



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO  
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO  
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1933)

ANO XXI

SETEMBRO - 1958

VOL. 80 - N 3

## SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Machado de Assis, funcionário público .....	215
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Bem-Estar Rural perante os poderes públicos — Estanislau Fischlo- witz .....	218
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Sentido Filosófico e Alcance Prático da Cibernética — Louis de Broglie (Trad. de Lygia Nazareth Fernandes) .....	233
Despesas sem crédito ou além do crédito — Ewald S. Pinheiro ....	247
INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	
O Instituto Internacional de Ciência Administrativa — Luiz Simões Lopes .....	251
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOUTRINA	
O Regime Representativo — Pinto Ferreira .....	265
A execução forçada do ato administrativo unilateral — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes .....	278
PARECERES	
Consultor Geral da República	
Incorporação de navios pertencentes à Frota Nacional de Petroleiros à Marinha de Guerra, na qualidade de navios auxiliares .....	281

350.5  
R454

	Págs.
Contagem de tempo em cargo em comissão prestado em sociedade de economia mista para fins de aposentadoria .....	281
Pretensão dos Institutos da Previdência que não podem cobrar juros de mora, nem impor multa à União, nem a qualquer pessoa jurídica .....	282
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Fundação da Casa Popular — natureza jurídica. O exercício de cargo em comissão nessa entidade por servidor autárquico requisitado .....	285
Função permanente. Conceito legal. Inteligência do art. 4º da Lei nº 525-A, de 1948 .....	287
Indenização devida à Fazenda Nacional. Ilegal o desconto indiscriminado através de rateio entre todos os funcionários que lidaram com os referidos valores, contra os quais nada se apurou .....	288
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal	
O ato administrativo que legitima a investidura de função pública e gera direitos adquiridos de ordem patrimonial, não pode ser anulado pelo poder que o praticou .....	290
Não constitui ofensa ao direito de funcionário a supressão de cargos a que teriam direito por acesso na carreira .....	292
Conflito de atribuições entre autoridade administrativa federal e Juiz dos Feitos da Fazenda Pública de Comarca. Cabendo à autoridade administrativa federal a diligência preliminar, inoportuna se apresenta qualquer discussão no juízo cível .....	295
Tribunal Federal de Recursos	
Imposto de consumo sobre mercadorias destinadas ao uso do próprio consumidor; artigos 2º e 99 do Decreto 26.149, de 1949 ....	297
Fiscais do imposto de consumo. Limitação de percentagem — Não é lícita a ilimitação de percentagem atribuída aos fiscais de imposto de consumo .....	299
Funcionário Público. Demissão ilegal, por não se conhecer o «abandono» do emprego. Reintegração. Inocorrência de conflito jurisprudencial .....	301
Tribunal de Justiça do D.F.	
Imposto de localização e indústrias e profissões. Por expressa disposição legal deve ser calculado em função do valor locativo ....	304
Tribunal Superior do Trabalho	
É incompetente a Justiça do Trabalho para apreciar causas em que sejam partes autarquias que confirmam a seus empregados garantias análogas às dos funcionários públicos. Embargos conhecidos e recebidos .....	305
NOTAS	
A 47ª Conferência da União Interparlamentar .....	306
O Instituto de Cultura Hispânica de Madrid — Maria Vido .....	316
Discurso pronunciado pelo Sr. Contador Geral da República — Mario Galvão Menezes, na aula inaugural dos Cursos de Treinamento para as atividades da Contadoria Geral da República, do M. F. ....	320
Publicações recebidas .....	323
Colaboram neste número .....	324

BIBLIOTECA DO

D. A. S. P.

 BBL D. A. S. P.  
 Baixado em  
 26 de 09 de 72

N.º

DATA



*Machado de Assis, Funcionário Público*

92

*A* 29 de setembro de 1908, com a morte de MACHADO DE ASSIS, perdeu o Brasil seu maior ficcionista e um dos mais primorosos mestres da língua portuguesa.

Não constitui objeto de nossa homenagem louvar-lhe aqui as qualidades artísticas: a clareza sintética da exposição, a sobriedade do processo descritivo e a singeleza da técnica. Não vemos o autor do *Braz Cubas*, pintando a sociedade burguesa do século passado, com os fidalgos de D. JOÃO VI a discutirem, "de cabeleira e rabicho, casaca de seda e espadim", os despotismos de BONAPARTE. Não nos ocupa o finíssimo criador de DOM CASMURRO, onde a concisa narração do primeiro beijo da astuta CAPITU, nos lábios de BENTINHO, é uma das mais finas jóias da literatura nacional, verdadeira obra-prima de concisão e graça.

Também não lhe vamos estudar a singularidade da ironia que, para ALCIDES MAIA, constitui a feição original do espírito crítico de MACHADO DE ASSIS, filósofo cético, mas benigno e indulgente, brincando constantemente com a própria melancolia, ao caracterizar os personagens, como em ESAÚ e JACÓ, onde vamos encontrar o NÓBREGA velhaco pedindo esmolas para as almas, e metendo furtivamente na algibeira uma cédula de dois mil réis, dizendo com os seus botões que ele também possui uma alma como os outros. . .

Nem queremos aqui realçar as elegâncias do estilo e engenhoso jôgo dos improvisos do luminoso artista e penetrante psicólogo da sociedade carioca em que viveu, caracterizada em QUINCAS BORBA, como ninguém o fizera antes, e de cujas páginas nitentes ressalta a índole pacífica e a lhanza hospitaleira de nosso povo.

Lembramos, aqui, tão-somente aquêle MACHADO DE ASSIS que, no dizer de MONTEIRO LOBATO, "compreende bem cedo que, no Brasil, só como funcionário público teria o sossêgo da ausência de cuidados materiais, propício à realização do seu sonho instintivo



— *perpetuar-se sob a forma de um nome*". Sonho êsse que se realizou graças à cautela desconfiada com que soube viver no meio carocca, com sua extrema superioridade aliada à extrema sensibilidade de um orgulho sem licença de manifestar-se, em vista do tom da pele e do "cargó incolor" que ocupava na administração.

Em 1867, começou MACHADO DE ASSIS sua carreira no serviço público, aos vinte e oito anos de idade, como ajudante de diretor do "Diário Oficial". E cinco anos mais tarde, era nomeado membro da Comissão do Dicionário Marítimo Brasileiro, passando, em 1873, a primeiro oficial da Secretaria do Ministério da Agricultura, onde, como funcionário de boa classe, se estabilizou, conquistando um nível de vida modesto, mas digno. E isso, talvez, muito tenha influído no desenvolvimento do artista, pois — nos diz R. MAGALHÃES JR. — "o que, aparentemente poderia afigurar-se um triste e inglório destino para tão alto escritor deve ter sido uma salvação, permitindo-lhe que se aplicasse às letras, sem desvio de suas faculdades intelectuais para outros campos, para as profissões ou labôres aproximados".

Não lhe foi, porém, êsse trabalho uma sinecura. Informa-nos LÚCIA MIGUEL PEREIRA que — "cheio de escrúpulos e cuidados, o autor do *Braz Cubas* nunca escrevia uma informação diretamente no processo; fazia antes um rascunho, emendava-o, polia-o, passava-o a limpo, cuidadosamente, como se se tratasse de obras literária". Conta-se até que, certa vez, um companheiro de trabalho o viu recomençar nove vêzes a redação de um despacho, "quando, já diretor de Contabilidade, deveria estar mais que senhor das fórmulas de praxe". Que belíssimo exemplo de sinceridade e respeito para consigo mesmo, ainda no desempenho de suas tarefas de rotina como burocrata! . . .

Ê que seu espírito minucioso, cheio de escrúpulos, objetivava a perfeição em tudo que fazia.

O criterioso funcionário não envergonhava o contista mais perfeito de forma e mais requintado de idéias; pelo contrário, equilibravam-se na mesma balança o funcionário e o artista, o mestre do romance perfeito e o burocrata, o servidor exemplar, zeloso do cargó e fiel auxiliar, a quem se encomendavam tarefas importantes que logo se viam executadas com dedicação, inteligência e capacidade.



*Na Secretaria da Agricultura, estava MACHADO DE ASSIS constantemente intimado a dar parecer sôbre a execução das leis relativas à situação dos escravos e a dirimir questões referentes às matrículas dos cativos, pecúlios, educação e guarda de menores. E sempre escrupulosamente, como oficial de gabinete, redigia MACHADO DE ASSIS os avisos ministeriais, endereçados aos Presidentes das Províncias, dirimindo dúvidas, destrinxando o emaranhado dos textos legais, oferecendo normas e decisões para solução dos casos, que chegavam à mesa dos diferentes ministros a quem serviu.*

*Amante da liberdade, MACHADO DE ASSIS mostrou-se sempre, nos seus pareceres, um defensor dos interêsses dos escravos, cujos dramas e misérias pôde observar diretamente do seu pôsto.*

*É, porém, no Ministério da Viação e Obras Públicas, que MACHADO entra de licença para terminar seus dias, depois de ter servido durante trinta e cinco anos, com invulgar dedicação e competência, aos governos do Império e da República.*

*Se em sua obra nos deu o gracioso e elegante aticismo dos gregos, em sua vida funcional, nos deu o modelo do servidor exemplar. Se é seu nome glória das letras nacionais, foi sua vida, na administração, honra e glória para o serviço público brasileiro.*

### *Bem-Estar Rural Perante os Podêres Públicos*

351.22

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

#### I

A administração estatal *sensu latissimo* enfrenta atualmente toda uma série de problemas graves, difíceis e complexos, relacionados com a existência dos acentuados desajustes entre a zona rural e a urbana.

Ao invés de diminuir com o tempo, ambas essas zonas distanciam-se cada vez mais em termos econômicos e sociais, o que ameaça não somente o desenvolvimento harmonioso do país, como mesmo, indiretamente, a sua unidade e coesão. Esse angustioso hiato entre *urbs* e *rus* não é um fenômeno de patologia sócio-econômica de data recente nem de caráter local ou regional brasileiro ou latino-americano. Com efeito, pode ser considerado como denominador comum de todos ou quase todos os países contemporâneos, apenas com exceção de alguns, de economia agrária particularmente adiantada sob o ângulo tecnológico, industrializada em seus processos, portanto com níveis particularmente elevados de rendimento.

