira do Estado.

O mérito jurídico e político da não afetação é incontável. Ante a natureza e a procedência da receita, como disse F. GENY, a afetação solapa não só a expressão do orçamento como a potestade do Estado. Face a uma receita provável e cuja estimativa nem sempre corresponde à arrecadação, o orçamento obriga-se a uma despesa fixa, às vêzes suplementada por forma que resulta, em numerosas hipóteses, um *deficit* de confronto que desequilibra as contas finais do exercício. Então, alarga-se o montante dos saldos orçamentários negativos. Aqui está a causa primária do vigente e crônico estado da conjuntura financeira que arma desencontro, no Brasil, entre o povo e o Estado. A pressão das atividades com que o Estado interfere na ordem econômica tem feito o legislador desprevenido e cúmplice sacrificar os escrúpulos teóricos do princípio, afrouxando as prerrogativas do próprio parlamento, atraído pelo engôdo das imaginadas necessidades inelutáveis.

O princípio da universalidade é rígido, por essência, não cedendo à própria voca dos anexos ao orçamento. Só se põe a salvo, ante os proliferados serviços autônomos e industriais que se nutrem com os recursos tributários do Estado, quando a afetação se desvencilha pela variante das *subvenções econômicas*, que não são *subvenções sociais*. Ainda assim, na hipótese de encaixar-se, no orçamento, o total das receitas variáveis de cada serviço autônomo, cuja contabilidade deve ater-se, principalmente, às variações calculadas na base dos preços de custo. Então, sim, o regime de subvenções institui a contrapartida onerosa, mas sem risco de vulneração do referido princípio, assim como do princípio da unicidade. O citado depoimento do presidente da República, todavia, faz certo que o Brasil se conduz apartado do respeito a si mesmo devido, não se excluindo do seu descaminho a responsabilidade dos poderes que o dirigem.

O orçamento brasileiro admite a existência simultânea de despesas ordinárias e extraordinárias, fórmulas esdrúxulas de separação que a *lei matriz* não homologa e que não é abonada pela precisão com que se deve apresentar, sobretudo quando condicionado àquela tricotomia das despesas de funcionamento, transferência e investimentos. É difícil julgar-se o mérito dessa distinção, ou saber-se quando uma despesa que se considera extraordinária, ou

de exceção, adquire caráter ordinário, ou permanente. Segundo nosso sistema constitucional, as despesas orçamentárias são apenas fixas ou variáveis, parecendo merecer revisão todo dispositivo de lei em sentido diverso. Quando muito, a distinção que possa haver deverá ser entre a despesa orçamentária ou extra-orçamentária. A construção de uma escola, ou de um hospital, por exemplo, determina despesa de investimento, no caso daquela tricotomia, ou despesa ordinária, face ao orçamento de uma cidade como o Distrito Federal, eis que constitui quantitativo próprio de um plano comum de obras.

Tôda despesa custeada com uma parte das rendas ordinárias de que o orçamento é dotado constitui despesa ordinária; quando seu custeio é atendido por empréstimo de capital, deve constituir despesa de investimento. LAUFENBURGER reportou-se à lógica de comando das despesas (ordinárias e extraordinárias), classificando-as em três chaves:

- a) trabalho e encargos sociais;
- b) capital;
- c) material e funcionamento dos serviços.

A primeira chave refere-se às despesas de pessoal, à assistência à família, à infância e à velhice, aos seguros sociais; a segunda, ao serviço da dívida pública; a última, às despesas materiais. A repartição assim tripartida corresponderia à distribuição, através do mecanismo das despesas, de três categorias de rendas principais: rendas do trabalho, rendas do capital e rendas mistas. Não é muito fácil identificar-se a natureza das rendas, porém, para enquadrá-las nessa repartição rígida. Essencial será impor-se uma limitação a cada ordem de despesa à vista da repartição das rendas entre o consumo e os investimentos, visando-se à restauração do equilíbrio econômico. Essa aspiração parece ser remota ao orçamento do Brasil.

E' truísmo argumentar-se com os dados cujos malefícios são cada vez mais constantes em nossa realidade orçamentária. Eles correspondem a um círculo vicioso que desafia nossa capacidade política de libertação. Por serem normalmente mais sensíveis à flutuação, as despesas públicas oneram as influências dos preços assim como do custo da vida e impõem à remuneração uma alta que importa a elevação dos referidos preços, direta ou inversamente, com repercussão ostensiva no custeio de pessoal e material. A dissolução desse círculo vicioso é de importância que supera o artifício da distinção entre despesas ordinárias e extraordinárias, separadas por uma fronteira que o tempo se incumba de eliminar. E' oportuno recordar que as características da despesa pública do Brasil, resultante da versatilidade e da insegurança de sua repartição, determinam uma redistribuição anárquica de rendas, com proventos que favorecem as classes por si mesmas amparadas e malefícios que afetam perigosamente as classes deserdadas do bem social. À luz do quadro presente, seria uma desventura completa para esta nação se os responsáveis se lembrassem de ilimitar a despesa pública, visando a absorver o Estado sua renda total, aderindo à teoria da *extensibilidade*.

O caráter extensivo da despesa pública tem ocupado a atenção dos fiscalistas categorizados, em torno ao conceito que se pretenda atribuir à renda nacional, que não é um dado rígido. Ela representa o valor da produção essencialmente elástica de um país, na soma dos fatores de riqueza natural

conjugados com a energia, a vontade e a inteligência do povo. Dentre tais financistas referidos, o próprio LAUFENBURGER não pôs em dúvida que o nível das despesas públicas depende afinal da importância dos recursos monetários que a população possa abastecer. Mas, penetrando-lhes o âmago das realidades, é admissível surpreender-se o refluxo de tais despesas nas marcas da redistribuição que opera com as rendas. Teoricamente, acentua o citado professor, concebe-se que o Estado se aproprie da renda nacional, por inteiro, em bens e dinheiro, determinando o volume e a natureza dos dispêndios de cada indivíduo. É o sistema comunista a que a própria teoria soviética admite concessões: as empresas distribuem os salários e cedem os lucros ao Estado, quando não reinvestidos, além de que as demais rendas à disposição direta dos membros da coletividade são em grande parte absorvidas pelo impôsto.

Embora seja difícil traduzir-se a utilidade da despesa pública, em cifras, à vista do critério predominante da necessidade ou da oportunidade, a imodéstia das práticas políticas e administrativas do Estado, ou as tendências a que se expõe nos exemplos de malversação ou dissipação, como se retrata na experiência do Brasil, diagnostica os funestos efeitos da crescente absorção da renda nacional, com desestímulos à iniciativa privada e sacrifício de investimentos imperiosos ao sustento e desenvolvimento da economia além de malefícios visíveis à ordem social. A síntese histórica deste país, sobretudo a partir da Revolução de Trinta, espelha-se numa verticalização acentuada dos bens de fortuna social, a ponto de afrouxar-se ao extremo o plano de sustento horizontal do maior número de classes e de ameaçar dissolver-se a própria classe média, que representa o centro de equilíbrio da ordem. O plano social aderna, ameaçando a ordem ao soçobro.

Um país como o nosso, que precisa de ordem social para florescer sua economia e dar saúde às suas finanças, não deve imoderar no custeio do Estado a percentagem da cota que desfalca da renda nacional, sob pena de converter em males crônicos seus males agudos, ou de permanecer em estado de angústia secular. Este nosso país deve evitar o desestímulo à iniciativa privada, a abstenção à economia e a amputação ao capital, para que a Nação não se ponha em luta fatal contra o Estado. Se o Governo do Estado pretende converter-se numa gerência de empresa, mova a maquinaria ao rendimento, com economia de pessoal e redução de material desperdiçado; limite suas despesas gerais e aumente os lucros a serem distribuídos aos acionistas, que somos todos nós, para que se eleve a capacidade de trabalho e produção da comunidade, em termos de educação, cultura, técnica, saúde e bem-estar. Retirem-se da gerência os tapêtes, as cortinas e os candelabros de luxo, os adornos, os bronzes, os mármore, os quadros a óleo e os objetos de derivação, convertendo-se o material supérfluo no dinheiro que falta ao desenvolvimento e aos resultados da empresa. Ao Estado impõe-se ser mais sóbrio e menos buliçoso, ou mais econômico e menos político, ou mais previdente e menos temerário.

A importância da parafiscalidade e o desconchavo financeiro que determina têm movimentado a opinião de autoridades indiscutíveis, a partir de quando a expressão ingressou na terminologia do direito francês, dando ensejo aos reparos substantivados nas lições de LAFERRIÈRE, embora não se

deva considerá-la senão a varejo, à luz do referido direito, ao contrário do que ocorre no Brasil, onde ganha eminência de comércio jurídico por atacado, frente à sua posição invariável na congêrie de tôdas as entidades paraestatais. ALIOMAR BALEEIRO precisou êstes característicos da elaboração doutrinária do instituto:

- a) delegação do poder fiscal do Estado a um órgão oficial ou semi-oficial autônomo;
- b) destinação especial ou "afetação" dessas receitas aos fins específicos cometidos ao órgão oficial ou semi-oficial investido daquela delegação;
- c) exclusão dessas receitas delegadas do orçamento geral;
- d) conseqüentemente, subtração de tais receitas à fiscalização do Tribunal de Contas, ou órgão de contrôle da execução orçamentária. O citado autor ganha proeminência, no Brasil, em relação ao estudo dêste assunto, inclusive face ao parecer que ofereceu a projeto de BILAC PINTO (n.º 2.760, 1953) apresentado à Câmara dos Deputados.

São incontáveis os malefícios da ruptura causada pela parafiscalidade à unicidade e à universalidade do orçamento, bem como ao contrôle dos dinheiros públicos. Não se deve pretender tapar o sol com a peneira, tentando-se ocultar as razões políticas a jeito do arbítrio intervencionista do Estado, numa aparência de defesa do bem social e da ordem econômica. ALIOMAR BALEEIRO ilustrou o indício político da implantação do instituto, à luz da história fascista, aduzindo corresponder a um eclipse das instituições democráticas entre as duas guerras e durante a última delas. O lúcido professor lembrou que o seguro social, organizado em proporções gigantescas pela União e pelos Estados federados, nos Estados Unidos, é suportado pelo fisco ordinário, isto é, pelo *payroll-tax*, cuja arrecadação se faz à base da fôlha de pagamento dos assalariados, e que, na França, após o restabelecimento e consolidação das instituições democráticas, o parlamento vem reagindo contra a parafiscalidade, não só determinando que sobrevivam apenas as contribuições parafiscais criadas ou mantidas em lei, mas ainda submetendo ao contrôle do Tribunal de Contas as entidades autônomas beneficiadas com essas receitas. A França foi além, admitindo que o contrôle jurisdicional se exerça sobre as próprias entidades privadas, subvencionadas pelo Estado.

O conhecimento da história relativa aos entes paraestatais, ou às próprias corporações do direito fascista, em represália aos sindicatos da linha *soreliana*, faz certo existir correlação entre o ânimo que se moveu à criação de tais entidades de direito público e o escopo que teria determinado, em fronteira oposta à democracia, a instituição da parafiscalidade. Não será preciso ir ao velho direito subvertido, bastando apalpar o corpo do intruso, conhecer o cálculo que injeta no sustento de suas vértebras e a alquimia das falsas vitaminas políticas. É irrecusável que o princípio constitucional da unicidade orçamentária exclui a hipótese de cobranças fiscais paraorçamentárias, sujeitas a processo executivo, ademais, e, em muitos casos, sem participação do poder legislativo. Em relação a êste ponto, a lição de BIELSA convence os céticos, eis que, taxa ou impôsto, tôda arrecadação coativa deverá estar sujeita ao voto do parlamento, sendo inexplicável a exclusão ao orçamento da própria

contribuição devida pela União, na forma do art. 157 número XVI, inscrita em nossa *lei matriz* e destinada à providência dos trabalhadores.

E' manifesto o demérito jurídico da ruptura do princípio da unidade orçamentária, que também influencia a política da *horizontalidade* da riqueza, estendida em benefício de todos para assegurar ao Estado equilíbrio no plano em que assenta a ordem social. A multiplicidade dos poderes tributantes desarvora a economia dos contribuintes e gera estado de angústia. Aquela multidão de rendas a que BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS se referia ainda é mais comprometida pela parafiscalidade, frente à volumosa dispersão de impostos e taxas, sem que se possam identificar razões públicas, sociais ou econômicas, na implantação de muitos tributos. Os tributos deveriam compor uma cadeia de aros, repetida três vêzes, apenas, à feição de um círculo fechado nos domínios da União, dos Estados e dos Municípios, embora permitindo-se delegação à sua cobrança; ademais, deveriam corresponder a uma terminologia inconfundível. Mesmo à vista dos arestos dos tribunais, ainda não se pacificou o conceito relativo a muitos impostos, tidos como taxas ou vice-versa.

A Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, considera entidade autárquica não só o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica e custeado mediante orçamento próprio, independentemente do orçamento geral, como também "toda pessoa jurídica especialmente instituída, por lei, para execução de serviços de interesse público ou *social*, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro" (art. 139).

A lei amplia a área do reconhecimento, embora incidindo naquela reserva admitida por FRANCISCO CAMPOS, ao caracterizar os interesses públicos autênticos, porque não devem ser considerados como públicos aqueles serviços que são tão só *sociais*, a menos que se caracterize incorreção terminológica, para entender-se, acertadamente, que os serviços sociais a que se refere a lei são aqueles serviços assistenciais, ou de previdência, hoje classificados no plano das atividades do Estado. Nossa Constituição não parece admitir outros serviços públicos descentralizados, além dos que são autárquicos, senão os teria especificado na letra do inciso II do seu art. 77, ao fixar a competência do Tribunal de Contas. Dentro da órbita privativa em que se exercem as atividades do Estado, atividades de natureza pública, não parece haver cabimento para a inclusão de outros serviços senão aqueles que lhe são próprios, diretamente, embora delegados a entes autárquicos e, por isso mesmo, descentralizados. Além dos serviços autárquicos, a Constituição se refere aos que são realizados por sociedades de economia mista.

Mas os serviços a cargo das sociedades de economia mista recebem a participação do Estado, que se acompanha de representantes dos interesses privados; não são serviços públicos. Podem ser controlados pelo Estado, mas não pertencem a êste; pertencem às sociedades mistas, que não são só do Estado e que, por não serem só do Estado, não podem ser por êste dominadas em caráter exclusivo, como acontece em relação aos serviços autárquicos. É oportuno registrar, por isso, o exagêro da regra prescrita no art. 141 § 38 da Nossa Constituição, no pertinente às aludidas sociedades de economia mista, ao atribuir parte legítima a qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos

Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das *sociedades de economia mista*; o dispositivo constitucional omitiu o Distrito Federal, inadvertidamente.

Não há outros entes públicos reconhecidos pela Constituição, além da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e os entes autárquicos. Compreende-se o enquadramento das sociedades de economia mista, para os fins indicados na letra do art. 141 § 38, quando tais sociedades são organizadas com a participação majoritária da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou dos entes autárquicos, na formação dos respectivos capitais sociais. Então, a representação do interesse público prepondera e comanda o interesse privado. Se assim é, legitimamente, não se justifica que o art. 77 da Constituição tenha excluído da competência do Tribunal de Contas o julgamento das contas dos administradores das sociedades de economia mista em que o Estado seja majoritário. Se a exclusão foi determinada em virtude de serem tais contas apreciadas pelos acionistas diretamente interessados no êxito da empresa, conforme a legislação oferecida pelo direito privado, deveria prevalecer o entendimento desfavorável a que se reconheça parte legítima a qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidades de atos lesivos do patrimônio de uma sociedade de economia mista. Mas esta última alternativa não parece exprimir solução que atenda à relevância do interesse público direto.

A competência do Tribunal de Contas deve ser em relação aos dinheiros e demais bens do Estado, aplicando-se onde quer que estejam tais dinheiros ou bens, por mínimos que sejam. É neste sentido a tendência do controle indicado pela legislação comparada de maior categoria. Na França, como adiante ilustrarei, o controle se opera em relação às próprias entidades de direito privado, porventura subvencionadas pelo Estado. A toda entidade que recebe e aplica dinheiro do Tesouro Público, em benefício próprio ou de outrem, impõe-se sujeitar esse dinheiro ao controle do Estado; mesmo que o recebimento não seja representado por dinheiro, fazendo-se em bens ou serviços do patrimônio do Estado. A este respeito, as insuficiências da legislação e da prática em vigor neste nosso país são de exibição constante. Quero entender que nada explica ao rigor da administração financeira e do controle a dispersão do serviço público em tantas formas de vida bastarda. O mal resulta do intervencionismo infrene do Estado, que não se respeita a si mesmo. As já referidas indicações propostas à Câmara dos Deputados por BILAC PINTO (Projeto n.º 2760 de 1953) e o parecer de ALIOMAR BALEEIRO, a respeito, exprimem a tendência mais tranqüilizadora.

A matéria de que trato não tem escapado às considerações dos administrativistas brasileiros, embora ainda muito recuado o ângulo do controle financeiro das entidades a que se refere. Ainda não o alcançam as frcuxas e contraditórias disposições da legislação em vigor. CAIO TÁCITO já notou que o pragmatismo da lei transcende aos ementários e ultrapassa os modelos de classificação, eis que prosperam as entidades de direito público dotadas de personalidade própria ou se atribuem a pessoas jurídicas de direito privado, de composição original, encargos de comércio ou indústria que pertencem à exploração do poder público. O citado administrativista também reparou que as autarquias brasileiras estão sofrendo pernicioso processo de asseme-

lhação aos órgãos de administração direta, em detrimento da flexibilidade de ação e da autonomia funcional que lhes são essenciais, apontando as sociedades de economia mista, as empresas de administração federal e as fundações públicas como formas aditivas de gestão dos serviços públicos em em nosso meio, em todos os níveis de Governo.

Não só a diversidade orgânica e a imprecisão terminológica constituem motivos de perplexidade, mas também as contradições e as versatilidades do legislador desatento à ordem do direito público e ocupado na cócega das ambições que dão corpo à expressão dos interesses eleitorais. CAIO TÁCITO alentou o pasmo com uma invocação a letras do atual estatuto dos funcionários civis da União, em cujo artigo 121 número III se alude a “autarquia, sociedade de economia mista ou *estabelecimento de serviço público*” e em cujo art. 80 número V se admite a “instituição de caráter privado que tiver sido transformada em *estabelecimento de serviço público*”. O legislador omitiu o sentido da expressão, que “é novidade em nossa terminologia jurídica”. O legislador não há de ter pretendido importar contrabando arrancado à matéria-prima do direito administrativo francês, ou incorporar à flora deste nosso país uma planta alienígena que só medraria na estufa do alfofre, tanto mais que não se descaracterizam os princípios de uma Constituição em cujo texto, como aludi acima, só se admite, além do serviço público centralizado, o serviço público autárquico, ou descentralizado.

## II — IMPERATIVOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

O direito administrativo brasileiro está longe de ensejar difusão à luz que aclara a fisionomia de tantos entes públicos de natureza diversificada, não dispondo a organização do Estado de um poder como o Conselho de Estado da França, por exemplo, cuja jurisprudência pretoriana firma caminhos que constituem verdadeiras auto-rodovias. A favor do nosso direito administrativo, além de uma jurisprudência burocrática meramente consultiva e sem valor decisório, dado sujeitar-se à revisão do poder judiciário, só floresce o teor doutrinário das livres apreciações dos nossos juristas, muitos dos quais de espírito embebido nas velhas fontes romanas do direito privado. Se na França lembrada ainda é quase impossível conceder-se, hoje, uma definição rigorosa ao estabelecimento público e caracterizar-se com precisão seu regime jurídico, como MARCEL WALINE reconheceu, que se dirá num país, como o nosso, em que, por força do art. 141 § 4.º da Constituição, toda matéria especificamente concentrada nos escassos armazéns de abastecimento do direito administrativo está sujeita ao crivo dos tribunais ecléticos, que, via de regra, assumem posição preponderantemente favorável às soluções civilistas!

Ainda quando se tente assentar uma diretriz capaz de caracterizar as linhas próprias que conduzam o direito administrativo a destino autônomo, todo esforço de construção de sua ordem jurídica se sujeita a uma dissecação judicial desfiguradora, que só lhe deixa vivos aqueles traços inerentes à fisionomia do direito privado. Se nossa jurisprudência administrativa não tem valor operante e se o comércio jurídico dos doutrinadores especializados não capitaliza lucro, nem se dispõem os arestos dos tribunais ecléticos ao incentivo de uma declaração de reconhecimento da independência do novo direito,

mais penoso é verificar-se que o elenco da legislação se veste com um poder de cromatização infensa à caracterização do corpo novo. Em clima assim contraditório, o direito administrativo custará a prosperar e a robustecer-se, contando com tantas incompreensões adversas, senão mesmo agressivas. Sujeta-se a crises, longe dos arsenais em que municionaria sua defesa física e longe dos laboratórios que produzem o cálcio necessário à preservação do seu crescimento sadio.

Como na Bélgica de até tão pouco tempo, nosso direito administrativo ainda é, quase todo, exclusivamente empírico e descritivo. Não contamos com a elaboração doutrinária de uma jurisprudência como a que o Conselho de Estado é capaz de cristalizar, neste país em que são faltosos os elementos de jurisdição administrativa, só verificada nas marcas discretas de algumas decisões menos rotineiras do Tribunal de Contas. A própria jurisprudência fixada pelos atos do poder administrativo, com alguma força de ilustração, é de conhecimento privativo de alguns poucos letrados que acompanham as publicações transcritas nas revistas já existentes de direito especializado. É possível aplicar-se ao nosso caso o juízo fixado por BUTTGENBACH, a respeito da Bélgica de há dez anos atrás: os próprios programas de doutorado em direito inspiram-se nas concepções liberais de um tempo superado, dominando o direito privado na formação essencial dos juristas; o direito público e administrativo, como o direito financeiro, ainda são tidos com uma importância algo secundária.

Ac considerar aquêlé assunto abordado por CAIO TÁCITO, não há quem deixe de reconhecer, ante a imprecisão das linhas do nosso direito administrativo, que a classificação da natureza jurídica dos variados entes públicos descentralizados, ora existentes neste nosso país, constitui tarefa que não se última sem temor de erros. A morfologia das pessoas públicas incrustadas à sombra do Estado, ou travestidas no domínio das atividades privadas, floresce por tal forma que esconde a visão do horizonte exposto na Constituição e destinada a encaminhar os movimentos que devem ser conjugados na salvaguarda dos princípios a que se submetem a preparação do orçamento público e o controle de sua execução, sobretudo o controle legislativo. Nossa situação, a êste respeito, é parecida com aquela outra que, há mais de um decênio, SCHUMAN inventariou em seu país. A variedade de tais entes alcança os domínios da ordem social, artística, científica, financeira, econômica e até mesmo desportiva, abrangendo os mais íntimos setores da produção da riqueza — o trabalho, a terra e o capital — ou as etapas em que evolui aquela produção, para compreender o consumo, depois de adjudicar as jurisdições de permeio, ou a circulação e a distribuição. O Estado vive todo um tratado de economia pública.

A cada atividade corresponde um organismo e a cada organismo um estatuto. A soma dos estatutos, à luz da administração do Estado, constitui mostruário de mosaicos, no conjunto de cujos desenhos se perde a visão dos classificadores. Fácil é situar-se, ante a timidez do nosso direito administrativo, o elenco das contradições práticas do nosso direito financeiro, das alternativas dos procedimentos orçamentários e dos anacronismos do nosso sistema de contabilidade. Torna-se dúbica e frouxa a aplicação de todo pro-

cesso de execução do controle a que devem estar sujeitos os dinheiros públicos. Faz-se inoperante o mais categorizado pronunciamento de controle, que é, exatamente, o pronunciamento editado pelo poder legislativo. Tanto quanto na França, conforme o dizer de JACOMET, a proliferação daqueles entes públicos toma o aspecto de uma vegetação exuberante, que projeta em todos os sentidos seus rebentos vigorosos. Atrás de suas jovens folhagens, dissimulam-se as formas sutis de intervenção do Estado. O Estado conserva as raízes e sustenta-se em pé, com uma expressão de tronco. Mas os galhos, as ramificações e as folhas de árvore afrouxam-se e difundem-se tão longe que, à distância, o cenário que apresenta não alteia a projeção de uma árvore, antes parece envolver a imagem de uma floresta.

O inventário de SCHUMAN já indicava que o fenômeno francês da descentralização importou mais de oitenta órgãos administrativos, quarenta e cinco sociedades de economia mista, uma centena de estabelecimentos autônomos de caráter industrial e comercial, além dos numerosos estabelecimentos públicos que, na França, correspondem às autarquias existentes no Brasil; no total, mais de trinta tipos diversificados. Ante a indicada e difusa variação, tornam-se difíceis uma classificação orgânica e jurídica das diversas formas de descentralização por serviço e a construção dos princípios que devem reger o estatuto de tais entes, subordinados a autonomia e limitações, bem como a tutela ou controle. Se repontam dificuldades ásperas à solução jurídica desse problema cujos termos se movimentam num crescendo imprevisível, maiores são os empecilhos que instituem à disciplina orçamentária, dada a força da contrapartida corporificada na robustez da parafiscalidade invasora: subvenções, taxas assimiláveis a impostos, liberalidades pecuniárias, empréstimos compulsórios, vendas de produtos, lucros distraídos, capitalizações à margem do ativo do Estado, inclusive à custa de ágios, em suma, uma congerie de receitas instituídas à revelia do parlamento e cujo destino escapa ao conhecimento do controle legislativo. Como disse JACOMET, "ces organismes autonomes échappent aux règles du contrôle parlementaire exercé sur le budget et aux règles de la comptabilité publique".

Forçoso é reconhecer, sobretudo à vista dos entes de caráter industrial e comercial, que o Estado não está apto a sustentar, com apoio em suas linhas tradicionais, uma organização preparada para o desempenho das funções por eles exercidas; os modos tradicionais de controle do Estado não se adaptam à natureza das atividades dessas empresas. O citado JACOMET considerou que "beaucoup plus que la régularité des opérations, il s'agit ici, en effet, de juger des résultats; un tel contrôle ne peut se fonder que sur une appréciation de l'organisation des entreprises et une analyse serrée des éléments des prix de revient". Em verdade, aqueles entes de caráter comercial e industrial, já numerosos no Brasil, exigem formação e conhecimentos que só poderão ser adquiridos na prática dos negócios. À falta de um controle apropriado, que nossa legislação financeira está longe de insinuar, torna-se impossível medir as incidências reais da gestão das referidas empresas do Estado sobre a fortuna pública. As responsabilidades dos dirigentes não são claramente definidas, nem tampouco as sanções porventura cabíveis. Ao aludir a essa verdade, o citado autor aduziu que "au surplus, aucun lien ne relie les comptes de ces entreprises publiques à la comptabilité général de l'Etat".

Como êsses, são copiosos os demais entes públicos que, no Brasil, escapam às mais sumárias indicações do orçamento, sem que o legislador se lembre de antepor corretivos eficazes, em benefício do próprio contróle legislativo. Com a imaginação solta no rol das entidades públicas descentralizadas, resumo as observações gerais do depoimento de SCHUMAN, prestado ao seu país: "Ces établissements n'ont de relations avec le budget que par les subventions qu'ils en reçoivent, ou, hypothese plus rare, les bénéfices qu'ils leur versent. . . Une étude de la situation des finances publiques qui se bornerait au seul examen des budgets de l'Etat, ainsi que du compte de trésorerie, serait ainsi fort incomplete". Curioso é ver, no particular da própria apresentação da proposta do nosso orçamento, que o poder administrativo nunca se lembra de sugerir ao parlamento providências de contróle dos dinheiros públicos, embora disponha de um órgão departamental mais do que nenhum outro cisco no esmêro da crítica e dos alvitres que aparentam dar estilo de vida estruturada à organização das atividades do Estado.

O vigente estado de coisas alenta a anarquia, não se ensaiando ao menos a minuta de uma lei orgânica necessária à fixação dos princípios fundamentais da estrutura dos referidos entes, sobretudo os de caráter industrial e comercial, e à definição de suas relações com a autoridade central, inclusive mediante instituição das responsabilidades dos dirigentes e das sanções em que podem incorrer, unificando-se, na medida possível, as formas em que se devem traduzir os resultados de gestão e o contróle geral. É temerário esperar-se o retórno inadmissível ao liberalismo, ante as marcas avassaladoras do intervencionismo ou do dirigismo econômico do Estado. O Estado acha-se mesmo impellido, por uma força invisível, a libertar-se das regras da contabilidade pública e já constituiria ânimo satisfatório conduzir-se à formulação de normas que se destinassem a reger os serviços públicos descentralizados, máxime os que têm caráter industrial ou comercial, ou que dispõem de poderes de gestão fundados sôbre a apreciação do custo líquido de suas atividades ou dos bens a cuja produção se dedicam. Não estamos longe de uma ordem implantada na vizinhança de um Estado estendido entre tentáculos ou de uma época em que, como disse MASOIN, "le liberalisme, par réaction contre l'absolutisme qui remettait au Prince la direction de toutes les activités nationales, a substitué la liberté de l'homme à l'omnipotence de l'Etat".

Pretende-se que o intervencionismo se contenta em reprimir os abusos do individualismo e corrigir suas insuficiências e que o dirigismo ambiciona responder a aspirações mais profundas, assenhoreando-se o Estado do exercício de crescentes funções econômicas, como árbitro do destino da própria sociedade, com um poder por tal forma onímodo que se dispõe a agir sôbre as conjunturas e a modificar as estruturas, influenciando a própria reforma das instituições. MARSHALL escreveu que o velho sonho do doutor FAUSTO lhe absorve o corpo. Na avalanche com que desce a montanha, o Estado ainda não dispõe de tempo para deter-se no colorido das paisagens nem no estilo das molduras. Seu ânimo desenfreia-se no alargamento, sem alma que governe o cuidado dos encaixes. Atento a essa metamorfose, que de tão instantânea se converte numa transfiguração, ocorre aquilo que JACOMET disse ser uma espontânea procriação de pessoas públicas, que aparecem à maneira misteriosa dos criptógamos, julgando de boa prudência limitar-se

o arbítrio da eclosão. Para evitar a proliferação desses serviços autônomos, "le meilleur moyen me paraît devoir être d'industrialiser la conception et la présentation du budget ainsi que les règles de la comptabilité publique, tout au moins en ce qui touche l'exercice du pouvoir économique de l'État".

Nesse clima em que se aspira um ar carregado daquele espírito de *welfare state* a que aludem os ingleses, opera-se mais do que uma imposição de paternidade, ou o transbordamento de um pátrio poder político, porque suas influências avassaladoras estiolam o sentimento dos súditos e lhes dissolvem os estímulos criadores de iniciativas. Sem embargo, à medida que a locomotiva se põe em marcha acelerada, atrelando no comboio tôda sorte de tênderes mobilizáveis, é como se uma escavadora revólvesse a terra, ou como se uma composição de bandeirantes em fúria imaginasse penetrar o âmago das rochas, numa cruzada de garimpeiros em deserto de pedras preciosas. A ordem jurídica exposta aos traumatismos deve recobrar-se, para escudar no trabalho dos seus urbanistas a presença individual de cada um de nós, com um número de garantias que salvaguardem o direito de caminho, pondo em ordem o cenário que veste as relações entre os indivíduos e o Estado. As tentativas que têm sido ensaiadas a respeito constituem empreitada meritória dos cultores de direito público. MASOIN escreveu que a ordem intervencionista "oblige les finances publiques à opposer leurs propres déséquilibres aux déséquilibres de l'économie privée", embora admitindo, com um otimismo que os resultados não explicam, visar essa ordem a "atténuer par compensation l'ampleur de l'essor et de la dépression".

Ante a enumeração das instituições paraestatais, no Brasil como em tantos outros países, já se torna imperativo jurídico a construção de uma ordem capaz de preservar-lhes disciplina de organização e funcionamento, em moldes que absorvam no menor número de padrões a ampla variedade com que se difundem na França, como aqui, conforme recordou JACOMET, "sous le convert d'une terminologie aussi abondante qu'imprécise, il existe une trentaine de types de services à caractère industriel ou commercial plus ou moins autonomes et possédant des statuts et des règlements différents; certaines de ces institutions, comme les industries électriques nationalisés ont, à l'image des anciennes provinces, leur propre chambre des comptes et aucun lieu ne relie les résultats d'une assez grand nombre de ces organismes à la comptabilité générale de l'Etat puisqu'ils échappent au contrôle de la Cour des Comptes". Ao mesmo passo que a função administrativa permanece ao extremo centralizada, a função econômica obedece a uma força de descentralização por serviço tendente a retalhar a autoridade, ou a diluir a soberania do Estado em um frágil domínio sobre os serviços públicos independentes. Se não tomar-se cuidado, amanhã poderão ser rivais.

Os cogumelos incrustaram-se, neste nosso país, em proporção idêntica, ou maior, no gordo humus nutrido dentro das covas abertas para recolhimento dos senhos fanados dos republicanos de 1891. Nosso parlamento, mesmo depois da experiência malograda em 1945, não se conduz ao desbaste, ou à neutralização das aderências, ao menos, que emprestam ao organismo do Estado uma feição adiposa, estranguladora dos seus vasos sanguíneos e animadora da apoplexia. Recomenda-se aos versados, ainda não comprometidos

pelo ceticismo, o esforço de construção aplicado pelos membros do Instituto Belga de Ciências Administrativas, em busca de um sistema orgânico das pessoas públicas paraestatais, tôdas elas enquadradas em uma das três seguintes categorias:

- a) administrações personalizadas;
- b) estabelecimentos públicos;
- c) associações de direito público.

Ouso supor que solução nenhuma prosperará, neste nosso país, sem que se atenda, como imperativo, à revisão de todo o Capítulo VI do Título I da nossa Constituição, nomeadamente o art. 73. Esse artigo não tem sido respeitado e, em verdade, não combina com as vigentes atividades econômicas e sociais do Estado, que chamou a si o desempenho não só de atividades econômicas da mais alta hierarquia como o exercício de uma função social cada vez mais envolvente. Ponham-se em confronto a percentagem que representava a participação da despesa do Estado no quantitativo da renda nacional, em 1930, quando se instaurou processo de que resultaram a condenação à morte e o sacrifício da Constituição de 1891, e a percentagem que hoje representa a referida participação, como prova conclusiva da ingerência do Estado na ordem econômica. Essa ingerência determina a variados serviços públicos um poder de gestão fundado no preço de custo das respectivas atividades, influenciando linhas adequadas e novas não só à apresentação, execução e controle do orçamento como à organização da nossa contabilidade pública. O equilíbrio orçamentário, hoje, só pode ser declamado à sombra de uma visão obsoleta.

Ante a realidade envolvente do poder do Estado, já constituiria meritória conquista dispor-se de um orçamento público por tal forma exato, no conjunto de suas contas de receita e despesa, que espelhasse a totalidade dos recursos e dos encargos públicos, inclusive aqueles que andam soltos à disposição dos entes descentralizados. O orçamento deve compreender tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado, mesmo as receitas e as despesas das pessoas públicas descentralizadas, embora sua feitura se oriente com opção, em muitas hipóteses, pelas estimativas líquidas, com base nos preços de custo dos serviços. Os princípios da anuidade, unicidade e universalidade, que são os clássicos, tendem à revisão. A classificação analítica das despesas não pode convir àqueles serviços cuja gestão deva ser mantida na base dos preços de custo. As regras da universalidade orçamentária e do orçamento bruto são incompatíveis com as funções de indústria e comércio do Estado. À indústria não interessa o conhecimento da repartição da despesa em categorias mais ou menos arbitrárias; interessa-lhe saber em que são aplicadas as riquezas confiadas à empresa, acompanhar as transformações operadas e certificar-se de que o valor das riquezas transformadas é superior ou inferior ao valor da sua expressão primária.

As atividades públicas cada vez mais se desgarram do umbigo do Estado e aneaçam partir o próprio controle político do poder. O descomedimento da descentralização reduz a eficácia do comando superior e tende a diluir o poder da própria autoridade central. Daí considerar-se que não se deve conferir a um serviço público uma personalidade jurídica distinta do Estado

senão em caso de absoluta necessidade, abstraindo-se tôda razão fundada no interêsse de facilitar-se a execução do serviço. Quanto mais investir o Estado a favor dessa ordem em que êle próprio se despersonaliza, mais acentuado o imperativo do reforçamento do contrôle. Se a descentralização corresponde à precisão de um reclamo inevitável, nesse ou naquele caso, a ponto de impor o interêsse do Estado uma gama de tipos cada vez mais variáveis, na apresentação dos novos modelos de entes descentralizados, o problema do contrôle deve ser entretido com espírito de decisão, por meio de uma lei orgânica nos moldes mais seguros, mesmo que se tenha de optar, em muitas hipóteses, por um regime de gestão baseado na análise dos preços de custo, ante as atividades de indústria e comércio a que o referido Estado se vem intensamente dedicando.

Aquêles que confiam no retôrno do Estado aos quadros clássicos do liberalismo econômico esperarão em vão. Já constituiria bela conquista o êxito de uma cruzada que visasse ao estancamento das novas criações de entes paraestatais e ao encontro da instituição de uma disciplina orgânica a que se submetessem sèriamente os entes já criados. Aquêles que amadureceram o espírito no exame das realidades vigentes se pacificam no reconhecimento de que o melhor e o mais seguro é rever os dados tradicionais do orçamento, pelo menos no que tange aos objetivos econômicos do Estado. Tudo raz certo que, em vez de forçar-se a preservação do caráter individualista do orçamento, herdado do período liberal e ainda conservado em suas linhas fundamentais, será de melhor aviso convertê-lo em instrumento eficaz da função econômica e da economia coletiva. Será preciso adaptar o orçamento à concepção nova do desenvolvimento do Estado e às exigências da vida moderna; poder-se-ão, assim, reconciliar o direito orçamentário e a economia financeira.