Não é tampouco problema exclusivo dos países de livre empreendimento. Muito pelo contrário, constitui o verdadeiro calcanhar de Aquiles dos regimes de economia socialista que continuam em busca febril, por enquanto absolutamente infrutífera, de seu equacionamento. O fracasso de todas as tentativas no sentido de integrar plenamente a lavoura no sistema socialista e de garantir aos trabalhadores dos campos maior acesso às conquistas da civilização moderna é, sem dúvida alguma, a posição mais negativa do balanço dessa histórica experiência.

Simplificando-se propositadamente a causalidade desse angustiante fenômeno, podemos atribuí-lo, de um modo preponderante, ao desenvolvimento desigual da produção agrária, um tanto estacionária ou, pelo menos, com ritmo lento de progresso, e das atividades industriais, sujeitas ao poderoso impacto da revolução tecnológica e organizacional, e que produzem uma parcela crescente da renda nacional.

Não nos parece fora de propósito, abrindo parênteses, tentar resumir algumas características essenciais da agricultura nos países não plenamente desenvolvidos, características essas de um certo modo responsáveis pelo rela-



tivo atraso da economia agrária em confronto com o dinamismo progressista das atividades secundárias e terciárias:

a) Dependência dos fatores alheios à ação humana (clima, época do ano etc.)

b) Produção, via de regra, diversificada dentro da mesma empresa, e que acusa, ademais, com o tempo, freqüentes alterações quanto às principais culturas.

c) Ciclo relativamente demorado da produção.

d) Forte exposição, quanto a artigos exportáveis, às flutuações de preços no mercado mundial.

e) Conservação dos processos rotineiros e tradicionais de lavoura, com resistência instintiva ao avanço tecnológico, ao emprêgo das técnicas cientificamente adiantadas de cultivo, cuja utilização pressupõe inversões acentuadas, com resultados distantes.

f) Grande diversificação quanto ao tipo de exploração e de trabalho, em decorrência das divergentes modalidades de propriedade rural, e que não encontram paralelos na indústria, onde existe uma estratificação simplificada ao extremo, bifurcada em duas classes: patronato e assalariado.

g) Empirismo que prevalece quanto à qualificação vocacional dos economicamente ativos em todos os graus da hierarquia.

h) Trabalho preponderantemente braçal, com uso limitado dos bens de capital e mecanização relativamente moderada.

i) Variações acentuadas quanto à mão-de-obra efetivamente ocupada, com seu aumento nas épocas de colheitas e diminuição nos períodos "passivos".

j) Participação ativa dos grupos familiares.

k) Organização, administração e contabilidade deficientes na grande maioria das empresas, sobretudo nas de menor tamanho.

l) Baixa produtividade média, medida por 1 ha ou por cabeça do trabalhador cuja elevação não acompanha a taxa de seu aumento na indústria.

Seja como fôr a razão principal do subdesenvolvimento dos países agrícolas ou das regiões agrícolas, as suas conseqüências não podem ficar sujeitas à interpretação controvertida.

Se no plano internacional assume, nos meados do século fluente, papel central a questão do enorme distanciamento dos países subdesenvolvidos, agrários, e dos mais evoluídos, industrializados, o mesmo problema aparece, em essência, e com igual gravidade, também dentro da órbita nacional, através dos desajustes críticos entre as áreas urbanas e rurais do mesmo país.

Várias razões contribuíram para agravar de um modo particularmente alarmante esse problema nas condições peculiares do Brasil.

A tremenda transformação da sua estrutura econômica que encontra sua mais visível expressão nos processos de elevada industrialização e de rápida expansão das aglomerações urbanas, com inevitáveis repercussões sobre a estratificação e mobilidade, os níveis de existência e os modos e estilos de vida do "Brasil urbano", deixou quase intato o "Brasil rural. A orientação



monocultural da sua lavoura, a sua aguda subcapitalização, o uso preponderante do braço físico, o sistema evidentemente defeituoso da propriedade rural, o parco rendimento unitário das atividades agropecuárias, a sua fraca rentabilidade e estabilidade etc. ficaram sem maior alteração, sem acusar influência palpável do progresso econômico geral.

O que daí resulta é, em primeiro lugar, a acentuada diferença entre a renda *per capita*: ínfima dos rurícolas e muito superior dos urbanos. Isto não significa, em última análise, senão uma distribuição extremamente desajustada da renda nacional entre essas grandes áreas do território nacional.

Acrescem as diferenças mesológicas entre uma e outra zona, até certo pontos fatais, de vez que profundamente enraizadas no seu característico "habitat" ambiental, sempre desfavoráveis para a área rural.

Essas diferenças naturais e objetivas vêm sendo ainda reforçadas consideravelmente pela orientação unilateral do intervencionismo social público que expande cada vez mais as providências tutelares, assistenciais e outras em prol da população urbana, descuidando-se quase por completo — como nos propomos expor adiante — do atendimento das necessidades análogas dos rurais.

Em íntima conexão com os fatores acima aludidos verifica-se a concentração da maior parte dos recursos educacionais, higiênicos e sociais, em geral, nos centros urbanos, particularmente nos grandes e médios, com seu notório *deficit* nos campos.

Assim, independentemente das elevadas barreiras econômicas que entravam o gozo pelos grupos menos favorecidos da população rural dos bens e serviços de medicina curativa e das facilidades educacionais, faz-se sentir sua parca disponibilidade física no Interior rural; sua distribuição territorial mais equitativa e harmoniosa não se processa num ritmo que era de se desejar.

Destarte, com o correr do tempo, aprofunda-se o abismo que separa os níveis de bem-estar social dos habitantes dessas duas zona, evidenciado pelos coeficientes acentuadamente diversificados de sua respectiva mortalidade, sobrevivência e morbidez, pelas condições desiguais de habitação, alimentação, educação, vestuário, enfim, de consumo popular, em geral.

A progressiva irradiação da civilização urbana, com o inseparável aumento dos processos de imitação social, faz que êsses contrastes provoquem uma crescente reação psicológica nas camadas do proletariado rural que procuram meios de mais fácil e direto acesso às vantagens materiais da vida moderna e aos serviços sociais, no sentido mais amplo dessa palavra.

## II

Um dos sintomas mais expressivos dêsse distanciamento é o maciço êxodo rural que, nessas condições, se processa com o fatal automatismo, próprio das correntes de ar, deslocadas de um lugar de maior para o de menor pressão atmosférica.



Sem pretender abordar aqui a análise desse fenômeno migratório, também de incidência universal, mas de proporções entre nós particularmente assustadoras, não podemos, porém, deixar de destacar a existência de alguns de seus aspectos economicamente salutares, de vez que sem o influxo nas cidades das levas de rurais, dificilmente se poderia pensar, em vista da carência da mão-de-obra local, na criação e na expansão das indústrias. Entretanto, via de regra, a procura de empregos na economia urbana pelos imigrantes de proveniência rural ultrapassa consideravelmente a sua oferta, o que muito afeta a razão de ser econômica desse movimento. Com efeito, o que determina o volume dessa corrente são muito mais as condições específicas das zonas de emigração — e entre essas, como é notório, cabe papel de particular destaque às forças motrizes de natureza climatológica e pluvial — do que as condições próprias das zonas de imigração. Os efeitos prejudiciais desses deslocamentos em massa, sobretudo em vista da sua orientação desordenada e anárquica, não constituem segredo para ninguém.

Apesar dos fortes, embora um tanto disfarçados, índices de subemprego rural, podem produzir, em determinadas circunstâncias, a falta de braços na lavoura nordestina, principal reservatório desses excedentes populacionais. São, porém, ainda maiores as conseqüências negativas dessa migração nas regiões de seu destino. A sua absorção pelo mercado de trabalho industrial e correlato encontra, com freqüência, dificuldades fricionais quase insuperáveis, dada a falta de preparo vocacional dos agricultores para as profissões industriais e outras ocupações urbanas e a inexistência em escala desejável, das bolsas de trabalho, capazes de desempenhar as funções de "clearing" inter-regional e interprofissional da mão-de-obra. O que se verifica, nessas condições, às vezes, é o mero deslocamento físico do subemprego rural para a órbita do desemprego urbano.

A integração cultural no seu novo meio dos imigrantes, pouco adaptados às condições de vida urbana, efetua-se de um modo deficiente e retardado, o que se manifesta pela criação, dentro das aglomerações urbanas, dos bairros tipicamente marginais (favelas e mocambos), transferidos, por assim dizer, mecânicamente da zona rural para a urbana, com todos seus inelutáveis males de caráter social, político e moral.

O intercâmbio da população que se processa assim, atingindo em alguns anos, como no ano em curso, limites quantitativos elevados, com reemigração relativamente escassa e parcial, é, ao mesmo tempo, uma fonte inesgotável de sofrimentos pessoais, desilusões e frustrações para os próprios migrantes.

No intuito de conceituar melhor o êxodo rural, é preciso distinguir rigorosamente:

- a) a rotatividade ("turn-over") rural, dentro do mesmo setor de atividades e da mesma região;
- b) o movimento inter-regional, com deslocamentos dos rurais de uma zona para outra, todavia, sem simultâneo abandono do trabalho agrícola;
- c) a migração, dentro da mesma região, dos campos para as cidades, e, enfim,



d) a corrente migratória, ao mesmo tempo, inter-regional e interprofissional que leva os rurais, sobretudo do Nordeste, para os Estados sulinos e costeiros do país, onde procuram incorporar-se em diversos setores da economia fora das atividades agropecuárias.

Como nos parece, apenas os movimentos assinalados nos itens (c) e (d) enquadram-se plenamente na noção de êxodo rural, sendo que os referidos naquele último item provocam os efeitos sócio-econômicos acima expostos de maior amplitude e profundidade.

O problema de êxodo rural, embora, em última análise, intimamente entrelaçado com os demais aspectos do panorama geral rural, e, por conseguinte, incapaz de ser dissociado das soluções atinentes à questão de bem-estar rural, em sua integridade, obriga os poderes públicos a abandonar a sua atitude de passivismo, levando-os a procurar providências específicas, diretamente relacionadas com o combate a suas causas e com o abrandamento de seus prejudiciais efeitos.