A ordem que ainda se imprime na vida econômica e financeira não corresponde às atividades cada vez mais complexas e sentidas do Estado. Daí a vigente situação de descontrôle generalizado. As marcas negativas que êsse descontrôle apresenta não se refletem só na contabilidade, na administração e no parlamento; difundem-se na desordem da própria vida social e moral. Acentua-se a falta de um denominador comum que institua medidas ao senso político dos poderes públicos, ou ao senso moral da própria sociedade. Creio que as influências práticas do intervencionismo, a marchar sem trilhos e sem freios, ou sem programa e sem contrôle, estão sendo muito mais nocivas à vida do que se possa imaginar. Ninguém sabe, hoje, o destino do dia de amanhã. O indivíduo ignora a sorte que o dia seguinte lhe reserva e, como o indivíduo, a sociedade e as instituições contam imprevistos que se deflagram em seqüências, alterando as imagens do sentimento e da razão. As seqüências aumentam à medida que se deduzem os prazos a que se sujeitam os imprevistos crescentemente acumulados. Deflagram-se seus efeitos na fôrça dos impactos.

No Brasil, mais de noventa por cento dos dinheiros públicos não sofrem qualquer verificação efetiva por parte do Tribunal de Contas, quer em virtude do regime de pagamento das despesas relativas ao pessoal integrante dos serviços públicos centralizados, quer em virtude da revelia que se permite ao

desempenho das atividades financeiras dos entes públicos descentralizados, ou quer em decorrência da proliferação das rendas e dos fundos extra-orçamentários, inclusive relativos a *ágios*. Ao referir-me a êste assunto, particularizado na responsabilidade dos ordenadores, valho-me de observação já feita noutro escrito: Não há precisão nem sincronismo na legislação brasileira, além de haver contradições chocantes no critério de julgamento de crimes da mesma natureza, quer sejam praticados por ordenadores principais, quer por ordenadores secundários. Face aos princípios da nossa Constituição e da Lei n.º 1.079, chega-se à conclusão de que as dominantes da nossa legislação atual não reconhecem a existência simultânea de ordenadores principais e secundários. Os crimes porventura cometidos contra a lei orçamentária, ou contra a probidade na administração, ou contra a guarda e legal emprêgo dos dinheiros públicos, são todos de natureza que caracteriza a responsabilidade privativa daqueles titulares nomeados pela invocada Lei n.º 1.079; todos são ordenadores principais, excluindo-se outra classe de ordenadores.

A ação do nosso Tribunal de Contas não substantiva, por isso, proveitos práticos. Sua história vem de longe e poderia ter construído estaca inicial com os marcos da nossa própria Independência, declarada em 1822. Mas só fixou uma tendência de vida através da iniciativa adotada por MANOEL ALVES BRANCO, em 1840, consubstanciador de uma idéia anteriormente imaginada. A tendência concretizou-se graças a RUI BARBOSA, conforme Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, que visou à criação de um corpo de magistratura intermediária entre a administração e a legislatura, incumbindo-se de postar-se, como mediador independente, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa. Mediador armado de mão forte, para salvaguardar a autoridade daquele primeiro poder, com atribuições para obstar a perpetração das infrações orçamentárias. Não se pode proclamar, sensatamente, que haja florescido a idéia cristalizada no ato corporificador da vida do nosso Tribunal de Contas, embora seja justo guardar ao lado de ambos, ALVES BRANCO e RUI BARBOSA, os nomes dos que lhes precederam cronologicamente: os senadores JOSÉ INÁCIO BORGES e Visconde de Barbacena, autores do projeto apresentado ao Senado do Império em 23 de junho de 1826.

A crítica logo deflagrada contra a aprovação do posposto projeto culminou na objurgatória de Baependi: "Se o Tribunal de Revisão de Contas, que se pretende estabelecer, se convertesse em tribunal de fiscalização das despesas públicas, antes de serem feitas em tôdas e quaisquer repartições, poder-se-ia colhêr melhor proveito. Mas, sendo unicamente destinado ao exame de contas e documentos, exame que se faz no Tesouro, para nada servirá, salvo para a novidade do sistema e o aumento das despesas com os nêle empregados". TAVARES DE LYRA adjetivou o sábio juízo: "Tais palavras são ainda de atualidade e encerram uma grande lição; tribunais de contas sem exame prévio das despesas públicas não passam de uma superfetação dispendiosa". A ação discriminatória do poder executivo acoroçoou a reação dos homens responsáveis pelo destino da Monarquia, dentre os quais ABRANTES, ALVES BRANCO, PIMENTA BUENO, SILVEIRA MARTINS, OURO PRETO e JOÃO ALFREDO, todos dignos da Galeria de Sisson. A réplica da República foi tonificada pelo punho de RUI. A criação do Tribunal de Contas teria malogrado, por

falta de regulamentação do decreto primitivo, se logo não lhe desse alento a primeira Constituição republicana, conforme o princípio do art. 89.

BALEIRO admite que o Tribunal de Contas possui, no Brasil, uma função *essencialmente* política, embora como instrumento técnico do parlamento. Ouso supor, todavia, não haver sido êsse o objetivo da sua criação, ou de sua manutenção, a despeito das conjunturas da nossa política lhe desfigurarem, pela forma de sua constituição e pelo destino de suas decisões, a razão principal e técnica de sua presença no mecanismo institucional das atividades do Estado. Ao contrário, o Tribunal de Contas não se deveria deixar influenciar senão pelos vínculos de direito e contabilidade inerentes às suas atribuições, com base em cujos pressupostos armaria aquêles pronunciamentos que instruem o livre exame do parlamento. Por isso é que deveria constituir-se tão só de técnicos em direito, em economia, em finanças, em contabilidade e em administração. A autoridade que os tribunais de contas podem criar no seio da opinião, como agora acontece na França, por exemplo, resulta do sentimento de isenção e do espírito de acuidade que saiba aplicar no preparo dos atos e cujos desempenho o chamam a Constituição e as leis. Acentua-se, de mais a mais, a tendência com que se move ao desembrulho, para repartir sua influência à margem das atividades paraestatais, por meio de delegações, juntas ou revisores.

Se assim não operar, nosso Tribunal de Contas perderá o autodomínio da esfera jurisdicional que lhe é própria e atuará sem serventia, como um gânglio, ou um quisto, a que se reduzirá sua função viva. Uma vez que a presença do Estado se desdobra através das múltiplas atividades de que se assenhoreia, o Tribunal de Contas deve segui-las, para que possa atuar. No caso de permanecer parado, sua ausência distanciar-se-á cada vez mais do campo em que exprime a razão de ser reconhecida pela Constituição, a tal ponto que à sua falta se habituarão aquelas atividades, justificando-se o enterramento do seu corpo. Já que se torna inviável fazer com que os entes paraestatais, cada vez mais próximos de uma periferia em que se construiu o cemitério dos direitos individuais, recuem ao centro e se voltem para o Tribunal de Contas, os interesses maiores do contrôle dos dinheiros públicos exigem do mesmo Tribunal que se ponha em movimento, articulando suas unidades em sucessivas operações de cobertura, ainda que tenha de adequar sua organização à prática dessas incursões.

Ao situar-me à vista dos sistemas de contrôle da Inglaterra e dos Estados Unidos, êste último considerado por ALIOMAR BALEIRO uma distorção do primeiro, ouso admitir que, em dia não muito remoto, os legisladores reconhecerão que a vigente estrutura do colegiado incumbido do contrôle jurisdicional não satisfaz, como se deseja, àqueles interesses maiores. A prova das insuficiências vem sendo evidenciada, na França, através dos reiterados e distintos atos constitucionais e legislativos de alento à Côte de Contas, quer no exercício de atividades supletivas referentes à plenitude do contrôle administrativo, quer no desempenho do contrôle jurisdicional dos entes paraestatais e quer, ainda, no descargo de tôda outra incumbência que o parlamento lhe determinar, como assento em expresso princípio constitucional. O lastro das sucessivas marcas novas de competência parece concentrar a

etapa conclusiva em tipo distinto de contrôle, a substituir o vigente contrôle jurisdicional, talvez mais próximo do figurino inglês ou americano. No meu livro "Aplicação do Direito Financeiro" admiti a criação, no Brasil, de uma Corregedoria Financeira da República, organizada com bases de eficiência técnica, em função das variadíssimas atividades específicas do Estado. Uma Corregedoria desse porte, com poderes marcantes, a agir em consonância com um intensivo contrôle do parlamento, por meio de uma Comissão de Contas, talvez constituísse válvula de segurança necessária à prática da democracia, mantido o Tribunal de Contas, em grau de revisão.

Por uma forma ou por outra, o sistema de freios e contrapesos prescrito em nossa Constituição reclama que o contrôle jurisdicional opere sobre todos os dinheiros públicos, dado que o Tribunal de Contas constitui, como disse ALIOMAR BALEIRO, *instrumento técnico do parlamento*. Mas a evidência faz certo que lhe tem faltado eminência dominadora, no funcionamento da nossa democracia. A rigor, o contrôle constitucional legítimo é o do parlamento; quando este falha, e é o caso brasileiro, os abalos da vida democrática se acentuam. O Tribunal de Contas deve desempenhar uma constante ação de refôrço do contrôle legislativo, abastecendo sua vitalidade, embora a prática brasileira demonstre que o parlamento nunca esteve interessado em torná-lo apto, em benefício do contrôle considerado. Equiparável a este último, só o contrôle da constitucionalidade das leis e o da validade dos atos administrativos, atribuídos ao poder judiciário.

O *eiro-fio* que arma o sistema de freios e contrapesos é trabalhado pela vocação harmônica e independente dos três poderes do Estado, sem que se estabeleça a supremacia de nenhum; muito menos do Tribunal de Contas, mero órgão auxiliar do poder legislativo. Como disse OROZIMBO NONATO, inexistem poderes prevaletentes, fora das raiais das competências específicas; o equilíbrio constitucional impõe aos poderes alta cultura política e um lastro considerável de aquisições e experiências preciosas, para não determinar rupturas que podem conduzir a democracia a sorvedouros mortais. O senso que se extrai da enunciada advertência deveria iluminar os responsáveis pelo destino do nosso patrimônio político, ora tão comprometido pelas ameaças de romper-se aquêl equilíbrio constitucional, muito mais por culpa do parlamento, deve ser dito, porque o parlamento se retrai ao exercício da sua competência específica, para encher o tempo na crítica à maneira com que os outros poderes se desincumbem dos deveres privativos. Em vez de definir um corpo de legislação escoimada dos vícios e ranços remanescentes de um tempo que se considera avêso à democracia, o parlamento permite a sobrevivência dessa legislação viciada e rançosa, cujos efeitos não de ser por força contraditórios, ao mesmo tempo que se desocupa do dever de contrôle das práticas mais comprometidas por essa mesma legislação subsistente.

A aderência do contrôle jurisdicional ao poder do parlamento não é marcada só por efeito da inclusão do Tribunal de Contas no capítulo aberto pela Constituição aos preceitos da competência do poder legislativo. Já em 1912, nos termos da Lei n.º 2.511, os relatórios anuais do Tribunal a respeito das contas de gestão financeira passaram a ser apresentados ao parlamento diretamente, não mais ao ministro da Fazenda. Não poderia haver outro

entendimento, embora muito se alimente a controvérsia sobre a precisão jurídica do citado Tribunal de Contas no concerto das atividades institucionais. Parece-me, assim, ante a evidência do próprio controle em causa, ser este externo e relativo aos atos do poder administrativo. A expressão *contrôle* guarda plenamente seu sentido etimológico, sendo a contração de duas palavras do idioma francês: *contre* e *rôle*. JACOMET recordou que "contrôler, qui, jusqu'à RONSART, s'écrivait *contreroller* c'est refaire de rôle pour vérifier si celui-ci est exact; le contrôle garde cette acception purement comptable". JULES NYST considerou-o sob forma ativa, quando destinado a prevenir os erros e as fraudes, e sob forma passiva, quando seu fim é a descoberta de falsificações e irregularidades.

REISER, depois de apreciar as funções prévias, concomitantes e subsequentes do controle, assinala a distinção entre controle e revisão: o controle é exercido no interior da empresa ou da repartição, em caráter permanente e extensivo; a revisão, de caráter repressivo, é medida aplicada por pessoas geralmente estranhas, operando-se ocasional ou periodicamente. Essa distinção não é rigorosamente ajustável, porém, salvo quanto ao controle contábil propriamente dito, embora o exame da legislação comparada, relativa ao controle jurisdicional, revele tendência de absorção ao considerar a prática revisora como integrante do importante controle, sobretudo em relação às incursões com que opera no domínio das atividades paraestatais. Realmente, o controle externo ocorre em relação ao conjunto das atividades financeiras do poder administrativo, sem prejuízo do controle administrativo, que é interno, quanto aos atos dos entes paraestatais, submetidos ao mesmo poder, a despeito de isentas de graduação hierárquica. O controle externo ocorre em relação ao conjunto das atividades financeiras do poder administrativo, este último responsável pelo controle interno daqueles entes paraestatais, mas sem dispensarem a revisão do controle jurisdicional, por isso mesmo que este incide sobre o conjunto das atividades financeiras do Estado.

Eis como parece explicar-se a simultaneidade das funções de controle e revisão do Tribunal de Contas, ao desincumbir-se da prestação constitucional de auxílio ao poder legislativo, para que este possa regular o domínio dos dinheiros públicos, em nome do povo e no desempenho de um dever soberano. Nos quadros orgânicos da nossa vida pública, segundo creio, aquele órgão exerce uma função apendicular do poder legislativo, destinada a fins restritos. Os dicionaristas dizem que o apêndice é o orelhete, a aurícula ou a orelha das folhas. Sem luxo de floreio literário, quero crer que o Estado é um tronco tanto mais frondoso quanto maior a força das raízes que o povo exprime; esgalha-se em três espaços independentes, que dão harmonia à exuberância da árvore. Num deles, o galho apendia-se num conjunto de folhas que sincronizam o mando de sua altivez, fazendo-se projetar e obedecer, armado de um guarda e sentinela a quem transmite ordens e de quem ouve as denúncias do descumprimento dessas ordens. Por meio desse artifício, minha imaginação põe-se a traduzir a expressão do quadro jurídico em que o Tribunal de Contas aparece pincelado.

A fiscalização constitucional da administração financeira em que se inclui a execução do orçamento, é atribuída ao parlamento, ou ao Congresso

Nacional. Considero o Tribunal de Contas filiado às atividades que o parlamento exerce, nesse sentido, com base no próprio processo histórico de sua formação, parecendo-me que a sua competência se vincula, como uma espécie de suplemento, àquela que o art. 22 da nossa *lei matriz* reconhece pertencer ao poder legislativo. O Tribunal de Contas não tem razão de ser, nos países em que não couber o parlamento, ou nos Estados em que não haja linha de organização democrática. Seria uma afetação, para distrair a suposta consciência do povo e quebrantar as prevenções dos que se mantêm em estado permanente de desconfiança a respeito da aplicação dos dinheiros públicos. De nada terá valido a êste país a presença do Tribunal de Contas, ao tempo em que o poder legislativo entrou em recesso forçado, senão como órgão de ilustração, num quadro em que não prevaleceu o regime de freios e contrapesos, mesmo em relação à cúpula do poder judiciário.

Reconheço, sem embargo, que o desembaraço dos seus encargos lhe enseja uma penetração bifurcada em vias subsidiárias: uma, em direção ao caminho próprio do poder judiciário; outra, aberta ao poder executivo. Ao passo que vai às pegadas do poder judiciário, em muitas hipóteses coercitivas, num movimento de subida, em outras faz com que o poder executivo se determine a descer ao encontro de sua própria trilha, num movimento de resguardo. O Tribunal de Contas não sobe por si ao poder judiciário, mas alenta ou força a ascensão daqueles que se envolvem em sua lida, ao passo que o poder executivo desce ao seu encontro, por identificar nêle um auxiliar do parlamento e por desejar permanecer em relação de harmonia com o parlamento que, por denúncia do mesmo Tribunal, extraída em flagrante do trato a que funcionalmente se dedica, pode ser atraído a dissídio resultante de ruptura daquele sistema de freios e contrapesos, em parte sensível do mecanismo, qual a que atende ao manejo dos dinheiros públicos, que só é regular quando serve a um poder em harmonia com outro. O Tribunal de Contas colabora, então, como instrumento da boa convivência financeira dos poderes.

A prestação de auxílio à fiscalização da *administração financeira do Estado*, ou da União, a cargo do poder legislativo, é o sentido lato do dever que incumbe ao Tribunal de Contas; a fiscalização da execução do orçamento é corolário da prática desse dever, ou sua tônica mais persistente. A distinção que se oferece à intimidade do contrôlo, em termos de administração financeira e tomadas de contas, traduz tão só um processo técnico de aplicação daquele subido dever, dado que as circunstâncias, os elementos e as responsabilidades se diversificam, mesmo em relação ao material de direito utilizado. Quando a responsabilidade direta do poder administrativo não está em jôgo, referindo-se êste a movimentos de que participem agentes da administração, exclusivamente, o Tribunal de Contas tem atribuição para ultimar os procedimentos que a legislação torna cabíveis, independentemente da revisão do poder legislativo, que não deve ser atraído ao exame secundário de atividades fora do plano em que sua competência constitucional se erige com uma hierarquia só equiparável à dos responsáveis pela direção dos dois outros poderes constitucionais. Um poder não se relaciona, diretamente, com os agentes de outro; é por isso que se compreende o permeio efetivado com a presença do Tribunal de Contas no mecanismo das atividades institucionais.

O Tribunal de Contas é uma agência de categoria singular, situada numa evidência a que não sobe nenhuma outra; daí os privilégios que lhe são reconhecidos e as prerrogativas que os seus membros possuem. Sua subordinação funcional é devida só ao poder legislativo, em relação àqueles atos categorizados de que participem diretamente os responsáveis pela direção do poder administrativo. A subordinação de que trato se apresenta em moldes vivos nos casos em que o poder administrativo não se conforma com seus pronunciamentos ou em que, por não autenticar a validade de um ato de administração financeira, formalizado por aquêle poder, a discordância resultante abre ensanचा a recurso necessário ao parlamento, que proferirá a palavra conclusiva.

É a hipótese do art. 77 § 1.º da Constituição, relativa à recusa de registro a contrato; a vigência dêste ficará suspensa até que se pronuncie o poder legislativo. Fora dessa hipótese, que determina o admitido recurso necessário, contam-se os momentos em que ocorre o imperativo dos recursos *ex officio*, conforme prescritos no art. 77 § 3.º da mesma Constituição. Considerando-se os casos que incidem nos §§ 1.º e 3.º do art. 77 da nossa *lei matriz*, torna-se patente a criação de um rito processual que marca a presença do Tribunal de Contas como instância inferior diretamente subordinada à instância soberana do parlamento. Por força de tais casos os vínculos são de uma inerência tal que a quebra dêles instituiria distorção decisivamente comprometedorá do mecanismo constitucional.

O regime constitucional em vigor molestar-se-ia, acaso o funcionamento do contrôle jurisdicional desatendesse às regras prescritas. Sendo certo que o previsto contrôle só se torna operante com sujeição a tais regras, segue-se que elas determinam sua garantia. Dado que essa garantia resulta do grau de dependência direta do Tribunal de Contas em relação ao poder legislativo, fixo meu entendimento no pressuposto de que é inarredável e visível sua permanência na área de atuação do poder legislativo, embora com uma serventia cujas marcas não se confundem com as que exprimem a soberania do parlamento. No esmêro dessa serventia, incumbe-se da preparação de parecer sôbre as contas que o presidente da República presta anualmente ao parlamento, devido a êste último (Constituição, art. 77 § 4.º), além de comunicar ao mesmo parlamento, nos prazos fixados, os créditos extraordinários porventura registrados dentro de cada exercício (Lei n.º 830, art. 61). Quanto ao recurso necessário indicado no art. 77 § 1.º da Constituição, a prática sugere entendimento sujeito a contôrno, face ao realismo de certas atividades administrativas mais expostas.

A Constituição não prescreve a obrigatoriedade do recurso, embora seja êste necessário em relação a contrato cujo registro tenha sido recusado, visto que a recusa do registro suspende sua vigência, que só adquirirá eficácia na hipótese do poder legislativo pronunciar-se em sentido oposto ao Tribunal de Contas. É de ver, porém, que o citado recurso nem sempre atende ao interesse público e pode até comprometer a disposição do poder administrativo, porventura inclinado a reconhecer a procedência legal do motivo que tenha determinado a denegação do registro. O art. 77 § 1.º não parece configurar a hipótese do recurso voluntário, embora seja admissível aplicar-se

em referência ao preceito uma técnica processual sem caráter compulsório. Admito que a remessa automática ao pronunciamento do poder legislativo de todo contrato cujo registro tenha sido recusado pelo Tribunal de Contas constitua regra de uma rigidez que às vezes perturba o sentido da oportunidade ou da conveniência inerente à discricção do poder administrativo, eliminando a margem de ação que lhe é reconhecida. A insegurança do princípio constitucional, a respeito, assim como a omissão da Lei n.º 830, não justificam a adoção da regra ortodoxa resultante da interpretação em voga.

Atento à norma constitucional e ao acerto do seu abrandamento, permiti-me sugerir as alternativas constantes do texto transcrito em seguida e incorporado ao meu anteprojeto relativo à administração financeira do Distrito Federal.

“Art. 64 .....

VI — a declaração de reconhecimento pelo adjudicatário de que à administração do Distrito Federal é facultado considerar o contrato insubsistente, para todos os efeitos jurídicos e sem ônus de espécie alguma, se lhe convier êste procedimento em decorrência da denegação do registro;

Art. 76 .....

§ 3.º O Prefeito terá trinta dias para aplicar a cláusula contratual prevista no art. 64, n.º VI, contados a partir da data do recebimento da comunicação de haver sido denegado o registro do termo de contrato, no caso de não haver pedido reconsideração do ato denegatório ao Tribunal de Contas, ou a partir da data do conhecimento da solução desfavorável do referido pedido.

§ 4.º O Prefeito dará imediato conhecimento ao Tribunal de Contas do ato que formalizar a dissolução dos efeitos da suspensão da execução do termo de contrato e a conseqüente declaração de sua insubsistência jurídica.

§ 5.º Decorrido o prazo indicado no § 3.º, e ressalvadas as hipóteses previstas neste artigo, o Tribunal de Contas submeterá sua decisão desfavorável ao pronunciamento da Câmara dos Vereadores, juntamente com os autos do processo que a tenha justificado.

§ 6.º A providência referida no parágrafo anterior poderá ser antecipada, mediante solicitação do Prefeito”.

Suponho que a lei deve deferir competência ao Tribunal de Contas, para apreciar todos os atos que influenciem as finanças públicas, sobretudo aqueles que constroem situações ou vantagens patrimoniais em benefício das pessoas privadas, inclusive as que exercem ou são chamadas a exercer cargos ou funções públicas. O Tribunal de Contas deve ser atraído à plenitude do controle jurisdicional dos bens e dos dinheiros públicos, através de interpostos agentes; controle executado sob sua responsabilidade e facilitado por aqueles processos que a vigente Constituição francesa admitiu: *sur place* e *par son-*

*dages*. O desarmado órgão deve ser depositário das cópias autenticadas de tôdas as contas que retratam a vida financeira da nação. Como disse JACOMET, "le contrôle de la Cour est de droit dès qu'il y a gestion de deniers publics, que ceux-ci ressortissent au patrimoine général ou à des patrimoines spéciaux de l'Etat; la personnification juridique d'un service public ne saurait être un obstacle au contrôle de la Cour".

Sugere-se a constituição de uma espécie de Tribunal volante cujos membros, sujeitos ao Tribunal de Contas, variassem de acôrdo com a natureza das emprêsas controladas. Tais membros seriam escolhidos entre administradores, técnicos especializados e outros titulares investidos em razão da competência adquirida na prática dos negócios. O indicado tribunal de tipo volante apreciaria se os administradores das emprêsas paraestatais incidiram em faltas que, na mesma circunstância, teriam conduzido à falência uma emprêsa privada, caso em que as sanções civis e penais previstas pela legislação seriam aplicáveis. O espírito da nossa legislação arma-se em sentido diametralmente oposto à sugerida maneira de constituição do contrôle, pois veda aos membros do Tribunal de Contas o exercício de qualquer outra atividade, imunizando-os contra o pragmatismo da vida para afeioá-los, tão só, no curso da própria militância, à leitura de processos e ao exame de contas, em que devem concentrar-se (Lei n.º 830, art. 6.º). A lei não lhes permite exercer qualquer profissão; ser comerciante, sócio, gerente ou diretor de emprêsa. É certo que uma disposição legislativa pode intervir, por força do realismo dos misteres públicos e da necessidade de imprimir-se eficácia ao contrôle, no sentido de operar-se êsse último com maior propriedade, em termos de conjunto que realcem o princípio natural: "la responsabilité à l'égard de l'intérêt public".

A sugestão apresentada impõe que os julgamentos dêsses tribunais de tipo volante sejam comunicados ao Tribunal de Contas com tôdas as peças integrantes, possibilitando-se aos interessados a interposição de recursos. Neste caso, a organização do referido órgão deveria prever a existência de uma câmara econômica, composta de membros altamente versados na espécie da atividade sujeita a contrôle. Seriam *experts* financeiros e homens de negócios, admitidos ao serviço público na qualidade de conselheiros eventuais. O sentido que se oferece à lembrada sugestão é dominado pelo princípio de que se torna imperativo, a todo preço, coibir que as emprêsas industriais e comerciais do Estado sejam o reino do mercado negro da irresponsabilidade. Corolário dêsse princípio é entender-se que se torna urgente exercer-se dentro da jurisdição do Tribunal de Contas o contrôle de tôdas as atividades financeiras do Estado, quer se trate da administração dos patrimônios especiais ou quer do patrimônio geral. O material coletado pelo Instituto Belga de Ciências Administrativas, na base dos estudos elaborados para a apresentação do projeto de organização e contrôle das atividades paraestatais, enfeixa dados mercedores de consultas, compreendendo o orçamento, os balanços e as contas, a gestão financeira e a tesouraria.

Quanto ao orçamento, ao balanço e às contas, as exigências legais seriam extensivas a todos os entes do Estado, mesmo os paraestatais, alternando os

padrões de acôrdo com a proeminência dos fins administrativos ou econômicos de tais entes, tendo-se em vista, em relação àqueles em que preponderarem as atividades econômicas, os preços de custo e os resultados reais. Admite-se que nenhuma exceção deve opor-se ao princípio da universalidade do orçamento, salvo em relação a êste ou àquele ente que não pode prever o volume de suas operações, mesmo aproximadamente, por vincular-se à evolução da conjuntura. Nesta hipótese, o orçamento reduzir-se-ia às exclusivas despesas de administração e aos créditos que as financiam, permitindo-se ao menos o contrôle preventivo dos seus gastos gerais. Em todos os casos, os responsáveis que dirigem as operações de receita e despesa, mesmo nas chamadas sociedades de economia mista (associações de direito público), sujeitar-se-iam ao contrôle do Tribunal de Contas. O material de que trato visa a preservar a incolumidade dos princípios da unicidade e da universalidade do orçamento público, sobretudo, tanto quanto possível, imprimindo regras rígidas ao contrôle dos bens e dos dinheiros. Em relação ao contrôle, de maior interêsse imediato, são muito persuasivas as suas indicações, quer seja contrôle de execução orçamentária, de contabilidade ou de produção.

O proposto contrôle jurisdicional do Tribunal de Contas é prescrito por meio de investigações a cargo de revisores, sem prejuízo do contrôle administrativo exercido pelos comissários do Governo. Os revisores seriam por êle diretamente designados; funcionariam *sur place*. Correspondem àqueles *delegados técnicos*, ou peritos-revisores, considerados no antigo projeto de reforma da legislação contábil dêste nosso país, conforme preconizados por MORAES JUNIOR e UBALDO LOBO e acolhidos pela comissão que o presidente CAFÉ FILHO instituiu, com idêntico objetivo de reforma, consoante projeto pelo último apresentado ao poder legislativo (Projeto n.º 650 de 1955). Já houve quem alvitrasse, também, a instituição de uma *auditoria contábil*, dentro do Tribunal de Contas, possibilitando-lhe meios técnicos mais seguros, rápidos, eficientes e econômicos. Adoto a presunção de que o caminho mais direto e eficaz abre-se à fundação da Corregedoria Financeira da República, embora o Tribunal de Contas possa funcionar como cúpula de sua organização, em grau de revisão do contrôle. Os revisores mantidos pelo contrôle jurisdicional operariam paralelamente aos agentes incumbidos do contrôle administrativo, imprimindo seriedade e precisão a êsse último. Exige-se que êles componham um corpo de *experts*, conhecedores não só de contabilidade como dos negócios econômicos, industriais, financeiros ou comerciais do ente jurisdicionalmente controlado. Os agentes do contrôle administrativo, sem essa supervisão autônoma, não podem emprestar garantia de insuspeição ao Tribunal de Contas, por estarem sujeitos à autoridade hierárquica do ministro de Estado.

A verdade é que, no momento, o contrôle não opera sequer em relação aos dinheiros parcialmente considerados no orçamento, só abrangendo parte irrelevante de dotações e rubricas. O orçamento público permanece alheio aos cabedais monetários do Estado, os mais importantes, manejados à revelia do poder legislativo e sem nenhuma ciência da parte esclarecida do povo. A Nação não dispõe de uma visão global, ao menos, dos dinheiros e dos bens

dispersos em mãos dos responsáveis e depositários que agem em nome dela. O próprio Tesouro Público ignora o montante e o destino daqueles cabedais. A crise moral que se denuncia encontra aí seu ponto de partida.

Não há exagêro na estimativa de que o contrôlo alcança menos de 5% dos importantes cabedais, bastando-me recordar o seguinte tópico do parecer apresentado pelo Tribunal de Contas ao Congresso Nacional, em 1951: "Verificar-se dos balanços que a despesa efetivamente paga foi de Cr\$ 21.963.820.182,40. Entretanto, apenas 13,34% dos pagamentos efetuados, ou sejam, Cr\$ 2.931.100.311,67, vieram ao Tribunal e Delegações para registro prévio ou posterior. Advirta-se que pelo orçamento não passa a maior porção dos dinheiros públicos. Atente-se em que, nas contas de 1951, as cifras do balanço financeiro alcançaram a ordem de grandeza de quase quarenta e nove milhões de cruzeiros, reduzindo a percentagem de 13,34% para 5,98%". Hoje, em 1958, as cifras apresentam expressão muito mais robusta; só pelo dedo se conhece o gigante. Mais da têrça parte da receita geral encontra-se afetada, sem contar-se a soma dos bilhões distraídos no poder dos entes paraestatais. O êrro está em pretender-se tratar do contrôlo dos dinheiros de um Estado que se ativa entre características de ente econômico, armado de podêres onímodos, como se permanecesse fiel ao perfil burocrático do tempo em que reconhecia à exclusiva iniciativa do capital e do trabalho associados nas emprêsas privadas o direito de incursionar nas atividades de produção da riqueza.

O Estado burocrático só em parte permaneceu fiel às suas origens, sendo impossível dar-se ao contrôlo de suas atividades de emprêsa, nas quais absorve muito mais do que sensatamente deve, o sistema que já se tornara inexequível ao tempo liberal de sua previdência econômica. Se os princípios orçamentários prescritos pela própria Constituição têm sido crônicamente violados, por isso mesmo, outra sorte não poderia esperar o contrôlo impotente. É irrecusável que se impõem revisão à linha dos citados princípios e nova estrutura à organização do contrôlo dos dinheiros públicos, a começar pelo texto de nossa obsoleta legislação contábil. Os estudos de JACOMET, MIRIMONDE, BUTTGENBACH e WIGNY, na França e na Bélgica, abrem luz ao caminho.

Através dos esforços a que é compelido, o Estado assume compromissos e alterna práticas que instituem uma irremovível interdependência entre a administração, a indústria e o banco, em moldes opostos àqueles a que se deveria submeter por fôrça dos preceitos da vigente legislação de contabilidade e contrôlo, por isso mesmo incompatível com a variedade, ductilidade e celeridade dos negócios públicos atuais. A jurisprudência pode solucionar direitos, mas não alcança a alma dos negócios que se produzem nos balcões do comércio ou nas usinas de produção industrial. Ao contrário, a jurisprudência que empresta ao contrôlo roteiro preponderantemente burocrático pode ser responsável pelo insucesso de muitos negócios públicos. Não há de ser pela projeção de um ato de igreja, ante um livro aberto no altar e um oficiante enroupado em seu ornamento eclesiástico, que se mede a intensidade da crença, ou que se prova o poder de comunicação dos crentes presentes ao

ato. Faz-se mister capacidade ao contrôlo, para sentir e compreender a origem, os meios e os fins dos misteres a que corresponde, com um poder de comunicação semelhante àquele com que o verdadeiro crente ausculta e vive sua fé, independentemente das fôlhas dos livros santos, dos ornamentos dos officiantes e dos chamados de sinos ou campainhas.

A descentralização funcional do contrôlo, para que êste possa ganhar expressão e eficiência, deve corresponder à descentralização dos serviços públicos, variando a composição humana dos seus elementos de execução de acôrdo com a natureza e os fins de cada serviço controlado, através da seleção de pessoal especificamente mais apto e subordinado a uma corregedoria financeira. A ruptura insanável do princípio da unicidade orçamentária impõe reestruturação ao contrôlo, que já não exprime prática em cujos resultados o bom senso esteja confiante, ao mesmo passo que se deve recompor o princípio em têrmos que se aproximem, pelo menos, da verdade do orçamento uno. A solução que me parece mais recomendável se aproxima daquela a cujo estudo BILAC PINTO se dedicou com tanto mérito. Falta-nos uma lei orgânica relativa aos entes paraestatais e um código de contabilidade que estabeleça os princípios gerais compatíveis com o desenvolvimento das atividades financeiras que lhes cumpre, permitindo a imposição de uma disciplina que se traduza na responsabilidade de gestão, em bases de análise dos preços de custo. Como advertiu JACOMET, "le meilleur et le plus sûr moyen consiste à reviser les donnés traditionnelles du budget, tout au moins en ce que touche les tâches économiques de l'Etat; au lieu de garder au budget le caractère individualiste dont il a hérité de la période liberal, et que dans ses grandes lines il conserve, il faut en faire l'instrument efficace de la fonction économique et de l'économie collective".

Em verdade, "il faut adapter le budget à la conception nouvelle du rôle de l'Etat et aux exigences de la vie moderne; c'est ainsi qu'on pourra réconcilier le droit budgétaire et l'économie financière". A revisão dos pontos cardiais do orçamento, em correspondência com as realidades econômicas do Estado, constituirá estaca de partida para a definição da ordem contábil e a estruturação da disciplina do contrôlo, que deve acentuar-se com rigor legislativo e jurisdicional. A evidência qualifica o platonismo do atual contrôlo legislativo e a esterilidade do contrôlo jurisdicional vigente, tão burocrático quanto o Estado inumado no século XIX. Os têrmos da certidão de óbito do velho Estado burocrático, em confronto com as letras da certidão de nascimento do desenvolto Estado econômico de hoje, abrem um ponto de bifurcação. Órgão auxiliar do poder legislativo, na fiscalização da administração financeira do Estado, nosso Tribunal de Contas poderia exercer, como a Côrte de Contas da França, face ao art. 18 da Constituição daquele país, aquelas atribuições inerentes aos inquéritos instaurados pela Câmara de Deputados do Brasil, destinados à apuração de desmandos financeiros; pelo menos, os procedimentos seriam pautados de modo insuspeito à consciência política do país.

Animo-me a admitir que nossa diretiva constitucional a respeito do controle dos dinheiros públicos, está em tempo de amadurecer através das seguintes linhas revisionistas:

a) eficácia do controle legislativo, por meio de maior vigor de ação direta da Comissão de Tomada de Contas da Câmara dos Deputados;

b) exercício operante do controle jurisdicional, por meio de uma Corregedoria Financeira da República, funcionalmente vinculada àquela Comissão de Tomada de Contas e ao Tribunal de Contas, este mantido na estrutura do mesmo controle como órgão de cúpula e revisão. Mas esta sugestão não será capaz de conciliar o entendimento dos doutos. Preciso conter-me na superfície em que demoram os raciocínios ecléticos.

### III — PERPLEXIDADES E PERSPECTIVAS

Os pressupostos indicados nos anteriores capítulos dêste escrito ilustram as causas do vigente estado de descrédito do mecanismo prescrito pela nossa legislação ao controle das atividades financeiras do Estado. A violação dos princípios constitucionais relativos à unicidade e à universalidade do orçamento público e a desassisada proliferação de entes e órgãos múltiplos, descarreados do comboio que conduz a administração direta do referido Estado, acanham o âmbito jurisdicional do controle a cargo do Tribunal de Contas. Os cabedais monetários que se movimentam fora do orçamento são de envergadura considerável, muito mais vigorosa do que a substância dos cabedais sujeitos à fiscalização orçamentária. É nenhuma a fiscalização efetiva do emprêgo das rendas públicas.

O corrente regime de distribuição, aplicado a vários dos créditos ainda não expulsos do orçamento, torna cada vez mais inoperante o controle da execução orçamentária. Os dinheiros públicos andam à solta, fora do encaicho do órgão de fiscalização do seu emprêgo e livres do próprio conhecimento de Tesouro. Quando correm o risco de serem vistos, logo se escondem em qualquer dos variados fundos abertos à margem da estrada, frustrando qualquer esforço de vigilância daquele controle desprovido de luz própria. Entre os albergues montados para a faina furtiva dos entes autárquicos, das fundações públicas, das sociedades de economia mista e dos órgãos autônomos, que drenam as rendas do Estado, e os fundos abertos à colheita dos impostos, ainda campeiam dentro do próprio orçamento os postigos por onde corre a seiva dos interesses privados, compreendidos nas subvenções previstas de engorda.

A seiva dos interesses privados engorda com as dotações destinadas à concessão de empréstimos a favor de terceiros e que visam a beneficiar o patrimônio de pessoas alheias à sorte do Estado. Uma porção da despesa pública tem sido aplicada na satisfação dos referidos interesses privados, conquanto os doutos conceituem essa mesma despesa de modo bastante explícito: "É a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte de autoridade ou agente público competente, *para execução de fim a cargo do Governo*". A despesa pública envolve fins de interesse público, regulados pela ciência

da administração. A dispersão dos quantitativos que a compõem, fora dos quadros próprios à vida do Estado, vulnera o princípio implicitamente contido no art. 141 §§ 1.º, 16 e 34, combinados, da nossa Constituição, relativo à destinação dos impostos a fins exclusivamente públicos.

Se o controle efetivo não incide sobre os cabedais monetários dos entes autárquicos nem sobre os fundos nutridos com os recursos do Tesouro, ainda menos sua vista alcança aquelas entidades de direito privado que vivem à sombra dos cofres públicos, muitas vezes à custa simultânea da União, dos Estados e dos Municípios. As autarquias pulverizam consideráveis receitas e os fundos instituídos em número cada vez maior encovam o rosto do orçamento público, já tão enrugado pela pressão dos quistos que empapam os referidos interesses privados. Aquêles princípios constitucionais da unicidade e universalidade do orçamento, bem como esse outro que corresponde à destinação dos impostos a fins exclusivamente públicos, são dia a dia vulnerados com a convivência direta do parlamento. Se os fatos provam a ausência do próprio controle da constitucionalidade das leis, ante os desconchavos vitoriosos da política, é evidente que o controle financeiro, sem poder de *imperium*, teria que ser ainda mais desmerecido.

O controle externo que atua nos entes autárquicos tem sido de índole preponderantemente administrativa, isto é, tem sido aplicado pela própria administração do Estado, diretamente, conforme o talante das autoridades. O controle jurisdicional do Tribunal de Contas só se manifesta depois do encerramento de cada exercício financeiro, quando só há oportunidade para exame perfunctório de documentários preparados pelos administradores controlados. Mas a fiscalização imposta pela Constituição à administração financeira do Estado, que compreende a dos entes deste descentralizados, não se resume no controle administrativo externo do poder executivo. Por competir ao Tribunal de Contas o julgamento das contas dos administradores das entidades autárquicas, conforme o art. 77 n.º II, da nossa *lei-matriz*, não se infere que lhe seja indevido acompanhar o curso de formação das mesmas contas, visando a preservar sua regularidade.

A congêrie dos entes públicos, que envolvem o Estado como se constituíssem satélites em torno de um astro, multiplica as cambiantes do porte jurídico das pessoas nela compreendidas com uma intensidade capaz de perturbar a vista dos próprios juizes incumbidos de identificá-las. Se o poder judiciário vacila no roteiro da sua jurisprudência, a ponto de não ser pacífico o entendimento dos seus arautos, ainda mais vacilante terá que ser o comando do controle financeiro, predestinado a lutar contra tôdas as luzes focalizadas no sentido oposto do caminho que lhe cumpre seguir. O controle terá que seguir perto, junto, no meio dessa congêrie, para não perder de vista nenhum dos entes que a compõem, ou para fixar e vigiar seus movimentos de cunho financeiro. O Estado habita em comum com êsses seus filhos maiores e é responsável pela ordem e manutenção da casa.

As rendas, as inversões e os gastos de um e outros influenciam acervo destinado a fim comum, embora as perdas que resultarem da administração da casa recaiam sobre nós. Nós temos o direito constitucional de fiscalizar

essa administração, por meio do órgão mantido para esse fim. Nós nos sentiríamos lesados, se essa fiscalização viesse a ser confiada àqueles que usufruem proveitos diretos da administração da casa. Cada um desses filhos maiores do Estado administra interesses de todos os súditos e pode cometer desatinos que comprometam o patrimônio nacional, tanto quanto os administradores diretos do Estado. Os interesses em jogo são indistintos e têm que ser indistintamente fiscalizados, ainda que as técnicas da fiscalização possam variar na escolha dos processos a serem aplicados, de acordo com as peculiaridades anatômicas e fisiológicas dos citados entes.

Se os efeitos da vulneração daqueles princípios constitucionais acima recordados dão causa à criação de tantos novos entes autônomos, reduzindo a substância dos próprios cabedais financeiros concentrados na administração direta do Estado, forçoso é descentralizar-se o controle no mesmo compasso em que se movimenta a descentralização do Estado, por forma que não perca nenhum dos movimentos e possa seguir as suas influências na ordem financeira da administração geral. Se o referido controle não operar assim, preferindo permanecer de sentinela à porta de um tesouro para onde não entram os maiores cabedais monetários que lhe cumpre fiscalizar, estará comprometendo sua razão de ser. O controle deve por-se em campo, de olhos abertos sobre todos os ângulos, montado e equipado. Não deve permanecer de olhar abstrato, ou de olhos vendados, como quem se dispõe a brincar de cegueira. O poder do controle está em sua dinamização.

A França intensifica exemplos dessa dinamização e, ano a ano, são cada vez mais variados os modos com que o controle a cargo da Corte de Contas ativa suas incursões no próprio reduto das administrações controladas. A partir de quando os ominosos contrastes do seu civismo empenhado na última grande guerra vieram a público, através de inquéritos tão pouco abonadores do porte moral de muitos dos seus estadistas, ou a partir da atual Constituição francesa, os quadros legais do controle da administração financeira do Estado têm-se alargado com impulsos tentaculares, como fazem prova os numerosos textos novos da legislação francesa. Todos visam a dar mais vigor ao controle e, especialmente, mais capacidade de penetração e envolvimento às atividades próprias da Corte de Contas. Hoje, a Corte de Contas não é um quartel; é um exército mobilizado em operações de campanha.

A Corte de Contas já não é uma casa de máquinas que somam e subtraem, ou um plenário de magistrados com assento em torno a discreta mesa cheia de papéis, encenando ambiente que inspira reflexões austeras. A Corte só se anima a ir aos papéis de curso burocrático, amontoados nas escrivatinhas dos magistrados que a compõem, quando estes estão de volta dos fatos. O controle real só pode lograr êxito, hoje, se o exame da forma suceder à anatomia dos fatos. Não é possível compreender a justeza dos figurinos com a ignorância dos organismos que os vestem, tanto mais que os modelos são de per si invariáveis e os organismos remarcam suas medidas conforme a pressa do processo evolutivo a que estão sujeitos. O controle a cargo da Corte de Contas, a despeito de ser posterior, é muito mais vivo e atuante do que o controle prévio em voga no Brasil. As ilustrações comprovam este meu juízo.

No texto da minha tese sobre o *contrôle dos atos administrativos de índole financeira* exemplifiquei numerosas hipóteses que constituem reforço concedido pela legislação francesa à prática dos misteres próprios da Côte de Contas, complementados pelas atribuições outorgadas a dois novos órgãos; Comissão de Verificação e Côte de Disciplina Orçamentária. Numa e noutra como membros inarredáveis, têm assento magistrados da referida Côte de Contas, ainda chamados ao exercício do contrôle das despesas empenhadas (contrôle administrativo interno) e ao exercício do contrôle do Estado sobre as entidades incumbidas da administração descentralizada (contrôle administrativo externo). A estrutura e o funcionamento desses e outros órgãos integrantes da fiscalização financeira estão sumariados naquela minha outra tese. Importante, aqui, é tão só fixar o caráter impôsto à descentralização funcional da Côte, por imperativo da própria eficácia do contrôle.

A lei francesa de 23 de novembro de 1944 confiou aos controladores financeiros instituídos por decreto de 25 de outubro de 1935 o contrôle de numerosos organismos desgarrados do umbigo do Estado, a saber:

a) repartições e administrações públicas ou serviços autônomos do Estado, com caráter industrial, comercial e agrícola;

b) sociedades, sindicatos, associações ou empresas e tôdas as classes que mantenham relação com a vida econômica, cooperando financeiramente com o Estado, sob qualquer forma;

c) agências de importação e distribuição criadas com aplicação da lei de 11 de julho de 1938, comitês, agrupamentos e organismos profissionais ou interprofissionais autorizados a perceber impostos ou rendas destinados a cobrir seus gastos de funcionamento;

d) organismos que exerçam para o Estado uma função econômica. No Brasil, inexistente esse contrôle assim tão envolvente.

O caráter da legislação a que me refiro mereceu êste juízo de um comentarista autorizado: "O contrôle assim exercido conduz-se à atividade econômica e ao funcionamento financeiro dos organismos de que trata. Estende-se, nesse segundo aspecto, a *tôdas as operações susceptíveis de uma repercussão financeira direta ou indireta*. Os termos mesmos da lei demonstram o *caráter preventivo desse contrôle*". A legislação ratifica a função jurisdicional e de fiscalização financeira superior a cargo da Côte de Contas e, ao mesmo tempo, prescreve que os comprovantes mais categorizados dos funcionários responsáveis pela fiscalização preventiva sejam submetidos ao conhecimento da Côte referida, permitindo-lhe informar-se a respeito, "no exercício de sua competência de maior amplitude".

As invocações demonstram quanto é conspícuo o contrôle exercido pela Côte de Contas. No particular referente às irregularidades na execução do orçamento, o efeito prévio da sua vigilância é reforçado em face de caber-lhe iniciativa junto à Côte de Disciplina Orçamentária, para fins de punição dos infratores. A conexão entre ambas as jurisdições é tanto mais pacífica quanto certo que membros da Côte de Contas desempenham uma função de primeiro plano na organização e no funcionamento da referida Côte de Disciplina Orçamentária. Eis aqui nova marca denunciadora da descentralização funcional do contrôle de maior hierarquia. Ademais, quanto aos controla-

dores do Estado, oportuno é realçar que têm deveres de submissão à Corte de Contas, no desempenho dos seus misteres.

Quando os organismos submetidos ao controle do Estado, já discriminados acima, dependerem da Comissão de Fiscalização das Contas das empresas públicas, instituída por lei de 6 de janeiro de 1948, os controladores estatais das administrações ou empresas fiscalizadas assistem sem direito a voto às deliberações da indicada Comissão; no plenário desta, a Corte de Contas está vigorosamente representada. Nenhuma ilustração análoga pode ser colhida no Brasil, quer a respeito da extensão e intensidade do controle instituído na França, quer quanto ao reconhecimento da participação ativa e preponderante dos membros do Tribunal de Contas nos órgãos que se incumbem do controle administrativo.

Mas, no Brasil, é que essa participação deveria prevalecer, exatamente porque, ao contrário da França, o controle é prévio no maior número das hipóteses. O contraste tem sabor de paradoxo: Lá, onde é posterior, expressamente, o controle atua de modo preventivo; aqui, mesmo nos casos em que é prévio, nenhuma interferência o Tribunal de Contas é chamado a ter no exercício do controle administrativo interno ou externo, de caráter idêntico. Menos importante do que a fiscalização pública dos atos financeiros que envolvem interesses patrimoniais do Estado é, sem dúvida, o controle dos atos jurídicos de direito privado. Ao contrário daqueles, que compreendem marcas de destino do povo, esses últimos só influenciam a posição financeira e econômica das pessoas que participam da formação dos mesmos atos jurídicos. Sem embargo, estes atos jurídicos são lavrados em livros públicos por serventuários públicos e, apesar da autenticidade e regularidade que fazem presumir a correção, a validade de tais atos ainda depende do controle a cargo de registros públicos.

Recordo que a Corte de Contas da França vai a ponto de controlar a própria aplicação das subvenções concedidas pelo Estado a pessoas jurídicas de direito privado, conforme a legislação lhe autoriza. As bases do controle neste sentido implantado por decreto do ano de 1939 foram fortalecidas por leis de 1943 e 1947. A citada legislação dispõe que "todos os organismos subvencionados e cuja gestão não se sujeita às regras da contabilidade pública, qualquer que seja sua natureza jurídica, estão submetidos à fiscalização dos contadores superiores do Tesouro, à Inspeção Geral de Finanças e ao controle da Corte de Contas, quando pelo menos a metade dos recursos dos referidos organismos seja desembolsada pelo Estado, ou quando a subvenção recebida do Estado por qualquer organismo seja superior a cinco milhões de francos". As citadas disposições aplicam-se, nas mesmas condições, às entidades que receberem ajuda de quaisquer organismos submetidos ao controle financeiro do Estado, em virtude de subvenções que por este lhes sejam concedidas.

A fiscalização da Corte de Contas é exercida *in loco* e enseja relações apreciadas por um órgão interno presidido pelo presidente de uma de suas câmaras. Este órgão é o Comitê de Subvenções. A Corte coloca-se numa situação que lhe permite dirigir ao Governo representações motivadas, ante a oportunidade de ser revisto o critério relativo à distribuição de auxílios

pecuniários a esta ou àquela entidade, ou inclusive alvitando a suspensão de novos pagamentos de subvenções. As representações às vezes descem ao julgamento negativo da utilidade e eficiência de certos organismos subvencionados. Atento à incipiência dos meios e à insegurança da nossa legislação a propósito editada, quanto ao contróle externo a êste respeito atribuído ao Tribunal de Contas, incluí as seguintes disposições no meu anteprojeto relativo à administração financeira do Distrito Federal:

“Art. 84. As subvenções constituem benefícios públicos concedidos às entidades jurídicas de direito privado que merecerem a cooperação financeira do Distrito Federal nos termos e para os fins prescritos em lei própria, observadas as disposições dêste capítulo.

§ 1.º O objetivo fundamental da concessão de subvenções é assegurar dentro dos limites do Distrito Federal e de acôrdo com suas possibilidades financeiras, a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica ou educacional, especialmente nas localidades em que por insuficiência de condições êsses serviços não possam ser prestados de modo satisfatório.

§ 2.º As subvenções deverão ser concedidas, sempre que possível, em montante variável para cada entidade, com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados e dentro de padrões mínimos de eficiência, previamente estabelecidos.

§ 3.º Para que se habilitem ao recebimento de subvenção é necessário que as entidades como requisitos indispensáveis:

I — tenham personalidade jurídica legalmente constituída mais de dois anos antes da data de emissão do empenho da despesa relativa ao pagamento da subvenção, e estejam em funcionamento regular;

II — tenham definido em seus estatutos os fins a que se destinam suas rendas e sejam estas integralmente aplicadas no Distrito Federal;

III — tenham suas atividades permanentes confinadas dentro da jurisdição do Distrito Federal;

IV — sejam brasileiros natos ou naturalizados, em sua maioria, os membros componentes do órgão básico em que assentam sua estrutura jurídica;

V — não sejam remuneradas sob qualquer título por outra pessoa de direito público, criada pelo Distrito Federal;

VI — não distribuam lucros de capital ou dividendos de ações, nem remunerem, sob qualquer título, os cargos que compõem seus órgãos de direção;

VII — não constituam patrimônio individual e sejam destinadas à prestação de serviço gratuito e de caráter filantrópico ou social;

VIII — não permitam a reversão dos seus bens a favor de qualquer pessoa natural ou de pessoa jurídica sem fins análogos, na hipótese de dissolução, conforme disposição estatutária expressa.

§ 4.º Não será renovado o benefício pecuniário a favor de entidade que ludibriar a autoridade pública, inclusive em processo a que estiver condicionado o pagamento da subvenção.

§ 5.º À conta de subvenção concedida pelo Distrito Federal não poderá ocorrer pagamento de gratificação, representação, homenagem, festa ou outra qualquer despesa não diretamente compreendida no fim filantrópico ou de assistência social a que é destinado o benefício.

§ 6.º A subvenção especificamente destinada a órgãos ou serviços vinculados ou mantidos será concedida, com destinação expressa, à entidade jurídica responsável pela sua aplicação, que não a poderá utilizar em fim diverso.

Art. 85. As subvenções têm caráter ordinário e extraordinário; não poderá ser concedida a uma entidade, no mesmo exercício, mais de uma subvenção ordinária nem mais de uma subvenção extraordinária.

§ 1.º As subvenções ordinárias poderão ser renovadas anualmente e constituem ajuda do Distrito Federal às entidades que a merecerem, por necessárias à manutenção corrente dos seus serviços filantrópicos ou sociais.

§ 2.º Não se concederá subvenção a estabelecimento de ensino que não seja reputado idôneo e em condições de funcionamento satisfatório pelos órgãos de administração ou fiscalização da Secretaria Geral de Educação e Cultura, nem a entidades que tenham como escopo principal a catequese religiosa ou a ajuda a culto ou igreja.

§ 3.º As subvenções extraordinárias são de cunho eventual e destinam-se, sem prejuízo das subvenções ordinárias, à prestação de uma cooperação de caráter especial e transitório, que se converta em melhoramento material da entidade beneficiada.

§ 4.º Só se concederá o benefício da subvenção de caráter extraordinário a entidade já em funcionamento regular desde mais de cinco anos, que esteja prestando notórios serviços de utilidade pública.

§ 5.º Não poderão ser acumuladas subvenções de caráter extraordinário a favor de uma entidade, através dos exercícios financeiros, desde que o total seja superior a vinte milhões de cruzeiros.

Art. 86. As subvenções referidas nos artigos anteriores serão inscritas e concentradas numa só verba do orçamento, não podendo elevar-se além de cinco por cento da receita geral a soma das autorizações consignadas.

§ 1.º Nenhuma subvenção ordinária poderá ser superior a um décimo por cento do total da dotação orçamentária referida neste artigo.

§ 2.º Nenhuma subvenção extraordinária poderá ser superior ao t $\acute{e}$ rço do custo do melhoramento para cujo fim venha a ser autorizada e não será paga sem que a entidade subvencionada disponha de recursos financeiros correspondentes ao outros dois t $\acute{e}$ rços.

§ 3.º O pagamento da subvenção extraordinária efetuar-se-á de modo gradual, em proporção que não exceda o limite da despesa empenhada e registrada, à medida da execução do melhoramento a que se destinar e sob fiscalização administrativa.

§ 4.º Nenhuma subvenção será paga sem observância do disposto neste capítulo, salvo mediante disposição de lei especial e abertura de crédito adicional.

Art. 87. As subvenções de caráter ordinário poderão ser pagas, a juízo do Prefeito, mediante contraprestação de serviço a cargo da entidade subvencionada.

Parágrafo único. A subvenção condicionada ao regime prescrito neste artigo não será renovada se a entidade subvencionada deixar de atender aos compromissos formalizados no processo relativo à habilitação de pagamento.

Art. 88. À entidade que já houver sido beneficiada com o pagamento de uma subvenção extraordinária só será autorizada nova subvenção do mesmo caráter na hipótese de haver disposição expressa em seu estatuto que determine a reversão de todos os seus bens ao Distrito Federal, ou a outra entidade de natureza análoga, no caso de sua dissolução, e que faça depender de assentimento do Prefeito, para que possa entrar em vigor, t $\acute{o}$ da disposição estatutária a respeito.

Parágrafo único. O assentimento do Prefeito, formalizado em decreto, referir-se-á, exclusivamente, às disposições estatutárias compreendidas na exigência d $\acute{e}$ ste artigo.

Art. 89. Auxílio é a cooperação financeira destinada a atender a encargo assumido pelo Distrito Federal com qualquer outra entidade de direito público inclusive fundações públicas ou sociedades de economia mista, por extensão, em virtude de lei, convênio, convenção, contrato, ou outro ato jurídico.

§ 1.º É vedado o pagamento de auxílio a serviço público sem subordinação constitucional, ou legal ao poderes próprios do Distrito Federal, ou por cuja execução não seja  $\acute{e}$ ste responsável, ressalvado o disposto neste artigo.

§ 2.º É igualmente considerado auxílio t $\acute{o}$ da contribuição pecuniária do Distrito Federal, a favor de pessoa natural.

§ 3.º É defeso o pagamento de auxílio destinado a prestação de serviço público do Distrito Federal já dotado em verba pr $\acute{o}$ pria do orçamento; t $\acute{o}$ da criação de serviço público do Distrito Federal

decorre de lei, em consequência de cuja expedição o orçamento estabelece os recursos necessários ao seu funcionamento.

§ 4.º Nenhum auxílio resultante de convênio, ajuste ou convenção, que decorra das relações do Distrito Federal com a União e os Estados, poderá ser pago sem que o ato em causa tenha sido referendado pela Câmara dos Vereadores.

§ 5.º A aplicação do auxílio condicionar-se-á a discriminação que demonstre os recursos à sua conta despendidos em pessoal, material, serviços de terceiros, encargos diversos, transferências e investimentos.

§ 6.º Os auxílios financeiros incluídos no orçamento serão consignados à conta de dotação própria.

Art. 90. As subvenções e auxílios referidos nesta lei são de caráter social e não se confundem com as subvenções e auxílios de caráter econômico, dependentes de lei especial e destinados à cobertura dos *deficits* de manutenção de serviços públicos sob regime de semi-autonomia, autárquico, ou de concessão.

§ 1.º Considera-se *deficit* de manutenção a diferença entre as receitas próprias da entidade ou empresa e as suas despesas de custeio, acrescidas de provisões para fundos de depreciação e demais encargos correntes, inclusive serviços de amortização e juros de empréstimo.

§ 2.º A subvenção a favor de entidade jurídica de direito privado que não seja de economia mista, quando sujeita a contrato celebrado em virtude de lei, será concedida em caráter especial.

§ 3.º As subvenções e os auxílios serão classificados em subnexus do orçamento, de acordo com sua natureza e os fins das entidades beneficiadas

Art. 91. As entidades habilitar-se-ão ao recebimento de subvenção ordinária ou extraordinária, mediante requerimento instruído com prova de cobrimento das exigências prescritas nesta lei.

Parágrafo único. Quando se tratar de subvenção concedida em caráter extraordinário, a habilitação dependerá, ainda, da juntada das seguintes peças:

I — plano de aplicação da subvenção;

II — projeto, especificação e orçamento dos serviços a serem realizados, na hipótese de visar-se ao início, prosseguimento ou conclusão de obra;

III — relação do material a ser adquirido, com os preços prováveis, caso se trate de aquisição de equipamento;

IV — prova de que a entidade pode mobilizar recursos financeiros equivalentes a dois terços do custo do melhoramento;

V — histórico documentado, ou atestado que permita verificar-se a observância das demais exigências prescritas nesta lei.

Art. 92. As entidades beneficiadas estão sujeitas à prestação de contas da aplicação das subvenções recebidas.

§ 1.º As contas serão prestadas dentro do exercício seguinte e antes do pagamento de qualquer nova subvenção — mediante apresentação e processamento dos seguintes elementos de instrução:

I — comprovantes de despesas que totalizem a importância da subvenção, revestidos das formalidades legais;

II — relatório das atividades filantrópicas ou sociais realizadas dentro do último ano encerrado;

III — balanço do movimento financeiro, econômico e patrimonial;

IV — cópia autenticada da ata da reunião da assembléia social que tenha aprovado as contas da diretoria, com a transcrição do parecer do órgão fiscal.

§ 2.º As contas prestadas na forma deste artigo serão aprovadas pelo órgão competente da administração pública em parecer homologado pelo Secretário Geral de Saúde e Assistência.

§ 3.º Nenhuma nova ordem de pagamento relativa a subvenção concedida a uma mesma entidade será registrada pelo Tribunal de Contas sem observância do disposto no parágrafo anterior.

§ 4.º Quando se tratar de subvenções ordinária e extraordinária concedidas cumulativamente e constantes do mesmo orçamento, as prestações de contas poderão ser processadas em conjunto.

Art. 93. Os atos administrativos de homologação das prestações de contas serão apreciados pelo Tribunal de Contas sob o aspecto da legalidade, observadas as seguintes incidências:

I — a prestação de contas deve ser apresentada dentro do prazo legal;

II — o processo relativo às contas prestadas deve ser instruído com os documentos exigidos por esta lei, mediante correta e minuciosa discriminação da despesa;

III — o ato administrativo de homologação e o parecer que o instruir, relativos à prestação de contas, devem ser publicados no órgão oficial;

IV — Os comprovantes da despesa, revestidos das formalidades legais, devem corresponder ao valor da subvenção;

V — a especificação da despesa deve evidenciar relação direta com as atividades próprias da entidade, ou com o melhoramento a que tenha atendido.

Parágrafo único. Quando o total da subvenção corresponder a uma importância superior a metade das rendas declaradas no balanço da entidade beneficiada, o Tribunal de Contas poderá determinar as verificações de controle julgadas convenientes.

Art. 94. O controle da aplicação do dinheiro público invertido em subvenções será exercido na forma desta lei, sem prejuízo de qualquer outro procedimento adotado pela administração pública, ou pelo Tribunal de Contas.

Parágrafo único. A disposição deste artigo, quando cabível, é extensiva à comprovação da aplicação dos auxílios financeiros concedidos pelo Distrito Federal, independentemente das leis e dos contratos que a êles se referirem expressamente”.

O controle da Corte de Contas da França estende-se às próprias organizações de seguros sociais, conforme faz certo a lei de 31 de dezembro de 1949, que preencheu lacuna da legislação de 1898. O controle das organizações de seguros sociais é exercido com base nos documentários que as respectivas entidades são obrigadas a apresentar à Corte, nas investigações a cargo desta e nas próprias verificações *in loco*, quando por ela julgadas necessárias. A amplitude de suas funções tende a absorver tôdas as atividades, as mais particularizadas no domínio financeiro da administração direta ou indireta do Estado, com influência na ordem de quantas entidades jurídicas de direito privado recebam, por qualquer modo, a proteção do Tesouro Público. A complexidade dos encargos do controle impõe por tal forma as diligências dos ministérios que a cada ministro se fêz necessário credenciar funcionário para dar preparo ao expediente devido, pois que a lei lhe prescreve atender, dentro do prazo máximo de três meses, a qualquer informação exigida pela Corte.

Em minha outra tese, a respeito “do controle dos atos administrativos de índole financeira”, sumariei estas indicações:

“Em virtude de suas atribuições próprias e de sua conseqüente intervenção na administração pública centralizada ou descentralizada, assim como de sua participação indireta nas atividades financeiras do parlamento e, ainda, pela insuspeição com que atende ao esclarecimento da opinião pública, a Corte de Contas exerce uma ação de presença cujo prestígio tem o mérito de exprimir um controle prévio de caráter espontâneo. Mas êsse controle prévio não é de molde que possa evitar a prática de irregularidades financeiras, pois nenhum procedimento coercitivo pode a Corte pautar antes da referida prática. O essencial seria que os erros não se consummassem para que não se produzissem danos públicos. O efeito de sua influência concreta resume-se em medidas posteriores, reforçadas com a iniciativa de denunciar os culpados à nova Corte de *Disciplina Orçamentária*, criada por lei de 25 de setembro de 1948.

Quanto às entidades subvencionadas pelo Estado há um controle próprio, conforme decreto de 1939; as bases dêsse controle foram progressivamente fortalecidas consoante leis de 1943 e 1947. A legislação dispõe que “todos os organismos subvencionados e cuja gestão não se sujeite à regras da contabilidade pública, qualquer que seja sua natureza jurídica, estão submetidos à fiscalização dos contadores superiores do Tesouro e, ocasionalmente, à Inspeção

Geral de Finanças e ao contrôle da Côrte de Contas, quando pelo menos a metade dos recursos dos referidos organismos seja desembolsada pelo Estado, ou quando a subvenção recebida do Estado por qualquer organismo seja superior a cinco milhões de francos". As citadas disposições aplicam-se, nas mesmas condições, às entidades que receberem ajuda de quaisquer organismos submetidos ao contrôle financeiro do Estado, em virtude de subvenções que por êste lhes sejam concedidas.

A fiscalização da Côrte é exercida *in loco* e enseja relações apreciadas por um órgão interno presidido pelo presidente de uma de suas câmaras. Êste órgão é o comitê de Subvenções. A Côrte coloca-se em situação que lhe permite dirigir ao Govêrno representações motivadas, ante a oportunidade de ser revisto o critério relativo à distribuição de auxílios pecuniários a esta ou àquela entidade, ou inclusive alvitrando a suspensão de novos pagamentos de subvenções. As representações às vêzes descem ao julgamento negativo da utilidade e eficiência de certos organismos subvencionados. O contrôle da Côrte de Contas estende-se às próprias organizações de seguros sociais, conforme faz certo a lei de 31 de dezembro de 1949, que preencheu lacuna da legislação de 1898.

O contrôle das organizações de seguros sociais é exercido com base nos documentários que as respectivas entidades são obrigadas a apresentar à Côrte, nas investigações a cargo desta e nas próprias verificações *in loco*, quando por ela julgadas necessárias. A amplitude de suas funções tende a absorver tôdas as atividades, as mais particularizadas no domínio financeiro da administração direta ou indireta do Estado, com incluíncia na ordem de quantas entidades jurídicas de direito privado recebam, por qualquer forma, a proteção do Tesouro Público. A complexidade dos encargos de contrôle solicita por tal forma as diligências dos ministérios que se fêz necessário a cada ministro credenciar funcionário de sua confiança para dar preparo ao expediente devido, pois a lei lhe impõe atender, dentro do prazo máximo de três meses, a qualquer informação exigida pela Côrte".

Noutro tópicó da mesma tese, aduzi:

"A Côrte de Contas da França, mesmo sem arrimar-se em regime de contrôle prévio, é alentada pelo espírito da legislação financeira posta em vigor e dia a dia mais precavida. Ela incursiona em tôdas as latitudes e amplia no seu interior os quadros de atuação e exame, sobretudo atenta à descentralização crescente das atividades do Estado. O mecanismo do seu funcionamento, desdobrado em câmaras de fiscalização especializada, já incorporou uma câmara social para cuidar do contrôle da previdência em seus múltiplos aspectos e já admite a criação de uma câmara econômica para tratar da fiscalização de quantos entes se encontram compreendidos na administração indireta do Estado. Nosso Tribunal de

Contas mais categorizado só pode ver a côr da tinta dos documentários e o retrato dos responsáveis pelas fraudes que os documentários não incluem. Entre o contrôlo prévio, como exercido no Brasil, e o contrôlo posterior intensificado na França, o bom senso opta pelo último”.

A rígida centralização prescrita ao contrôlo a cargo do Tribunal de Contas da União não permite que êste incursione nos domínios da administração indireta do Estado, para fiscalizar a aplicação do dinheiro público. A própria tomada de contas dêsse dinheiro é levantada pelos interessados e o contrôlo referido é processado pelos mesmos interessados. As bases de julgamento são as mais suspeitas. Se é verdade que todos os responsáveis por bens e dinheiros públicos, inclusive os administradores das entidades autárquicas, estão sujeitos à prestação de suas contas, para que sejam julgadas pelo Tribunal de Contas em caráter privativo, e se é verdade que a êste último cumpre velar pela observância do princípio acima exposto, não menos verdade é que o julgamento se apoia nos próprios documentos organizados e apresentados pelos responsáveis, sem que ao referido Tribunal a lei conceda ao menos o direito de manter, junto à administração pública centralizada, peritos revisores de sua confiança, incumbidos de contrastear, diretamente, os documentos com os elementos originários e êstes com os atos e fatos financeiros.

A lei acrescenta que as repartições a que pertençam os responsáveis são obrigadas a remeter ao Tribunal, até 30 de abril de cada ano, a *relação completa e circunstanciada* de todos quantos tenham recebido, administrado, despendido ou guardado bens pertencentes ao Estado, comunicando, outrossim, regularmente as modificações ocorridas em consequência de substituições por morte ou outro motivo. Mas a lei não permite ao Tribunal fiscalizar através de agentes próprios o cumprimento da obrigação que ela mesma impõe. Não se observa apenas a possibilidade de insuficiência, imprecisão ou fraude nos documentos, mas a precariedade da relação dos responsáveis; uns e outra só são conhecidos, pelo Tribunal, à distância dos fatos sujeitos a escrituração e fora do exame dessa escrituração. Seu contrôlo é superficial, ou epidérmico.

A liquidação dos balanços mensais, a cargo da repartição de contabilidade competente, deve ser feita à vista dos respectivos documentos e proceder-se-á sem demora aos lançamentos devidos, consoante a lei dispõe, a fim de ficarem ultimados até o término de cada mês seguinte ao que se referirem as operações. Mas a lei não autoriza ao Tribunal a verificação direta da observância do seu exposto mandamento. Não há contrôlo sôbre a liquidação dos balanços mensais que possa asseverar a correção dos documentos utilizados e o aproveitamento de todos no preparo dos referidos balanços. As diligências do Tribunal são perfunctórias e não incidem na intimidade das contas. Ao contrário de serem pessoais e técnicas, são de ordem burocrática. A pigmentação do rosto nem sempre denuncia as mazelas do corpo.

Tais preceitos indicados à frouxa disciplina do contrôlo aplicam-se à prestação de contas das entidades autárquicas, com a influência dos agravos resultantes da variação dos critérios a que se sujeita a contabilidade das autarquias, orgânica e funcionalmente alheia aos mais seguros preceitos da nossa legislação contábil. A verificação das contas dos entes autárquicos não tem constituído atribuição do contrôlo exercido pelo Tribunal de Contas. A

indicada verificação é deferida a órgãos integrantes das próprias autarquias, ou a repartições administrativas compreendidas dentro do poder executivo. A própria lei reconhece isso, ao declarar em seu art. 86 n.º I (Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949): “Os balanços mensais levantados em face dos respectivos documentos de receita e despesa, *pelos órgãos ou repartições incumbidos, na forma da lei, da verificação das contas das entidades autárquicas serão remetidos aos ministérios de que essas entidades forem jurisdicionadas, acompanhados dos necessários esclarecimentos sobre o resultado do exame efetuado*”.

É estranho que o controle mais conspícuo, por ter índole constitucional, não incida, diretamente, quer sobre a *verificação*, quer sobre o exame dos atos financeiros das administrações de natureza autárquica. É estranho, igualmente, que o Tribunal de Contas não tenha competência para acompanhar os procedimentos relativos à escrituração dos balanços acima invocados, nem para seguir a organização dos processos de tomada de contas anual dos referidos entes autárquicos. A lei citada lhe subtrai esse fulcro que empresta apoio e firmeza ao controle a seu cargo, ao prescrever no art. 86 n.º II: “Cabe às repartições competentes, anexas ao *ministério* ou *órgão*, proceder à escrituração dos balanços e organizar o processo da tomada de contas”.

Ao contrário, o Tribunal de Contas é que deve ter competência para indicar os meios necessários à eficiência e segurança do controle prescrito pela Constituição às suas atividades específicas. Com este entendimento, redigi do seguinte modo as disposições a propósito do meu anteprojeto sobre a administração financeira do Distrito Federal:

“Art. 172, § 1.º — O Tribunal de Contas fixará a posição dos responsáveis perante a Fazenda do Distrito Federal, inclusive dos administradores das entidades autárquicas, observadas as disposições legais”.

“Art. 175. O processo e o julgamento das contas dos responsáveis são privativos do Tribunal de Contas, que manterá contadores do seu quadro de pessoal, com a designação de peritos revisores, junto ao órgão de direção da contabilidade do Distrito Federal e à auditoria contábil a que se refere o art. 153.

§ 1.º Aos peritos revisores cumpre verificar a legalidade dos comprovantes e a exatidão da escrituração, nos termos das instruções expedidas pelo Tribunal de Contas, bem como preparar as tomadas de contas dos responsáveis.

§ 2.º O processo relativo às tomadas de contas basear-se-á nos balanços mensais organizados pelo órgão de direção da contabilidade do Distrito Federal, os quais serão certificados pelos peritos revisores.

§ 3.º Os documentos de receita e despesa, assim como os relativos à variação dos bens móveis dos almoxarifados, deverão ser remetidos sem delonga ao órgão contábil responsável pela sua imediata e indispensável escrituração.

§ 4.º Os peritos revisores apresentarão ao Tribunal de Contas uma das vias dos balanços juntamente com as fotocópias dos comprovantes que tenham motivado impugnação ou restrição.

§ 5.º Os peritos revisores com exercício junto à auditoria contábil a que se refere o art. 153 incumbir-se-ão do preparo das tomadas de contas relativas às despesas compreendidas no art. 205 § 3.º.

§ 6.º As disposições dêste artigo aplicar-se-ão às tomadas de contas dos administradores das entidades autárquicas.

§ 7.º As tomadas de contas não compreendidas nas disposições dêste artigo serão reguladas por processo especial, conforme as instruções do Tribunal de Contas relativas a cada caso”.

“Art. 182. O Tribunal de Contas apreciará no julgamento das tomadas de contas, distintamente, a ação regular ou irregular dos responsáveis, para considerá-los quites ou não, e a legalidade das despesas realizadas, para ordenar ou recusar seu registro”.

“Art. 183. Não será válida, e em consequência deixará de produzir efeito legal, qualquer tomada de contas a companhia ou empresa concessionária de serviço público do Distrito Federal, processada à revelia do Tribunal de Contas.

§ 1.º Toda tomada de contas da espécie indicada neste artigo será processada através de comissão de que participem peritos revisores do Tribunal de Contas, que expedirá as instruções necessárias à sua realização.