Se não é possível separar as providências destinadas a atacar a origem do êxodo rural, na sua parte relativa a desajustes rurais-urbanos, do conjunto da política de elevação dos níveis de vida rural, isto, evidentemente, não exclui medidas especiais tomadas com o fim de prevenir ou minorar os cataclismos de ordem climatológica, pelo menos de igual relevância na causalidade desse fenômeno no panorama brasileiro. A irrigação, a açudagem, a perfuração dos poços e as demais obras contra as secas constituem o programa elementar da luta contra a estiagem que, talvez, possa inspirar mais, no futuro, nas realizações benéficas dos demais países que enfrentaram com sucesso o mesmo flagelo, como p.ex. a República de Israel.

A colonização das zonas de emigração — eis uma outra forma de combate construtivo e preventivo a esse mal, mediante a fixação dos rurais na sua própria região de origem — ao lado das providências gerais de fomento da sua fraca lavoura e de diversificação industrializadora da sua economia.

É, por outro lado, impossível deixar ao mero acaso, ao jôgo espontâneo e arbitrário de procura e oferta, a orientação das correntes de migração interior sem encaminhar os retirantes para as zonas que possam oferecer as melhores possibilidades de seu estável e vantajoso aproveitamento. O que se impõe, é, pois, a criação de um mecanismo devidamente aparelhado de serviço de emprêgo, de amplo âmbito nacional, capaz de prestar, implicitamente, a sua colaboração na compensação dos pedidos de emprêgo desse grupo de trabalhadores. Quando, como acontece atualmente, se verifica o desequilíbrio temporário na situação do mercado de trabalho, com aparecimento dos fenômenos de desemprego, não se pode fugir à criação das novas possibilidades de emprêgo por meio da organização dos programas de obras públicas, economicamente proveitosas para as regiões contempladas e capazes de absorver os excedentes da população flagelada.

Contudo, não é somente na região de origem e na distribuição territorial dessa corrente, como também nas próprias zonas de destino, que se oferecem as possibilidades imensamente interessantes e proveitosas de intervenção



estatal, conjugada com a iniciativa social, grupal e individual, com o propósito de minorar os efeitos negativos dessa corrente. É uma gama infinita de serviços sociais de mais variada natureza a que é necessário recorrer para facilitar a integração harmoniosa desse influxo não somente no mercado de trabalho como também na vida urbana. Não é possível eliminar no setor em aprêço a contribuição dos programas assistenciais propriamente ditos, educacionais e morais para a consecução dessa importante finalidade, como é de se desejar, em escala incomparavelmente maior do que os recursos limitados mobilizados para esse fim no momento.

Todos esses programas não poderão alcançar as suas finalidades sem coordenação funcional cuja inexistência constitui a maior lacuna da ação social, na sua fase atual, muito expandida ultimamente, mas carecedora de qualquer entrosamento em todos os graus hierárquicos dos respectivos serviços.

### III

Suponhamos, porém, por um momento que não haja entre nós êxodo rural. Ficariamos, nesse caso, desprovidos daquele interessante termômetro, capaz de medir a febre do organismo gravemente enfermo do Brasil rural. Entretanto, como não pode deixar de ser, isto não significaria a falta da aguda doença que ataca o nosso país, e que consiste na crescente polarização dos "dois Brasis": do rural e do urbano, que, afinal de contas, encontra no êxodo rural apenas um reflexo isolado, embora particularmente expressivo e aflitivo.

Evitando-se quaisquer ilusões perigosas, é mister tornar de antemão bem patente que não dispomos de panacéia alguma capaz de suprimir, de uma vez, esses desajustes que, segundo toda probabilidade, continuarão sempre, num grau menor ou maior, pois resultam fatalmente das condições objetivas da economia agrária e industrial, na sua etapa atual de desenvolvimento. Podemos apenas minorá-los e atenuá-los, nada mais...

Pois bem, quais as técnicas que nos parecem merecer tratamento preferencial nas atividades subordinadas ao propósito, delimitado aprioristicamente de um modo mais modesto e despretensioso de paulatina aproximação dos níveis de bem-estar econômico e social dos rurais e dos urbanos? primento dessa grandiosa campanha, se, sem nos contentarmos com meros

Nessa campanha extremamente difícil e que desafia a imaginação dos responsáveis pelos poderes públicos nacionais temos que lançar mão do conjunto das realizações simultâneas, devidamente conjugadas, rigorosamente coordenadas e sujeitas às diretrizes de planejamento a longo prazo, que possam contribuir para atingir, com o tempo, os objetivos colimados, à procura da solução não somente de tal ou qual fenômeno isolado, mas, sim, dessa complexa série de problemas em sua íntegra.

Com efeito, não existe, na realidade, nenhum setor da política estatal: energética, industrial, agrônômica, financeira, social, trabalhista, educacional, sanitária, administrativa etc., cujos programas possam ficar alheios ao cum-



paliativos de fachada, pretendermos atacar o próprio cerne dêsse maior problema da patologia social contemporânea.

Como é natural, a prioridade natural cabe às providências de natureza econômica, subordinadas à finalidade de elevação da economia do Interior, preponderantemente rural, e cuja exposição mais pormenorizada ultrapassaria os limites dêste artigo.

Os programas em foco obedecem, antes de mais nada, ao propósito de diversificação da economia quase exclusivamente agropecuária das zonas do Hinterland rural mediante a sua paulatina industrialização, amenizando-se, assim, a atual unilateral e excessiva centralização do parque industrial em algumas regiões do país. Para tal redistribuição mais equitativa das atividades industriais deverá contribuir muito a abertura das novas fontes energéticas, atualmente descentralizadas em ampla escala, sobretudo mediante construção das novas usinas hidrelétricas e ampliação das existentes, assim como várias outras providências concomitantes.

Afastar-nos-ia demais dos objetivos dêste trabalho uma tentativa no sentido de submeter à análise, mesmo a mais sucinta possível, das realizações simultâneas da política agrária, postas em execução com o propósito de elevação, racionalização e fortalecimento da produção vegetal, que, por sua vez, deverão contribuir poderosamente para o aumento dos rendimentos da população rural.

Basta mencionar apenas algumas das mais diversificadas medidas de proteção à lavoura mediante estímulo da policultura, estabilização dos preços de seus principais produtos, fomento da sua exportação, aumento de seu escoamento no mercado nacional (particularmente por meio da construção das estradas de rodagem, reaparelhamento da navegação costeira e dos portos), modernização dos processos atrasados de cultivo (mecanização das suas técnicas, uso em maior escala de adubos e inseticidas), ampliação das facilidades de crédito rural etc.

Outro grande setor do intervencionismo público, relativamente ainda por enquanto menos expandido mas igualmente importante, relaciona-se com as providências sócio-econômicas e sociais propriamente ditas, à cuja exposição pretendemos, por conseguinte, dedicar, a seguir, maior atenção.

#### IV

O que não pode passar despercebido ao examinarmos o panorama social do Brasil rural, é a estrutura defeituosa da propriedade agrária, com relativamente elevada parcela que cabe a latifúndios, cuja posição na produção agrária fica ainda agravada pelo freqüente absenteísmo dos proprietários das terras, porém também com proporção elevada de minifúndios. Na exploração agrária, lugar importante cabe, ao mesmo tempo, às relações de parceria, meeria, arrendamento e colonato que, na sua forma atual, não oferecem condições propícias ao aumento do rendimento, encerrando, simultaneamente, com freqüência, graves riscos de exploração abusiva de todos aqueles que,



nessa qualidade, sem propriedade das terras cultivadas, se dedicam às atividades agrícolas.

Por conseguinte, dentro dos trabalhos da Comissão Nacional da Política Agrária, concede-se prioridade à nova e socialmente mais adiantada regulamentação desses específicos institutos jurídicos agrários.

Por sua vez, a pequena propriedade camponesa não ocupa, na pirâmide social rural, salvo nas regiões sulinas, posição que lhe deveria caber, dadas as suas notórias vantagens, tanto econômicas como sociais.

Enfim, o acesso à terra do proletariado rural, desprovido da propriedade, apresenta toda uma série de dificuldades e, apesar das fortes pressões nesse sentido dessa camada, numerosa e economicamente mais débil da população rural, pouco tem sido feito, por enquanto, para abrir maiores perspectivas de atendimento às suas aspirações legítimas.

Não existem, certamente, axiomas de valor universal e perpétuo quanto ao tamanho ideal, "optimal" da propriedade das terras, mesmo encarado sob o estreito ângulo de rendimento da sua produção. Apesar da interpretação muito controvertida desse problema, não é, todavia, impossível apontar alguns aspectos obviamente negativos do sistema de propriedade rural, em parte já aludidos nas considerações precedentes, e que podem servir de ponto de partida para providências construtivas da reforma agrária. É com muita razão que se afastam, no programa dessa reforma, providências radicais e extremadas de expropriação compulsória da grande propriedade, concentrando-se, inicialmente, a atenção sobre providências menos espetaculares, mas economicamente mais salutares, como seja a organização bem planejada da colonização rural. As realizações nesse sentido poderão constituir a primeira etapa natural no caminho que deverá levar, futuramente, ao incremento da pequena propriedade rural, acompanhado por competentes medidas creditícias, técnico-assistenciais, cooperativistas e de índole diferente.

## V

Depois desse sumário relance de vista sobre as providências sócio-econômicas de reforma agrária, temos que abordar o problema do intervencionismo social e trabalhista na zona rural, no sentido clássico, doutrinário desse conceito. Nada ou muito pouco tem sido feito, por enquanto, nessa particularmente complexa matéria. Continuamos ainda sempre em busca das soluções de valor real, e não apenas nominal e simbólico, capazes de minorar o atual desamparo social quase total das classes economicamente fracas da população rural.

Não nos iludamos, porém, a esse respeito: as realizações exclusivamente tutelares, assistenciais e redistributivas, correspondentes à atual orientação da política social "urbana", não poderão, em hipótese alguma, produzir, por si sós, resultados imediatos e de maior amplitude quanto a sua influência direta e considerável sobre a elevação dos níveis precários de bem-estar social rural.