§ 2.º A disposição dêste artigo aplicar-se-á às tomadas de contas de toda empresa que tenha celebrado contrato com o Distrito Federal, relativo a obras, arrendamento, exploração ou outro qualquer fim, independentemente de direito a juros, ou favores de qualquer espécie, na hipótese de serem legal ou juridicamente cabíveis”.

O texto transcrito alarga a área dos procedimentos necessários ao controle, mas não extravasa o âmbito da competência que a Constituição lhe outorga. Ao considerar, no art. 175 § 7.º, que “as tomadas de contas não compreendidas nas disposições dêste artigo serão reguladas por processo especial, conforme as instruções do Tribunal de Contas relativas a cada caso”, minha atenção deteve-se na disciplina do controle das sociedades de economia mista em que seja majoritário o capital subscrito pelo Distrito Federal. Quanto a êste último controle e ao que se refere aos serviços industriais, aquêle meu referido anteprojeto consigna as seguintes disposições:

“Art. 122. Os serviços privativos, ou que constituam monopólio, só poderão ser explorados por terceiros mediante concessão; as empresas concessionárias estão sujeitas a controle público nos termos desta lei e dos respectivos contratos, assim como os serviços sujeitos a permissão.

§ 1.º O controle dos serviços concedidos ou permitidos incidirá sobre os preços, ou as tarifas, para garantir-se ao Distrito Fe-

deral o direito à respectiva revisão em termos que permitam atender a melhoramentos e extensão dos mesmos serviços, sem prejuízo da justa remuneração do capital.

§ 2.º Os serviços referidos neste artigo estão sujeitos a revisão contábil e a tomada de contas conforme cláusulas obrigatórias dos respectivos contratos, ou disposições de regulamento.

Art. 123. Os serviços industriais poderão ser organizados sob regime autárquico, sujeitando-se às normas de organização e controle indicadas no Capítulo IV do Título VIII desta lei.

§ 1.º Considerar-se-á atípico o serviço industrial mantido sem personalidade jurídica; em consequência, as respectivas administrações não estão isentas do regime hierárquico a que se sujeitam os demais serviços públicos centralizados, inclusive quanto ao quadro, provimento, disciplina, direitos, deveres, vantagens e responsabilidade do pessoal.

§ 2.º O serviço industrial poderá ser submetido a regime de semi-autonomia, reconhecido por ato legislativo; neste caso, sua administração será exercida mediante delegação de atribuições concedida pelo Prefeito, nos limites indicados no art. 140, sem prejuízo da disciplina financeira prescrita nesta lei.

§ 3.º O regime do serviço semi-autônomo pressupõe, para os fins do parágrafo anterior, quadro próprio de pessoal, tesouraria própria, dotações orçamentárias de caráter específico e regras adequadas de contabilidade, sem prejuízo dos procedimentos e das sujeições inerentes aos serviços públicos centralizados, na forma desta lei.

§ 4.º É reconhecido como serviço industrial semi-autônomo, por extensão e para os efeitos desta lei, todo serviço público organizado com as peculiaridades e ressalvas indicadas nos §§ 2.º e 3.º dêste artigo.

Art. 124. Aos serviços industriais autônomos e semi-autônomos ou aos demais serviços públicos aos últimos equiparados, não é vedado atender a fornecimentos ou encargos remunerados por terceiros, desde que relativos às suas atividades próprias.

Parágrafo único. Os fornecimentos e encargos referidos neste artigo estão sujeitos à disciplina regulamentar relativa às atividades específicas de cada órgão ou estabelecimento industrial e às instruções de ordem técnica do órgão de direção da contabilidade do Distrito Federal.

Art. 125. Os serviços industriais, tenham personalidade jurídica própria ou não, além da escrituração patrimonial e financeira comum a todos os órgãos ou departamentos do serviço público, manterão contabilidade especial para a demonstração do custo e do resultado bem como para fiscalização das operações de caráter técnico, conforme a natureza e os fins peculiares às suas atividades.

Parágrafo único. A direção do órgão de contabilidade do Distrito Federal expedirá as instruções necessárias a cada serviço industrial, quando a lei ou o regulamento as omitir, relativas à disciplina contábil.

Art. 126. A gestão anual dos serviços industriais autônomos será demonstrada em balanço econômico próprio.

§ 1.º A parte da receita incorporada ao balanço compreende:

- I — o resultado da arrecadação;
- II — os débitos escriturados em nome de terceiros;
- III — produtos mantidos em estoque, no fim do exercício, avaliados de acôrdo com os preços de custo;
- IV — o valor das obras novas e dos produtos em preparo;
- V — o prejuízo apurado, se houver.

§ 2.º A parte da despesa incorporada ao balanço compreende:

- I — o custo dos serviços prestados;
- II — o custo dos fornecimentos atendidos;
- III — o custo dos produtos em estoque ao iniciar-se o exercício;
- IV — o custo das obras e dos produtos em preparo;
- V — o lucro apurado, se houver.

Art. 127. O balanço próprio poderá ser desdobrado, se convier à segurança da fiscalização, conforme a natureza e os fins do serviço industrial.

§ 1.º O desdobramento far-se-á através da apresentação dos seguintes balanços autônomos, exigíveis no todo ou em parte:

- I — balanço orçamentário;
- II — balanço financeiro com indicação da execução orçamentária;
- III — balanço técnico;
- IV — balanço patrimonial.

§ 2.º Incluir-se-á no desdobramento a demonstração analítica e histórica das parcelas dos balanços indicados no parágrafo anterior.

Art. 128. Tôda sociedade de economia mista em que seja majoritário o capital subscrito em nome da Fazenda do Distrito Federal está sujeita a fiscalização e a inspeção de caráter administrativo e financeiro.

§ 1.º Aos administradores das sociedades constituídas na forma dêste artigo cumpre atender as recomendações que o Prefeito expedir por intermédio da Secretaria Geral de Finanças, relativas ao exercício da fiscalização ou da inspeção, prestando aos fiscais ou inspetores as informações que lhes forem solicitadas e atendendo à exibição dos livros e documentos que se fizerem necessários.

§ 2.º A fiscalização será realizada a qualquer momento que pareça conveniente ao Prefeito, para fins determinados, e a inspeção

será feita todos os anos, em caráter sistemático, após a ultimação do balanço e da conta de lucros e perdas de cada exercício, por intermédio de servidores lotados no órgão de direção da contabilidade do Distrito Federal.

§ 3.º O Tribunal de Contas acompanhará a inspeção de que trata o parágrafo anterior por intermédio de um dos peritos revisores que mantiver junto ao órgão de direção contábil, e apresentará à Câmara dos Vereadores as observações que julgar necessárias.

§ 4.º Aos administradores que faltarem ao cumprimento de dever prescrito nesta lei, referidos no § 1.º dêste artigo, será retirada a confiança dos poderes públicos do Distrito Federal e aplicada a pena que prescrever o estatuto da sociedade.

§ 5.º No estatuto de tôda sociedade do tipo referido neste artigo impor-se-á a inclusão de disposições em termos que tornem operantes as normas constantes dos parágrafos anteriores e as sanções a que der causa seu descumprimento.

§ 6.º Em conseqüência das verificações que resultarem de qualquer fiscalização procedida, o Prefeito promoverá a anulação ou a declaração de nulidade de todo ato lesivo ao patrimônio da sociedade que estiver em causa”.

O contrôle dos entes autárquicos deve exigir a existência legal de juntas para êsse fim instituídas dentro das próprias autarquias, com a obrigatória entrega de cada presidência a representante do Tribunal de Contas. Não há mal nenhum em que recaia sôbre qualquer ministro do referido Tribunal a representação do plenário. Ao contrário, o imperativo do próprio contrôle das autarquias impõe a descentralização funcional do Tribunal de Contas, conforme as práticas recordadas e em vigor na França. Os misteres dos ministros do Tribunal de Contas concentram-se no exercício do contrôle constitucional da administração financeira do Estado, que compreende as autarquias existentes. Por ser de índole constitucional, o contrôle deve ser aplicado com tôda a amplitude; acima dos impedimentos constitucionais, nenhuma limitação a lei ordinária deve prescrever. Tôda limitação é de molde que reduz sua fôrça e compromete a extensão do princípio inscrito em nossa *lei-matriz* (art. 22).

A matéria versada é a mesma, quer no contrôle financeiro da administração direta, quer no análogo contrôle da administração indireta do Estado. Ante sua contextura, afigura-se-me cabível invocar o precedente aplicado no contrôle jurídico, quer seja exercido pela justiça comum, quer pela justiça eleitoral. O mesmo corpo de magistrados participa de ambas e, em relação à justiça eleitoral, a participação dos magistrados efetiva-se com a concorrência de controladores estranhos aos quadros do poder judiciário. A composição da justiça eleitoral é mista, como também mista deve ser a composição das juntas de contrôle das autarquias. Por considerar cabível a participação direta do contrôle do Tribunal de Contas em função de qualquer atividade da administração financeira do Estado, conforme o precedente reconhecido pelo art. 75 da Lei n.º 830, enfeixei no texto abaixo as disposições compatíveis do meu anteprojeto relativo à administração financeira

do Distrito Federal, conquanto me pareçam em demasia sumárias. Elas deverão ser mais amplas e imperativas, visto faltar à legislação dêste nosso país uma lei orgânica destinada a regular as atividades dos entes autárquicos. Eis o texto a que aludo:

“Art. 158. Considera-se autarquia tôda instituição criada para desempenho de serviço público, por lei que lhe outorgue personalidade jurídica, seja qual fôr sua denominação e forma de organização, uma vez que não movimente conta de acionistas e se mantenha, no todo ou em parte, com recursos da Fazenda do Distrito Federal, ou contribuições arrecadadas mediante autorização de lei.

Parágrafo único. As autarquias funcionarão de acôrdo com legislação própria, sujeitando-se às disposições desta lei, que com ela não colidirem.

Art. 159. Serão fixados em regulamento, consideradas as peculiaridades reconhecidas, os planos de contabilidade e os modelos de balanços e orçamento das autarquias e indicados os livros necessários ao registro do movimento econômico e financeiro, inventário do patrimônio e transcrição dos atos de administração e fiscalização das respectivas atividades.

§ 1.º A contabilidade de cada autarquia organizar-se-á em condições que permitam, no dia do encerramento de qualquer exercício financeiro, levantar-se o balanço de posição do movimento contabilizado, através dos saldos das contas do Razão, do registro dos valores em caixa ou custódia e da escrituração dos estoques de material, para efeito de lavrar-se termo de verificação indispensável à eficiência do contrôle.

§ 2.º A organização do balanço de posição e a lavratura do termo de verificação a que se refere o parágrafo anterior deverão ser exigidas em tôda oportunidade em que houver substituição definitiva do administrador autárquico.

§ 3.º Nas análises a cargo da contabilidade das autarquias dar-se-á precedência, quando tenham fim de indústria ou comércio, ao conhecimento dos índices de custo das respectivas atividades; a contabilidade organizar-se-á tendo em vista êste escopo e as percentagens da despesa que recaem sôbre o patrimônio, as exigibilidades financeiras, os encargos de terceiros, o consumo de material e a mão-de-obra, que compreende todos os gastos de administração e pessoal.

Art. 160. Haverá em cada autarquia uma junta de contrôle que se comporá de três membros nomeados pelo Prefeito, com mandato de dois anos, não sendo vedada a recondução.

§ 1.º Um dos membros, que exercerá a presidência da respectiva junta, será indicado pelo Tribunal de Contas.

§ 2.º São atribuições de cada junta, além das que constarem do regulamento desta lei:

a) examinar e visar, mensalmente, os livros, balanços e documentos de contabilidade;

b) apresentar ao administrador responsável pela direção da autarquia parecer anual sobre o movimento econômico, financeiro e administrativo, assim como cópia dos documentos que instruírem as atribuições de que tratam as alíneas seguintes;

c) representar ao Prefeito contra toda prática administrativa danosa, ou qualquer violação a dispositivo legal ou regulamentar, e sugerir as medidas de correção a serem adotadas;

d) indicar ao Prefeito a conveniência de ser substituído provisória ou definitivamente o administrador responsável, quando ocorrer motivo grave e urgente;

e) dar conhecimento ao Tribunal de Contas dos procedimentos que formalizar com apoio em qualquer das alíneas deste parágrafo.

§ 3.º A responsabilidade dos membros das juntas de controle, por atos ou fatos vinculados ao cumprimento dos seus deveres, obedecerá às regras que definem a responsabilidade dos servidores públicos, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

§ 4.º Quando a autarquia constituir uma Universidade, as atribuições da junta de controle serão exercidas por um conselho de curadores, com a mesma ou outra discriminação, conforme a lei dispuser.

Art. 161. O administrador responsável pela direção de uma autarquia não responde pessoalmente pelas obrigações que contrair, em nome da entidade, na prática de ato regular de sua gestão, mas assume essa responsabilidade pelos prejuízos que causar em virtude de qualquer infração a lei ou regulamento.

§ 1.º Será punido com a penalidade de suspensão, ou com a de demissão, mediante processo administrativo e respeitado o princípio da instância dupla, o administrador autárquico, ou qualquer parafuncionário que comprometer o patrimônio da entidade de modo irregular, ou que contribuir, por ação ou omissão, em procedimento que atente contra lei ou regulamento.

§ 2.º A punição de que trata o parágrafo anterior não exclui a ação de controle jurisdicional, nem os procedimentos que esta lei atribui ao Tribunal de Contas.

§ 3.º São parafuncionários, para os efeitos desta lei, os servidores admitidos em cargos ou funções de autarquia, sejam ou não por esta remunerados.

§ 4.º Nos casos omissos na legislação própria da respectiva autarquia, ou não considerados nesta lei, aplicar-se-á aos parafuncionários o que dispuser o Estatuto dos Funcionários Públicos, a respeito do regime disciplinar.

Art. 162. O controle administrativo externo de cada autarquia será exercido pela Secretaria Geral a que a entidade estiver vinculada, sem prejuízo do disposto nesta lei, quanto às respectivas

atividades financeiras e respeitada a competência inerente aos poderes do Prefeito.

§ 1.º O Prefeito exerce a instância final do controle de que trata este artigo e é competente para apreciar todos os atos do administrador de entidade autárquica, inclusive quanto ao mérito, mediante recursos voluntários ou *ex-officio*, conforme disposto em regulamento.

§ 2.º O controle administrativo externo operar-se-á, diretamente, por meio de inspeções e verificações, ou em virtude de petição motivada de quem quer que se considere lesado em seu direito, assim como mediante conhecimento das comunicações e representações submetidas ao Prefeito pela junta de que trata o art. 160, e poderá determinar a revisão, revogação ou anulação de qualquer ato impugnado ou a suspensão dos seus efeitos, sem prejuízo das penalidades prescritas aos responsáveis.

Art. 163. O controle poderá ser preventivo, ordinário e extraordinário.

§ 1.º O controle preventivo operar-se-á através da homologação pelo Prefeito, antes de serem postos em execução, de atos do administrador de entidade autárquica reputados da maior relevância.

§ 2.º O controle ordinário operar-se-á através da junta de que trata o art. 160.

§ 3.º O controle extraordinário operar-se-á na oportunidade de todo evento que possa determinar irregularidades sujeitas a correção imediata e poderá impor a intervenção na autarquia, por prazo certo e mediante ato do Prefeito.

Art. 164. As autarquias remeterão à auditoria financeira referida no art. 157 a proposta dos respectivos orçamentos para o exercício seguinte, antes de encerrar-se o penúltimo mês do ano em curso, juntamente com os quadros e dados demonstrativos das previsões relativas à receita e à despesa.

§ 1.º As entidades de que trata este artigo deverão apresentar à auditoria financeira, também anualmente, dentro do mês de fevereiro, cópia autenticada dos respectivos balanços financeiro, econômico e patrimonial, relativos ao exercício anterior, inclusive as demonstrações da conta de execução orçamentária, assim como o relatório da gestão anual.

§ 2.º Os orçamentos e balanços das autarquias serão aprovados pelo Secretário Geral de Finanças, em parecer homologado pelo Prefeito, sem prejuízo do controle jurisdicional.

§ 3.º Serão publicados como anexos ao orçamento geral do Distrito Federal e às contas do Prefeito, respectivamente, os orçamentos e os balanços das autarquias.

§ 4.º Os orçamentos, balanços e demonstrações de contas das autarquias revestir-se-ão das formas especiais a que deverão estar sujeitos, nos termos do regulamento e observado o disposto nesta lei.

Art. 165. A lei definirá os princípios estatutários de organização e funcionamento das autarquias, atribuindo-lhes personalidade e patrimônio.

Parágrafo único. A outorga de personalidade jurídica e patrimônio a um serviço público do Distrito Federal, ou sua institucionalização, é reconhecida como processo técnico de descentralização necessária à solução expedita, segura e eficiente do interesse público”.

A lei orgânica do Tribunal de Contas de União deixa entrevista a descentralização funcional a que me tenho referido, como faz certo o citado art. 75: “Cumpre ao representante do Tribunal de Contas a direção dos trabalhos das delegações de controle e compete-lhe, ainda, orientá-las na aplicação das leis fiscais e de contabilidade pública a respeito dos atos sujeitos ao seu exame”. O reconhecimento de que as autarquias devem aplicar as leis de contabilidade pública não é expresso, todavia, sendo certo que, por força do desempenho de muitas de suas atividades específicas, as autarquias devem sujeição a certos princípios próprios de contabilidade, conforme seus respectivos fins. Daí haver admitido no texto acima transcrito as variações consignadas no art. 159. A descentralização do serviço público, aliás, é justificada pelo imperativo de dar-se aos entes em consequência criados uma necessária maleabilidade e uma indispensável adequação, que fogem aos rígidos padrões da disciplina burocrática.

Meu juízo sobre a explicitude mais conveniente à recomendação legal e sobre os efeitos com que sua aplicação possa empecer a ordem e os fins das referidas atividades específicas dos entes autárquicos definiu-se com minha opção pela regra seguinte: “As autarquias funcionarão de acordo com a legislação própria, sujeitando-se às disposições desta lei que com ela não colidirem” (Anteprojeto, art. 158, parágrafo único). No citado anteprojeto não desatendi, todavia, ao preparo daquela expectativa que estimula o levantamento do orçamento público e do balanço econômico de caráter geral, conforme as disposições enfeixadas no art. 210 em seguida transcrito:

“Art. 210. A apresentação formal dos orçamentos e balanços do Distrito Federal, compreendendo as autarquias, serviços industriais autônomos, fundações públicas e sociedades de economia mista pelo mesmo instituídas, terá em vista, sem prejuízo das indicações que o controle interno ou externo exigir, uma consolidação de contas que permita a preparação do orçamento e do balanço econômicos de caráter geral.

Parágrafo único: Ressalvada a disciplina do controle externo, estabelecido para as autarquias, que lhes é extensiva, as fundações obedecerão ao regime de organização e funcionamento dos seus respectivos estatutos, elaborados e mantidos de acordo com a legislação própria”.

A acuidade exigida por assunto desta magnitude animou-me a considerar a influência do próprio controle popular na boa ordem dos negócios públicos

delegados à administração de cada autarquia, levando-me a incluir naquele mesmo anteprojeto as seguintes disposições:

“Art. 167. Para garantir a todos o conhecimento das atividades a cargo dos poderes públicos do Distrito Federal, a publicação dos atos oficiais far-se-á em caráter sistemático, sem exclusão dos atos relativos à administração das entidades autárquicas.

§ 1.º A publicação deverá fazer-se dentro de dez dias, a partir da data da expedição do ato, e de modo explícito, em relação ao objeto, à motivação e à solução, para que cada cidadão possa formar juízo próprio sobre a legalidade e o mérito do referido ato.

§ 2.º Promover-se-á a publicação dos atos e documentos que interessam ao conhecimento público, inclusive das sinopses das contas do Prefeito e dos administradores de autarquias, através de órgão oficial da imprensa; as sinopses deverão ser publicadas imediatamente após a apresentação dos balanços de cada exercício à Câmara dos Vereadores.

§ 3.º Far-se-á a publicação mensal dos balancetes relativos ao movimento de receita e despesa e do demonstrativo da execução orçamentária, em confronto com os resultados de idêntico período do exercício anterior”.

O ponto de partida que poderá orientar o controle constitucional, em extensão e profundidade, suponho marcado no princípio do citado art. 75 da lei orgânica do Tribunal de Contas da União. Este escrito demonstra quanto valoriza a legislação francesa, com o alento de um crescendo cada vez mais persuasivo. A França e o Brasil, como tantos outros países, expõem-se aos mesmos problemas resultantes da descentralização administrativa e em ambos proliferam os entes e órgãos juridicamente mal definidos, todos desgarrados do umbigo do Estado. MEYNAUD acentuou os males profundos de que padecem as vértebras econômicas do referido Estado, decorrentes da descalcificação causada pela faina com que os entes descentralizados da administração pública sugam os cabedais financeiros mantenedores do bem-estar público. A faina intensifica os desmandos com que atua em relação direta ao aumento da frouxidão do controle.

MEYNAUD fixou, em relação à França, que “a tendência dos últimos anos parece ter sido de reforçar e multiplicar os controles”. O poder de tutela do Estado faz o controle dispor de meios seguros que lhe permitem “uma intervenção bastante eficaz”. Por decreto de 3 de abril de 1955, chamado decreto de Codificação, o referido poder cresceu de ponto e inverte-se de competência para examinar todo o funcionamento da empresa, quanto aos aspectos financeiro e econômico. As atuais funções do controle, que envolve quase todos os entes descentralizados, com exceção de alguns, como a *Régie Renault*, orientam-se no sentido de uma tricotomia:

- a) estar atento, para que os administradores obedeçam com rigor as leis, os regulamentos e as decisões dos responsáveis pela tutela;
- b) manter informados os responsáveis referidos sobre a evolução dos negócios, seus problemas e suas dificuldades;

c) aconselhar aos administradores, concedendo-lhes elementos de apreciação e apresentando-lhes sugestões.

Mas é evidente que a eficácia do contrôle assim alentado não prosperará sem compatível organização técnica, assessorado por *experts* e peritos afeitos a cada ramo de atividade controlada. O mérito da Comissão de Verificação deriva das mesclas que cromatizam seu próprio organismo, que lhe permite apoiar sua autoridade no conhecimento específico dos problemas de gestão inerentes ao desenvolvimento dos negócios espelhados nos balanços. O contrôle da Comissão de Verificação visa a tornar efetiva a responsabilidade dos administradores dos entes autárquicos e permite que se identifiquem suas falhas eventuais, devidamente apuradas por um órgão insuspeito e capaz. Esse órgão funciona como uma espécie de câmara externa da Côrte de Contas, que concentra em grau eminente a fiscalização de todos os entes descentralizados. Sua ação não se pulveriza através de juntas esparsas, que nenhum sentido de unidade e comando oferecem à prática dos seus misteres.

No Brasil, não há contrôle nenhum a que a lei tenha dado técnica e fôrça que permitam tornar efetiva a responsabilidade dos administradores dos entes autárquicos e identificar os erros que porventura incidam. O contrôle é platônico, ou de superfície, neste nosso país ainda preocupado com as derivações da paixão política. Exemplo dentre muitos é o que se oferece às atividades financeiras, econômicas e de indústria da Fábrica Nacional de Motores, em relação a cujos motivos de transformação dos próprios fins é completa a ignorância dos poderes do Estado. Só o poder executivo, através da autoridade do presidente da República e do trato marginal de alguns órgãos destinados a outros objetivos públicos, é capaz de saber as causas da indicada transformação. O contrôle externo não opera por nenhum meio, para conhecer ao menos que razões inspiram o presidente da República na mudança brusca dos responsáveis pela administração da fábrica. Eles entram e saem como se fôssem ou viessem de uma oficina que lhes pertença, sem prestação de contas a nenhum contrôle externo.

A Comissão de Verificação, conforme o modelo francês, não teria clima de vida neste nosso país desatento aos interesses próprios. Um dos quatro presidentes da própria Côrte de Contas é que a preside. Criada por lei de 6 de janeiro de 1948, como recordado noutra página deste escrito, ela compõe-se de um certo número de subcomissões. Cada uma possui cinco membros, dentre os quais três são magistrados da Côrte referida, um representa o ministro das Finanças e o último é representante do ministro incumbido dos negócios econômicos. Relembro que o poder do invocado órgão influencia, diretamente, as atividades de todos os estabelecimentos públicos de caráter industrial ou comercial, as emprêsas nacionalizadas e as sociedades de economia mista em que seja majoritário o capital subscrito pelo Estado. MEYNAUD sumariou suas atribuições:

a) Assegurar a regularização de tôdas as suas contas e propor os reajustamentos que pareçam necessários;

b) demonstrar os resultados da administração das emprêsas, a sua situação financeira e as perspectivas futuras;

c) proferir julgamento sôbre a administração comercial e financeira, emitir críticas e apresentar sugestões.

Conquanto não tenha poder decisório, a cargo do respectivo ministro e conforme suas representações e relatórios, a Comissão é competente para convocar a Côrte de Disciplina Orçamentária, a que já me referi, com o fim de ser por esta avaliada a responsabilidade pecuniária dos ordenadores de despesas e aplicadas as sanções previstas. MEYNAUD considerou os resultados do contrôle a cargo da Comissão de Verificação com êste depoimento: “A despeito da limitação dos seus meios materiais, ela levou a efeito um trabalho bastante útil e apresentou relatórios aprofundados sôbre a administração das emprêsas públicas. Ao que tudo indica, êste tipo de contrôle levantou poucas reservas, apesar de alguns criticarem sua ineficácia no que diz respeito às medidas tomadas, pois ao que parece os abusos e erros encontrados não foram objeto de sanções apropriadas”.

O contrôle da Comissão, embora útil, ainda não propiciou a eficácia resultante das correções disciplinares e penais cabíveis. Enquanto a lei não forçar a inclusão em jôgo da responsabilidade dos administradores, sua eficácia será problemática. E' que os referidos administradores são levados aos respectivos cargos por influências políticas, tanto quanto os ministros, havendo na ordem política generalizado clima infenso às punições daqueles que a sustentam. Será necessário à lei prescrever meios que neutralizem tais influências, permitindo ao contrôle atuar por si mesmo, no particular da aplicação das sanções, livre das injunções provocadas pelos interesses bastardos. Atento a isto, incluí no meu tantas vêzes aludido projeto de fiscalização da administração financeira do Distrito Federal êste já transcrito dispositivo:

“Art. 161. O administrador responsável pela direção de uma autarquia não responde pessoalmente pelas obrigações que contrair, em nome da entidade, na prática de ato regular de sua gestão, mas assume essa responsabilidade pelos prejuízos que causar em virtude de qualquer infração a lei ou regulamento.

§ 1.º Será punido com a penalidade de suspensão, ou com a de demissão, mediante processo administrativo e respeitado o princípio da instância dupla, o administrador autárquico, ou qualquer parafuncionário que comprometer o patrimônio da entidade de modo irregular, ou que contribuir, por ação ou omissão, em procedimento que atente contra lei ou regulamento.

§ 2.º A punição de que trata o parágrafo anterior não exclui a ação de contrôle jurisdicional, nem os procedimentos que esta lei atribui ao Tribunal de Contas.

§ 3.º São parafuncionários, para os efeitos desta lei, os servidores admitidos em cargos ou funções de autarquia, sejam ou não por esta remunerados.

§ 4.º Nos casos omissos na legislação própria da respectiva autarquia, ou não considerados nesta lei, aplicar-se-á aos parafuncionários o que dispuser o Estatuto dos Funcionários Públicos, a respeito do regime disciplinar”.

Os autores franceses reconhecem que a insuficiência coercitiva da Comissão de Verificação é causada pela astenia do regime de controle adotado, que é posterior. O controle posterior é incompatível com os fins a que a Comissão de Verificação se destina. Ao preferi-lo, a lei subestimou as dificuldades provocadas pelas conjunturas de ordem política e social, que embaraçam a ação dos controladores empenhados em alcançar os efeitos efetivos da aplicação do princípio da responsabilidade. As óbvias razões de ordem prática imanentes ao império das injunções políticas e sociais, que dão muita ênfase à falsa importância dos homens, estão a conjugar o imperativo de um regime de controle livre às suas influências. O controle humano dificilmente logra insensibilizar-se na vida pública dos países comprometidos pelo tráfego das influências. Não é só a política bastarda a responsável pelo referido tráfego. VOLTAIRE dizia que não há homem capaz de resistir à solicitação de uma ou outra mulher com quem eventualmente permaneça na mesma cama.

As razões expostas convencem-me de que se o controle agora considerado não poder ser mecânico melhor será instituí-lo em regime de concomitância. Em verdade, é o controle concomitante o que mais quadra na fiscalização da administração financeira dos entes desgarrados do Estado, sem os riscos do regime prévio, que pode embaraçar a intensidade do giro das empresas, e sem o risco do regime posterior, que não evita os desmandos e pode desmerecer-se na pressão das conjunturas acima invocadas. Sem embargo, tem sido parcialmente meritória a prática do controle exercido pela Comissão de Verificação. Ela influencia o comportamento dos administradores, que em boa parte se esforçam por amoldar-se às suas indicações, contribuindo para o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho das empresas públicas. Mas a melhor síntese que possa recomendar a ação da contrastaria financeira é definida em poucas letras: O controle da responsabilidade dos administradores dos entes públicos descentralizados deve ser garantido em primeiro lugar.

Este assunto relativo à descentralização administrativa e ao controle dos entes descentralizados aflora no estudo dos problemas de direito administrativo considerados em todos os países, embora enseje maiores tropeços naqueles países de índole latina. Os países de índole latina ressentem-se de melhores atributos; pousam menos. O povo latino é mais insofrido e impaciente e não cultiva o gosto pela ordem sedentária, afeiçoando-se às mudanças e às improvisações que comprometem a colheita dos frutos amadurecidos com demora. Entre pensar com uma perseverança que envolva a compreensão de todos os reflexos, para editar a solução resistente, e aligeirar o pensamento, reformando a cada momento a conclusão implantada, o vêzo latino opta por esta última alternativa, mesmo quanto àqueles assuntos transcendentais que pousam no âmago das tradições e da cultura. GILBERTO AMADO separou os povos conforme o peso das suas camadas sociológicas, para distingui-los através do conteúdo denso ou tênue das referidas camadas.

O assunto tratado neste escrito é de todas as nações e encontra-se muito enriquecido inclusive nos Estados Unidos, embora seus doutores não se deixem atrair pelas indagações de caráter dialético ou especulativo. Os estudos de DAVID LILIENTHAL, ALBERT MARQUIS e OLIVER PETER FIELD valorizam as perspectivas jurídicas com que este referido assunto aviva os quadros das corporações públicas norte-americanas, ainda muito descurados pelo legis-

lador. Nos Estados Unidos, como no Brasil, o Estado descentralizou-se por meio da criação de entes autárquicos para lograr vencer as dificuldades resultantes da inadequação de certos serviços públicos aos padrões de sua disciplina burocrática. O Estado procura adaptar sua estrutura, visando a imediatos resultados de gestão comercial, industrial ou técnica.

Mas a proliferação dos entes autárquicos não deriva só da descentralização de certos serviços públicos, dado que também se produz em consequência da integração no Estado, para serem por êste indiretamente administrados, de outros tantos serviços até então concentrados na área própria de ação dos interesses privados. A tendência socializadora do Estado generaliza-se em função do maior número de atividades, cujo êxito procura garantir através da manutenção de um nível de permeio cada vez mais espraído. Êsse nível é sortido de recursos técnicos e legais que ora se assemelham aos procedimentos com que as empresas privadas atuam e ora se afeiçoam àquelas práticas menos estorvadoras da administração pública direta.

As expostas marcas não têm subestimado em nenhuma hipótese, todavia, o imperativo do controle financeiro dêesses entes situados em categoria de permeio, entre processos de administração pública e tantos outros de administração privada. Conquanto ainda bastante fluida, a doutrina que parece dominar na legislação dêste nosso país tende à construção de um direito positivo predisposto a garantir a existência de uma junta de controle dentro de cada autarquia. Mas a descentralização de certas atividades do Estado, personalizadas nos entes autárquicos, não desvincula da órbita administrativa a responsabilidade resultante do emprêgo dos capitais públicos mobilizados pelos referidos entes. Arrimado em pressupostos idênticos, TEMISTOCLES CAVALCANTI fixou-se também no imperativo do controle externo, alentando a conclusão de que me avizinho.

A importância do controle externo sobe de vulto ante as distorções com que as práticas administrativas têm desfigurado a própria natureza jurídica das autarquias, reduzidas a condição de entes despojados de sua maioridade. As autoridades públicas que dirigem a administração do Estado trazem as autarquias nas mãos, como se fôsem bonecos, e comprimem tanto o cêrco de sua independência que elas se transformam em entes submetidos à vontade das referidas autoridades. Essa desfiguração faz crescer a importância do controle externo, sem o qual o que a prática decreta é o regime de irresponsabilidade. O administrador do ente autárquico limita-se a fazer o que manda o ministro e êste desculpa-se, nos erros, com a afirmação de que é autônoma a administração da autarquia. As responsabilidades de direito e de fato descaracterizam-se.

A ausência do controle externo dos entes autárquicos e a concentração nas mãos do ministro de todos os meios de fiscalização das suas atividades fazem com que se degenerem a própria expressão dos referidos entes, graduados na estrutura ministerial dos órgãos públicos centralizados dentro da administração do Estado e sujeitos à disciplina do regime de hierarquia funcional e burocrática. A subordinação hierárquica apequena a pessoa jurídica da autarquia e anula a razão do controle interno. O ministro não vai além do controle da execução dos seus próprios atos, com efeitos dentro de uma

autarquia. Mas é indispensável que haja contrôle da expedição desses atos, que devem ser legais e não podem produzir dano aos interesses públicos descentralizados. Hoje, em certos casos, como suprema irrisão, é o próprio presidente da República quem controla numerosas autarquias e sociedades de economia mista, despachando com seus administradores, dando-lhes ordens e pedindo-lhes contas.

TEMISTOCLES tem razão, por isso, ao preconizar o contrôle externo por meio de um conselho de curadores, do Tribunal de Contas e do poder legislativo. Então, diz: "No primeiro caso, o contrôle terá caráter eminentemente técnico, mas, no segundo, será também político, pela intervenção de um poder (o legislativo) na esfera da autoridade administrativa (poder executivo). Essa tendência é acentuada na Inglaterra e na França, sendo que, neste último país, já existe legislação específica". As ponderações transcritas são respondidas pela solução eclética, com que se pretende definir a composição mista das juntas de contrôle e na aplicação de critério mais adequado à organização e ao funcionamento do Tribunal de Contas, conforme já exposto neste escrito.

O Tribunal de Contas deve desdobrar-se em câmaras compostas de técnicos, ou assessoradas por técnicos que representem os melhores conhecimentos práticos e peculiares ao maior número de atividades. Enquanto o Tribunal não obedecer a uma nova estrutura mais apropriada ao contrôle que lhe cumpre, para que possa atender à fiscalização das atividades públicas descentralizadas, a melhor solução consiste na sua própria descentralização funcional, por forma que, através dos seus membros, atue em comum com aqueles técnicos de que se desprovém. Uns e outros exprimirão a composição das juntas de contrôle dos entes autárquicos. Os quadros da nossa vida pública ainda não nos permitem evoluir, diretamente, para a solução adotada na França, por meio da simultânea existência de uma Comissão de Verificação e de uma Côrte de Disciplina Orçamentária, uma vez aplicado o dever conspícuo do contrôle, que se resume na caracterização da responsabilidade dos administradores dos entes autárquicos.

O citado TEMISTOCLES tem razão ao concluir com êste juízo: "O que parece fora de dúvida é a dificuldade desse contrôle e principalmente sua eficácia, realizado a *posteriori*". Daí definir-se conforme o pressuposto em que também me fixei: "O órgão de contrôle teria de ser permanente e o contrôle simultâneo". Convenço-me de que se impõe a descentralização funcional do Tribunal de Contas, através de etapas sucessivas, e de que a etapa preliminar dessa descentralização é aquela mesma já entrevista no art. 75 da Lei n.º 830, dando-se caráter obrigatório às juntas de que trata. Uma junta de contrôle deverá haver em cada autarquia, ou naqueles entes conceituados na forma do art. 139, da lei citada, presidida por um representante do Tribunal de Contas, de preferência escolhido dentre seus próprios ministros, e integrada por pessoas que tenham comprovados conhecimentos técnicos e práticos das atividades específicas a cargo do ente autárquico controlado. O contrôle deverá ser concomitante e sua execução imediata cumprirá a agentes de revisão da própria junta.

Não será possível ao nosso Tribunal de Contas alcançar o dinamismo da análoga instituição francesa, sem predispor-se sua reorganização a regime de

etapas. O contrôle exercido pelo Tribunal de Contas deve ativar-se dinamicamente, em condições que lhe permita alcançar o movimento particularizado nas atividades específicas de cada autarquia. A aplicação em caráter imperativo do princípio inscrito no art. 75 da Lei n.º 830 pode avigorar o domínio da sua fiscalização, bastando a revisão estrutural do regime burocrático a que a disciplina dos seus misteres se condiciona. Imperioso é que o texto do citado artigo de lei seja ampliado, para definir a competência do contrôle constitucional da administração financeira do Estado em têrmos que permitam ao Tribunal de Contas incursionar até a última fronteira, onde quer que se implante reduto de ação trabalhada com o alento dos cofres públicos, ou com o alento de favores financeiros reconhecidos sob a responsabilidade direta ou indireta do Estado.