Não se pode, por outro lado, negar a existência, na atual difícil conjuntura da economia rural, de vários fatores econômicos que parecem justificar extrema prudência, no que diz respeito à imposição aos empreendimentos rurais dos elevados ônus, inseparáveis de qualquer reforma social. O forte aumento dos compromissos financeiros de índole social a cargo das explorações agropecuárias parece inspirar grande preocupação, de vez que causaria automaticamente a alta dos preços de seus artigos, em grande parte, gêneros alimentícios, podendo contribuir, assim, para o encarecimento do custo de vida das classes trabalhadoras, sobretudo das enquadradas na economia urbana. Cumpre, por seu turno, pôr em realce o modo em que o aumento do custo social da produção de café, cacau, algodão, óleos vegetais, etc. poderá afetar a faculdade de competição desses artigos com os oferecidos no mercado mundial, em condições de *dumping* social, dados os reduzidos níveis salariais e a desproteção social total dos trabalhadores rurais, por vários territórios coloniais e semicoloniais, e até por alguns países independentes da África.

Não pode tampouco ficar despercebida uma dificuldade de natureza diferente que muito entrava a regulamentação normativa uniforme da legislação em foco.

Referimo-nos aqui às enormes variedades regionais que se fazem notar entre as diversas partes do território nacional e que, na realidade, impossibilitam a desejável homogeneidade das soluções legislativas.

Vale a pena focalizar ademais, algumas características essenciais da zona rural que obstaculizam consideravelmente a extensão à mesma das providências protetoras de natureza trabalhista e social, previdenciária e assistencial.

a) o mercado de trabalho rural não manifesta a estabilidade de empregos, cuja flutuação, somada à mobilidade territorial da mão-de-obra, acima já submetida à análise, muito dificulta a aplicação dessas providências;

b) os rendimentos médios dos rurais são não somente inferiores aos dos urbanos, como também muito menos estáveis, sendo que, outrossim, uma parcela elevada da remuneração do trabalhador rural vem sendo prestada em natureza;

c) o analfabetismo e a falta de instrução que se faz sentir tanto na classe trabalhadora como também em vários meios do patronato rural, pequeno e, mesmo, médio;

d) as distâncias que separam os principais centros de aglomeração da população rural, com meios precários de transporte nas zonas do Interior;

e) os hábitos, costumes e atitudes subjetivas que ainda refletem muito os vestígios da época pós-colonial, e cujo "clima" não favorece o funcionamento das modernas instituições de progresso social;

f) a disponibilidade limitadíssima na zona rural dos recursos materiais e pessoais, aproveitáveis na operação local dos serviços sociais;

g) o subdesenvolvimento administrativo e financeiro dos serviços públicos municipais que dificulta a sua utilização como base da estrutura local da organização do trabalho, da assistência e previdência social e a falta dos demais órgãos descentralizados que possam servir para esse fim;





h) a falta da contabilidade, fora das explorações mais adiantadas e de maior tamanho, e a organização rudimentar da maioria dos empreendimentos rurais;

i) o lamentável *deficit*, quanto a quaisquer dados estatísticos, necessários para cálculos atuariais da Previdência Social e de elevada utilidade técnica como base para toda e qualquer iniciativa, objetiva e bem fundamentada no setor social *sensu lato*.

Seja como fôr, não nos parece possível tolerar o atual vácuo social quase integral, no que diz respeito ao amparo social e trabalhista das classes economicamente fracas e, particularmente, das socialmente dependentes da zona rural.

Com efeito, é extremamente deficiente o balanço da aplicação aos rurais das conquistas da política social e trabalhista, que muito contrasta com a sua constante expansão no meio urbano.

As únicas providências dessa natureza que, pelo menos, nominalmente, beneficiam a população dos campos são as seguintes:

1.º) Amparo às famílias numerosíssimas (abono concedido às famílias de parques rendimentos, com, no mínimo, oito filhos menores — D.L. número 3.200, de 19 de abril de 1941);

2.º) Benefícios do seguro-acidentes de trabalho (D.L. número 7.036, de 10 de novembro de 1944);

3.º) Algumas isoladas normas protetoras da Consolidação das Leis de Trabalho (salário-mínimo, disposições gerais sobre o contrato individual de trabalho, a remuneração do trabalhador, aviso-prévio e sindicalização), aliás, na realidade, de execução difícil e deficiente, assim como alguns dispositivos escassos da legislação não consolidada (remuneração pelos domingos e dias feriados), e, enfim,

4.º) Várias realizações de relativamente menor alcance e com órbita mais limitada do seu campo de ação, como sejam a regulamentação normativa do trabalho na lavoura canavieira (D.L. n.º 6.969, de 19 de outubro de 1944), a Fundação de Assistência aos Garimpeiros (Lei n.º 3.295, de 30 de outubro de 1957) etc.

Mesmo dentro desse âmbito restrito das providências protetoras e tutelas salta aos olhos a flagrante discrepância entre a letra dos respectivos diplomas legais e a sua efetiva observação que deixa muito a desejar, sobre tudo em vista da falta dos órgãos de fiscalização e controle.

Por outro lado, merece apreciação mais atenta a última realização da política social rural, isto é, o Serviço Social Rural, constituído pela Lei número 2.613, de 23 de setembro de 1955, entidade paraestatal e autárquica *sui generis*, divergente, na sua organização, dos serviços sociais patronais, apesar da posição de relevância, reservada nos seus órgãos às organizações da classe rural. O Serviço Social Rural obedece a um amplo programa que visa à melhoria das condições de vida da população rural, devendo, ademais, na sua qualidade de instrumento pioneiro do intervencionismo social, servir como base natural para as futuras providências dessa natureza, mais amplas,



incisivas e especializadas. Entretanto, não se pode deixar de anotar alguns defeitos da solução consubstanciada na referida lei, que poderão afetar o rendimento desse serviço, e entre os quais cumpre destacar os seguintes:

- a) insuficiência de seus recursos contributivos;
- b) definição, em parte, excessivamente ampla e dispersiva, porém, ao mesmo tempo, quanto a alguns aspectos, incompleta das finalidades e meios de ação desse serviço;
- c) representação nos seus órgãos das organizações da classe rural de caráter patronal, sem qualquer posição assegurada nos mesmos aos representantes da classe trabalhadora rurícola;
- d) falta de devida atenção às necessidades específicas do proletariado rural;
- e) normas demasiadamente rígidas, quanto à aplicação do produto da arrecadação das contribuições nas zonas de sua providência;
- f) omissão, quanto ao regime de comunidade de serviço do SSR e das demais entidades com fins congêneres e afins e à coordenação das atividades desse serviço social com os setores correlatos da política social.

## VI

O que ressalta claramente dessa sucinta exposição das atuais realizações sociais na zona rural é a sua órbita muito estreita e limitada, com enormes lacunas quanto aos principais setores da intervenção laboral, previdenciária e assistencial. Assim, na realidade, a população rural continua ainda à margem das conquistas da moderna política social cuja devida operação poderia não somente exercer, com o tempo, influência benéfica sobre a sua posição econômica e social, como também contribuir para dignificar e fortalecer moralmente o trabalho rural, permitindo-se a plena integração cívica dentro da coletividade nacional desse grupo menos favorecido e mais pauperizado da população.

Convém tornar patente que continuamos ainda muito atrasados no caminho do progresso social rural, mesmo em comparação com vários países da América Latina, com o semelhante grau de desenvolvimento agrário (Chile, México, Uruguai, Equador, até alguns países da América Central e das Caraíbas), onde vigoram, há muito tempo, várias leis trabalhistas e sociais, aplicáveis à classe trabalhadora rural.

Cumpre adiantar também que a legislação internacional de trabalho não descuidou, por sua vez, dos problemas de proteção tutelar e social das classes socialmente dependentes da economia agrária, à cuja regulamentação se destinam numerosas convenções e recomendações (como sejam p. ex. os diplomas legais internacionais de 1921, 1933, 1947, 1948, 1949, 1951, 1952, 1955, 1956 e 1958).

Por mais difícil que pareça, nas atuais condições do Brasil rural, o funcionamento proveitoso dos instrumentos da política social, não existe, em essência, nada que possa afetar a sua profunda razão de ser nesse meio.



Muito pelo contrário, dada a expansão lenta da contratação coletiva e a deficiente organização sindical da classe trabalhadora rural, a intervenção social de índole pública pode oferecer, em tese, aos rurais ainda maiores vantagens do que as resultantes da sua aplicação no setor urbano.

Se, nessas condições, tudo parece justificar providências no sentido de recuperar paulatinamente êsse lamentável atraso, quer nos parecer que, na orientação das mesmas deverão ser tomadas rigorosamente em consideração os seguintes três elementos importantes do problema:

1.º) Em primeiro lugar, seria absolutamente contraproducente procurar soluções simplificadas que consistiriam numa simples inclusão dos rurais no campo de atuação dos institutos de direito trabalhista e social, criados em benefício das classes trabalhadoras urbanas. Muito pelo contrário, é indispensável buscar fórmulas originais:

a) adaptadas de melhor modo possível às condições peculiares da economia agropecuária e do trabalho rural;

b) subordinadas ao atendimento das necessidades específicas dos rurais e, enfim,

c) aplicáveis a todos os grupos da população rural, merecedores do amparo, sem a sua limitação artificial aos assalariados propriamente ditos. Quanto a êsse último e particularmente relevante aspecto da questão, é preciso adiantar que cometeríamos um erro imperdoável, se, seguindo-se cegamente os precedentes da legislação social atualmente em vigor, não incluíssemos no campo pessoal das providências de amparo social várias e numerosas categorias de independentes e autônomos (arrendatários, parceiros, meeiros, colonos e, mesmo, pequenos proprietários de terras), cuja posição social não se distancia muito das condições de existência dos trabalhadores socialmente dependentes.

2.º) Enveredando decididamente por êsse caminho, não poderemos, todavia, queimar as etapas naturais de evolução progressiva e orgânica, sem promover reformas prematuras de alcance excessivo que se esbarrariam, na sua aplicação, em tôdas as dificuldades acima expostas, de caráter econômico e administrativo. O fracasso das realizações demasiadamente ambiciosas nesse sentido comprometeria, de uma vez para sempre, os programas construtivos e salutareos de reforma social rural.

3.º) Enfim, tudo deverá ser feito para tornar de antemão impossível o perigoso hiato entre os dispositivos legais e a sua plena aplicação, real e efetiva. Nessa ordem de idéias, é mister afastar soluções meramente nominais, mesmo de aparências superficiais muito lisonjeiras, todavia, expostas ao risco de sua anulação por meio de todos os previsíveis abusos, fraudes e burlas. Assim, não conduziria a resultados colimados a promulgação das leis, aparentemente muito amplas e generosas, sem simultânea criação de uma rede, devidamente descentralizada, de órgãos encarregados da sua fiscalização e controle, dotados de todos os poderes necessários para o bom desempenho das suas responsabilidades. Mesmo a teoricamente melhor legislação social estaria fadada a ficar apenas no papel se não fôsse acompanhada pela razoável estruturação da correspondente administração social, e, ainda, pelo simultâneo



desenvolvimento do sindicalismo trabalhista, sem cuja ativa colaboração dificilmente se poderia imaginar o pleno aproveitamento das novas vantagens sociais pelos grupos beneficiados.

Êsses três pressupostos da futura reforma social não divergem de modo algum das considerações expostas na Mensagem do Senhor Presidente da República, apresentada, no dia 15 de março de 1958, ao Congresso Nacional, e cujos trechos mais marcantes reproduzimos a seguir:

“Parece, assim, que a extensão, ao homem do campo, dos benefícios da legislação vigente, quer no setor do Trabalho, quer no da Previdência Social, terá de processar-se paulatinamente, tal como aconteceu com as leis que regulam o trabalho urbano.

Dever-se-ão adotar, de início, os preceitos que harmonizam com as condições de vida e do trabalho agrícola, sem causar repercussão grave na economia rural. Buscar-se-á, ao mesmo tempo, estruturar e fomentar uma organização de categorias econômicas e profissionais, capaz de fiscalizar, promover e acompanhar a execução dos dispositivos legais”.

## VII

Se não lograram, por enquanto, êxito algum várias tentativas legislativas no sentido de preencher o atual vácuo social na zona rural, sobretudo mediante criação do Estatuto do Trabalhador Rural, isso se deve, incontestavelmente, à circunstância de que não obedeceram à orientação realista acima preconizada. Com efeito, quase todos os projetos de lei, de iniciativa parlamentar, apresentados nessa matéria ao Congresso Nacional nestes últimos anos, carecedores de bases técnicas, improvisados, sem estudos prévios, embora bem intencionados e, até, cheios de interessantes subsídios, demonstram uma amplitude, horizontal e vertical, visivelmente exagerada, visando à extensão imediata e mecânica ao setor rural do conjunto das realizações sociais e urbanas, sem a sua readaptação integral às condições dêsse meio e sem a criação da rede de serviços públicos especializados.

O Estatuto do Trabalhador Rural deverá englobar, de início, apenas os institutos de direito de trabalho capazes de dotar as classes beneficiadas de direitos mínimos e elementares, de valor real, e de aplicabilidade efetiva, sem inclusão indiscriminada nas suas normas do conjunto das conquistas trabalhistas e sociais do proletariado urbano.

As providências moderadas, cautelosas e, segundo tôda probabilidade, exequíveis na época atual, deverão, de um modo particular, abranger, em nossa opinião, na primeira etapa, as realizações seguintes:

1.º) O Estatuto do Trabalhador Rural, que deve ser promulgado no futuro próximo, poderá consubstanciar:

a) em tese, as normas da Consolidação das Leis do Trabalho, já formalmente estendidas aos trabalhadores rurais, porém, com reexame criterioso da seleção, no passado um tanto casual e fortuita e nem sempre convincente,



dos respectivos institutos trabalhistas, e com a revisão da sua regulamentação, considerada necessária para lhe assegurar seu funcionamento impecável nesse meio; assim, p. ex., deverá ser submetida a profunda análise a questão da discriminação das taxas de salário-mínimo, com níveis, formas e modalidades diferentes para os trabalhadores rurais, abandonando-se a solução homogênea atualmente em vigor, aparentemente vantajosa para os rurais, todavia, na realidade, inoperante e fictícia;

b) algumas novas vantagens protetoras e tutelares da CLT, capazes de contribuir para uma regulamentação adequada das condições do trabalho rural, porém sem oneração excessiva dos empreendimentos agropecuários; ao que parece, a prioridade deverá caber à extensão aos rurais das normas relativas à identificação profissional, à proteção à maternidade e a menores, à nova regulamentação da sindicalização etc., sendo que a data de efetiva implementação dessas inovações poderia ser diferente para vários Estados ou, mesmo, para várias regiões dentro de cada Estado.

c) certas providências mínimas de caráter específico, intimamente ligadas às condições de trabalho rural, e que, como não pode deixar de ser, não encontram paralelo no direito trabalhista geral (como sejam, p. ex., a reserva de terrenos para cultivo ou cria de animais, permissão ao corte de lenha e madeiramento, uso dos pastos etc.).

2.º) Tudo o que se fizer nesse sentido deverá encontrar a sua contrapartida natural na criação de uma organização especializada de administração trabalhista e social no escalão nacional, estadual e municipal, quanto a êsse último, dentro do possível, em entrosamento com as Juntas Municipais do Serviço Social Rural.

No grau superior hierárquico tratar-se-ia da constituição, dentro do Departamento Nacional do Trabalho, da Divisão de Trabalho Rural, e de uma entidade técnica colegiada de caráter consultivo, a ser encarregada de estudos e pesquisas do panorama social e do planejamento das reformas trabalhistas, previdenciárias e assistenciais relativas à classe rural ("Comissão Permanente de Trabalho Rural").

Nos Estados deveria ser promovida a inclusão nas Delegacias Regionais de Trabalho das Divisões especializadas de Trabalho Rural.

3.º) Consideramos prematura e contraproducente qualquer iniciativa precipitada que visaria inclusão imediata e integral dos rurais dentro do regime de Previdência Social. Êsse problema deveria constituir objeto de estudos prévios, de maior amplitude e profundidade, nunca ainda levados a efeito em nosso meio, e que poderiam ser distribuídos à Comissão Permanente de Trabalho Rural, a ser dotada para êsse efeito dos recursos especiais previstos no art. 179 do projeto de lei orgânica da Previdência Social.

4.º) Muito pelo contrário, consideramos maduras e merecedoras de tratamento preferencial as providências que teriam por fim a extensão imediata aos rurais das vantagens da assistência médica previdenciária, criando-se bases legais para os respectivos entendimentos, a serem celebrados entre os Institutos de A. e P. e o Serviço Social Rural, de acordo com o que estatui o art. 179, § 2.º do projeto de lei orgânica da Previdência Social.



Com efeito, parece-nos importante e inadiável insistir, sob o ângulo do atual extremamente precário panorama higiênico da vida dos rurícolas, na organização na zona rural da assistência médica curativa, cuja falta constitui a mais flagrante lacuna dos serviços sociais, contrastando muito com as benéficas realizações no setor de medicina sanitária (obras do SESP e do Departamento Nacional de Endemias Rurais).

Como é inevitável, sobretudo em vista da atual difícil situação econômica e financeira da Previdência Social, as realizações nesse sentido deveriam abranger a criação dos novos recursos contributivos, compatíveis com o vulto das novas e elevadas responsabilidades da Previdência Social em relação à população trabalhadora dos campos. O que se oferece, como base financeira mais oportuna da assistência médico-social aos rurais, é a elevação das atuais e nitidamente insuficientes taxas de contribuição do Serviço Social Rural por um acréscimo, calculado na base de competentes estimativas atuárias e destinado exclusivamente para esse fim.

5.º) Todas as medidas acima recomendadas deverão ser acompanhadas pela revisão das atuais bases legislativas do Serviço Social Rural, imprescindível não somente para garantir o melhor aperfeiçoamento e fortalecimento técnico-administrativo desse serviço, como também para habilitá-lo a desempenhar as suas relevantes tarefas inexistentes no momento e sugeridas nos itens 3 e 4.

6.º) Eis apenas o primeiro esboço das providências da política social rural, na sua primeira etapa inicial, que, futuramente, deverão ser completadas, ampliadas e estendidas paulatinamente cada vez mais, de modo que possa abranger, com o tempo, o conjunto integral dos instrumentos trabalhistas, previdenciários e assistenciais de bem-estar social.

É de se esperar que a introdução dessa reforma social máxima, no momento impossível, dadas as condições objetivas da crítica conjuntura da economia agropecuária e o desaparelhamento técnico e administrativo, da zona rural, não encontrarão, no futuro, dificuldades insuperáveis, particularmente se fôssem precedidos por providências mais prudentes, cautelosas e moderadas sugeridas no presente capítulo.



### *Sentido Filosófico e Alcance Prático da Cibernética (\*)*

621.384

LOUIS DE BROGLIE

Tradução de

LYGIA NAZARETH FERNANDES

DE tempos para cá, fala-se muito em um novo ramo da ciência — a Cibernética —, que deve sua origem e seu nome aos trabalhos do matemático americano NORBERT WIENER. Podemos dizer que a Cibernética está na moda; sabemos que unifica domínios que pareciam separados até aqui, e que pode conduzir-nos a novas concepções, não só em muitos problemas de mecânica e de física, senão também de psicologia, e talvez de sociologia. Suscita, portanto, um interesse muito legítimo.

Não é fácil dar uma definição precisa de Cibernética. Seu nome, já empregado por AMPÈRE na classificação das ciências, significa, etimologicamente, ciência daquilo que governa, daquilo que “controla”, no sentido inglês da palavra; ciência que permite captar o funcionamento do pôsto de comando. Poderíamos dizer também que é a ciência das “movimentações”, isto é, de ações que põem em jôgo quantidades mínimas de energia, com as quais não nos preocupamos, mas que têm por efeito provocar ou modificar fenômenos de amplitude infinitamente maior: tomemos como exemplo o regulador de bola, que reconduz constantemente a velocidade de rotação de uma turbina possante, a seu valor normal, ou, numa ordem inteiramente distinta de idéias, o telegrama recebido pelo comandante de um vasto exército, e que o decide a travar a grande batalha, da qual dependerá a sorte de tôda a guerra.