Não me proponho à crítica do regime legal de organização e funcionamento do Tribunal de Contas, sem dúvida merecedor de reparos fundos. O juízo colegiado não tende a prosperar senão como cúpula de um sistema jurisdicional de contrôle dos bens e dinheiros públicos, instituído em linhas flexíveis ao amplo das atividades correlatas do Estado, através de agências volantes ou permanentes, que funcionem junto aos vários órgãos e entes em que se distribui o poder administrativo. O Tribunal de Contas deveria mobilizar-se com a força de um exército de agentes revisores, embora com o sustento de uma posição de *estado-maior*. Não se deve concentrar em si mesmo, mas descentralizar-se tanto quanto o próprio Estado se descentraliza, envolvendo sua ação controladora nas mutações que, dia a dia, deslocam a posição dos interesses públicos e remarcam os meios de sua composição. O Tribunal de Contas não subsistirá, dentro da vigente estrutura administrativa do Estado, sem que vá ao encontro das atividades que reclamam fiscalização financeira, em vez de conservar-se à espera de que a sombra das crescidas atividades públicas se disponha a varar a distância para projetar-se no recanto em que instalou seu observatório. Ser-lhe-á necessário criar sua própria superfície, horizontalizando as linhas de sua jurisdição.

Não pretendo dizer que devam ser desmerecidas formas concorrentes de contrôle, aplicadas pela administração pública independentemente de organização prescrita em lei. O contrôle interno é privativo da referida administração, mas o contrôle externo, que ainda não existe com caráter sistemático, é um contrôle constitucional próprio do Tribunal de Contas, mesmo em relação as sociedades de economia mista cujo capital seja subscrito com a participação majoritária do Estado. Para que possa atuar face a tão múltiplas atividades de economia, indústria, comércio, crédito, previdência e outras, ao Tribunal de Contas impõe-se aquelas mesmas iniciativas que estão valorizando a hierarquia da Côte de Contas da França, por forma que assuma a efetiva direção do contrôle financeiro de índole constitucional e possa dominar com sobrançeria, oportunidade e eficiência.

A preconizada descentralização funcional do contrôle corresponde àquela mesma descentralização das atividades do Estado. O contrôle não deve permanecer em condições estáticas, sob pena de anular-se, ao mesmo tempo que as atividades econômicas e financeiras do Estado incursionam com um dinamismo impossível de ser acompanhado sem alargamento dos seus passos. Onde quer que esteja interesse econômico ou financeiro do Estado

é indesculpável a ausência de contrôle, ante o princípio constitucional que impõe a fiscalização da administração financeira do mesmo Estado. Seria inadmissível presumir-se que a citada fiscalização, tal como indicada no princípio constitucional, que é genérico, amplo e sem ressalva pudesse ser entendido só em relação à administração direta. No primeiro capítulo deste escrito está demonstrado que o orçamento público só apresenta uma parcela dos dinheiros públicos aplicados pelo Estado, mas o contrôle deve incidir sobre todos os cabedais financeiros à sua disposição, ou sob sua influência política.

É indispensável prescrever a lei que todos os entes públicos descentralizados da administração do Estado estão sujeitos ao contrôle de direito prescrito pela Constituição. É indispensável acrescentar a lei que nenhuma entidade jurídica de direito privado poderá receber favor público, a qualquer título, salvo originário da Constituição, sem que reconheça ao Estado competência para fiscalizar sua aplicação. É indispensável reconhecer a lei que sua determinação será complementada pelas disposições que a respeito constarem do regimento interno do tribunal de Contas. Não há mal nessa complementação, porque o Tribunal é um órgão público cujo funcionamento interessa ao público. Nenhum interesse público por ele funcionalmente disciplinado no uso de sua competência constitucional pode isentar do conhecimento das condições em que é pautada os que dependerem de sua ação.

Se o contrôle constitucional do Tribunal de Contas interessa a todos os órgãos e entes públicos controlados, sujeitos à mesma Constituição, é natural que os interessados devam completar sua instrução mediante consultas ao referido regimento. O regimento interno do Tribunal de Contas tem hierarquia na legislação subsidiária do país e são seus dispositivos que resolvem muitas dúvidas resultantes de omissões nas leis de maior categoria. O citado regimento opera em relação ao contrôle financeiro com a mesma força atribuída nas lides forenses ao regimento do Supremo Tribunal Federal. Ademais a disposição alvitrada visa a acautelar a conveniência do recurso a normas formalizadas em face do conhecimento das práticas supervenientes. Toda norma está sujeita à revisão que as referidas práticas suscitarem e define uma adjetivação imprecisa na lei.

### CONCLUSÃO

1.º) *O contrôle constitucional exercido pelo Tribunal de Contas deve evoluir para uma descentralização funcional que lhe permita alcançar todos os domínios em que haja responsáveis pelo uso ou guarda de bens e pela aplicação de dinheiros públicos. Recomenda-se que o mecanismo do referido contrôle seja assistido por agentes revisores e periciais próprios do Tribunal de Contas*

2.º) *A lei deve tornar obrigatória a existência, em cada autarquia, de uma junta de contrôle presidida por um representante do Tribunal de Contas. Recomenda-se que toda junta de contrôle tenha composição mista, recaindo a escolha dos seus demais membros, em partes iguais, sobre servidores públicos de alta graduação e pessoas cujos méritos tenham sido comprovados fora*

da administração pública, nas atividades específicas a cargo do ente autárquico a que se referir o contrôle.

3.º) O contrôle constitucional do Tribunal de Contas deve estender-se às sociedades de economia mista em que seja majoritário o capital subscrito pelo Estado e às demais entidades jurídicas de direito privado, mantidas com subvenções públicas que representem mais da metade do respectivo movimento financeiro anual. Recomenda-se que a lei imponha aos estatutos das referidas sociedades de economia mista disposições que assegurem o primado do contrôle agora preconizado e que condicione o pagamento de qualquer subvenção compreendida na margem acima indicada à obrigatoriedade da fiscalização do respectivo emprêgo.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS**  
**ADMINISTRATIVAS**

*A Descentralização Administrativa no Serviço  
Público Federal*

35.072.1

CAIO TÁCITO

MESA REDONDA DE LIÈGE

*R*ealizou-se, de 27 de junho a 3 de julho próximos findos, em Liège, Bélgica, a reunião anual do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, do qual a Seção Brasileira é o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas.

Representou o Governo Brasileiro nessa reunião o Dr. LUIZ SIMÕES LOPES, Presidente do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas e Vice-Presidente do Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Como representantes do I.B.C.A. participaram da reunião os Srs. Dr. ADROALDO TOURINHO JUNQUEIRA AYRES e J. M. SANTOS ARAUJO CAVALCANTI, Secretário Geral do I.B.C.A. O Ministério da Viação e Obras Públicas também enviou um delegado, o Dr. A. FONSECA PIMENTEL, Diretor Geral do Departamento de Administração do Ministério.

Os temas debatidos em Liège foram os seguintes:

- Descentralização Administrativa (criação, desenvolvimento e situação atual das autarquias, sociedades de economia mista e fundações). O I.B.C.A. apresentou contribuição escrita, elaborada pelo Prof. CAIO TÁCITO;
- Automação e sua aplicação nos serviços administrativos (levantamento dos projetos já executados e em fase de planejamento). Como ainda não possuem os serviços administrativos federais, quer já implantados, quer em fase de planejamento, serviços automatizados, o I.B.C.A. não apresentou o levantamento pro-

gramado. Participou, porém, por intermédio dos representantes brasileiros, do estudo da matéria;

- *Processos de informação da Administração* (processos adotados pela administração para informar-se, antes de tomar uma decisão externa de caráter geral, compreendendo: coleta da documentação já existente, consulta a órgãos internos de deliberação coletiva criados para fins de aconselhamento e a órgãos externos de colaboração; e recurso a audiências, investigações especiais e inquérito de opinião). O I.B.C.A. apresentou trabalho por escrito, elaborado pela Prof.<sup>a</sup> BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRLICH.

Oportunamente, publicará a R. S. P. um resumo dos debates havidos. Neste número, abrimos espaço para apresentar o trabalho elaborado pelo Prof. CAIO TÁCITO: "Descentralização Administrativa".

I — O tema proposto visa ao estudo dos entes autônomos que, dotados de personalidade jurídica própria, exercem uma atividade específica de administração. A sua instituição, decorrente de lei, corresponde a uma dupla necessidade, sensível modernamente em todos os países: uma, de caráter *orgânico*, consistente na *especialização do serviço* atribuído ao órgão administrativo; outra, de ordem *funcional*, que se caracteriza pela autonomia administrativa, facultando ao ente personalizado maior flexibilidade, notadamente no regime financeiro.

A experiência brasileira oferece, a esse propósito, importante contribuição, tanto pelo vulto das instituições descentralizadas, como pelo lapso apreciável de tempo em que a União se tem utilizado dessa forma de gestão do serviço público.

Não se cogita, no desenvolvimento desse trabalho, da descentralização política, resultante do regime federativo, pelo qual, nos termos da organização constitucional brasileira, o Estado Federal se desdobra em 20 Estados, 4 Territórios, um Distrito Federal e 2.468 Municípios, cada um deles dotados de serviços administrativos próprios. Em certos Estados e Municípios, a descentralização administrativa tem sido aplicada, nos últimos anos, com resultados satisfatórios.

A nossa exposição ficará, porém, limitada aos quadros de administração pública federal, em obediência ao temário que, expressamente, elimina o estudo dos poderes locais.

II — O Poder Executivo federal compõe-se de *órgãos de administração direta*, subordinados à Presidência da República ou a um dos onze Ministérios (oito civis e três militares) e de *órgãos de administração indireta ou descentralizada*.

Os órgãos de administração indireta, criados em lei, com personalidade jurídica própria, dotados de autonomia administrativa e financeira, assim se distribuem:

- a) 68 *autarquias*, sendo:
  - 3 diretamente subordinadas ao Presidente da República
  - 26 subordinadas ao Ministério da Fazenda
  - 15 subordinadas ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
  - 8 subordinadas ao Ministério da Educação e Cultura
  - 7 subordinadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas
  - 6 subordinadas ao Ministério da Agricultura
  - 1 subordinada ao Ministério das Relações Exteriores
  - 1 subordinada ao Ministério da Guerra
- b) 19 *Sociedades de economia mista e*
- c) 7 *Fundações*.

O Regime jurídico e administrativo dessas entidades é fixado na respectiva lei institucional e se apresenta, em cada caso, com aspectos próprios, em função dos encargos que lhe são atribuídos.

Certos característicos gerais, peculiares a cada categoria, possibilitam, no entanto, a classificação sistemática dos órgãos personalizados da administração indireta.

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, com finalidade determinada, autonomia administrativa e patrimonial, sujeitas à supervisão e controle da administração direta. São mantidas com receita própria, proveniente da arrecadação de contribuições parafiscais específicas ou de verbas orçamentárias da União e gozam de imunidade tributária. Além do controle administrativo e financeiro direto e imediato, exercido por meio de Conselhos Fiscais ou Juntas de controle através de departamentos ministeriais, estão sujeitas, ainda, ao exame anual de sua gestão financeira pelo Tribunal de Contas da União. O seu pessoal está equiparado por lei aos servidores civis da União.

As sociedades de economia mista, organizadas como sociedades anônimas, na forma da lei comercial, mediante autorização legislativa, são pessoas jurídicas de direito privado, destinadas a atividades bancárias, securitárias ou industriais. A União subscreve, obrigatoriamente, pelo menos 51% do capital social, garantindo, dessa forma, como acionista majoritário, a direção da companhia. A relação de emprego de seus servidores, embora regida pela legislação trabalhista, equipara-se aos cargos públicos, para efeito da vedação constitucional de acumulação.

As fundações, moldadas nas instituições de direito civil, obedecem a regime jurídico especial de direito público. Auferem recursos oriundos da receita pública e exercem atribuições culturais, educacionais, assistenciais ou habitacionais definidas em lei federal, gozando de certos privilégios do poder público.

Vamos considerar, a seguir, cada uma dessas categorias de órgãos autônomos, em relação aos pontos seguintes, destacados no tema da ordem do dia da reunião:

- a) processo de delegação de poderes às instituições;
- b) relação entre as instituições e o Estado;
- c) organização e gestão, inclusive financeira, das instituições.

#### AUTARQUIAS

As autarquias se caracterizam pela personalidade jurídica, a autonomia administrativa e financeira (de que resulta a autonomia patrimonial) e a especialização dos fins.

A lei que as institui determina o limite de atribuições delegadas ao órgão, que se completa, do ponto de vista normativo, pelos atos regulamentares, baixados pelo Presidente da República, no uso da faculdade constitucional de prover à execução das leis.

Entre as incumbências conferidas a entidades autárquicas federais destacam-se, pela sua importância, as seguintes:

- a) o sistema federal de previdência social aos trabalhadores e servidores públicos, executado por meio de oito instituições autônomas, que arrecadam e aplicam contribuições parafiscais incidentes sobre os salários e vencimentos;
- b) o sistema de ensino superior oficial, distribuído em oito Universidades, mantidas com verbas orçamentárias globais;
- c) o sistema de Caixas Econômicas Federais, compostas de 22 estabelecimentos, com sede no Distrito Federal e Estados, fiscalizadas pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, que funcionam como bancos de depósitos, aplicando suas disponibilidades, especialmente, em empréstimos hipotecários;
- d) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, que funciona como estabelecimento bancário oficial nas operações financeiras de reaparelhamento e fomento da economia nacional, movimentando recursos internos e créditos externos;
- e) entidades de controle da produção, como o Instituto Brasileiro do Café, o Instituto do Açúcar e Alcool, o Instituto Brasileiro do Sal, o Instituto Nacional do Pinho e o Instituto Nacional do Mate;
- f) ordens profissionais, incumbidas do registro e fiscalização de certas atividades, como o Conselho Federal de Contabilidade, o Conselho Federal dos Economistas Profissionais, o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, o Conselho Federal de Química e o Conselho Federal de Medicina. A Ordem dos Advogados do Brasil é entidade colaboradora da Administração federal, instituída em lei, com personalidade jurídica própria, sem caráter autárquico definido;
- g) entidades relacionadas com o transporte terrestre e marítimo, como o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, a Administração do Pôr-

to do Rio de Janeiro e empresas oficiais de navegação marítima (Lloyd Brasileiro, Serviço de Navegação do Amazonas e da Bacia do Prata);

h) entidades de caráter científico, como o Conselho Nacional de Pesquisas e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de finalidades especiais, como o Serviço Social Rural, ou o Instituto Nacional de Imigração e Colonização.

As autarquias se colocam sob tutela administrativa do Estado, que também exerce, sobre elas, poder hierárquico limitado.

Os seus dirigentes são livremente escolhidos pelo Presidente da República, podendo ser dispensados *ad nutum*, salvo casos especiais de mandato a prazo determinado. As situações jurídicas do pessoal das autarquias são constituídas e modificadas mediante atos da respectiva administração, sujeitos a recurso para os órgãos ministeriais e, eventualmente, ao Presidente da República. A criação e extinção de cargos é feita mediante decreto do Presidente da República. O provimento dos cargos e funções é, legalmente, da competência do dirigente da autarquia, mas depende, em cada caso, de prévia autorização do Presidente da República.

Os orçamentos das autarquias são aprovados pelo Poder Executivo, que também fiscaliza a execução orçamentária. Não há qualquer participação do Congresso na gestão financeira das autarquias, como dos demais órgãos descentralizados. O princípio constitucional da unidade orçamentária não se estende à receita e despesa dessas entidades.

A administração das autarquias se organiza, geralmente, sob forma presidencial: a Direção cabe a um Presidente, assistido por Diretores e órgãos locais, nos Estados. Certos atos, especialmente de caráter financeiro, dependem de homologação de órgãos colegiados da própria autarquia, ou de autoridades ministeriais.

O sistema autárquico federal não se encontra disciplinado em leis gerais sobre a gestão administrativa dessas instituições. A não ser quanto ao regime de pessoal, que obedece a uma certa padronização legislativa, as normas jurídicas sobre organização e funcionamento das autarquias são muito variáveis, segundo a legislação especial de cada uma dessas pessoas de direito público.

Não obstante essa diversificação orgânica e funcional, a experiência dos últimos anos permite assinalar duas tendências marcantes na prática administrativa. De um lado, observa-se uma progressiva limitação da autonomia de direção nas autarquias. Atos regulamentares ou simples atos administrativos gerais condicionam a competência legal dos administradores autárquicos, estabelecendo a autorização prévia do Presidente da República para certas decisões, como, por exemplo, a nomeação de funcionários ou a concessão de empréstimos imobiliários.

De outra parte, acentua-se, recentemente, a influência de correntes políticas na escolha dos dirigentes autárquicos, tanto nos órgãos de direção geral, como nos órgãos secundários de execução. É prematuro extrair conclusões desse fenômeno que, a longo prazo, poderá diminuir o rendimento técnico e a isenção nos programas administrativos.

## SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Como expressão típica de intervenção no domínio econômico, as sociedades de economia mista representam, no direito brasileiro, a forma de monopólio ou concorrência da União em determinadas indústrias ou atividades.

Dependentes de lei que autorize a subscrição majoritária do capital, essas sociedades são constituídas, registradas e geridas de acordo com o direito comercial, ressalvados certos poderes de tutela reservados, por lei, ao Estado. São pessoas jurídicas de direito privado e o seu pessoal está subordinado à legislação trabalhista.

A mais antiga dessas sociedades é o *Banco do Brasil*, que é o principal estabelecimento de crédito do Governo Federal. Além das atividades bancárias comuns, aplicadas especialmente ao fomento da indústria e da agricultura, incumbem-lhe, juntamente com órgãos especiais do Ministério da Fazenda, o controle bancário, cambial, da exportação e importação em todo o país.

Outras sociedades de economia mista, de feição bancária visam a estimular o desenvolvimento da economia nacional, como o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, o Banco de Crédito da Amazônia e o Banco do Nordeste do Brasil. Outras mais exercem atividade no ramo de seguro, como o Instituto de Resseguros do Brasil e a Companhia Nacional de Seguro Agrícola.

E', todavia, no setor das indústrias de base, que as sociedades de economia mista se apresentam como instrumento de ação do Estado. No terreno da grande siderurgia (Companhia Siderúrgica Nacional), da mineração (Companhia do Vale do Rio Doce), do monopólio do petróleo (Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima), da indústria de produção (Fábrica Nacional de Motores, Companhias Usinas Nacionais, Companhia Nacional de Alcalis), ou no setor da energia elétrica (Companhia Hidrelétrica do São Francisco, Companhia de Eletricidade do Amapá, Companhia de Eletricidade de Manaus e Sociedade Termelétrica do Capivari), a constituição dessas sociedades comerciais do Estado tem oferecido excelentes resultados.

As duas empresas da União mais recentes são a Companhia Urbanizadora da Nova Capital e a Rede Ferroviária Federal S. A.

A primeira, constituída em setembro de 1956, tem como objeto o planejamento e execução das obras da futura Capital da República, que se instalará, em Brasília, no Planalto Central do País, em 22 de abril de 1960. O seu capital foi totalmente subscrito pela União e integralizado mediante bens e valores em dinheiro. A administração é exercida por um Conselho de Administração de 6 membros e uma Diretoria composta de um Presidente e 3 Diretores. A fiscalização incumbe a um Conselho Fiscal de 3 membros. Todos os membros desses órgãos são nomeados pelo Presidente da República mas um terço deles será escolhido em lista tripla de nomes indicados pelo maior partido político da oposição.

A segunda sociedade, organizada em março de 1957, reuniu todas as estradas de ferro de propriedade da União, ou por ela administradas. O seu ca-

pital social foi totalmente subscrito pela União que poderá, no entanto, admitir, como acionistas, pessoas jurídicas de direito público interno ou sociedades de economia mista ou mesmo pessoas físicas e jurídicas brasileiras, de direito privado, até o limite de 20% (vinte por cento) do capital.

A administração é organizada sob forma colegiada, por meio de uma Diretoria de 7 membros, eleita em assembléia geral, com mandato de 4 anos, e assistida por um Conselho Consultivo. O Conselho Fiscal exerce, na forma da lei comercial, a fiscalização financeira da sociedade.

Merece, finalmente, ser destacada a experiência recentemente desenvolvida pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico — que é, como vimos, uma autarquia federal no campo da cooperação financeira com a iniciativa privada.

Uma das formas dessa colaboração entre o poder público e os grupos financeiros privados consiste na participação societária, em que o Banco se apresenta como organizador, incorporador ou acionista de sociedades comerciais, ou presta garantia a emissões de capital (underwriter).

Embora tais sociedades comerciais conservem o regime próprio das pessoas jurídicas de direito privado, o Estado participa, indiretamente, de sua constituição e da gestão social, em virtude da colaboração financeira e da assistência técnica e administrativa decorrente do investimento bancário.

#### FUNDAÇÕES

As fundações são constituídas mediante escritura pública, na forma da lei civil, precedidas, porém, de ato legislativo que lhes atribui encargos administrativos, fixa-lhes a concessão de recursos financeiros e o gozo de prerrogativas especiais, ou autoriza a sua constituição.

São, atualmente, em número de sete, a saber:

a) *Fundação da Casa Popular*, destinada à construção ou financiamento de casas populares, especialmente para as classes trabalhadoras;

b) *Fundação Getúlio Vargas*, com a finalidade de estudos e pesquisas, planejamentos, assistência técnica e preparação de pessoal para serviços públicos e privados;

c) *Fundação Brasil Central*, visando a desbravar e colonizar as regiões do Brasil Central e Ocidental;

d) *Fundação Abrigo do Cristo Redentor*, para assistência a mendigos menores desamparados;

e) *Fundação Osório*, com o encargo da educação de órfãos de militares;

f) *Fundação Rádio Mauá*, incumbida da administração de rádio oficial do Ministério do Trabalho, especialmente destinada à educação, cultura e recreação dos trabalhadores;

g) *Fundação de Assistência aos Garimpeiros*, com a atribuição de realizar serviços sociais nas zonas de garimpagem, visando à melhoria das condições de vida de suas populações.

As fundações são mantidas com recursos orçamentárias da União, estabelecendo-se, para êsse fim, a destinação obrigatória de parte da receita pública.

São fiscalizadas, internamente, por Conselhos Fiscais ou Juntas de Controle e, ainda, externamente pelo exame de suas contas pelo Ministério Público, na forma da lei civil e pelo Tribunal de Contas da União.

Os dirigentes das Fundações são igualmente nomeados pelo Presidente da República, que também escolhe os membros dos órgãos fiscais, salvo quanto à Fundação Getúlio Vargas, que obedece a regime especial.

Nessa última fundação, a Assembléia Geral, composta pelos doadores e por um representante do Governo Federal, designado pelo Presidente da República, é o órgão soberano de deliberação, cabendo-lhe eleger o Presidente da Fundação, com mandato de 8 anos, assim como o Conselho Diretor e o Conselho Curador.

#### CONCLUSÃO

Não visa o presente relatório ao estudo doutrinário ou crítico das instituições nacionais. Como documento de trabalho, reúne informações sobre a experiência brasileira no assunto do temário, de modo a possibilitar o confronto, no plano do direito administrativo comparado, com as formas de descentralização administrativa em outros países.

A descentralização representa, no Brasil, uma parte substancial no esquema administrativo, atendendo a condições mesológicas e históricas.

O seu desenvolvimento coincide, especialmente, com a tendência de intervenção do Estado no domínio econômico e social, que não poderia se realizar, eficazmente, pelo sistema clássico da administração direta.

*Integração dos Transportes Ferroviários Suburbanos  
no Sistema Geral de Viação do Distrito Federal*

351.812:352

FRANCISCO KRUEL EBLING

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A RIGOR, na pesquisa de soluções para os problemas dos transportes coletivos do Distrito Federal, não se pode, por meras questões teóricas, ignorar pura e simplesmente a existência dos serviços suburbanos mantidos pelas estradas de ferro, posto que as quatro redes ferroviárias locais ocupam, e ocuparão sempre, posição privilegiada ao longo de consideráveis concentrações demográficas da cidade, como eixos naturais que são do sistema de transportes coletivos das mesmas.

2. Efetivamente, as redes ferroviárias que atravessam a chamada Zona Norte do Distrito Federal dispõem de dez linhas convergentes, em torno das quais, segundo o Recenseamento de 1950, se estabeleceram cerca de 1.450.000 habitantes, que representam 60% dos 2.380.000, que então formavam a população do Rio de Janeiro. Os restantes 930.000 habitantes da Capital, segundo aquele mesmo censo, estavam assim distribuídos, em cifras redondas: Zona Sul (*litoral*) — 360.000 (15%); Zona Oeste (*Tijuca*) 350.000 (15%) e Zona Leste (*Centro*) — 220.000 (10%).

3. Em consequência de tão extraordinária concentração demográfica ao longo de suas linhas a Central do Brasil, a Linha Auxiliar, a Rio Douro e a Leopoldina, afastando-se de suas finalidades precípuas — de redes de penetração pelo interior do país — foram forçadas a desenvolver o transporte de passageiros suburbanos, oferecendo, porém, um serviço extremamente precário, que, apesar das obras de eletrificação empreendidas, não satisfaz, em absoluto, às necessidades públicas e não atende aos mais elementares requisitos de segurança e conforto.

4. Tal precariedade torna-se tanto mais grave pelo fato de atingir exatamente a Zona Norte da cidade, onde reside a grande massa de operários do segundo maior centro industrial do país, cuja importância para a economia nacional decorre, principalmente, do fato de ser o mesmo um grande mercado consumidor de matérias-primas e gêneros de primeira necessidade provenientes de vários Estados da União.

5. Nessas condições, o suprimento de transporte fácil e barato aos trabalhadores do Distrito Federal ultrapassa os limites restritos de um simples

problema municipal, devendo ser, por isso, encarado como um problema social de largo âmbito, cuja solução não pode continuar a ser indefinidamente protelada.

6. Além desse aspecto econômico-social, há a considerar que a criação dos serviços ferroviários suburbanos, no Distrito Federal, transformou-se em um sério problema para as próprias estradas de ferro, cujas economias têm sido fortemente afetadas pelos ônus desse transporte altamente especializado e de baixa rentabilidade e cujas deficiências se refletem até mesmo nas condições de segurança e na regularidade de todo o seu tráfego.

A Prefeitura do Distrito Federal, por outro lado, não dispõe de elementos para interferir na solução do aspecto ferroviário do problema, da mesma forma que as estradas de ferro não têm interesse em resolvê-lo à custa do desvio de recursos financeiros indispensáveis ao atendimento de seus serviços normais de transporte, à conservação de suas vias permanentes e à renovação do respectivo material rodante.

8. Tais são as razões pelas quais o problema geral dos transportes coletivos da cidade e o problema particular das ferrovias locais não têm sido devidamente equacionados em conjunto, como o deveriam ser, em benefício de uma solução ampla e definitiva, capaz de conciliar os vultosos e respeitáveis interesses em causa.

9. Entretanto, a recente criação da Rêde Ferroviária Federal, com ampla autonomia administrativa, econômica e financeira, revela a inequívoca decisão do Governo Federal de mobilizar todos os seus recursos técnicos e financeiros para a solução dos graves problemas das nossas ferrovias, entre os quais se deve incluir o do transporte de passageiros suburbanos.

10. Parece, pois, chegado o momento para o exame do problema dos transportes coletivos locais — especialmente os da zona mais populosa do Distrito Federal — tendo em vista a necessidade do reaparelhamento e reorganização dos serviços ferroviários suburbanos.

11. Como ponto de partida para uma solução alta do problema, deve-se admitir o princípio de uma ampla cooperação entre a Prefeitura do Distrito Federal e a Rêde Ferroviária Federal, na proporção dos interesses recíprocos.

12. Essa cooperação de um órgão federal com a municipalidade, para a solução de tão magno problema, torna-se tanto mais compreensível e obrigatória quando se tem em conta a responsabilidade do governo da União, que, de longa data, vem contribuindo, por sua omissão, sem adotar qualquer providência de maior profundidade, para o agravamento da crise daqueles transportes coletivos.

13. Deve, portanto, o Governo Federal, antes de sua transferência para Brasília, participar ativamente da solução definitiva do problema em foco, desde a elaboração de amplo acôrdo entre as partes interessadas, até o financiamento das obras, por intermédio de seus órgãos competentes, de maneira a tornar efetiva a integração dos transportes ferroviários suburbanos no sistema geral de viação da cidade.

## BASES PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA TÉCNICO

14. Executado o plano de construção das três projetadas linhas de Metropolitano para a Tijuca, Copacabana e São Cristóvão, resolvidos ficarão, certamente, todos os problemas de tráfego para esses bairros, continuando porém, sem solução o caso dos transportes coletivos para as zonas densamente povoadas dos subúrbios.

15. Efetivamente, em 1937, com a eletrificação de parte das linhas suburbanas da Central do Brasil, foi concluída a primeira etapa da tentativa de solução desse grave problema. Outras etapas foram posteriormente vencidas, bem como realizadas algumas aquisições de material rodante, mas o problema não foi resolvido e aquela estrada de ferro, premida pelas circunstâncias, continua oferecendo ao público um serviço incompleto e deficiente:

— incompleto, porque a interrupção brusca de seu tráfego suburbano, na Estação Pedro II, criou uma baldeação forçada e onerosa para os passageiros;

— deficiente, porque não dispõe do material rodante necessário para atender ao atual número de passageiros, aos quais não é oferecido um mínimo de conforto compatível com a natureza humana, e ainda porque não mantém a regularidade exigida em tal gênero de transporte.

16. A experiência colhida demonstra, portanto, que simples eletrificação de linhas e aquisições de material rodante não resolvem absolutamente o problema, que oferece aspectos de maior profundidade. Sua integral solução só será obtida com a execução de um completo programa de adaptação e reaparelhamento nos moldes abaixo indicados, pelo qual se criará um excelente serviço, tão eficiente quanto o das melhores rêsdes de Metropolitano da atualidade.

17. Esse programa pode ser assim resumido:

a) separação total do tráfego do interior (20 trens por dia) do tráfego local de trens suburbanos (700 por dia), mediante o prolongamento, já projetado pela própria Central do Brasil, das linhas 5 e 6, pelo leito da Linha Auxiliar, até a Estação Pedro II;

b) adaptação das linhas 1 e 2 de trens paradores, e das linhas 3 e 4, de trens diretos, aos padrões das rêsdes do tipo "Metropolitano";

c) prolongamento das citadas linhas 1, 2, 3 e 4, pelo subsolo além da Estação Pedro II, através da zona comercial da cidade, de modo a formar a rêsde Circular Dupla, proposta desde 1940, com uma extensão de apenas 6 (seis) quilômetros e 8 estações de captação e distribuição de passageiros;

d) padronização e aquisição de material rodante necessário à execução do transporte do tipo "Metropolitano";

e) coordenação dos demais sistemas de transporte coletivo, dentro de um plano geral de viação.

18. Com essas obras de adaptação e de reaparelhamento, as atuais linhas suburbanas da Central do Brasil serão convertidas em uma autêntica rêsde de Metropolitano, que passará a constituir a espinha dorsal de todo o sistema de transportes coletivos das Zonas Norte e Central da cidade e

deverá servir a uma população de mais de 1 milhão e 700 mil habitantes, incluídas nessa cifra as populações dos municípios vizinhos, satélites do Distrito Federal.

19. Assim, com a separação total do serviço suburbano dos serviços de transporte de cargas e passageiros do interior, de tão diferentes características, conseguirá a Central do Brasil resolver seu mais grave problema local, pois cessarão as constantes interferências dos trens do interior nas linhas suburbanas, com considerável vantagem para a segurança e para a regularidade do seu tráfego.

20. No que diz respeito à Prefeitura do Distrito Federal, a sua colaboração com a Central do Brasil, na execução desse plano de reorganização dos transportes coletivos suburbanos, mediante a construção da rede Circular Dupla — de âmbito municipal — possibilitará sejam atingidos os seguintes objetivos, da maior importância para a cidade:

— solução integral do problema dos transportes coletivos de uma região que concentra cerca de 60% da população da capital;

— descongestionamento considerável do tráfego de superfície da zona comercial, entre as Praças da República, Mauá, 15 de Novembro e Floriano, pela eliminação de todas as linhas de carris urbanos, ônibus e lotações, de pequeno percurso, cujos passageiros passarão a ser servidos pelo transporte subterrâneo da Circular Dupla;

— descongestionamento total do tráfego de superfície das vias de acesso aos subúrbios da Central do Brasil — como a Avenida Presidente Vargas e as ruas São Francisco Xavier, Barão do Bom Retiro, 24 de Maio, Arquias Cordeiro, etc. — pela supressão da quase totalidade dos carris, ônibus e lotações para aquela zona.

21. Nessas condições, as bases aqui resumidas e a serem adotadas, em conjunto, pela Central do Brasil e pela Prefeitura, com proveito para ambas, possibilitarão, efetivamente, a solução dos graves problemas de tráfego e de transporte coletivo de uma vasta área da cidade inclusive a da sua zona comercial, com benéficos resultados para toda população do Distrito Federal.

22. Extensivamente, estudos semelhantes, de adaptação e reaparelhamento, deverão ser realizados para o adequado aproveitamento das demais linhas ferroviárias suburbanas, dentre as quais a rede da Rio Douro parece oferecer melhores condições de adaptabilidade. Poderá ela, se reaparelhada, proporcionar transporte eficiente para cerca de 400 mil habitantes, distribuídos, em números redondos, segundo o já mencionado Recenseamento de 1950, da seguinte forma:

São Cristóvão .....	76.000	habitantes
Inhaúma .....	86.000	habitantes
Irajá .....	123.000	habitantes
Pavuna .....	98.000	habitantes
	<hr/>	
Total .....	383.000	habitantes
	<hr/>	

23. Em síntese, a integração dos transportes ferroviários suburbanos no sistema geral de viação do Distrito Federal, mediante a adaptação e o reaparelhamento das atuais linhas suburbanas, constituirá sempre a solução técnica-mente mais racional e a que melhor atenderá o aspecto econômico-financeiro do problema, como a seguir se demonstrará.

#### BASES PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA FINANCEIRO

24. Não podendo a Estrada de Ferro Central do Brasil, nem a Prefeitura do Distrito Federal, desviar, de suas receitas ordinárias, recursos para uma inversão do vulto exigido pelo programa de adaptação e de reaparelhamento dos transportes coletivos da Zona Norte da cidade, oportuna será uma conjugação de esforços dessas duas partes interessadas no problema, visando a obtenção de financiamentos especiais destinados à execução do programa comum.

25. Para maior facilidade de exposição da solução aqui proposta, pode-se admitir, como mera estimativa, a necessidade de um financiamento, em moeda nacional, no montante de 1 bilhão e 500 milhões de cruzeiros, para a construção da rede Circular Dupla e adaptação da rede suburbana, e de outro financiamento, em moeda estrangeira, correspondente a 15 milhões de dólares, para a aquisição de material rodante e equipamentos.

26. Em se tratando de solução para um importante problema econômico-social, concordará certamente o Governo Federal em prestar uma colaboração, que será decisiva, autorizando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico a efetuar aquêle empréstimo em cruzeiros e a garantir, no exterior, o outro, em dólares ou em qualquer moeda que possibilite a referida aquisição.

27. Nesta hipótese, a Prefeitura poderá assumir a responsabilidade do financiamento em moeda nacional e a Rede Ferroviária a do financiamento em moeda estrangeira.

28. O Serviço de juros e amortização dos dois empréstimos ficará a cargo do empreendimento, que, como se verá a seguir, terá uma excelente base econômica.

29. Com efeito, os diversos sistemas que servem à zona suburbana da Central do Brasil transportaram, em 1955, os seguintes volumes de passageiros:

Carris (subúrbios e entre bairros) . . . .	191.010.000 — 45%
Ônibus (subúrbios e entre bairros) . . . .	56.892.000 — 13%
Lotações (estimativa) . . . . .	50.000.000 — 11%
Central do Brasil . . . . .	130.000.000 — 31%
	<hr/>
Total . . . . .	427.902.000
	<hr/>

30. Pelas tarifas atuais, a êsses montantes deverão corresponder as seguintes receitas brutas:

	Cr\$
Carris (Cr\$ 2,00) .....	382.000.000,00
Onibus (Cr\$ 5,00) .....	280.000.000,00
Lotações (Cr\$ 5,00) .....	250.000.000,00
E.F.C.B. (Cr\$ 2,00) .....	260.000.000,00
Total .....	1.172.000.000,00

31. Em 1955, como se vê, foram transportados, nessa zona da cidade, mais de 420 milhões de passageiros, capazes de produzir, hoje, pelas tarifas atuais, receita superior a 1 bilhão de cruzeiros por ano, o que evidencia, desde logo, as possibilidades econômicas do empreendimento.

32. Ainda pelas cifras acima, constata-se que a Central do Brasil, embora com uma capacidade superior à dos demais sistemas reunidos, transportou apenas 30% daquele total, cabendo cerca de 70% aos outros transportes. Essa posição de inferioridade da Central do Brasil resulta das deficiências, já apontadas, dos seus transportes ferroviários locais, em consequência das quais sobrevivem os serviços de carris, ônibus e principalmente de lotações para a Zona Norte.

33. Tal situação, porém, se modificará no momento em que as linhas suburbanas da Central do Brasil forem transformadas em uma rede de Metropolitano, com penetração pela zona comercial da cidade, obra essa que elevará sua capacidade de transporte para 120.000 passageiros por hora, a razão de 30 trens paradores e 30 diretos, em cada sentido — volume que corresponde à capacidade de 600 bondes de 200 passageiros, ou 1.500 ônibus de 80 passageiros, ou ainda de 6.000 lotações de 20 passageiros.

34. Segundo, ainda, cálculos já realizados, uma tal rede de Metropolitano terá uma capacidade global de 540 milhões de passageiros por ano, o que representa 120 milhões a mais do volume total transportado, em 1955, por todos os sistemas reunidos.