Se dou, lado a lado, dois exemplos tão diferentes, é para mostrar melhor o que constitui a originalidade da Cibernética: os ramos da ciência de que ela se ocupa já eram, na maioria, conhecidos anteriormente, e se desenvolviam de maneira autônoma; o mérito da Cibernética consistiu, não em tê-los criado, mas em ter revelado o liame sutil existente entre êles.

Refletindo nisso, vemos surgir o papel fundamental que deve desempenhar na Cibernética a noção de *informação*, cuja importância não havíamos nitidamente distinguido até aqui. As “movimentações” que se produzem nos sistemas estudados pela Cibernética são provocadas pela chegada de

---

(\*) In *La Nouvelle Revue Française*, julho 153. Ano 7.



informações provenientes de outras partes do sistema, e às vezes do exterior. Assim, numa turbina a vapor, se a velocidade de rotação ultrapassa o valor normal, o regulador, cujas bolas se afastam, devido a êste aumento de velocidade, “informará” essa variação, por meio de uma transmissão mecânica que consome energia ínfima — o conduto de admissão de vapor na turbina — e êste, ao diminuir a quantidade de vapor injetado, fará voltar a velocidade de rotação ao valor normal. É dêste mesmo modo que, no campo de batalha, se os postos avançados assinalam, por telegrama ou telefonema, ao general comandante, que um dos setores da frente inimiga se acha desprovido de defesa, o comando decidirá lançar violento ataque neste setor, buscando operar uma abertura.

Um dos ramos capitais da Cibernética será, pois, a teoria das transmissões ou comunicações, isto é, o estudo científico dos meios de transmitir a informação por um processo qualquer, que poderá ser: mecânico, acústico, ótico, elétrico, rádioelétrico, etc. Tôda a arte dos engenheiros de telecomunicação se integra, então, como um caso particular, no quadro da Cibernética. A análise e o aperfeiçoamento dos dispositivos reguladores, servomecanismos, processos de contra-reação nos aparelhos rádioelétricos, etc., formam um imenso domínio, que oferece hoje interêsse primordial para numerosos ramos da técnica, vindo também incorporar-se por inteiro ao reino da Cibernética.

A êsse reino se liga, do mesmo modo, o aperfeiçoamento das máquinas de calcular. Há mais de três séculos, BLAISE PASCAL, quase adolescente ainda, inventou a primeira máquina aritmética para facilitar o trabalho do pai, cujas funções de intendente da Normandia o levavam a efetuar longos cálculos para lançamento de impostos na sua província. Ninguém duvida que o lançamento de impostos seja, hoje em dia, ainda mais complicado que em 1640, mas não é por esta razão que o emprêgo de máquinas de calcular se generalizou tanto ultimamente. As causas são antes o desenvolvimento das pesquisas científicas e técnicas, que acarreta a complicação progressiva dos problemas formulados, e a crescente necessidade de precisão nas soluções. Utilizando todos os recursos da mecânica de precisão e da moderna eletrônica, a arte dos construtores de máquinas de calcular atinge hoje alto grau de perfeição, e não cansa de progredir. Umas permaneceram máquinas aritméticas, e, se bem que utilizando numerosos processos novos, como a numeração binária, têm ar de descendentes diretos de sua ancestral do século XVII. Outras, pelo contrário, as chamadas “máquinas analógicas”, pertencem a um tipo verdadeiramente novo: aproveitando-se do fato de que todo fenômeno físico obedece a equações que podem ser algébricas, diferenciais, de derivadas parciais, ou mesmo integrais, ou íntegro-diferenciais, elas estão aptas a resolver estas equações, levando em conta condições iniciais ou condições de limites, impostos pela própria verificação de fenômenos que lhes obedecem. Embora menos precisas que as máquinas aritméticas, as analógicas prestam atualmente serviços inestimáveis. As espantosas máquinas de calcular, de que hoje dispomos, podem efetuar cálculos difíceis e variados, muito mais seguramente e, sobretudo, muito mais rapidamente que o cérebro humano: êste foi, pois, ultrapassado por dispositivos que soube imaginar e idealizar. Ao que parece, a teoria das máquinas de cal-



cular, a da transmissão dos sinais, e mais genêricamente tôdas aquelas cuja reunião forma a atual Cibernética, devem fornecer-nos numerosas informações sôbre o funcionamento normal ou patológico do sistema nervoso, e em particular sôbre o mecanismo dos reflexos: alguns autores, como COUFFIGNAL, na França, mostraram que elas podiam ajudar-nos a compreender como funciona o pensamento lógico. Enfim, como acentuou WIENER, no fim de sua célebre obra "Cybernetics", os próprios fenômenos sociais poderiam beneficiar-se com a aplicação dos métodos dessa nova ciência.

Dêste modo, o campo de ação da Cibernética, parece estender-se quase indefinidamente, e essas possíveis extensões suscitaram numerosas esperanças, algumas talvez exageradas. Aprofundando a questão, estudaremos em primeiro lugar, mais pormenorizadamente, os êxitos da Cibernética, e depois procuraremos acentuar os limites que convém atribuir à sua força explicativa.

Uma das formas precisas da Cibernética é o estudo matemático das transmissões, das telecomunicações. Ele se baseia na noção de "sinal", que cumpre ser definida com exatidão, e comporta o estudo da propagação e da deformação dos sinais. Provocou numerosos trabalhos, de que podemos ter um resumo nos relatórios (publicados pelas Edições da "Revue d'Optique") das reuniões sôbre Cibernética, que organizei em maio de 1950.

Quanto ao desenvolvimento matemático recente, em sua teoria das transmissões, experimentou, de maneira muito feliz, a influência dos métodos utilizados pela física quântica. É o que se pode ver especialmente nos trabalhos de GABOR e VILLE. Aí se encontra a apresentação dos sinais, por meio de uma função complexa, um tanto análoga à função complexa de onda, da mecânica ondulatória. E aí desempenha grande papel a desigualdade:

$$\Delta f \Delta t \geq 1$$

Exprime essa desigualdade que, quanto mais curta fôr a duração de um sinal, maior será o número de componentes monocromáticas, compreendidas pela "decomposição de FOURIER", e vice-versa. Salienta-se também a analogia entre a desigualdade precedente e a quarta relação de HEISENBERG. Teremos que fixar mais adiante o alcance exato dessas analogias "quânticas", mas é certo que elas foram sugestivas e fizeram com que recrudescesse a atividade no desenvolvimento da teoria das comunicações.

Estando a produção, a transmissão e a recepção dos sinais submetidas a tôda espécie de acidente, o cálculo das probabilidades tornou-se rapidamente auxiliar indispensável da teoria das transmissões. Trabalhos importantíssimos e de grande interesse foram executados nesse sentido; citarei apenas os do jovem sábio francês ANDRÉ BLANC-LAPIERRE. O conceito de correlação, essencial em cálculo das probabilidades, nêles foi aplicada com êxito. Particularmente, tôda uma teoria da autocorrelação foi ultimada de uns anos para cá, e se tornou muito importante em todos os problemas de transmissão; alguns dêsses resultados foram percebidos há cêrca de quinze anos, pelo saudoso BERNAMONT, durante suas originalíssimas pesquisas sôbre flutuações de corrente. Esta teoria da autocorrelação conduz a outros resultados, e a curiosas considerações sôbre a previsibilidade dos sinais.



Foi no decorrer de pesquisas sobre a teoria das transmissões, e problemas afins, que diversos autores, notadamente WIENER e SHANNON, conseguiram determinar a noção de “quantidade de informação”, e a correlativa de “velocidade de informação”, mostrando que a grandeza “informação”, assim definida, desempenha na teoria das transmissões papel análogo ao da entropia, em Termodinâmica. Aí está uma aproximação, absolutamente inesperada e sugestiva, que com razão despertou vivo interesse em todos os teóricos da física. Entre os novos pontos de vista sugeridos pelo progresso da Cibernética é este, certamente, um dos mais curiosos.

Sem o propósito de desenvolver cálculos que ficariam deslocados numa exposição de idéias gerais, como esta, gostaria entretanto de dar uma idéia bastante clara dessa analogia entre entropia e informação. Sabemos que na interpretação estatística da Termodinâmica, admitida hoje universalmente pelos físicos, a entropia de um sistema aparece diretamente ligada (pela fórmula de BOLTZMANN:  $S = k \log P$ ) à probabilidade, que tem o sistema, de se achar no estado em questão. O segundo princípio da Termodinâmica — princípio de CARNOT-CLAUSIUS, ou do aumento da entropia, recebe aí uma interpretação simples e quase intuitiva: exprime a tendência de todo sistema, no sentido de evoluir para estados de maior probabilidade.

Certamente, esta interpretação probabilista da entropia não deixou de levantar problemas espinhosos, chegando-se muitas vezes a assinalar (é o paradoxo de LOSCHMIDT) como é contraditório querer extrair das leis da mecânica clássica, reversíveis com relação ao tempo, uma evolução irreversível como a imposta pelo princípio de CARNOT — ao jeito do que tentava fazer a mecânica estatística, em sua forma clássica.

A mecânica quântica e suas concepções novas parecem trazer um começo de solução a esse paradoxo, e é certo que a irreversibilidade do tempo, dado essencial da experiência humana, está ligada ao aumento da entropia.

Quaisquer que sejam as conclusões finais dessas discussões árduas sobre a irreversibilidade dos fenômenos naturais, a definir um sentido privilegiado do tempo, é certo, porém, que a interpretação estatística da entropia e de seu aumento nos fizeram penetrar profundamente no significado verdadeiro do segundo princípio da Termodinâmica.