35. Para efeito de cálculo da receita provável da nova rede, pode-se admitir, com larga margem de segurança, que a mesma absorverá, pelo menos, 300 milhões de passageiros dos 420 milhões acima registrados, já que o novo sistema deverá executar um transporte sem baldeação, até o extremo da zona comercial. Por outro lado, a Circular Dupla, substituindo, na zona comercial, com seu tráfego subterrâneo, o atual de superfície, absorverá também todo o grande volume de passageiros desta zona, que pode ser estimado em 100 milhões, por ano.

36. Torna-se, assim, evidente a possibilidade da rede do Metropolitano suburbano — com dois sistemas de trens, paradores e diretos, semelhantes aos de Nova York — vir a dispor, desde logo, de um movimento total de 400 milhões de passageiros por ano, o que, à base de uma tarifa única, extremamente módica, de Cr\$ 3,00 (três cruzeiros), lhe assegurará uma receita anual bruta de 1 bilhão e 200 milhões de cruzeiros.

37. Assim quase quintuplicada a atual receita dos serviços suburbanos da Central do Brasil, estará sólidamente assegurada a base econômica dos dois financiamentos, acima referidos, destinados à construção da Circular Dupla e à aquisição de material rodante e de equipamentos.

38. Relativamente à questão do financiamento em moeda estrangeira, a grande economia a ser feita em gasolina, óleo, lubrificantes, peças, etc. — com a retirada de serviço de substancial quantidade de ônibus e lotações — assegurará uma poupança em divisas suficiente para cobrir os compromissos, a longo prazo, assumidos com essa operação de crédito.

#### BASES PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA ADMINISTRATIVO

39. Fixadas as bases da cooperação entre a Rêde Ferroviária Federal e a Prefeitura do Distrito Federal, para a solução dos diversos problemas técnicos e financeiros que envolvem a transformação das linhas férreas locais em uma rêde suburbana de Metropolitano, resta ainda encontrar uma solução compatível para o problema administrativo, que a exploração do novo serviço acarretará.

40. Neste intento, será de tóda a conveniência, para melhor situar a questão, um prévio exame das diversas hipóteses, que desde logo ocorrem, face à especial condição de cada uma das partes — a Prefeitura, como poder cedente dos transportes coletivos municipais, e a União, representada pela Rêde Ferroviária Federal, como executante de uma considerável parte dêsses mesmos transportes através de um serviço precário e ainda não convenientemente integrado no sistema geral de viação do Distrito Federal.

41. Esse exame evidenciará prontamente que a exploração do novo serviço, seja por uma das partes ou por ambas associadas, envolverá sérias dificuldades, que vão desde o reagrupamento pessoal já existente em novos quadros até a cessão das instalações indispensáveis ao tráfego da nova rêde.

42. De fato, no caso de tal exploração, por se tratar de um serviço puramente local, ser atribuída à Prefeitura, a transferência, da Central do Brasil para uma autarquia municipal, de milhares de servidores com direitos já adquiridos e os ônus daí decorrentes, será tão impraticável como a cessão, pela Rêde Ferroviária, de mais de 70 quilômetros de linhas suburbanas, com tódas as suas instalações complementares — oficinas, depósitos, subestações, etc. — atualmente de uso simultâneo dos serviços suburbanos e do interior. A complexidade, assim evidente, de tal fórmula ressalta desde logo a sua inviabilidade, tanto mais que a Prefeitura certamente não disporá de capacidade financeira para assumir encargos dêsse vulto.

43. Inversamente, a exploração integral da nova rêde pela Central do Brasil, com a conseqüente cessão, pela Prefeitura, da Circular Dupla, embora se apresentando, em virtude da situação existente, como solução mais racional, obrigará, todavia aquela estrada de ferro a assumir a responsabilidade da execução de um serviço estritamente municipal, alheio, portanto, às suas finalidades precípua. Tal solução se tornará ainda mais problemática em face da próxima transferência da Capital e da criação do Estado da Guana-

bara, para a qual deverão ser, oportunamente, transferidos todos os serviços locais atualmente mantidos pela União.

44. Por outro lado, a hipótese da participação da Rêde Ferroviária e da Prefeitura em uma sociedade municipal de economia mista, como a Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro, para a exploração conjunta de todas as linhas a serem construídas, será igualmente de difícil aceitação, pelo fato das linhas projetadas por essa Companhia não estabelecerem, com o sistema ferroviário da Central do Brasil, uma ligação direta, que possibilite a execução de um tráfego combinado semelhante ao da Circular Dupla.

45. Revelam-se, assim, praticamente inviáveis todas as hipóteses que envolvam cessão de bens pertencentes ao patrimônio da União, necessários à manutenção de suas estradas de ferro; que criem novos encargos para a Rêde Ferroviária Federal, no setor dos transportes municipais; ou que sobre-carreguem financeiramente a Prefeitura do Distrito Federal.

46. Resta, pois, buscar uma fórmula que, não incorrendo em nenhum desses impedimentos ou inconvenientes, permita a implantação do sistema de transportes coletivos, previsto nos capítulos anteriores, com a utilização de patrimônios tanto da Rêde Ferroviária, quanto da Prefeitura, sem que nem uma nem outra sejam obrigadas a abrir mão desses mesmos patrimônios ou a assumir encargos que excedam às suas finalidades ou possibilidades.

47. Esta fórmula será a da Rêde Ferroviária Federal e a Prefeitura do Distrito Federal contratarem com uma empresa especializada, constituída de uma grupo de técnicos perfeitamente integrados no problema, a execução das seguintes tarefas:

a) elaborar o projeto completo da rêde Circular Dupla e os planos detalhados de adaptação e de reaparelhamento das linhas suburbanas da Central do Brasil, segundo os padrões convencionais que caracterizam o serviço de transporte coletivo do tipo "Metropolitano";

b) planejar a instalação dos serviços auxiliares — oficinas, depósitos, subestações, etc. — necessários à futura autonomia do empreendimento;

c) proceder a uma rigorosa seleção, nos quadros da Central do Brasil e da Prefeitura, do pessoal técnico e burocrático adaptável ao novo serviço, para a formação dos quadros funcionais do Metropolitano suburbano;

d) contratar, inclusive no exterior, equipes especializadas nos diversos setores em que se dividem os trabalhos de instalação, de operação e de exploração de uma rêde de Metropolitano da extensão e da importância da projetada;

e) assegurar, em combinação com a Central do Brasil, a execução dos serviços técnicos e administrativos da nova rêde, durante o prazo de 5 anos, prazo esse necessário ao completo entrosamento de todos os setores e à adaptação destes mesmos serviços aos referidos padrões convencionais;

f) preparar a formação da entidade autônoma, que deverá assumir a responsabilidade definitiva da exploração técnica e econômica do empreendimento.

48. Essa solução baseia-se ainda no princípio de que cabe ao poder público "a obrigação de dar o leito para o Transporte Rápido", princípio

êsse defendido, já em 1929, pela "Rio de Janeiro Light & Power Co. Ltd.", em sua proposta ao então Prefeito ANTÔNIO PRADO JÚNIOR, quando, em abono de sua tese, apresentou, entre outros, os seguintes exemplos da época:

— Em Paris, os subterrâneos são de propriedade municipal, trafegados por uma companhia particular, que goza de garantia de juros sobre o capital empregado;

— Em Berlim, os capitais para a construção das linhas de Transporte Rápido foram adiantados pelo Estado, que cobra uma taxa sobre a receita bruta;

— Em Filadélfia, o elevado e o subterrâneo foram custeados pela Municipalidade, para serem trafegados por uma companhia particular;

— Em Boston, os subterrâneos são de domínio municipal, e os elevados e as linhas de superfície de domínio particular, mas todos são trafegados por companhia particular.

49. Pela fórmula aqui proposta, a Rêde Ferroviária e a Prefeitura conservarão a propriedade de suas linhas e, como compensação pelo uso das mesmas, participarão dos resultados financeiros do empreendimento, assegurando, porém, ampla autonomia à entidade que assumir a responsabilidade da administração do mesmo, de modo a conservá-lo imune aos vícios e influências a que, em geral, têm estado sujeitos os serviços administrados pelo poder público.

50. Equacionados, assim, os problemas técnicos, financeiros e administrativos que envolvem a criação da grande rêde de Metropolitano suburbano, verifica-se que a integração dos transportes ferroviários locais no sistema geral de viação do Distrito Federal, nos moldes aqui propostos, proporcionará aos maiores interessados no assunto as seguintes vantagens:

a) a Central do Brasil conseguirá separar seu tráfego de cargas e passageiros do interior do tráfego suburbano, acabando com a atual interferência de serviços de características tão diversas;

b) a Rêde Ferroviária Federal ficará livre dos encargos, atualmente onerosos, da manutenção e do reaparelhamento de um serviço eminentemente municipal;

c) o Governo Federal, antes de sua transferência para Brasília, dará solução a um dos mais graves aspectos do problema social da atual capital do país;

d) a Prefeitura do Distrito Federal, com uma limitada contribuição, representada pela construção financiada da Circular Dupla, conseguirá o descongestionamento dos principais logradouros e vias de acesso das Zonas Norte e Comercial da cidade e, finalmente,

e) cerca de 60% da população do Rio de Janeiro, exatamente a massa laboriosa dos subúrbios, e ainda todos os que trabalham no Centro serão diretamente beneficiados com um aumento substancial de seus meios de transporte e um desafogo geral do tráfego, que se refletirá decisivamente sobre toda a cidade.

## PARECERES

340.142

### Consultor Geral da República

*Cota de previdência e taxa adicional cobradas nas contas de luz, gás e telefone.*

PARECER N.º 369-Z

Por proposta do Exmo. Ministro da Viação e Obras Públicas, determina o Chefe do Governo o pronunciamento da Consultoria Geral da República sobre a obrigação de pagarem as autarquias, no caso, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, a taxa adicional de 14,8% e a cota de previdência cobradas nas contas de serviço telefônico.

Sobre o assunto lavrou-se, nos autos, controvérsia de ordem jurídica.

Em meu parecer, a isenção fiscal, a imunidade fiscal das autarquias existe, mas, em relação a impostos, não referentemente a taxas ou cotas de previdência.

No parecer 127-Z, a que me reporto, rendeu-se-nos ensejo de examinar, mais detidamente, a questão. A Constituição de 1937, com efeito, vedava à União, Estados e Municípios "tributar bens, rendas e serviços uns dos outros" (art. 32, letra "e"). A Constituição de 1946, para dissipar dúvidas, para admitir a cobrança de taxas e contribuições outras, dispôs que aos vários entes da Federação o que é defeso é lançar imposto sobre bens, rendas e serviços uns dos outros" (artigo 31, item V, letra a).

Neste sentido, opinara nesta Consultoria Geral, o meu ilustre antecessor em parecer aprovado pelo Presidente da República (THEMISTOCLES CAVALCANTI, Parecer 154-Z de 12-10-55, *Diário Oficial* de 26-10-55, página 19.936). E autorizado comentador da nossa Constituição, PONTES DE MIRANDA, é da mesma opinião (*Comentários*, vol. II, página 148).

Na verdade, o poder tributário dos vários entes da Federação é absoluto e, só encontra

raias na proibição de uns lançarem impostos sobre os outros. Na república norte-americana, a cujo regime político nos filiamos, os Estados Unidos não tributam a União e reciprocamente. Apesar de inexistir naquele país disposição expressa, "não há, contudo, princípio ali mais solidamente assentado que o da reciprocidade nesta isenção tributária entre a União e os Estados" como escreveu RUI BARBOSA (*Comentários à Constituição Federal*, coligidos por HOMERO PIRES, volume I, p. 346).

Naquele país, nos primeiros tempos em 1919, no caso *MAC CULLOCH versus MARYLAND*, em razão do imposto decretado por este Estado sobre as filiais do Banco dos Estados Unidos, prevaleceu, pela primeira vez, como é sabido a tese da imunidade. Defendeu-a MARSHALL, em célebre julgado, incriminando a referida tributação de contrária aos princípios constitucionais. O poder de tributar envolve o de destruir — "the power to tax involves the power to destroy". E, assim, sendo, se os Estados pudessem tributar os serviços da União e reciprocamente, poderiam por meio de impostos, aniquilar esses serviços. *The American people have declared their constitution and the laws made in pursuance thereof to be supreme; but their principle would transfer the supremacy, in fact, to the states. If the states may tax one instrument employed by the government in the execution of its powers, they may tax any and every other instrument. They may tax the mail; they may tax the mint; they may tax patent rights; they may tax the papers of the custom-house; they may tax judicial process; they may tax all the means employed by the government, to an excess which would defeat all the ends of government. This was not intended by the American people. They did not design to make their government dependent on the states".* (COTON, *The Constitution Decision of Marshall*, 1905, vol. I, *Mc Culloch V. Maryland*, 4.932).

Este, também, o sentido do nosso preceito constitucional, impedir uma guerra fiscal que, na frase de ARISTIDES MILTON, poderia afrouxar e romper mesmo os laços que vinculam, por fortuna nossa, as diversas porções da Pátria brasileira.

Mas, o princípio diz respeito, repetimos, ao poder de lançar impostos, não o de expedir taxas, que só se legitimam quando têm em vista remunerar, ainda que sem bases matemáticas, um serviço prestado.

No que concerne à contribuição de previdência cobrada às repartições, nas contas do serviço concedido, já tivemos oportunidade de opinar, em 1950, pela sua exigência, por inexistir preceito que as isente, em parecer emitido na Consultoria Jurídica do Ministério da Viação.

Escrevêramos nesse parecer: "Sobre as tarifas de estradas de ferro e contas de luz, gás, e telefones, e outros serviços sujeitos ao regime do Decreto n.º 20.465, de 1 de outubro de 1931, e cobrada, como "contribuição do público" uma cota que varia de 4 a 10%, para formar a receita da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos empregados das respectivas empresas e "cujo produto não operará ser inferior à contribuição dos segurados, devendo a União integralizar a diferença que houver" (Decreto n.º 26.778, de 1949, artigo 15, alínea c; Decreto n.º 24.273, de 22-5-1934, art. 4.º, alínea c; Decreto número 22.872, de 1933, etc.).

"A questão de que se trata, pois, se resolve em saber se pode a mencionada cota ser exigida nas contas apresentadas às repartições públicas.

"O referido parecer do Sr. Assistente Jurídico é pela negativa no sentido de que tal expressão "contribuição do público" só justifica a cobrança da cota as pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado não autorizando, assim, tal cobrança das repartições públicas, das pessoas jurídicas de direito público interno:

"Na locução "contribuição do público", que a lei emprega, a palavra "Público" significa, ou compreende, as pessoas físicas e as pessoas jurídicas de direito privado, estando entre aquelas as pessoas naturais, capazes de direito e de obrigação e entre estas as empresas de todo o gênero.

"Ora, a União não é nem pessoa natural ou física, nem pessoa jurídica de direito privado e, sim, pessoa jurídica de direito público interno.

"Logo, somente sobre as contas de consumo de gás, luz, energia elétrica, etc., fornecidas àquelas pessoas, compreendidas na expressão "Público", pelos Concessionários dos aludidos serviços, inclusive a Companhia Reclamante, incide a taxa legal referida. Jamais, sobre as contas de consumo das aludidas utilidades, em que figura a União, ou qualquer repartição pública, do Governo, como consumidor é devedor".

"Parecer de fls. 6).

"Não me parece, com a devida vênia, que assim seja.

"A locução "Contribuição do público", autoriza a cobrança da cota de todos os usuários dos serviços.

"E, assim, se qualquer repartição, seja federal estadual, ou municipal, — quer se trate de serviço centralizado ou autárquico, — usa do serviço de luz, gás, energia elétrica, na conta que lhe será apresentada, deverá ser incluída a aludida percentagem para formação da receita da Caixa de Aposentadoria dos Empregados das respectivas empresas.

"Com efeito, se tais repartições estão obrigadas, não estão isentas do pagamento do serviço, também não o estão de pagar a cota de previdência sobre o montante das mesmas contas.

"Esta interpretação, como se viu, não deixa de ter fundamento na letra da lei, e, de qualquer modo, se coaduna com o espírito que ditou a norma, qual o de assegurar a formação da receita das Caixas, tanto assim que a União ficou obrigada a integralizar o produto da arrecadação da cota, ora discutida, de sorte a que o mesmo se igualasse à contribuição dos segurados, como se mostrou.

"Sou, nestes termos, a data venia do D. N. P. R. C., pela legalidade da cota exigida nas contas de energia elétrica que lhe são apresentadas".

"Sobre a mesma questão, tomou-se naquela oportunidade, o parecer do Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, atual Procurador Geral da República, então Consultor Geral da República e seu parecer não se desconvizinhou do que emitimos, concluindo:

"Se a repartição pública, como consumidor paga o fornecimento da nulidade, deve também pagar a contribuição que incide sobre a respectiva conta. O vocábulo "público" foi evidentemente empregado na lei e no regulamento como sinônimo de "consumidor" daquele que

usa o serviço mediante pagamento” (Parecer n.º 52-T *Parceres do Consultor Geral da República*, vol. I, p. 273).

Ainda agora, decorridos oito anos, ratificamos nosso entendimento, então esposado por esta Consultoria Geral, concluindo pela legalidade da exigência da taxa e da cota de previdência.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 1958. —  
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

“De acôrdo. Em 21-2-58” — (Rest. proc. M.V.O.P., em 26-2-58).

D. O. de 25-2-58 — p. 3.592).

*Cessão de uma área de terrenos, de propriedade da União, sita no Cais do Pôrto, bairro de Roca, em Natal, no Estado do Rio Grande do Norte, com fundamento no art. 125 do Decreto-lei n.º 9.760 de 1946.*

PARECER N.º 359-Z

### I

Pelo ofício n.º 337, datado de 10 de setembro de 1953, a Prefeitura Municipal de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte, solicitou do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, na forma do art. 125 do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, a cessão de uma área de terrenos acrescidos de marinha, vizinha ao Cais do Pôrto, no bairro denominado Roca, daquela cidade, a qual, de propriedade da União, resultaria de atêrro, em ultimação, executado pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais.

Em justificação de seu pedido, formulou a Prefeitura dequerente os três itens adiante produzidos:

“III — Concluído o atêrro faz-se urgentemente necessário a urbanização daquela área a fim de se permitir a execução de obras urbanísticas, entre elas a pavimentação de duas grandes avenidas e de três ruas, além da construção de um Mercado Público que ficaria localizado no centro da maior feira livre da Capital.

IV — Para tanto, como é evidente, há necessidade de uma inversão de capital cujo vulto está acima das possibilidades do erário do Município.

VI — A venda desses lotes de terreno de acôrdo com a planta que junto ao presente cobrirá pelo menos a metade da despesa, possibilitando o embelezamento de uma vasta área antes inútil”.

Pelo indeferimento do requerido, opinou o Ministério da Fazenda, em vista de esclarecimentos do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, no sentido de que o atêrro, determinante da área de acrescidos de marinha, havia sido executado com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, os quais deveriam ser pagos, — sugerindo a obtenção de numerário para esse pagamento, com a alienação pela União do direito preferencial ao aforamento da área aterrada, em concorrência pública, na forma do artigo 111 e seus parágrafos, do citado Decreto-lei n.º 9.760 de 1946.

A 10 de novembro de 1954, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República proferiu o seguinte despacho no processo:

“De acôrdo com o artigo 125 do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, autorizo a cessão pleiteada pela Prefeitura Municipal de Natal, para os fins de utilidade pública expressamente declarados no processo, e desde que a mesma Prefeitura indenize as despesas realizadas pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico com o atêrro da área a ser cedida” (fls. 69)”.

Diante desse despacho, antes mesmo que a autocrizada cessão fôsse reduzida a têrmo ou contrato, *conditio sine qua* para a aferição de sua validade, segundo o disposto no artigo 126 do Decreto-lei n.º 9.760 de 1946 — “Nos casos previstos no artigo anterior (artigo 125, que fundamentou o despacho presidencial), a cessão se fará mediante têrmo ou contrato, de que expressamente constarão as condições estabelecidas e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, fôr dada aplicação diversa da que lhe tenha sido destinada”: — a Prefeitura Municipal de Natal, pela Lei n.º 578, de 8 de setembro de 1956, autorizou o Prefeito a vender terrenos da área em questão, determinando que o preço da venda fôsse aplicado “na pavimentação da cidade” (art. 3.º), e, conforme a Exposição de Motivos n.º 1.833, de 28 de agosto

de 1957, do Ministério da Fazenda "sem atender mesmo ao pagamento da indenização relativa às despesas realizadas com o atêrro dos mencionados terrenos de acrescidos de marinha, passou a aliená-los, como se do seu domínio fôsem êsses bens".

Em face do exposto e atendendo a que a cessão autorizada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, na forma do artigo 125 do Decreto-lei n.º 9.760 de 1946, não transfere a propriedade do imóvel cedido, mas, apenas, com a posse, o seu uso e gôzo, de acôrdo com mansa e pacífica jurisprudência administrativa, — indaga-se, desta Consultoria Geral, como interpretar o despacho presidencial supra transcrito, notadamente quando a Prefeitura de Natal encareceu a necessidade da venda de lotes da área cuja cessão requerida, a fim de fazer frente a vultosas despesas superiores às possibilidades do seu erário, para a urbanização daquela área; e qual a consequência das vendas já efetuadas, na hipótese de serem defesas, ou quando possíveis, antes da lavratura do indispensável têrmo ou contrato da cessão.

### III

Na verdade, presentemente, é questão pacífica que a cessão prevista no art. 125 do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, não transfere absolutamente a propriedade do imóvel da União:

"Art. 125. Por ato do Govêrno, e a seu critério, poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes

lei imóveis da União aos Estados, aos Municípios, a entidades educacionais, culturais ou de finalidades sociais e, em se tratando de aproveitamento econômico de interesse nacional, que mereça tal favor, a pessoa física ou jurídica".

Como tivemos ensejo de acentuar nesta Consultoria, no Parecer n.º 33-Z, de 27 de março de 1956, "a cessão é contrato típico, previsto no mencionado diploma legislativo. Por ela, a União transfere aos Estados, aos Municípios ou entidades ou pessoas referidas no artigo 125 a posse plena, uso e gôzo de imóvel seu, mediante têrmo ou contrato, de que expressamente constarão as condições estabelecidas, e tornar-se-á nula, de pleno direito, se ao imóvel, no todo ou em parte, fôr dada aplicação diversa da que lhe tenha sido destinada, como expressamente determina o art. 126 do mencionado decreto-lei. A ces-

são pode não ser provisória, ao contrário do que se sustentou no processo. Enquanto permanecer inalterada a destinação do imóvel, apenas o domínio fica com o Poder Federal, a posse, o uso, o gôzo ficarão com o cessionário. Não se trata, pois, aqui, de alienação de bens públicos" (*Diário Oficial* de 27 de abril de 1956, p. 8.697; *Pareceres do Consultor Geral da República*, 1956, vol. I, página 120).

Quanto a não importar em alienação o contrato de cessão em tela é bastante explícito, de resto, o Decreto-lei n.º 9.760 de 1946 incluindo-o entre os contratos que figuram no título II, sob a rubrica "Da utilização dos bens imóveis da União", quando no título III sem qualquer alusão àquele contrato, trata, sob a epígrafe seguinte: "Da alienação dos bens imóveis da União".

Dos contratos existentes o que mais se assemelha à cessão, criada pelo Decreto-lei número 9.760 de 1946, é o comodato. Trata-se de um empréstimo gratuito de imóvel da União, como resulta dos têrmos claros do artigo 125 acima transcrito: "utilização gratuita do imóvel" da União; — sob a epígrafe "Da utilização dos bens imóveis da União". Nem há confundir a cessão com o uso, direito real e não pessoal, como é evidente ser aquela.

Juridicamente, nem a imprópria denominação *cessão*, dada ao contrato em aprêço e já existente em nosso direito com outro significado, vem em contrário à sua natureza. Direito não é lexicologia e, em o nosso direito positivo, encontramos casos semelhantes de duplicidade e impropriedade de expressões, como, *in exemplis*, a denominação *duplicata* para o título criado pela Lei n.º 187 de 1936, o qual além de não ser a reprodução ou duplicação de outro título, conduz a lamentável confusão com a *duplicata* da letra de câmbia.

Assim, ao parecer da Consultoria Geral da República, o despacho de 10 de novembro de 1954, do Presidente da República, fundamentando a cessão autorizada no artigo 125 do Decreto-lei n.º 9.760 de 1946, "para os fins de utilidade pública, *expressamente declarados no processo*, e desde que a mesma Prefeitura, indenize as despesas realizadas pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico com o atêrro da área a ser cedida" — não pode absolutamente, em face dos dispositivos legais citados, ser interpretado como tendo permitido à Prefeitura de Natal a venda de lotes da área em cessão, embora a essa venda se houvesse ela referido em seu requerimento, conforme se verifica do item

VI do mesmo, já transcrito acima na sua íntegra.

Conseqüentemente, nuas de pleno direito são quaisquer vendas de terrenos da área aterrada, por parte da Prefeitura de Natal, se porventura já efetuadas, como informa o Ministério da Fazenda, por intermédio do qual também, embora autorizada, não foi, ainda, realizada a cessão por meio de termo ou contrato, na forma do citado art. 126 do Decreto-lei n.º 9.760 de 1946 a fim de que possa produzir efeitos de direito.

Mirando entretanto, a proporcionar meios com que a Prefeitura de Natal, utilizando a área cedida, possa, além de urbanizá-la, pagar ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico o dispendido com as despesas do seu atêrro um dos fins inegavelmente colimados pelo despacho presidencial. — oferece, finalmente o Ministério da Fazenda a sugestão que se segue para uma equânime interpretação do espírito que ditou o despacho em estudo.

Compreenderia a cessão, de acôrdo com o sugerido, o direito de a Prefeitura de Natal lotear e aforar terrenos na área aterrada na forma do art. 111 do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, *verbis*: "A alienação ao direito ao aforamento se fará em concorrência pública, por preço não inferior a importância correspondente a 80% (oitenta por cento) do valor do domínio pelo terreno" — dispensada a concorrência pública e a jóia para o aforamento, devendo ser aplicado o produto deste, pela cessionária, na urbanização da área em cessão e no pagamento do dispendido

com o seu atêrro, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Ao pronúnciamento desta Consultoria, nada impede a aceitação, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, dessa forma de cessão alvitrada pelo Ministério da Fazenda a qual de resto, melhor atenderia, *data venia*, aos fins visados pelo despacho presidencial.

Em conclusão, opina esta Consultoria Geral da República pela proibição da alienação de terrenos, por parte da Prefeitura de Natal, da área cuja cessão lhe foi autorizada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e nulidade de qualquer venda já porventura levada a efeito; pela necessidade de ser observado o disposto no art. 126 do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, para a realização da cessão, ora apenas autorizada por despacho do Chefe do Executivo; e nada impedir a que autorize Sua Excelência a aceitação do alvitrado pelo Ministério da Fazenda, na Exposição de Motivos n.º 1.333, de 28 de agosto de 1957, para o loteamento e aforamento dos terrenos de área referida pelo Município cessionário, tomando o Ministério as medidas acauteladoras competentes.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 1958. —  
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"Aprovado. Em 21-2-58". (Rest. pro. M.F., em 25-2-58).

(D. O. de 24-11-58 — p. 3.492).

## Consultor Jurídico do D.A.S.P.

*Status funcional de servidores do I.A.P.I. admitidos após as Resoluções ns. 214 e 220, ambas de 1946, da Presidência daquela autarquia e antes da entrada em vigor do Decreto n.º 27.644, de 1949.*

*Só após a vigência desse decreto é que se tornou possível a admissão, no I.A.P.I. de pessoal sujeito à legislação trabalhista.*

### PARECER

#### I

Dois são os itens em que se desdobrou a consulta que me é ora formulada:

a) o exame da legalidade da admissão anterior à vigência do Decreto n.º 27.644, de 28 de dezembro de 1949, de vários servidores do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (I.A.P.I.), como sujeitos à legislação trabalhista, e

b) a apreciação do disposto no art. 7.º (*caput*) do Decreto-lei n.º 8.742, de 19 de janeiro de 1946.

2. O processo originou-se de requerimento daqueles servidores, que pretendem lhes seja reconhecida a condição de extranumerários e, em consequência, a aplicação do disposto no art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954.

#### II

3. Como o assunto foi objeto de deliberação, em grau de recurso, do Exm.º Senhor Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, procede a indagação sobre se, na esfera administrativa, estaria definitivamente trancada a reapreciação da espécie, em face do disposto no art. 7.º (*caput*) do Decreto-lei nú-

mero 8.742, de 19 de janeiro de 1946, assim redigido:

“Caberá recurso, em última e definitiva instância, para o Ministro de Estado, por parte dos interessados e da Procuradoria da Previdência Social, das decisões do Diretor Geral e do Conselho Técnico do D.N.P.S.”

4. Em face dos termos taxativos do preceito legal transcrito acima, a perquirição só se justifica se envolver o exame da ab-rogação ou derrogação desse dispositivo.

5. Trata-se, por conseguinte, de questão preliminar, daí o ter eu dado preferência, inicialmente, a essa indagação, transpondo, assim, os itens em que se bipartiu a consulta.

6. Não cabe a menor dúvida que o conteúdo normativo do disposto no art. 7.º (*caput*) do Decreto-lei n.º 8.742, de 1946, foi derogado pela legislação posterior (Leis ns. 488, de 15 de novembro de 1948, 1.765, de 18 de dezembro de 1952, e a própria Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954), pelo menos no que se relaciona com o reconhecimento ou não do *status* de extranumerário dos servidores das autarquias de previdência social. É, pois, ao meu parecer, insuscetível de reparo a conclusão a que chegou a D.P. deste Departamento quanto a este aspecto.

7. A espécie transcende à órbita ministerial, para situar-se entre as matérias sujeitas a recurso hierárquico comum.

#### III

8. Ao contrário do que sucedeu com outras entidades autárquicas, nem a lei instituidora (Lei n.º 367, de 31 de dezembro de 1936), nem o respectivo regulamento do I.A.P.I., aprovado pelo Decreto n.º 1.918, de 27 de agosto de 1937, previram a admissão de pessoal sujeito à legislação trabalhista naquele órgão da administração descentralizada.

9. De converso, as Instruções n.º 50, de 26 de junho de 1945, baixada pelo Presi-

dente daquela autarquia, no uso das atribuições conferidas pelo art. 103, alínea t, do Regulamento da entidade, aprovado pelo referido Decreto n.º 1.918, de 1937, determinaram a admissão, como extranumerários das várias categorias, consoante claramente estatui o n.º 12 das mencionadas Instruções, embora o pessoal ali especificado melhor se classificasse como sujeito à legislação trabalhista. E' que, até então, não fôra o Instituto autorizado a admitir pessoal nessa condição.

10. Sòmente com o Decreto-lei n.º 8.616, de 10 de janeiro de 1946, se veio a prover em tôdas as autarquias e, conseqüentemente, no I.A.P.I. pessoal a ser regido pela legislação do trabalho, nos têrmos do art. 3.º dêsse diploma legal.

11. Há que esclarecer, todavia, que o Decreto-lei n.º 8.616, de 10 de janeiro de 1946, não chegou a ter vigência, eis que, nada dispondo em contrário ao preceituado no artigo 1.º (*caput*) da Lei de Introdução ao Código Civil, foi revogado expressamente pelo Decreto-lei n.º 9.010, de 21 de fevereiro de 1946, antes de completar o prazo de 45 dias de que cogita o art. 1.º daquela Lei de Introdução.

12. E' certo que as Resoluções do I.A.P.I. de ns. 214 e 220, respectivamente de 30 de janeiro de 1946 e 11 de fevereiro do mesmo ano previram a admissão de pessoal sujeito à legislação trabalhista, antes, assim, da admissão da maioria, se não a totalidade, dos interessados neste processo.

13. Mas trata-se de Resoluções que expressamente se reportaram ao art. 3.º do Decreto-lei n.º 8.616, de 10 de janeiro de 1946, objetivando à execução dêste, o qual, no netanto, não havendo entrado em vigor, como esclarecido no item 12, acarretou êsse fato a nulidade das disposições ali calçadas. Nem outro objetivo poderia ter o Decreto-lei n.º 9.010, de 21 de fevereiro de 1946, senão, o de impedir, com a revogação do Decreto-lei n.º 8.616, de 1946, antes de sua entrada em vigor, a nova modalidade de admissão neste último prevista.

14. Essa situação perdura até o Decreto n.º 27.644, de 28 de dezembro de 1949, que passou a vigorar, nos têrmos do seu art. 21, a partir de 1.º de janeiro de 1950, quando então, *ex vi* do art. 16 (*caput*) dêsse decreto, se estatuiu:

“Art. 16. Além do pessoal efetivo e do pessoal extranumerário sujeito a normas próprias, o Instituto poderá utilizar,

para os serviços de assistência, de administração imobiliária, de construção civil ou outros de natureza industrial, pessoal sujeito ao regime da legislação trabalhista”.

15. Em conseqüência, só após 1.º de janeiro de 1950 poderia ser admitido, no I.A.P.I., pessoal sujeito à legislação do trabalho, razão por que sou pelo reconhecimento da situação de extranumerários dos requerentes cuja admissão tenha procedido à data acima indicada, isto é, à da entrada em vigor do Decreto n.º 27.644, de 1949.

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

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

*Promoção decretada após a aposentadoria do servidor, cujos efeitos, entretanto, devem retrotrair a data anterior à da inatividade.*

*Retificação do ato, como imperativo do disposto no § 1.º do artigo 40 do Estatuto dos Funcionários.*

## PARECER

### I

Funcionário aposentado por decreto de 18 de fevereiro de 1957, publicado no *Diário Oficial* da mesma data, fazia jus à promoção à classe imediata da carreira, desde 30 de setembro de 1956, só havendo sido assinado o respectivo decreto de promoção em 25 de fevereiro de 1957, publicando-se no órgão oficial do mesmo dia.

2. Pretende-se, assim retificar o ato de aposentadoria, para o que se elaborou o necessário expediente, tendo a D.P. dêste Departamento se pronunciado favoravelmente à correção pretendida, embora haja sugerido a minha audiência a respeito, em face de parecer que proferi no processo n.º 10.598-55, onde salientei que “a promoção só se consuma, ainda que seus efeitos possam retroagir, na data da publicação do ato”.

3. Dêse modo, publicando-se o ato de promoção, embora retroativo, nos termos do § 1.º do art. 40 do Estatuto dos Funcionários, após o decreto de aposentadoria, indaga-se sobre se os efeitos dessa promoção decretada fora do prazo legal seriam aplicáveis ao servidor já aposentado, ex vi do parágrafo único do art. 1.º do Decreto número 32.015, de 29 de dezembro de 1952 (Regulamento de Promoção), que dispõe:

“Não poderá haver promoção de funcionário interino, em estágio probatório, aposentado ou em disponibilidade” (grifei).

## II

4. Não regula a espécie o parecer a que se faz menção no item 2, publicado no *Diário Oficial* de 8 de maio de 1956, que envolve matéria diversa, apesar de certa afinidade aparente com a situação deste processo, eis que relacionada com transferência efetivada anteriormente à consumação de ato de promoção, não obstante devesse esta anteceder àquela. No caso do pronunciamento invocado, houvera erro da administração que não poderia prejudicar o servidor já transferido e nomeado por acesso, por força dessa transferência, antes de se consumir a promoção na carreira de que se transferira.

5. Na hipótese em exame, também houve erro da administração, pois, ciente esta de que o funcionário a ser aposentado tinha direito à promoção desde 30 de setembro de 1956, não podia efetivar a inatividade, em fevereiro de 1957, sem considerar a situação do servidor, sob pena de grave e injustificado prejuízo funcional deste.

6. Respondendo a uma consulta formulada pela própria Divisão de Pessoal deste Departamento, manifestei-me em outra oportunidade, em caso mais sério (parecer emitido no processo n.º 2.763-57, publicado no *Diário Oficial* de 22 de julho de 1957), porquanto a aposentadoria já havia sido registrada pelo Tribunal de Contas da União, concluindo pela necessidade de revisão do ato, desde que, na hipótese, se subtraía ao conhecimento daquela Colenda Corte uma situação de direito, sendo o Tribunal induzido a erro por falta de instrução do processo.

7. As considerações ali expendidas se aplicam à espécie, razão por que me permito transcrever o seguinte excerto:

“A hipótese do processo não pode ser solucionada com assento nos pareceres

invocados pela D.P., por isso que apresenta aspectos especiais, que modificam substancialmente as conclusões.

E' defesa a revisão de aposentadoria, promovida pela própria administração, quando, após registro do ato pelo Tribunal de Contas, esta Corte teve presente todos os elementos de fato e de direito que informavam a espécie *sub judice*. Mas, ao revés, se as repartições competentes sonegaram ao conhecimento daquele Tribunal os elementos que o levariam forçosamente a decidir de modo diverso, não há como negar-se a revisão, sujeita, evidentemente, a novo registro, desde que a legalidade dos atos cujo julgamento incumbe àquela Colenda Corte tem como pressuposto atos de que não teve ciência por omissão do órgão a que competia instruir o processo.

No primeiro caso, não há revisão, já que, presentes todos os elementos de fato e de direito, o Tribunal julgou com conhecimento de causa, decidindo como entendeu mais acertado; no segundo, a revisão se impõe, visto que, em última análise, foi o Tribunal induzido a erro por falta de instrução do processo.

À mesma conclusão da segunda hipótese se deve chegar, quando o ato de promoção só veio a ser publicado após o registro, desde que tenha os seus efeitos retrotraídos a data anterior à decretação da aposentadoria, pois, neste caso, vem a dar no mesmo, isto é, houve, por parte do Tribunal, desconhecimento da existência de ato de influência capital na decisão.

De contrário, seria negar-se efeito ao disposto no § 1.º do art. 40 do Estatuto dos Funcionários, em determinados casos, quando esse preceito não admite restrições”.

8. Se, na hipótese de registrada pelo Tribunal de Contas a aposentadoria, a revisão se impõe, maior é a razão justificativa de reificação do ato, quando ainda não ocorreu o registro, como parece ser o caso deste processo.

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

Rio de Janeiro, 23 de maio de 1958. —  
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Aposentadoria a pedido. Retração do interessado, antes de sua consumação. Licitude.*

*Recurso interposto. Provimento.*

*Não satisfazendo o servidor as condições impostas pelos dispositivos em que pretende seja fundamentada a aposentadoria, deve ser indeferido o pedido, nunca deferido, para alicerçá-lo em outro preceito legal.*

## PARECER

### I

Servidor do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ocupante de função isolada, requereu aposentadoria, em data de 23 de maio de 1956, na forma do art. 176, número II, combinado com o art. 184, n.º III, do Estatuto dos Funcionários.

2. Antes da assinatura do respectivo decreto, o que veio a ocorrer em 26 de setembro daquele ano, desistiu o interessado do pedido, sob a alegação de que não mais consultava aos seus reais interesses, em requerimento datado de 3 de setembro do mesmo ano (fls. 19).

3. E' que, segundo mais tarde veio a esclarecer, verificou não possuir o requisito a que se refere a parte final do n.º III do artigo 184 do mencionado Estatuto, eis que não completara ainda três anos de permanência na função.

4. Nada obstante, não foi sustado o decreto, que se publicou com a vantagem solicitada, embora indevida.

5. Discutiu-se, então, sobre a validade da desistência, concluindo este Departamento contrariamente, sob a invocação de que "a aposentadoria, como qualquer ato administrativo, só pode ser tornada sem efeito quando eivada de erro essencial que a torna nula" (fls. 26). Assim, providenciou-se, apenas, novo decreto, alterando o anterior, para declarar excluída da aposentadoria a vantagem contida no art. 184, n.º III, do Estatuto dos Funcionários (fls. 29).

6. Recorreu o interessado, que não deixou o exercício do cargo, pleiteando fôsse o ato de retificação tornado sem efeito, eis que não procediam as alegações deste órgão, pois, em

se tratando de um pedido, era lícito ao requerente dêle desistir antes da consumação dos seus efeitos, além de que, se não fazia jus à aposentadoria na forma solicitada, por não satisfazer, na época, um dos requisitos do dispositivo que invocara, cabia o indeferimento do pedido, e nunca a concessão do que não fôra requerido. Acrescentou mais que, preenchendo atualmente as condições do pedido inicial, voltava a formulá-lo.

7. A D.P. deste Departamento reexaminou o assunto, para concluir pelo provimento do recurso, solicitando, todavia, meu parecer sobre a matéria.

### II

8. Tratando-se, como na espécie, de aposentadoria a pedido, é fora de dúvida que, antes de consumir-se, nada impede a desistência da solicitação do servidor.

9. Competia, assim, ao Ministério, que dela tomara conhecimento 23 dias antes do decreto de 26 de setembro de 1956, sustar a assinatura do ato, tendo tempo mais do que suficiente para conseguí-lo. Se não o fêz, nenhuma responsabilidade pode ser atribuída ao servidor, o qual, aliás, como esclarecido, podia retratar-se antes da aceitação.

10. Atente-se, ainda, que, em tema de aposentadoria a pedido, ou a administração a aceita nos termos formulados, ou a indefere, não lhe sendo lícito concedê-la em condições diversas da solicitada, sem que sobre a alteração se ouça previamente o interessado.

11. No caso, ainda que se viesse a defender a impossibilidade da retratação, — o que se admite apenas para argumentar, — só seria de aceitar a consumação do ato, na hipótese de não carecer êle de retificação. Como esta se impunha, a providência a tomar era a decretação da nulidade dos efeitos do ato irregular, nunca a sua retificação, para fundamentá-lo em dispositivo diverso do em que se julgava com direito o recorrer quando formulou o pedido.

12. Em face de todo o exposto, sou, com a D.P., pelo provimento do recurso, na forma do pedido.

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

Rio de Janeiro, 29 de maio de 1958. —  
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Interpretação do art. 179 do do E.F.*

*Incluem-se, em sua incidência, não só o substituto interino de cargo isolado, como o titular de cargo em comissão, desde que, em ambos os cargos, sejam satisfeitos os demais requisitos ali enumerados.*

*Assegura-se a contagem, para efeito do que se contém no mesmo dispositivo, do tempo anterior, desempenhado em função gratificada (art. 260 do E.F.), na hipótese em que esta se tenha transformado no cargo em comissão, com cujas vantagens se requer a aposentadoria, do momento em que não houve interrupção de exercício.*

## PARECER

### I

Funcionário efetivo do Quadro III, Parte Suplementar, do Ministério da Viação e Obras Públicas deseja aposentar-se com as vantagens do cargo, em comissão, de Diretor Regional dos Correios e Telégrafos do Estado do Maranhão, com fundamento no art. 179 do Estatuto dos Funcionários.

2. Esclarece-se, no processo, que o requerente conta mais de 40 anos de serviço público (fls. 16), havendo sido designado para exercer o cargo com cujas vantagens pretende aposentar-se por decreto de 12 de fevereiro de 1946, dêle sendo exonerado por decreto de 22 de janeiro de 1951, havendo-o exercido de maneira relevante, oficialmente consignada (fls. 12).

3. As dúvidas justificativas da consulta se prendem:

a) a que o referido cargo só se conceituou como de provimento em comissão pela transformação operada pela Lei n.º 1.229, de 13 de novembro de 1950, eis que, quando designado para o desempenho daquelas funções, o suplicante o foi para função gratificada, não o exercendo, pois, por um ano, na situação de ocupante de cargo em comissão;

b) a que o art. 179 do Estatuto dos Funcionários se refere a cargo isolado, provido interinamente, em substituição, e o interes-

sado exerceu aquelas atividades, a princípio, como ocupante de função gratificada, e, mais tarde, em caráter em comissão, mas sempre como titular.

4. Daí as seguintes indagações:

a) estatuindo a norma legal que o benefício ampara o ocupante de cargo isolado, nêle provido interinamente, como substituto, pode estender-se o mesmo dispositivo ao ocupante, não substituto nem interino, mas titular, desde que satisfeitos os demais pressupostos do citado art. 179 do Estatuto dos Funcionários?

b) por outro lado, a transformação *ex vi legis* de função gratificada em cargo em comissão assegura a contagem de tempo, como de exercício em comissão, para o efeito do mencionado art. 179 do Estatuto dos Funcionários, em benefício de quem o ocupava ininterruptamente, por todo o tempo de desempenho, isto é, desde a investidura, quando se tratava ainda de função gratificada?

5. A D.P. dêste Departamento, opinando sobre a espécie, responde afirmativamente a ambas as indagações, baseando-se, quanto à primeira, em parecer do Dr. THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, quando no exercício do cargo de Consultor Geral da República (parecer n.º 103-X, de 20 de julho de 1955, publicado no *Diário Oficial* de 4 de agosto do mesmo ano); quanto à segunda, no art. 260 do Estatuto dos Funcionários, que entende aplicável por analogia.

### II

6. Não há a menor dúvida que a disposição contida no art. 179 do diploma básico dos funcionários, à semelhança do que preceitua o art. 180 do mesmo diploma legal, se constitui numa vantagem excepcional conferida aos servidores que satisfaçam os seus pressupostos.

7. Por êsse efeito, a tendência interpretativa deve ser de cunho restritivo, a fim de que se não constitua a exceção em regra geral, só se entendendo nêles configuradas as hipóteses efetivamente previstas. Essa a orientação em matéria de hermenêutica no que se relaciona com o direito excepcional.

8. No caso, entretanto, como, com outras palavras, teve oportunidade de salientar o então ilustre titular da Consultoria Geral da República, apegar-se à hipótese literalmente prevista no citado art. 179 do Estatuto dos Funcionários é fugir à mais elementar regra de bom senso, por isso que — aditamos agora

— se a norma legal contempla o substituto interino, por que excluir de sua incidência o titular, eventualmente substituído? Vale dizer, se a vantagem é deferida ao substituto, não pode ser retirada, em igualdade de condições, do titular, sem que, com isso, seja alterado todo o sistema da legislação de pessoal vigente, que, em nenhum outro caso, dá maiores vantagens ao primeiro de que ao segundo, até mesmo porque aquêle só as possui, de um modo geral, por serem elas inerentes ao titular substituído.

9. Nesse sentido é que se situa a força operante da hermenêutica, sempre fiel ao sistema a que pertence o comando jurídico interpretando, o qual não deve afastar-se dêle, sem razões exuberantes que o justifiquem.

10. Na espécie, tudo leva à paridade de situação de substituído, titular do cargo, com o substituto interino, pois que as vantagens outorgadas a êste não podem ultrapassar às conferidas àquele.

11. A concessão de benefício ao titular, embora não expresso no dispositivo objeto de interpretação, nêle se acha, evidentemente implícito.

12. Respondo, em consequência, de inteiro acôrdo com a opinião do Dr. THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, de modo afirmativo à primeira parte da consulta, isto é, no sentido de que o disposto no art. 179 do Estatuto dos Funcionários também alcança os titulares de cargo em comissão, que o exerceram durante um ano ou mais, desde que preenchem os demais requisitos a que se refere o aludido preceito legal.

### III

13. A continuidade da contagem de tempo de serviço como exercido em comissão pelo ocupante de cargo que, à época da transformação, o desempenhava como titular de função gratificada também me parece procedente, com apoio no art. 260 do Estatuto dos Funcionários, que contempla hipótese idêntica, não sendo de boa hermenêutica chegar-se a conclusão diversa no caso em exame.

14. As razões aduzidas pela D.P., a êsse propósito, têm inteiro cabimento, motivo por que as subscrevo.

15. Com efeito, se se assegura a vantagem para o efeito do art. 180 do Estatuto dos Funcionários, como não admiti-la na hipótese do art. 179, que disciplina espécie idêntica? A circunstância de se referir o artigo 260 daquele Estatuto às transformações operadas pela Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, como bem mostrou a D.P., não significa que não teriam aplicação a transformações ocorridas por força de outros diplomas legais. Deve ser interpretada, aí, ao meu parecer, como enumeração exemplificativa e não taxativa.

16. Concluo, pois, respondendo, também de maneira afirmativa, à segunda parte da consulta.

17. Sou, assim, pelo deferimento do pedido de requerente.

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

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

## Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
N.º 22.915 — D. FEDERAL

O Decreto-lei n.º 5.527, de 28 de maio de 1943, promulgado em pleno período de governo discricionário, proibiu que os Estados, autarquias e municípios atribuíssem a seus servidores proventos maiores que os fixados, em igualdade de condições, aos servidores da União. Não prescreveu, porém, que dada a infração da lei, por alguma daquelas entidades, ficaria a União obrigada a majorar os vencimentos dos seus funcionários.

O objetivo da lei foi evitar que os Estados, municípios e autarquias entrassem a elevar desmesuradamente os proventos de seus servidores, esbanjando os dinheiros públicos.

Relator: O Sr. Ministro MÁRIO GUIMARÃES.

Recorrentes: 1.º) JOAQUIM MARIANO NOGUEIRA COELHO; 2.º) AURICÉLIO CLARO DE OLIVEIRA PENTEADO; 3.º) AUGUSTO SUSSEKIND DE MORAIS REGO e outros.

Recorrida: União Federal.

## ACÓRDÃO

Acordam em sessão da 1.ª turma, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso extraordinário em que são recorrentes JOAQUIM MARIANO NOGUEIRA COELHO, AURICÉLIO CLARO DE OLIVEIRA PENTEADO e AUGUSTO SUSSEKIND DE MORAES REGO e outros e recorrida a União Federal, nos termos das notas taquigráficas, que se incorporam a este acórdão.

Rio, 5 de outubro de 1953. — BARROS BARRETO, Presidente. — MÁRIO GUIMARÃES, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro MÁRIO GUIMARÃES — O Dr. AURICÉLIO CLARO DE OLIVEIRA PENTEADO e OTÁVIO ANGELIM DO COUTO, o primeiro advogado da Justiça Militar desde 1934, e o segundo escrivão da 3.ª Auditoria da 1.ª Região Militar, propuseram ação contra a União Federal para haverem diferença de vencimentos a que se julgam com direito, visto como servidores do Estado de São Paulo, que ocupam cargos equivalentes, recebiam respectivamente, ao tempo da propositura da ação, 7.000,00 e 5.000,00 cruzeiros mensais. E o Decreto-lei n.º 5.527, de 28 de maio de 1943, deu prevalência ao serviço federal, proibindo que os Estados, autarquias, municípios, etc., atribuíssem a seus servidores proventos maiores do que os fixados, em igualdade de funções, aos servidores da União.

Juízo a sentença, do ilustre Juiz Doutor PINTO FALCÃO, procedente, em parte, o pedido. E logo outros servidores, em idênticas condições, acudiram ad feito como assistentes.

Indo os autos ao Tribunal de Recursos, o Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS dava provimento ao recurso dos autores para lhes atender integralmente a pretensão. O Senhor Ministro CUNHA MELO, entretanto, julgava improcedente a ação e o Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL, chamado a desempatar, adotou voto intermédio, que prevaleceu.

Houve embargos da União, dos autores e seus assistentes. Por maioria de votos, foi proferida a decisão que está consubstanciada no acórdão de fls. 255:

“O que o Decreto-lei n.º 5.527, de 1943, visou foi proibir recebessem funcionários estaduais e municipais vencimentos maiores que os pagos pela União a funcionários de igual categoria, não se justificando, entretanto, que do desrespeito à proibição, por parte do Estado, membro, resulte para o funcionário federal direito à equiparação de vencimentos.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de embargos em Apelação Cível n.º 2.499, do Distrito Federal, em que são embargantes AURICÉLIO CLARO DE OLIVEIRA PENTEADO e

outros e a União Federal e embargados os mesmos,

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, em receber os embargos da União, prejudicados os dos autores e assistentes, de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, parte integrante dêste.

Rio, 6 de junho de 1952, (data do julgamento). — EDMUNDO, Presidente. — JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, Relator.

Manifestaram recurso extraordinário os autores e assistentes — fls. 257, 258 e 261, invocando o art. 101, n.º III, da Constituição Federal, letras a e b. Consideram violado o art. 141, n.º 3, da Constituição Federal e o próprio Decreto n.º 5.527, de 28 de maio de 1943, em que esteiam seu pedido. Recebido e processado o recurso, emitiu parecer, nesta instância, o Dr. Procurador Geral, pela seguinte forma: lê fls. 301. E' o relatório.

#### VOTO

O acórdão recorrido merece, a meu ver, mais do que a nossa confirmação. Merece o nosso aplauso. E' jurídico, é claro, é moralizador.

O Decreto-lei n.º 5.527, promulgado em pleno período discricionário, quando todos os poderes se enfiavam nas mãos do Chefe do Executivo Nacional, teve por intuito evitar que Estados, municípios e autarquias, tomados de generosidade à custa dos cofres públicos, mania infelizmente muito generalizada, entrassem a elevar desmesuradamente os proventos de seus funcionários.

Apesar de ser um ato de força, centralizador, que cerceou a autonomia daquelas entidades, não podemos, dentro de certos limites, deixar de louvar-lhe o propósito: evitar o esbanjamento dos dinheiros públicos.

Como o interpretam, porém, os recorrentes, e com eles o juiz de 1.ª instância, a sua finalidade deve ser cumprida às avessas: o decreto fez da União paradigma para os Estados. Os recorrentes querem tornar os Estados padrão para o Governo Federal. O decreto visou limitar despesas. Os recorrentes o invocam para majorá-las. Onde o Decreto diz que os Estados não poderão atribuir a seus servidores vencimento, salário ou remuneração superiores aos dos servidores civis da União os recorrentes lêem — a União não pode atribuir a seus servidores vencimento, salário ou remuneração inferior aos dos servidores civis dos Estados.

Os termos do texto legal que peço vênha para reproduzir, são expressivos: "O Presi-

dente da República usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta: Art. 1.º Os Estados, Municípios, Territórios, Prefeitura do Distrito Federal, Autarquias e Órgãos paraestatais adotarão a classificação, nomenclatura e regime de salário de cargos e funções de extranumerário da União.

§ 1.º Essas entidades não poderão atribuir, aos seus servidores ou empregados, vencimento, remuneração ou salário superior aos dos servidores civis da União, observada a identidade, semelhança ou equivalência de funções.

§ 2.º Para a execução do disposto neste artigo as referidas entidades promoverão imediatas providências articulando-se, para isso, com os órgãos próprios da Administração Federal.

Art. 2.º O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 28 de maio de 1943, 122.º da Independência e 55.º da República.

Qualquer desrespeito à lei, como muito bem acentua o acórdão recorrido, teria, como sanção, a nulidade do ato que a infringisse. Nunca tornar tais atos válidos com reflexos sobre a economia da entidade que os proibiu.

Havia, na nossa legislação, dispositivo semelhante ao que os recorrentes supõem encontrar no Decreto n.º 5.527: o do art. 26, § 3.º, da Const. Federal, já revogado. Mas era restrito aos desembargadores do Distrito Federal, e, como consequência, foi estendido, por lei especial, aos membros da magistratura. Não teve, porém, maior amplitude, nem aliás, no caso, foi mencionado.

A decisão do Egrégio Tribunal de Recursos ateu-se, por conseguinte, à letra e ao espírito da lei. Se houvesse acolhido interpretação contrária é que, a meu ver, seria passível de censura. Não conheço do recurso.

#### VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA — Sr. Presidente, não conheço do recurso. Ainda este ano, no Tribunal Federal de Recursos, decidiu-se um caso em que também se deu à lei entendimento idêntico ao agora adotado pelo eminente Sr. Ministro Relator, estando assim por essa forma prestigiada aquela decisão.

## VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — Senhor Presidente, ainda que o Governo Federal tivesse aprovado o decreto do Governo Estadual relativo ao aumento de vencimentos dos promotores da justiça militar especial, o que poderia ocorrer era que, por um critério de justiça, de equidade, o Governo Federal também aumentasse os vencimentos dos promotores da justiça militar comum. Seria um ato de justiça, mas não decorrente *ex vi legis*, ou de obrigação legal, como bem acentuou o eminente Sr. Ministro Relator. De outro modo, seria interpretar às avessas a lei orgânica expedida pelo Estado Novo: ao invés do Estado atender à legislação da União, esta é que teria de atender à legislação do Estado. Nem seria isto admissível. O Sr. Ministro Relator lembrou que a Constituição de 1946, estranhamente, para favorecer os desembargadores do Distrito Federal, estabeleceu um critério que subordinava a legislação federal à legislação estadual; mas semelhante dispositivo já foi aprovado por emenda constitucional, desaparecendo a incongruência de ficar a União sujeita a critérios da legislação estadual. O que o recorrente pretende é, positivamente, um desconclavo. Não conheço do recurso.

## DECISÃO

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

Não compareceu o Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo substituído pelo Senhor Ministro AFRÂNIO COSTA — FUAD ABLA, no impedimento do Subsecretário.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 14-4-58 — página 1.482, apenso ao n.º 84).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
N.º 34.299 — SÃO PAULO

*Antiguidade — Conta-se, o tempo em que o funcionário esteve em exercício de mandato eletivo.*

Relator: O Senhor Ministro ARI FRANCO.  
Recorrente: JOÃO BATISTA ALMEIDA BARBOSA.

Recorrido: Conselho Superior da Magistratura.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 34.299, de São Paulo, recorrente, JOÃO BATISTA ALMEIDA BARBOSA, recorrido, Conselho Superior de Magistratura, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal e à unanimidade, em conhecer do recurso e em dar-lhe provimento, nos termos das notas taquigráficas antecedentes. Custas da lei.

Rio de Janeiro, D. F., em 13 de junho de 1957 (data do julgamento). — BARROS BARRETO, presidente. — ARI AZEVEDO FRANCO, relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro ARI FRANCO — Senhor Presidente, o recorrente é serventuário de Justiça na Comarca de São João da Boa Vista, no Estado de São Paulo, e entrou no concurso para provimento do Cartório do 2.º Contador e 4.º Partidor da Comarca de São Paulo.

Não se conformando com o ato do Conselho Superior da Magistratura, que lhe mandou apenas contar oito pontos, recorreu para o Tribunal de Justiça daquele Estado, que negou provimento ao recurso, nestes termos.

“Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso n.º 76.746, da Comarca de São Paulo, recorrendo JOÃO BATISTA ALMEIDA BARBOSA e recorrido o egrégio Conselho Superior da Magistratura, acordam em Tribunal Pleno por maioria de votos, em negar provimento ao recurso.

Assim decidem pelo seguinte: pretende o recorrente que, para efeito do art. 20 letra a n.º V da lei n.º 819, seja contado o tempo em que esteve no exercício de mandato eletivo. E isto por que a Constituição assegura a contagem desse tempo para promoção por antiguidade. Ora, no dispositivo supracitado, a lei 819 atribui um ponto por período de cinco anos de exercício. Logo, o princípio que aí vigora é o da antiguidade.

Não colhe o argumento. A promoção de serventuários no sistema da lei 819, não se dá por antiguidade, mas exclusivamente por merecimento. Aliás antiguidade se conta em tempo e não em pontos. E a lei só manda classificar os que tenham maior contagem de pontos, apurados através de vários índices de aproveitamento. O tempo de exercício figura, aí, como um desses índices. E mesmo assim, a antiguidade atua em função do merecimento. Pois a lei pressupõe que haja maior tirocínio, experiência, valor profissional,

ao cabo de maior exercício efetivo das funções. Também por isso será contrária ao espírito da lei a contagem de ponto para promoção derivada, não da prática do ofício, mas do exercício de cargos políticos.

O dispositivo constitucional, invocado, desarte, não se aplica à espécie. A Magna Carta limitou-se a garantir a antiguidade absoluta aos funcionários com mandato eletivo. Não lhes facilitou — e bem — o acesso por merecimento de que estão afastados.

Nega-se, assim, provimento ao recurso”.

Houve voto vencido, do qual me ocuparei, oportunamente.

Por fim, recorre extraordinariamente para o Supremo, com fundamento no art. 101, III, letras “a” e “c” da Constituição Federal, apresentando as suas razões, na forma que vou ler (lê).

E’ o relatório.

#### VOTO

Em relação à letra “a”, não conheço do recurso, porque se trata de lei estadual, não havendo questão federal, a examinar. Quanto à letra “c”, conheço do recurso, dando-lhe provimento, nos termos do voto vencido, assim redigido:

“O meu voto, *data venia*, foi para dar provimento ao recurso e mandar contar em favor do recorrente, para efeito de antiguidade, o tempo em que esteve exercendo mandato legislativo.

O art. 18 da Constituição Estadual, dispondo a respeito dos deputados, manda contar em favor de funcionário público, no desempenho daquele mandato, tempo de serviço para a promoção por antiguidade. E o § 2.º do art. 77 da mesma Constituição determina que vigore para os prefeitos e vereadores a mesma vantagem. Aliás, o disposto no artigo 18 da nossa Constituição é mera repetição do que dispõe o art. 50 da Constituição Federal. Comentando este último dispositivo, PONTES DE MIRANDA observa que o funcionário público no desempenho de qualquer desses mandatos eletivos encontra-se na situação de funcionário em *disponibilidade*. Não conta merecimento. Mas conta o tempo do mandato para antiguidade.

O recorrente, como qualquer outro servidor público na sua situação, isto é, no desempenho de mandato eletivo, deve contar o tempo em que ali permaneça para o efeito de anti-

güidade. E’ verdade que no caso trata-se de promoção, não só por antiguidade, mas por um critério misto. Segundo esse critério, vários elementos são computados: diplomas, eficiência, prestação de serviço eleitoral, etc.

Mas dentre esses elementos também se inclui, aliás em caráter permanente, digo, preponderante, o tempo de serviço, isto é, a antiguidade. Não há razão para se excluir, na apuração dessa antiguidade, o tempo em que o servidor desempenhou mandatos eletivos.

O funcionário de outra carreira, para qual a lei preveja promoção exclusivamente por antiguidade, beneficia-se com os mencionados artigos constitucionais. E beneficia-se de modo absoluto. Conta o tempo do desempenho do mandato e atingindo o primeiro lugar na classificação por antiguidade, é promovido, sem mais formalidade. Por que razão não se proceder da mesma forma para com aqueles que, como o recorrente, pertencem a carreiras em que a antiguidade entra apenas como elemento relativo, embora preponderante?

Terá desejado o legislador constituinte perpetuar tal injustiça prejudicando exatamente aquele servidor para quem a antiguidade é elemento relativo e não absoluto?

O recorrente não tem direito a um maior merecimento em virtude de desempenhar-se aquele mandato. Mas, inegavelmente, *data venia*, continua a contar o tempo em que ali permaneça, para o efeito de antiguidade”.

Dou provimento para que o tribunal conte, como antiguidade, o tempo em que serviu em mandato eletivo, tendo em vista, também, que o dispositivo constitucional está reproduzido na Constituição estadual.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Conhecerao do recurso e lhe deram provimento, nos termos do voto do Senhor Ministro Relator. Decisão unânime.*

Não compareceu, por motivo justificado, o Sr. Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO.

Votaram com o relator (Sr. Ministro ARI FRANCO), os Srs. Ministros AFRÂNIO COSTA (substituto do Sr. Ministro NELSON HUNGRIA, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), LUIZ GALLOTTI e BARROS BARRETO, Presidente da Turma. OLGA MENGE S. WOOD, Vice-Diretor.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 24 de fevereiro de 1958, à página n.º 795 — apenso ao n.º 44).

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 4.648  
— SÃO PAULO

*Constituição do Estado de São Paulo, art. 102 — Remoção de funcionário estável. — União de cônjuges. — Fim social da lei. — Provimento ao recurso.*

Relator: O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA.

Recorrente: MARIA APARECIDA DE GODOY.

Recorrido: Estado de São Paulo.

## ACÓRDÃO

Relatados êstes autos de Recurso de Mandado de Segurança n.º 4.648, de São Paulo; Recorrente: MARIA APARECIDA DE GODOY; Recorrido: Estado de São Paulo:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, dar provimento ao recurso, à unanimidade, nos termos das notas taquigráficas anexas.

Rio, 23 de outubro de 1957. — OROSIMBO NONATO, Presidente. — A. M. RIBEIRO DA COSTA, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA — Sobre a espécie, atinente ao presente recurso, expõe e opina o Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República (fls. 68):

1. MARIA APARECIDA DE GODOY impetrou, ao Tribunal de Justiça de São Paulo, mandado de segurança contra ato do Sr. Secretário de Educação do mesmo Estado que lhe negou remoção de Lorena onde leciona, no ginásio estadual, para igual cátedra, na Capital paulista, com infração do art. 102 do texto constitucional local, que assegura tal benefício, para a facilitação da união dos cônjuges funcionários.

2. A fls. 32 se encontram as informações do Sr. Secretário. Disse S. Exa. que a impetrante requereu a sua inscrição para o concurso de remoção por ser casada com o "guarda civil" que exerce suas funções na Capital. Mas, prossegue o mesmo informante:

"A digna Comissão de Concurso entretanto, não deu agasalho à sua pretensão, por entender que a Guarda Civil com sua organização de quadros, forma de provimento, regalias e vantagens diferentes do funcionalismo público civil, os seus integrantes, de modo geral, não podem ser considerados como *funcionário público*".

3. O Procurador Geral da Justiça do Estado observou que "o guarda civil, como extranumerário mensalista que é, podendo ser dispensado a qualquer tempo (Revista dos Tribunais, vol. 175, p. 596) não pode ser considerado funcionário público" (fls. 37).

4. O Tribunal de Justiça, por votação unânime, denegou a ordem, em acórdão de fls. 40, do qual destaco os seguintes trechos:

"A união de cônjuges, por força do disposto no art. 102 da Constituição do Estado, só beneficia a funcionários efetivos. Não a simples extranumerários, sem estabilidade no local, à margem da definição estabelecida no art. 88 da mesma Constituição".

.....  
O que objetivou tal mercê? A consolidação da vida comum de um casal, separado por via da atividade funcional de um dos cônjuges, em cidade diversa. Ora, a situação acima não seria atingida, sujeito o extranumerário, já no dia seguinte, a ser mandado servir em outra localidade, a arbítrio da Administração. Daí a interpretação estrita, nos moldes do artigo 88 da Constituição Estadual, a ser atribuída ao termo funcionário, contido na disposição do art. 102 da Constituição referida, sob pena de não se completar o preceito, em sua finalidade evidente a *união dos cônjuges*".

5. Foi interposto recurso ordinário (fô-lhas 44), com a juntada de atestado lavrado pelo Diretor da Seção do Pessoal da Guarda Civil de São Paulo, segundo o qual (fls. 57):

"O guarda-civil somente poderá ter dispensado da Corporação, por medida disciplinar e, após cinco anos de exercício, uma vez submetido a processo administrativo, na forma da lei" (Idem, atestado de fls. 58).

6. O recurso a meu ver merece provimento.

7. Diz o art. 5.º da Lei de introdução ao Código Brasileiro que:

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

8. Na espécie, não se trata de interpretar a expressão "funcionário público" para outorgar vantagens materiais ao extranumerário, mas de assegurar a "União dos cônjuges", "finalidade social" e "exigência do bem comum".

9. A interpretação literal do texto não condiz com a finalidade ampla de seus objetivos.

10. Conforme acentuou o Sr. Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES em voto proferido no Pretório Excelso,

“A lei deve ser interpretada pelo seu fim, pela sua finalidade. A melhor interpretação de lei, certamente a que tem em mira o fim da lei, é a interpretação teleológica” (Ac. no Rec. Ext. número 9.189, in Revista Forense, vol. 127, p. 394).

11. O Sr. Ministro LAURO DE CAMARGO, em voto dado no Egrégio Supremo Tribunal (Mand. de Segurança n.º 957, sessão solene de 7-12-49, in Revista Forense, vol. 129, página 429) fez remissão, a propósito, ao ensinamento de CARLOS MAXIMILIANO:

“O espírito de norma há de ser entendido de modo que o preceito atinja completamente o objetivo para o qual a mesma foi feita”.

12. Se assim não fôra, a solução se imporja com base na *equidade* já preconizada por ARISTÓTELES para “mitigação da lei escrita por circunstâncias que ocorrem em relação às pessoas, às coisas, ao lugar ou aos tempos” (apud. CARLOS MAXIMILIANO, “Hermenêutica e Aplicação do Direito, 3.ª ed., 1941, p. 212) ou para corrigir “a rigidez das fórmulas gerais” (VICENTE RAU, o Direito e a Vida dos Direitos, p. 96-1952).

13. Em face do exposto, não vejo como adotar-se a interpretação literal para excluir os extranumerários do benefício da “união dos cônjuges” e restringi-lo aos funcionários públicos, em sentido estrito. Não estão em jogo vantagens materiais, mas de ordem moral a que o intérprete não deve ficar indiferente.

14. Opino pelo provimento de recurso”.

Distrito Federal, 20 de setembro de 1957.  
— CARLOS MEDEIROS SILVA, Procurador Geral da República”.

E' o relatório.

#### VOTO

Conheço do recurso e lhe dou provimento de acôrdo com o douto parecer da Procuradoria Geral da República.

A restrição posta ao direito da recorrente, professora estadual, assegurado expressamente pela norma do art. 102 da Constituição Paulista, resulta de interpretação restritiva, inamoldável aos fins sociais a que objetiva pre-

ceito, que aliás não estabelece, de referência à expressão *funcionário*, margem a discriminação, para situá-los em categorias de menor ou maior garantias.

Trata-se de saber apenas se a recorrente fêz jus à remoção para um dos estabelecimentos de ensino da Capital do Estado.

Esse direito é inconcurso como demonstra o referido parecer em face do art. 102 da Constituição do Estado e do atestado de folhas 57 pelo qual se integra o marido da recorrente, na categoria de funcionário estável.

Merece, assim, acolhida o recurso.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Deram provimento para a concessão do “writ”.* Decisão unânime.

Presidência do Sr. Ministro OROSIMBO NONATO.

Votaram com o relator Ministro RIBEIRO DA COSTA — os Srs. Ministros AFRÂNIO COSTA (subst. do Sr. Ministro ROCHA LAGO, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), VILAS BOAS, CÂNDIDO MOTA, ARI FRANCO, NELSON HUNGRIA, LUÍS GALLOTTI, HAHNEMANN GUIMARÃES, LAFAYETTE DE ANDRADA E BARROS BARRETO. — HUGO MOSCA, Vice-Presidente Interino.

(Publicado no *Diário de Justiça* de 24-2-58, — a páginas n.º 795-6, apenso ao n.º 44).

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 22.204 — DISTRITO FEDERAL

*Não se equipara a extranumerário aquele que é designado para o exercício de função ainda não correspondente a cargo individualmente criado, e até que ocorresse tal criação e se realizasse concurso para o respectivo preenchimento.*

Relator: O Sr. Ministro MÁRIO GUIMARÃES.

Recorrente: JOSÉ BARRETO FILHO.

Recorrida: União Federal.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 22.204, em que é recorrente JOSÉ BARRETO FILHO e recorrida a União Federal, acorda a 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, não conhecer do dito recurso, na con-

formidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 30 de julho de 1953. — RIBEIRO DA COSTA, presidente. — NELSON HUNGRIA, relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro MÁRIO GUIMARÃES — Adoto como relatório o que vem a fls. 57 dos autos em apenso, e acrescento que tendo esta Egrégia Turma mandado subir o recurso, vieram os autos para conhecimento do extraordinário. O Dr. Procurador opinou no sentido de não provimento. E' o relatório.

#### VOTO

Mandei subir o recurso, no que foi acompanhado pela turma, porque existe dissídio sobre a interpretação do art. 23, das Disposições Transitórias. Conhecendo do recurso, porém, nego-lhe provimento. O requerente, por força de uma portaria ministerial, foi designado para dar aulas de Psicologia Educacional, no Conservatório de Canto Orfeônico, percebendo a importância de 50 cruzeiros por hora de trabalho.

Criado o cargo, pelo Decreto-lei n.º 5.642, de 2 de junho de 1946, seria preciso, para obter a efetivação, entrasse o requerente em concurso.

O recorrente era apenas professor do Curso Normal do quadro da Prefeitura. Pelos trabalhos extraordinários, passa a receber gratificação.

Não se tornou, porém, nessas funções, nem extranumerário. Vejam-se os termos da portaria que serviu de base à sua ação:

“Portaria ministerial n.º 287 de 20 de maio de 1943.

Designa professor do Conservatório Nacional de Canto Orfeônico.

O Ministro de Estado da Educação e Saúde, de acordo com o art. 6.º do Decreto-lei n.º 4.993, de 26 de novembro de 1942.

Resolve designar JOSÉ BARRETO FILHO, professor do Curso Normal do quadro da Prefeitura do Distrito Federal, para professor da cadeira de Psicologia Educacional do Conservatório Nacional de Canto Orfeônico, percebendo a importância de Cr\$ 50,00 (cinquenta cruzeiros), por hora de aula dada ou trabalho executado, na forma do § 1.º do referido artigo, correndo a despesa por conta da Verba 3 — Serviços e Encargos — Sub-

Consignação 02 — item 33-09 do vigente Orçamento.

Rio de Janeiro, 20 de maio de 1943. GUSTAVO CAPANEMA”.

A situação do recorrente, por conseguinte, não se enquadra nos termos do art. 23, das Disposições Transitórias.

Nego provimento.

#### VISTA

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — Senhor Presidente, peço vista dos autos.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Adiado, depois do voto do relator conhecendo e negando provimento, por ter pedido vista, o Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.*

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA, por ter se ausentado o Senhor Ministro BARROS BARRETO. — OTACILIO PINHEIRO, Subsecretário.

#### VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — O Decreto-lei n.º 4.993, de 26 de novembro de 1942, ao criar o Conservatório Nacional de Canto Orfeônico, estabeleceu uma situação provisória quanto aos respectivos cursos e professores, incumbindo ao Ministro da Educação e Saúde o baixar instruções a respeito, enquanto não fôsse regulado o assunto por lei ulterior, e autorizando-o a contratar professores ou a designar funcionários públicos para tal mister.

Por portaria do Ministro, de maio de 1943, foi o recorrente, dr. JOSÉ BARRETO FILHO, então professor do Curso Normal da Prefeitura do Distrito Federal, designado para a cadeira de “psicologia educacional” percebendo a importância de Cr\$ 50,00 por hora de aula ou trabalho executado, na conformidade do art. 6.º do referido decreto.

Com o advento da Constituição de 1946, a situação do recorrente continuava a mesma: professor designado, temporariamente, por mera portaria ministerial, exercendo função a que ainda não correspondia cargo criado por lei.

O Decreto-lei n.º 9.494, de 22 de julho de 1946, invocado pelo recorrente, instituiu definitivamente o *currículum* dos diferentes cursos do Conservatório, mas não criou individualmente cargos de professor, embora de-

clarasse que o provimento dêstes dependeria de concurso.

O motivo central para que o Tribunal Federal de recursos negasse ao recorrente o direito que pleiteia, com pretendido fundamento no art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição de 46, foi o de que êle, mesmo considerado como extranumerário (dado que essa função não corresponde a cargo criado por lei), não podia ser declarado *estável*, frente ao parágrafo único, n.º I, do citado art. 23, em cargo que, a ser criado, não poderá deixar de ser vitalício nos próprios termos da dita Constituição.