Consideremos um caso simples de transmissão de sinais, por exemplo, o da transmissão de um telegrama pelo aparelho Morse, comum, em que um emissor de sinais elétricos se liga ao receptor, por meio de uma linha condutora. Se enviamos uma mensagem por essa linha, torna-se evidente que a sequência dos sinais que formam esta mensagem, e correspondem a palavras e a frases, é *a priori* altamente improvável. Sendo os sinais Morse apenas de duas espécies — traços e pontos — as sucessões mais prováveis de sinais seriam aquelas em que os sinais se sucedessem ao acaso na linha, saindo cada sinal do emissor com a probabilidade  $1/2$  de ser um traço ou um ponto: a mensagem seria incoerente e sem nenhum significado, como a que fôsse transmitida por um telegrafista louco, ao bater sem discernimento traços ou pontos no manipulador. Torna-se então evidente que a mensagem sensata, fornecedora da informação, é um fenômeno extremamente improvável, imposto pelo pensamento do expedidor e pelas regras da língua por



êle empregada para exprimi-lo. Percebe-se então que deve haver uma espécie de relação inversa entre a informação transmitida pelos sinais e a probabilidade da sucessão dos sinais no tempo, pois a informação será tanto maior quanto mais débil fôr a probabilidade, e, em consequência, a entropia desta sequência de sinais. Se, como LÉON BRILLOUIN, chamarmos “neg-entropia” (entropia negativa) à entropia de sinal trocado, quantidade que diminui quando a probabilidade aumenta, poderemos dizer que a quantidade de informação é uma espécie de “neg-entropia”.

Essa conclusão se confirma, se levarmos em conta a deformação possível dos sinais na transmissão: em virtude de perturbações, umas acidentais, outras mais ou menos impostas pelas condições físicas da propagação, ou, às vêzes da transcrição do texto à partida e à chegada, a mensagem recebida não é integralmente idêntica à mensagem enviada, e em geral contém alguns erros que podem diminuir a informação transmitida. É fácil compreender que a informação poderá assim diminuir, e nunca aumentar. Se eu lhes mandar, por telegrama, a demonstração complicada de um teorema de matemática, pode acontecer que a má transmissão, alterando certas passagens essenciais do raciocínio, lhes impeça compreender ou reconstituir minha demonstração. Mas, se lhes telegrafo para explicar por que não consegui demonstrar um teorema de matemática, a meu ver exato, jamais acontecerá que, em consequência de alterações na transmissão, o telegrama contenha a demonstração. Isto mostra claramente que a informação tende sempre a diminuir, a perder-se, tal como a “neg-entropia” termodinâmica: o caso mais favorável, que corresponde às transformações reversíveis de um sistema isolado em Termodinâmica, é aquele em que a “neg-entropia” se conserva.

Esta correlação recebeu, aliás, uma expressão quantitativa, tendo SHANNON e outros autores mostrado que a informação pode representar-se por uma fórmula do tipo

$$\sum_1 p_i \log p_i$$

(em que os  $p_i$  são as probabilidades das diversas sucessões possíveis de sinais), expressão idêntica, menos o sinal, à célebre função  $H$ , que forneceu a BOLTZMANN a primeira representação estatística da entropia. Acha-se, assim, matematicamente posta em evidência a analogia entre a informação e a entropia de sinal trocado. Um paralelo profundo e sugestivo parece, pois, firmemente estabelecido entre a informação e a “neg-entropia”. Veremos entretanto, quando passarmos à crítica dos resultados da Cibernética, que sérias dificuldades subsistem nesta assimilação.

O estudo das relações entre entropia e informação dirigiu a atenção dos físicos para um curioso homenzinho, imaginado outrora por MAXWELL, ao elaborar suas reflexões sobre a teoria cinética dos gases: o “demônio”, de MAXWELL.

Esse “demônio”, tal como o homenzinho de AMPÈRE, faz parte do que se poderia chamar os “bonecos de Epinal” da física teórica. Imaginemos, dizia MAXWELL, um recinto mais ou menos vasto, de temperatura fixa, dividido em dois compartimentos por um tabique, onde há um orifício. Os dois compartimentos estão cheios de um gás cujas moléculas podem passar



de um lado para outro do tabique, atravessando o orifício. Atingindo o equilíbrio termodinâmico, o gás passa a ter a mesma pressão e temperatura nos compartimentos do recinto. MAXWELL supôs então que um ser ínfimo, pertencente à escala molecular, mas dotado de inteligência, se houvesse postado junto ao orifício. Auxiliado por uma janelinha, cujo manejo não requer energia apreciável, êle pode fechar ou abrir o orifício de que se tornou guarda. Poderá pois deixar passar as moléculas mais rápidas, da esquerda para a direita, interditando-lhes a passagem inversa, e, igualmente, deixar passar as moléculas mais lentas da direita para a esquerda, vedando-lhes também a passagem inversa. No fim de algum tempo, acumulará assim, no compartimento da direita, as moléculas rápidas, e no da esquerda as moléculas lentas, e quando, em consequência dos choques, as duas categorias de moléculas voltarem separadamente ao equilíbrio térmico, teremos no compartimento da direita um gás mais quente que o do compartimento da esquerda; em outros termos, teremos, em contradição com o segundo princípio da Termodinâmica, criado sem consumo de trabalho uma diferença de temperatura num sistema primitivamente em equilíbrio térmico. Nada, aliás, impediria o demônio de MAXWELL de deixar passar pelo orifício tôdas as moléculas que vão da esquerda para a direita, detendo as que vão da direita para a esquerda. Então, no fim de algum tempo, todo o gás se acharia reunido sempre com a mesma temperatura inicial no compartimento da direita, achando-se o da esquerda completamente vazio. Assim, as fórmulas da Termodinâmica mostram que a entropia do gás teria diminuído espontaneamente, o que contraria ainda o princípio de CARNOT.

Dêste modo, nosso terrível diabinho conseguiria fazer o que nós, homens, somos inteiramente incapazes de realizar: inverter o princípio de CARNOT. E, se êle pode fazê-lo, é porque pode agir rapidamente em escala molecular, sobre as moléculas tomadas individualmente, ao passo que os meios grosseiros de ação humana só nos permitem agir sobre quantidades enormes de moléculas, e em tempo demasiado longo, com relação à cadência da agitação molecular.

Admitiu-se por muito tempo que o “demônio” de MAXWELL invertia o princípio de CARNOT. Mas será verdade?

Antes de começar seu trabalho, o “demônio” está mergulhado num meio em equilíbrio térmico, onde reina uma irradiação isotrópica negra. Nestas condições, não pode ver nada. Como saberá, então, que uma molécula caminha para êle, com velocidade grande ou pequena? Aliás, sendo o “demônio” um ser da escala atômica, não irá também êle ser pôsto em movimento pela agitação molecular, e participar do movimento browniano? Certamente que sim, o que não vai facilitar sua tarefa de guarda.

Devemos, pois, retomar o problema, analisando as coisas muito mais de perto do que o fizera MAXWELL. Assim agiram diversos autores, especialmente LEÓN BRILLOUIN, desenvolvendo as pesquisas interessantíssimas de Termodinâmica estatística, empreendidas há vinte e cinco anos por SZILARD.

Para poder observar as moléculas que vêm sobre êle, o “demônio”, mesmo supondo que o movimento browniano não o impeça de realizar seu trabalho, deverá dispor de uma fonte de luz, uma “tocha”, como diz BRILLOUIN,



de temperatura mais elevada que a do gás ambiente, e então, não haverá mais equilíbrio térmico completo. Graças a essa tocha, o “demônio” poderá ver as moléculas e calcular-lhes a velocidade. Vai, portanto, receber uma informação que lhe é necessária para efetuar sua tarefa, e dêsse modo nos encontramos com a Cibernética, utilizando a noção de informação.

A análise do processo mostra que a informação é adquirida à custa da “neg-entropia” do meio exterior, por intermédio da tocha. O “demônio” de MAXWELL, como aliás o físico em seu laboratório, só pode fazer observações que lhe permitam adquirir informações, pedindo finalmente emprestado ao meio exterior a “neg-entropia”; esta necessidade de consumir a “neg-entropia”, para obter a informação, confirma suficientemente nossa conclusão de que a informação é apenas uma forma da neg-entropia. De posse da informação, poderá o “demônio” manobrar a janelinha, de modo que possa aumentar a “neg-entropia” do gás ambiente, mas afinal êste crescimento da “neg-entropia” do gás será compensado pela diminuição da “neg-entropia” do meio exterior, de modo que não haverá nenhuma criação de “neg-entropia”. Se chamarmos “decisão” ao ato de abrir a janelinha, poderemos dizer que o ciclo realizado é o seguinte:

“Neg-entropia — observação — informação — decisão — neg-entropia”.

A observação transformou a “neg-entropia” em informação, e a decisão retransformou essa informação em “neg-entropia”. Podemos dizer que, durante êste ciclo, a neg-entropia mudou de forma, porém se conservou.

Insisti um pouco nesta questão do “demônio” de MAXWELL, porque ela esclarece muito bem a analogia entre informação e neg-entropia, e mostra que as concepções da Cibernética nos permitem encarar, sob novos e instrutivos aspectos, problemas já antigos.

A teoria dos servo-mecanismos e a dos fenômenos de reação, tão importantes para a radioeletricidade e suas aplicações, podem ser consideradas ramos da Cibernética, e embora possam desenvolver-se independente das concepções cibernéticas, estas, nesse domínio, por sua vez, permitem esclarecer numerosos problemas e melhor penetrar-lhes a natureza real.

Por outro lado, a Cibernética parece destinada a numerosos êxitos no domínio da fisiologia, em particular na fisiologia normal e patológica do sistema nervoso. Para desenvolver nesse sentido a doutrina que havia criado, o eminente matemático NOBERT WIENER não hesitou em tornar-se um pouco fisiologista, e em pedir admissão como pesquisador no Instituto Nacional de Cardiologia do México. Desculpem-me se não entro em muitos pormenores sobre êsses aspectos fisiológicos da Cibernética, pois me sinto muito pouco competente na matéria.