O argumento parece-me intransponível. Não há dizer que o cargo de professor efetivo do Conservatório Nacional de Canto Orfeônico não é vitalício, equiparando-se aos de outros professores não compreendidos na órbita universitária.

Pelo art. 6.º, parágrafo 3.º, do Decreto-lei n.º 4.993, de 26 de novembro de 1952, foi atribuído ao dito Conservatório o caráter de estabelecimento a fim da Escola Nacional de Música da Universidade do Brasil, e a sua lei orgânica, isto é, o Decreto-lei número 9.444, de 22 de julho de 1946, imprimiu-lhe nítida feição de curso superior, como ficou bem acentuado no voto do Senhor Ministro CUNHA MELO.

A situação do recorrente, aliás, segundo penso, de acordo com o Sr. Ministro Relator, não é a de extranumerário, como não é a de interino: sua simples *designação* para a cadeira de psicologia educacional foi puramente temporária, isto é, até que fôsse criado e preenchido por concurso o cargo de professor da dita cadeira.

Se outros, em condições do recorrente, foram declarados *estáveis*, a solução seria a

anulação dos atos pela própria Administração, e não a reiteração do erro ou da ilegalidade.

Não deparo violação de direito federal, nem dissídio jurisprudencial, pois o acórdão deste Supremo Tribunal, indicado como divergente, versou caso diferente, isto é, em que se reconheceu no interessado a qualidade de *interino* ou *extranumerário*, em cargo já criado por lei ou em função permanente, não limitada no tempo, — o que não ocorre no caso vertente.

Assim, não conheço do recurso.

#### IMPEDIMENTO

O Sr. Ministro LUIS GALLOTTI — Senhor Presidente, afirmo impedimento, porque o recorrente é meu amigo e colega de turma.

#### VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA — Senhor Presidente, data venia do eminente Ministro MÁRIO GUIMARÃES, não conheço do recurso, de acordo com a fundamentação do voto do Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Não foi conhecido contra o voto do Ministro Relator.*

Impedido o Exmo. Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI.

Presidiu o julgamento, o Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA. — OTACÍLIO PINHEIRO, Subsecretário.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 17-3-58 — página n.º 1.260, apenso ao n.º 62).

## Tribunal Federal de Recursos

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 24.170  
— D. FEDERAL

*Aposentadoria de funcionário — Ato legal, não valendo entrar o judiciário no exame de merecimento do respectivo decreto — Provimento do recurso, para cassar o acórdão e julgar improcedente a ação ajuizada.*

### ACÓRDÃO

Relator: O Sr. Ministro BARROS BARRETO.  
Recorrente: União Federal.

Recorrido: VIRGÍLIO WASHINGTON BITTEN-COURT.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 24.170, do Distrito Federal, sendo recorrida União Federal e recorrido VIRGÍLIO WASHINGTON BITTEN-COURT:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, por unanimidade de votos.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas datilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro — 1954. — BARROS BARRETO, Presidente e relator.

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO (Relator) — Pela sentença de fls. 35, o Doutor Juiz da 3.ª Vara da Fazenda Pública julgou procedente a ação ordinária movida por VIRGÍLIO WASHINGTON para o efeito de ser anulado o decreto por unanimidade de votos.

No julgamento da apelação, deu-lhe provimento, em parte, o Tribunal Federal de Recursos, a fim de excluir da condenação os honorários advocatícios.

Esta é a ementa do acórdão junto a folhas 63: “Aposentadoria; falta de motivação; inexistência de causa; cancelamento da aposentadoria”.

Recorreu extraordinariamente a União, apoiada na letra a do art. 101, III, da Constituição porquanto, vulnerado o art. 197, alínea b, do referido Estatuto dispositivo que serviu de base ao ato anulado (fls. 64).

Admitido o recurso, foi devidamente processado, exarando, a fls. 78, o seguinte parecer o Dr. Procurador Geral da República:

“Preliminarmente, o recurso de folhas 64-6, manifestado oportunamente, e *cabível*, pelo fundamento da alínea a do preceito constitucional invocado pela recorrente, por isso que confirmando, unânimemente, a sentença de fls. 35-7, quanto à procedência da ação proposta pelo recorrido, o ven. acórdão de fls. 63, com remissão às notas taquigráficas de fls. 56 a 69, vulnerou sem dúvida, o artigo 197, letra b do antigo estatuto dos funcionários públicos civis da União (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939), segundo o qual poderiam ser aposentados, independentemente de inspeção de saúde, *ex officio* ou a seu requerimento, os funcionários que contassem mais de 35 anos de efetivo exercício e fôsem julgados merecedores desse prêmio pelos bons e leais serviços prestados à administração pública.

*Cabível* também é o recurso quanto ao fundamento da alínea d, face ao dissídio jurisprudencial existente na apreciação da tese de ser, ou não, lícito ao Poder Judiciário entrar no exame do *merecimento* dos atos administrativos.

*De meritis*, de acôrdo com as bem deduzidas razões de fls. 68 a 70, do eminente Dr. Subprocurador Geral da República, opinou pelo provimento do recurso, a fim de, reformado o ven. acórdão recorrido, ser julgada improcedente a ação ajuizada, pela inexistência do direito postulado na inicial.

Efetivamente segundo consta dos autos, o recorrido, que contava então 42 anos de ser-

viço foi aposentado *ex-officio*, por decreto de 31 de janeiro de 1942, nos termos do aludido artigo 197, letra *b* do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, no cargo da classe I da carreira de condutor de trem do extinto quadro dois do Ministério da Viação e Obras Públicas (doc. de fls. 224).

E' certo que, considerando altamente *inconveniente* a permanência do recorrido na atividade, a Estrada de Ferro Central do Brasil *solicitara* fôsse êle aposentado, com apoio na letra *a* do citado art. 197, que permitia a aposentadoria dos funcionários cujo afastamento se impusesse, a juízo exclusivo do Presidente da República, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime.

Todaya, considerando que o recorrido contava 42 anos de serviço, resolveu o Senhor Presidente da República aposentá-lo, *ex-officio*, como prêmio, pelos bons e leais serviços prestados a administração pública, nos termos do aludido art. 197, letra *b* do Decreto-lei n.º 1.713, então vigente.

Trata-se, como se vê de ato administrativo perfeitamente legal praticado pela autoridade competente, no exercício regular de suas atribuições constitucionais.

Excluída a condenação em honorários de advogado, o ven. acórdão de fls. 63, confirmou a sentença de primeira instância, que julgara procedente a ação, anulando o decreto de aposentadoria, sob o fundamento de que não era concebível se cortasse a carreira do autor por uma aposentadoria que não pedira e lhe fôra imposta como prêmio quando era êle o mais antigo de sua classe e tinha os pontos máximos de merecimento (fls. 35-7).

Ora, não merece acolhida semelhante tese, isso que, ao tempo de sua aposentadoria, quando não havia vaga na classe J da carreira, não tinha o recorrido *direito adquirido* mas mera *expectativa de direito* a promoção.

Por outro lado, não era lícito ao ven. acórdão recorrido apreciar o *merecimento* do decreto de aposentadoria, para substituindo-se ao Poder Executivo entender que o autor na ocasião, não deveria ser aposentado, nos termos do citado art. 197, letra *b* do Decreto-lei n.º 1.793, como prêmio aos bons serviços prestados à administração pública, uma vez que se continuasse em atividade ainda poderia ser promovido.

Assinale-se finalmente, como se vê da petição de fls. 33, que o próprio interessado considerou *injusto*, não *ilegal*, o ato administrativo que indeferiu o seu pedido de rever-

são ao serviço público (Lei n.º 171, de 15 de dezembro de 1947).

Impõe-se pois o provimento do recurso a fim de reformado o ven. acórdão recorrido, ser julgada improcedente a ação ajuizada.

Distrito Federal, 22 de dezembro de 1953.  
— OSCAR CORRÊA PINA, Procurador da República.

De acôrdo. — P. DE F. TRAVASSOS."

#### VOTO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO (Relator) — Com fundamento na alínea *b* do artigo 197 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União então vigente (Decreto-lei n.º 1.713 de 28 de outubro de 1939), o recorrido foi aposentado *ex-officio*, no cargo de condutor de trem, classe I, do extinto quadro 2 do Ministério da Viação.

Vê-se daí que a transferência para a inatividade, como prêmio, decorreu dos bons e leais serviços prestados à administração pública.

Tratando-se por sem dúvida na espécie de ato perfeitamente legal de autoridade competente praticado no exercício regular de suas atribuições constitucionais, não valia entrar o judiciário no exame do merecimento do decreto de aposentadoria para considerar a possibilidade de futura promoção do dito funcionário dada a circunstância de ser o mais antigo da sua classe e ter os pontos máximos.

Nessa conformidade e inteiramente de acôrdo com o parecer do eminente Dr. Procurador Geral da República, conheço do recurso, dando-lhe provimento a fim de cassar o venerando aresto de fls. 62 e julgar improcedente a ação ajuizada.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Unânimemente, conheceram do recurso, que teve provimento.

Justificadamente, ausentou-se o Ministro AFRÂNIO COSTA, substituto do Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI, ora em exercício no Tribunal Superior Eleitoral. — OCTACILIO PINHEIRO, Subsecretário.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 13 de janeiro de 1958 à página n.º 118, apenso número 10).

AGRAVO EM MANDADO DE SEGURANÇA N.º 11.121 — DISTRITO FEDERAL

*A gratificação adicional por tempo de serviço, a que faz jus servidor inativo, é de ser calculada, não sobre o vencimento da atividade, mas sobre o provento da aposentadoria, reajustado, se fôr o caso sendo inaplicável à espécie o artigo 2.º da Lei n.º 2.622, de 18-10-55.*

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

Agravantes: AFFONSO CELSO MARCHAND e outros.

Agravada: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo em Mandado de Segurança n.º 11.121, do Distrito Federal, agravantes AFFONSO CELSO MARCHAND e outros e agravada União Federal:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, por maioria de votos, dar provimento ao recurso para conceder a segurança, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 19 de agosto de 1957. — CÂNDIDO LOBO, Presidente. — AGUIAR DIAS, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro AGUIAR DIAS — Senhor Presidente, AFONSO CELSO MARCHAND e outros impetraram, na primeira Vara da Fazenda Pública, um mandado de segurança contra o Diretor da Defesa Pública do Ministério da Fazenda.

A matéria de que se trata, muito conhecida dêste Tribunal, refere-se às gratificações adicionais por tempo de serviço incluídas nos proventos dos servidores inativos.

Pretendem os impetrantes, e assim o requerem, que os acréscimos correspondentes às gratificações adicionais sejam feitos com base nos vencimentos atuais e não nos proventos com que passaram à inatividade.

O Dr. Juiz a quo negou a segurança. Agravaram os impetrantes, a fls. 163. Contraminuta a fls. 170, em meia fôlha de papel. Mantida a decisão, vieram a esta instância, onde a douta Subprocuradoria Geral

da República opina, a fls. 177, no sentido da confirmação do decidido.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro AGUIAR DIAS (Relator) — Sr. Presidente, o douto Juiz a quo, a quem rendo mais uma vez minha homenagem de admiração, por se tratar de figura mui digna da magistratura carioca, partiu de um equívoco para concluir pela denegação do pedido. Esse engano constituiu em fazer confusão entre vencimentos e proventos. Só através dessa confusão entre vencimentos — que é o salário do funcionário na ativa, — e proventos — que é aquilo que recebe o aposentado — podia o Dr. Juiz a quo concordar com o ato impugnado, ato êste que consistir em retirar dos proventos do aposentado a parte que correspondia a vencimentos, dêles destacando a parte que corresponderia aos acréscimos com que o aposentado passou à atividade.

Essa confusão que gerou a conclusão, *data venia*, errônea, da sentença porque, conforme tem, sempre decidido êste Tribunal e o Supremo Tribunal Federal, não há como fazer tal confusão. A gratificação mandada, por lei, ser acrescida aos proventos dos aposentados — e a lei usa, inequivocamente, êsse termo — não pode ser calculada sobre vencimentos, coisa de que nem sequer se fala quando se trata de aposentados. Falar em aposentado e falar em vencimentos é esquecer que o aposentado não percebe vencimentos, mas apenas proventos sob o caráter de *pro-labore facto*. Sendo assim, não tem nenhuma aplicação ao caso presente o art. 2.º da lei proibitiva de cálculo de adicionais sobre proventos aumentados em virtude de desvalorização da moeda. Esse dispositivo nada tem com o caso presente e não é lícito citar êsse art. 2.º, de constitucionalidade, aliás, duvidosa, que não tem nada com o caso porque os vencimentos não foram aumentados em virtude da desvalorização da moeda e não há como fazer a confusão em que incidiu a sentença.

Sendo assim, na forma da jurisprudência do Tribunal e do acórdão do Supremo Tribunal Federal citado pelo ilustre advogado dou provento.

VOTO (VENCIDO)

O Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — Os agravantes arguem o art. 2.º, da Lei n.º 2.622, de 18 de outubro de 1955, de incompatível com o art. 193, da Constituição Federal e, além disso, como vulnerador de di-

reito adquirido. Não me parece tenham êles razão. O Dr. Juiz *a quo*, ao contrário do que afirma o eminente Sr. Ministro Relator, para mim, não cometeu qualquer equívoco. Não está em causa, propriamente, a distinção, que é manifesta, entre vencimentos e proventos de aposentados porque tanto nos proventos como nos vencimentos se inserem os adicionais, à guisa de acréscimos. A distinção, portanto, é desinfluyente para o caso. O artigo citado dispõe o seguinte:

“Art. 2.º As gratificações adicionais por tempo de serviço incluídas nos proventos dos servidores inativos não serão majoradas em virtude de aumento decorrente de alteração do poder aquisitivo da moeda”.

Êste dispositivo estaria em choque com o art. 193, da Constituição se êste último estabelecesse uma equiparação. Mas, êle apenas recomenda ao legislador o reajustamento dos proventos do aposentado tôda vez que, por desvalorização da moeda, forem aumentados os vencimentos dos funcionários em atividade. A lei não admitindo determinada parcela, ou seja, a relativa a adicionais no cômputo do reajuste, não incide na censura do texto constitucional. A Constituição não determina a equiparação. A lei ordinária, por isso, pode conduzir *in casu* a uma fixação inferior à dos vencimentos da atividade.

Não há, por outro lado, qualquer direito adquirido. O nobre patrono dos agravantes sustentou da tribuna que o dispositivo só seria aplicável àqueles que se aposentassem durante a sua vigência. A lei refere-se apenas à majoração, para dizer que essa não será atribuída aos inativos. Abrange e deve abranger, sem dúvida alguma, aos aposentados. O Sr. Ministro CUNHA MELLO já teve ocasião de acentuar aqui que o grande DUGUIT, depois de exercer o magistério por mais, de quarenta anos, disse que ainda não sabia o que era o direito adquirido, porque, a não ser os magistrados e os professores catedráticos que gozam de irredutibilidade de vencimentos, o estipêndio do funcionalismo pode ser alterado por lei ordinária, de caráter geral.

Por essas razões, mantenho a decisão recorrida, *data venia* do Relator.

#### VOTO

O Sr. Ministro CAETANO ESTELITA — A Constituição assegura o reajuste dos proventos dos inativos tôda vez que há aumento dos vencimentos dos ativos. Houve um reajustamento de vencimentos dos funcionários em

atividade. Não é possível distinguir nos proventos” dos inativos a parcela “vencimentos” para calcular o aumento somente sobre ela e excluir os adicionais, porque “proventos” de inativos é uma soma da qual “vencimentos” é uma parcela e “adicional” outra. Portanto, Sr. Presidente, dou provimento ao agravo para reformar a sentença agravada. Com o Sr. Ministro Relator.

#### VOTO

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ — Senhor Presidente, tive em mãos os autos e verifiquei das informações que o ilustre Diretor da Despesa, Dr. AFONSO ALMIRO afirma que a sua orientação era apoiada pelo Tribunal de Contas da União, o qual negava registro aos títulos cujos cálculos fôssem feitos na base da totalidade dos proventos. Só exce-tuava o registro daqueles títulos de inatividade cujos cálculos fôssem feitos à base de vencimentos. Foi impetrado mandado de segurança contra o Tribunal de Contas, ao Supremo Tribunal Federal, que é, na verdade, o órgão competente para conhecer de mandado de segurança originário contra o Tribunal de Contas, teoria que sempre sustentei ser certa.

Aquêle Tribunal mandou que o Tribunal de Contas registrasse os títulos de inatividade, cuja revisão alcançou não só a parte fixa, como a parte adicional. (Mandado de Segurança n.º 4.525, que os interessados fizeram chegar às minhas mãos).

Fazendo minhas as palavras do Doutor Juiz ALBERTO GUSMÃO, também dou provimento ao recurso para conceder a segurança.

#### VOTO

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Tanto quanto percebi, pelo relatado, o problema é, apenas, o saber-se qual a base para o cálculo do aumento atribuído por lei aos aposentados. Sustentam os impetrantes, ora recorrentes, ser a aludida base a totalidade dos proventos, porque nêles não se distinguem mais as parcelas que concorreram para a sua formação. Por sua vez, a autoridade impetrada pretende que o aumento se calcule somente sobre aquela porção dos proventos que corresponderia aos vencimentos do servidor quando na atividade. Mas não há essa distinção. Uma vez aposentado, o servidor só percebe proventos, e nessa expressão se incluem tôdas aquelas vantagens que se incorporaram ao passar êle à inatividade. Tudo perde a coloração antiga para adquirir a nova.

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ — Com licença. E' apenas um dado à margem.

V. Exa., que é tido como tão rigoroso nos seus julgamentos, mereceu num memorial, em caso idêntico, êste comentário: (lê).

Faço minhas as palavras dêste memorial.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Agradeço a V. Exa. a desvanecedora referência.

Se a lei manda computar a melhoria sôbre proventos, há de ser computada sôbre o montante dêsses proventos.

Com o Relator, dou provimento ao recurso.

#### VOTO

O Sr. Ministro RAIMUNDO MACEDO — Também Sr. Presidente dou provimento, de acôrdô com o Sr. Ministro Relator.

Além do dispositivo constitucional, o Estatuto dos Funcionários Públicos manda que se revejam os proventos da inatividade sempre que haja modificação nos vencimentos. Não

pode haver a distinção feita na sentença entre vencimentos e adicionais, porque, como já ficou esclarecido, proventos é uma expressão genérica e não pode sofrer essa divisão. Com o relator.

#### DECISÃO

(*Julgamento do Tribunal Pleno em 19 de agosto de 1957*)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Foi dado provimento ao recurso para conceder a segurança, vencido o Senhor Ministro HENRIQUE D'AVILA; os Senhores Ministros DJALMA DA CUNHA MELLO, CAETANO ESTELITA, ELMANO CRUZ, JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, RAIMUNDO MACEDO e AGUIAR DIAS votaram com o Ministro Relator. Não compareceu, por motivo justificado, o Sr. Ministro SAMPAIO COSTA. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 4-2-58 — à página n.º 525, apenso n.º 29).

## Tribunal Regional do Trabalho

RECURSO ORDINÁRIO N.º 831-57

*Os empregados da Estrada de Ferro Leopoldina, porque alheios à disciplina da Lei 2.193, de 1954, estão sujeitos à jurisdição trabalhista, se admitidos antes da incorporação.*

*Por expressa recomendação legal ex-vi do art. 19 da Lei n.º 2.745, de 12-3-56, beneficiam-se os ferroviários da Leopoldina das vantagens ali consideradas em relação aos funcionários públicos.*

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de recurso ordinário, de n.º 831-57, sendo recorrente a Estrada de Ferro Leopoldina e recorrido JOSÉ RODRIGUES PAES;

Discute a recorrente, em preliminar, a incompetência desta Justiça para decidir quanto às pretensões de seus empregados, uma vez que a Lei (Decreto-lei n.º 8.249, de 1945) está revogada pela Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, sendo competente, no caso, a Vara Privativa dos Feitos da Fazenda Pública, nos termos da Lei n.º 1.890 de 13-6-53.

A matéria tem sido enfrentada no sentido pacífico da competência da Justiça do Trabalho, conforme reiteradamente decidida nesta mesma instância.

O reclamante é empregado admitido antes da incorporação da recorrente ao patrimônio nacional, aplicando-se, em matéria da jurisdição, a dos tribunais de trabalho, nos precisos termos do Decreto-lei n.º 8.249, de 29-11-45. Esse diploma, em relação aos empregados da Leopoldina, não está revogado, dado a que a Lei 2.193, de 9-3-54, somente disciplinou a situação dos empregados das entidades vinculadas à Superintendência das Empresas Incorporadas, tais, dentre outras, "A Noite", a "Rádio Nacional", e não a Leopoldina.

Também não cabe argumentar com a Lei n.º 1.890, de 13-6-53, por isso que o reclamante está sujeito a regime próprio de proteção do trabalho. Não é, aliás, nem "diarista", nem "mensalista" da União, nem é

"funcionário público", nem igualmente é empregado de autarquia comercial ou industrial. E', isso sim, ferroviário de uma empresa não autárquica, ou, se autárquica, com regime especial, sujeita administrativamente às disposições de seu Regulamento, bem distante da conceituação definida naquele diploma.

A respeitável sentença, em seu mérito, só merece louvores, pelo acato à letra expressa da lei.

Basta ver que a Lei 2.475, de 12 de março de 1956, em que o reclamante fundamenta o seu pedido, tornou extensiva, em seu art. 19, às ferrovias administradas pela União (como é o caso da recorrente) as mesmas vantagens conferidas ao servidor público, inclusive mandando alterar os padrões, e enquadrá-los nos novos níveis salariais nela mesma fixados.

Em consequência, a gratificação de três mil cruzeiros é devida na forma pretendida pelo recorrido, e segundo o art. 3.º correspondente ao símbolo das funções gratificadas.

Dentro da hierarquia desfrutada pelo reclamante, a sua condição funcional, para os efeitos da gratificação, é aquela sentenciada em primeira instância, uma vez que a lei alterou os valores dos símbolos para as funções gratificadas, não se compreendendo que somente possa ser aplicada em relação aos padrões de vencimentos, como sustenta a recorrente, a mesma gratificação de oitocentos cruzeiros.

Por esses fundamentos, acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, por maioria, rejeitar a arguição de incompetência, e, *de meritis*, negar provimento ao recurso. Custas, como fôr de lei.

Rio de Janeiro, 4 de novembro de 1957.  
— CESAR PIRES CHAVES, Juiz no exercício da Presidência. — JOÃO BATISTA DE ALMEIDA, Relator.

Ciente: ÁLVARO LINS JÚNIOR, Procurador Adjunto Substituto.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 17-1-58 — página n.º 191 — apenso ao n.º 14),

## Tribunal de Justiça do Distrito Federal

APELAÇÃO CÍVEL N.º 38.375

*Sem a ocorrência das condições legais, não é possível transformar em reintegração, a readmissão do funcionário municipal (Decreto-lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941, arts. 75 e 76).*

Relator: Sr. Des. GUILHERME ESTELITA.

Apelante: O Juiz da 1.ª Vara da Fazenda Pública.

Apelado: PHILOMENO DE VASCONCELLOS HORA.

ACÓRDÃO DA 4.ª CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 38.375, apelante — O Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública; apelado — PHILOMENO DE VASCONCELLOS HORA.

Acordam os Juizes da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em decisão unânime, prover o recurso para julgar improcedente a ação. Custas como de lei.

Moveu o apelado à apelação ação visando "transformar" sua *readmissão* ao serviço público, operada em 13 de setembro de 1952, em *reintegração*, de vez que fôra ilegalmente demittido em 12 de março de 1952. Adotando a tese da inicial e considerando realmente ilegal a demissão do autor, o Dr. Juiz *a quo*, concedeu-lhe a transformação pedida, com as vantagens pecuniárias correspondentes e mais os honorários de 20% ao seu advogado.

Entende, porém, o Tribunal improceder a ação. Como foi alegado pela recorrida na audiência de instrução e julgamento da causa (fls. 35v.), o apelado foi demittido por abandono de emprego, por haver deixado o exercício sem aguardar a concessão da licença que pedira. Depois, obteve *readmissão* ao serviço público. Mas não há confundir *readmissão* com *reintegração*; o próprio pe-

dido do autor pressupõe essa diferença fundamental entre as duas situações, segundo o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da Prefeitura do Distrito Federal (Decreto-lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941), "a *reintegração*" decorre de decisão administrativa ou judiciária passada em julgado e determina o ressarcimento dos prejuízos decorrentes do afastamento (art. 75). Enquanto a *readmissão* é o ato pelo qual o funcionário, demittido ou exonerado, reingressa no serviço público, sem direito a ressarcimento dos prejuízos, sendo-lhe assegurada, apenas, a contagem de tempo de serviço em cargos anteriores, para o efeito de aposentadoria (art. 76).

Ora, o apelante foi precisamente *readmitido*, nos termos dessa Lei, pois o título de sua *readmissão* por êle próprio invocado instrui a inicial da causa, e nêle o prefeito reporta-se ao art. 76 (fls. 8).

Para que essa *readmissão* seja transformada em *reintegração* como pretende, e com as conseqüências legais respectivas, necessário seria que houvesse *decisão passada em julgado*, ou *administrativa*, ou *judiciária* (artigo 75).

Administrativa não houve, eis que o apelado, dessa natureza só invoca é a decisão de *readmissão*. Judiciária também não, porque, se houvesse, esta demanda seria sem qualquer das decisões em que ela pode, *ex-vi legis*, fundar-se, não há como admiti-la como fêz a decisão apeçada. Desconsiderar por último, não haver o autor intentado, em tempo algum, ação anulatória de sua demissão operada em 12 de março de 1942, devendo, portanto, a mesma considerar-se subsistente com o caráter e o fundamento legal nela declarados.

Rio de Janeiro, 3 de dezembro de 1956.  
— ROMÃO CORTES DE LACERDA, Presidente.  
— GUILHERME ESTELITA, Relator. — JOSÉ MURTA RIBEIRO.

Registrado em 14 de maio de 1957.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 27-2-58 — à página n.º 912, apenso ao n.º 47).

## APELAÇÃO CÍVEL N.º 38.247

*Os professores de curso primário da Prefeitura do Distrito Federal, ativos ou inativos, não têm direito ao padrão "O" de vencimentos. Inteligência do § 2.º, art. 2.º, da Lei Municipal n.º 761, de 22 de dezembro de 1952. Sentença reformada.*

## ACÓRDÃO DA QUINTA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 38.247, sendo Apelantes: 1.º) Juízo da 4.ª Vara da Fazenda Pública, 2.ºs.) VITÓRIA DE ALMEIDA COSTA e outros, 3.ª) Prefeitura do Distrito Federal; e Apelados: os mesmos:

Acordam os Juizes da 5.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por votação unânime, dar provimento à primeira e terceira apelações, para, reformando a sentença recorrida, julgar improcedente a ação. Custas pelos segundos apelantes.

As segundas apelantes, professoras primárias municipais, em inatividade, reivindicam o padrão "O" de vencimentos, com apoio no § 2.º, art. 2.º, da Lei n.º 761, de 22 de dezembro de 1952.

A sentença de primeira instância acolheu em parte o pedido, reconhecendo às autoras o direito a diferenças de proventos reclamados, somente até o advento da Lei n.º 769, de 16 de fevereiro de 1953, cujo art. 13 revogou expressamente o invocado dispositivo legal.

Daí a apelação *ex-officio*, a das autoras, segundas apelantes, alegando que não poderiam pela lei nova perder uma situação adquirida face a antiga; e a da ré, terceira apelante, pugnando pelo reconhecimento da improcedência da ação, com repulsa à idéia de direito adquirido.

A razão está com a terceira apelante.

A controvérsia nasceu da ambigüidade na redação do art. 2.º, § 2.º, da Lei n.º 761, citada. O corpo do artigo confere direito a quinquênios ao magistério do 2.º grau; o parágrafo em questão estende aos membros do magistério de qualquer grau o disposto no § 1.º do art. 4.º da Lei n.º 567, de 12 de janeiro de 1951.

Ora, se o parágrafo abrange tanto o magistério de 1.º como o de 2.º grau, resulta

claro que o legislador não podia ter em vista conceder quinquênios, que aos de 2.º grau já outorgara, separadamente, no artigo; nem dar o padrão "O" àqueles que já o possuíam. Também não seria crível que desejasse igualar os membros do magistério, indistintamente, quanto ao padrão "O" e quinquênios, pois, para tanto, bastava consignar tal equiparação no próprio § 2.º, do art. 2.º da Lei n.º 761, sem a extravagante referência a uma outra lei relativa à classe dos médicos. Além disso, o legislador, para operar uma equiparação dos membros do magistério, de qualquer grau, com os médicos em geral, não iria indicar um dispositivo referente apenas aos médicos aposentados.

Forçoso, pois, concluir, conforme a lógica, que a intenção da lei foi tão-só a de estender ao magistério, de qualquer grau, a regra aplicada aos médicos; os professores aposentados teriam seus proventos reajustados nas mesmas bases fixadas em relação aos em exercício.

A circunstância de já existirem outras leis proclamando idêntico princípio, não abala essa interpretação, pois há de se entender que a Prefeitura desejava reiterar o preceito. Tanto que a própria Lei n.º 567, de 12 de janeiro de 1951, ao determinar que os aposentados médicos tivessem seus proventos reajustados nas mesmas bases fixadas para os em exercício, apenas reafirmou regra já existente.

A exegese dos textos legais em discussão foi feita por acórdão da 4.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, da lavra do douto Desembargador BULHÕES DE CARVALHO, no Agravo de Petição n.º 5.919, de 7 de junho de 1955. A 6.ª Câmara Cível, em acórdão de 21 de setembro do corrente ano, na Apelação Cível n.º 37.744, seguiu a mesma orientação.

Nessa conformidade, nenhum direito tendo as segundas apelantes, foram providas as apelações de ofício e da Prefeitura do Distrito Federal, para o reconhecimento da improcedência *in titum* da ação.

Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 1956.  
— MÁRIO GUIMARÃES FERNANDES PINHEIRO, Presidente. — PAULO AFONSO, Relator. — CARLOS DE OLIVEIRA RAMOS.

Registrado em 21-3-57.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 20-2-58 — páginas ns. 771-72, apenso ao n.º 41).

## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

- Associação dos Servidores Cívicos do Brasil* — jornal da entidade máxima dirigente das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos — Ano I — Maio de 1958 — N.º 11 — Rio de Janeiro.
- Américas* — revista publicada em português, inglês e espanhol — Vol. X — N.º 3 — Março de 1958 — Rio de Janeiro.
- Boletim da Biblioteca do Exército* — Órgão informativo da Biblioteca do Exército do Ministério da Guerra — Ano XX — N.º 29 — Abril de 1958 — Rio de Janeiro.
- Boletim de la Dirección General Impositiva* — Publicación oficial que aparece mensalmente editada por la Dirección General Impositiva — Vol. 8 — Febrero 1958 — N.º 50 — Ano V — Ministerio de Hacienda — Buenos Aires — Argentina.
- Boletim Informativo* — Serviços articulados de Fomento da Produção Animal em Minas Gerais — Ano II — Ns. 12/15 — Março/Junho de 1957 — Belo Horizonte — M.G. — Ano II — Ns. 20/23 — Novembro/Dezembro 1957 — Janeiro/Fevereiro 1958 — Belo Horizonte — M.G.
- Boletim Informativo do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas* — da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Rio Grande do Sul — Ano IV — N.º 9, 10, 11 e 12 — Julho a Outubro de 1957.
- Boletim do Instituto de Puericultura* — Revista trimestral de puericultura e pediatria do I.P. da U.B. — Vol. 14 — N.º 4 — Dezembro de 1957 — Rio de Janeiro.
- Chronique de l'Organisation Mondiale de La Santé (OMS)* — Vol. 12 — Février 1958 — Genève — Suisse.
- Crónica de La Unesco* — Boletim semanal — Vol. IV — N.º 1 — Enero 1958 — La Habana — Cuba Vol. IV — N.º 5 — Mayo 1958 — La Habana — Cuba.
- Escuela de Administracion Publica* — Boletim informativo Programa Y Funciones — Universidad Mayor de San Andres en cooperación con La U. de Tennessee — La Paz — Bolivia — Octubre 1957.
- Informacion Juridica* — del Ministerio de Justicia — Comision de Legislacion Extranjera — Ns. 164/165 — Enero/Febrero 1957 — Madrid — Espanha.
- Mensagem Econômica* — órgão oficial da Associação Comercial de Minas e da Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais — Publicação mensal — Ano VI — Abril de 1958 — N.º 64 — Minas Gerais.
- Mensário Estatístico* — Publicação do M. da Fazenda e do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E. — Número 79 — Janeiro de 1958 — Rio de Janeiro.
- Noticiário Espanhol* — Publicação do Escritório de Propaganda Comercial do Brasil em Madrid — Ns. 8 e 9 — Fevereiro e Março de 1958 — Madrid — Espanha.
- Notícias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação — N.º 574 — 3/5/58 — Ano XII — Pal. Foz — Lisboa — Portugal.
- Idem* — N.º 575 — 10/5/58 — Ano XII — Pal. Foz — Lisboa — Portugal.
- Idem* — N.º 576 — 17/5/58 — Ano XII — Pal. Foz — Lisboa — Portugal.
- Idem* — N.º 577 — 24/5/58 — Ano XII — Pal. Foz — Lisboa — Portugal.
- Problemas dos Minérios de Ferro, Carvão e Produção Siderúrgica* — Situação presente no Brasil — Edição Setembro de 1957.
- Revista del Foro* — Ano XI.IV — Mayo/Agosto 1957, n.º 2.
- Revista de Intendência da Aeronáutica* — Ano VIII — N.ºs 64/67 — Jan./Fev./Março/Abril de 1957.

*Revista do I.B.R.* — Publicação bimestral do Inst. de Resseguros do Brasil — Ano XIX — N.º 108 — Abril de 1958 — Ano XIX — N.º 109 — Junho de 1958 — Rio de Janeiro.

*Revista Municipal de Engenharia* — Órgão de Secretaria Geral de Viação e Obras e do Dep. de Estradas de Rodagem da Pref. D.F. — Vol. XXIV — Ns. 1, 2, 3 e 4 — Janeiro/Dezembro 1957 — Rio de Janeiro.

*Revista Paulista de Contabilidade* — Órgão do sindicato dos Contabilistas de São Paulo — Revista de Contabilidade, Eco-

nomia, Direito, Finanças e Estatística — Ano XXXVI — N.º 379 — Janeiro/Fevereiro de 1958 — São Paulo.

*Revista do Trabalho* — Ano XXVI — Fevereiro/Março de 1958 — Rio de Janeiro.

*Noticiário Espanhol* — Publicação do Escritório de Propaganda Comercial do Brasil em Madrid — Ns. 8 e 9 — Fevereiro e Março de 1958 — Madrid — Espanha.

*Tchecoslováquia* — Revista editada pela legação da República Tchecoslovaca — N.º 3 — 1958.

## COLABORAM NESTE NÚMERO

**JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO** — Bacharel em Direito, pela Faculdade Nacional de Direito, da Universidade do Brasil, Doutor da Universidade de Paris, tendo apresentado a tese "La Jurisdiccion au Brésil". Representante do Governo Brasileiro na Coordenação e Execução do Programa de Assistência Técnica (ponto IV) no Brasil; Presidente da Subcomissão da Administração da Comissão Educacional dos Estados Unidos no Brasil (Programa Fubright). Delegado do Brasil ao X Congresso Internacional de Ciências Administrativas, em Madrid (1956). Delegado e representante do Brasil junto ao Instituto Internacional de Ciências Administrativas, em Madrid (1956). Ex-Presidente da Comissão de Salário-Mínimo e ex-professor da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, e dos antigos Cursos de Administração do D.A.S.P. No D.A.S.P., onde exerce atualmente o cargo de Diretor-Geral, ocupou ainda as seguintes posições: Chefe da Seção de Pesquisas da antiga Seção de Classificação; Chefe do Serviço de Organização e Métodos da Divisão de Orçamento e Organização; e Diretor dos Cursos de Administração.

**JOÃO LYRA FILHO** — Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil; Secretário Geral de Finanças do Distrito Federal (1947); Consultor Econômico e Financeiro da Confederação Nacional do Comércio (1948). Ministro do Tribunal de Contas do Distrito Federal (1949). Professor catedrático de História das Doutrinas Econômicas da

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade do Rio de Janeiro (1939). Já participou de várias reuniões e congressos nacionais e internacionais, para debates de Economia Política, Finanças, Direito, Sociologia, História e Literatura e Desportos. Como convidado especial do Comitê Fiscal da Liga das Nações, compareceu à reunião pan-americana, realizada no México, em 1940, para estudar problemas relativos à tributação. Vice-Presidente do I Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em São Paulo (1958). Sua bibliografia reúne mais de quarenta publicações, dentre as quais se destacam: Crédito Popular e Caixas Econômicas; Problemas de Economia Popular; Função Jurídica e Social das Caixas Econômicas; O Estado Monetário e Crise de Sentimento e Despesa Versus Receita. Autor do Projeto sobre a implantação do imposto fundiário no Distrito Federal e do anteprojeto sobre administração financeira e a contabilidade do Distrito Federal, elaborado a pedido de vários vereadores, em 1957.

**CAIO TÁCITO DE SÁ VIANNA PEREIRA DE VASCONCELOS** — Procurador do I.A.P.C.; presentemente, exercendo o cargo de consultor Jurídico do M.T.I.C.; ex-consultor jurídico do D.A.S.P.; Professor da Universidade do Distrito Federal; Professor de Direito dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; Membro do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e da Associação Brasileira de Direito Público. Tem representado o Brasil em diferentes congressos internacionais.