O que sabemos hoje sobre o funcionamento do sistema nervoso mostramos que os neurônios de nosso sistema nervoso central recebem, do exterior, “informações” que, partindo de nossos órgãos sensoriais, caminham da periferia para o centro, graças ao influxo nervoso. Os centros nervosos do cérebro, ou da medula espinhal, podem reagir a essas informações enviando para a periferia, quer por um ato voluntário, quer por um processo reflexo, influxos nervosos que se traduzem por atos. Em particular, os reflexos condicionados,



tão brilhantemente estudados por PAVLOV, entram evidentemente nesse esquema geral. Certas doenças orgânicas, como a ataxia, desorganizando de diversas maneiras o funcionamento dos circuitos nervosos, provocam perturbações de transmissões no sistema nervoso. Introduzindo assim as palavras "informação" e "transmissão" na descrição do funcionamento das conexões nervosas, acentuamos bem o papel que podem desempenhar as concepções e os resultados da Cibernética, na análise da fisiologia normal ou patológica do sistema nervoso.

Numa ordem de idéias muito próxima, insistiu-se recentemente sobre a analogia entre o funcionamento das máquinas de calcular e o do cérebro. As máquinas de calcular contemporâneas não só executam cálculos mecânicos, mas resolvem problemas difíceis de análise matemática. Efetuam essas operações, como dissemos, com maior segurança e rapidez que o próprio cérebro. Tratando-se de operações dependentes da lógica, podemos dizer, em certo sentido, que tais máquinas são providas de faculdades lógicas. Podemos também dotá-las de "memória", pois foram inventados dispositivos graças aos quais a máquina de certo modo guarda em reserva os resultados que obteve, podendo em seguida usá-los novamente. É certo que essas analogias podem esclarecer-nos muito sobre o funcionamento da razão e do pensamento. Seria lícito também considerar possível a explicação até das mais altas operações intelectuais por meio de analogias com as máquinas de calcular, e fornecer disso uma interpretação completa, com auxílio das leis da Cibernética. Dizeremos mais adiante por que tal opinião nos parece exagerada, mas é incontestável que há nela ampla matéria para reflexão.

Assim, se a Cibernética nos abre novas perspectivas sobre o funcionamento do sistema nervoso e sobre o próprio mecanismo da atividade mental, pode também fornecer-nos preciosas indicações sobre os processos vitais em geral, de vez que estes repousam, com efeito, sobre uma rede extremamente complicada de ações e reações em que as noções de sinal, de transmissão, de informação, e de "neg-entropia" devem desempenhar sem dúvida um papel essencial. Levando essas idéias ao extremo — e sobre esse ponto também terci que formular reservas — acabamos por nos perguntar se os organismos vivos não serão totalmente assimiláveis a autômatos, cujo mecanismo a Cibernética, apoiando-se em leis unicamente físico-químicas, chegará um dia a explicar completamente.

Como DE VAUCANSON se sentiria feliz ao ver assim voltar a moda dos autômatos, ele que, em meados do século XVIII, os fabricara tão notáveis, sobretudo os patos, "que funcionavam ao natural"! Com efeito, os autômatos, que, depois de terem estado muito em moda, foram durante longo tempo considerados como curiosidades engraçadas, mas sem maior alcance científico, estão de novo na ordem do dia. Precursor desse renascimento, o espanhol TORRES Y QUEVEDO retomou a fabricação dos autômatos e construiu o célebre "jogador de xadrez", capaz de ganhar uma partida simples desse nobre jogo, contra um adversário de carne e osso, capaz de protestar tocando uma campainha, se esse adversário não observar as regras do jogo. Hoje, GREY WALTER, eletroencefalografista de BRISTOL, apresenta-nos tartarugas automáticas, dotadas de reflexos condicionados completamente análogos aos dos seres



vivos, e que como os animais impelidos pela fome vão à procura de alimento, são capazes de ir alimentar-se numa fonte de energia, quando suas reservas estão prestes a esgotar-se. O animal — o próprio homem — não será um “robot” particularmente bem organizado? A questão se apresenta, e os êxitos obtidos na construção de autômatos parecem trazer novos argumentos em favor de uma interpretação puramente mecânica e físico-química de todos os processos da vida.

Depois de haver insistido sobre algumas concepções mais interessantes e sobre alguns dos êxitos mais notáveis da Cibernética, gostaríamos de fazer, a seu respeito, algumas observações críticas que nos servirão para traçar os limites do seu poder explicativo.

Antes de mais nada, a Cibernética, tal como se apresenta hoje, é essencialmente um ramo da física clássica, isto é, utiliza as concepções e as leis clássicas da mecânica e da eletricidade. Ignora portanto as concepções novas da teoria dos Quanta e da Mecânica ondulatória, e isto faz com que a Cibernética, no seu estado atual, só possa fornecer uma interpretação exata dos fenômenos macroscópicos de grande escala, não lhe sendo possível estender-se aos fenômenos da escala atômica, que entretanto figuram na base de toda a Física.

Podemos dizer também que a Cibernética não inovou tanto quanto fôra lícito acreditar. A teoria das transmissões, a dos reguladores ou dos servomecanismos etc., haviam já adquirido alto grau de desenvolvimento antes do aparecimento da Cibernética, e podem ser considerados ramos autônomos da ciência, prolongamentos diretos da Física clássica. O papel da Cibernética foi sobretudo de, introduzindo interessantes e novas concepções gerais, unificar teorias que pareciam independentes, mostrando os laços profundos que as unem, e fornecendo uma espécie de esquema geral, que as contém todas como casos particulares. Ao mesmo tempo, abriu-nos horizontes novos de incontestável interesse, mas está longe de nos haver trazido, sobre o que há de mais profundo nos fenômenos físicos, informações tão radicalmente novas quanto o fez, por exemplo, a teoria dos Quanta.

Gostaria de insistir um pouco nas relações da Física quântica com a Cibernética. O fato de que a teoria das transmissões emprega hoje, com vantagem, uma representação complexa dos sinais (sinais analíticos de GABOR e VILLE), o fato de que ela utiliza a desigualdade  $\Delta_f \Delta_t \geq 1$  exprimindo que a representação-de-FOURIER, de um sinal de duração  $\Delta_t$  compreende componentes-espetáculos cobrindo um intervalo de frequência  $\Delta_f$  pelo

1

menos igual a  $\frac{1}{\Delta_t}$  foram, às vezes, interpretados como indicando um laço

estreito entre a teoria das transmissões e a Física quântica. Não é nada disso. O emprêgo das funções complexas, os desenvolvimentos de FOURIER, e a desigualdade  $\Delta_f \Delta_t \geq 1$ , são conhecidos há muito tempo, pelos matemáticos, e não estão ligados a nenhuma teoria física particular. O que caracteriza a Física quântica não é o emprêgo desses algarismos em si mesmos. É, como disse e repetiu várias vezes BOHR, a introdução do *quantum* de ação.



Entretanto não é impossível introduzir o *quantum* de ação, de certo modo como dado experimental exterior, no quadro da Cibernética; e em particular na teoria das transmissões. Até aqui, só houve, creio eu, uma única tentativa séria nesse sentido: a de DENIS GABOR, que se acha exposta em sua comunicação às reuniões sobre Cibernética, de que já falei. GABOR insiste, com razão, no fato de que a teoria das comunicações não pode desenvolver-se unicamente sob forma puramente matemática. Deve levar em conta a natureza física dos sinais, e as condições físicas de sua emissão, de sua propagação e de sua recepção. Ora, quando analisados de perto, êsses fenômenos se revelam afinal como resultantes de transições quânticas, e dependem, pelo menos em princípio, da constante  $h$ . Assim, podemos ser levados a introduzir considerações quânticas na teoria das comunicações, e portanto na Cibernética.

Fenômeno característico, com o qual a teoria das comunicações deve preocupar-se, é “ruído térmico”. Consideremos uma antena de T.S.F. que não seja acionada por qualquer corrente de emissão, e que esteja em equilíbrio térmico com a atmosfera circundante. A agitação térmica dos eletrons contidos na antena dará lugar a uma emissão radiolétrica, que virá perturbar o funcionamento dos receptores vizinhos, e que constituirá uma forma de “ruído térmico”, cujas flutuações incessantes poderão prejudicar a recepção dos sinais. Como o movimento dos eletrons é essencialmente quantificado, vemos que uma análise rigorosa do fenômeno fará aparecer a constante  $h$ . GABOR estudou essas questões, de modo muito interessante, em relação com a sua teoria dos elementos de informação  $\Delta_f \Delta_t$ .

Analisou também a maneira como um feixe de eletrons absorve parte da energia de uma onda eletromagnética por êle atravessada, e fornece interessantes indicações sobre a maneira como se opera a passagem das absorções quânticas elementares à absorção contínua, considerada pela teoria eletromagnética clássica. Êsses resultados abrem caminhos promissores, de que a Física quântica, e em especial a teoria quântica do campo eletromagnético, poderão tirar partido. Mostram que poderá ser útil, e mesmo necessário, introduzir os quanta em certos capítulos da Cibernética. Mas esta introdução se faz de certo modo pelo exterior, apoiando-se nos ensinamentos da Física quântica, tirados da experiência, e daí não se conclui absolutamente que a Cibernética em si mesma possa conduzir-nos à teoria dos Quanta.

Devemos também insistir no fato de que a assimilação da informação à “neg-entropia”, por mais instrutiva e sedutora que seja, não deixa de suscitar ainda dificuldades. Em primeiro lugar, a definição própria da quantidade de informação, definição que, naturalmente, deve ser precisa e geral se quisermos assimilar esta grandeza à entropia de sinal trocado, não parece estar ainda estabelecida de modo incontestável. Em seu relatório sobre a transmissão da informação, nas reuniões sobre a Cibernética, já citadas, AGIRIN formula dúvidas sobre a possibilidade de definir a quantidade de informação independente da utilização desejada. Esta circunstância poderia ser incômoda, para o estabelecimento de um paralelismo completo entre informação e entropia. Além disso, LÉON BRILLOUIN, que recentemente estudou todos êstes problemas com muito espírito crítico, assinalou uma dificuldade gravíssima. Sabemos, com efeito, que, se se produzem transformações termodinâmicas em um sistema



isolado, a entropia desse sistema só pode aumentar ou, no máximo, permanecer constante, para transformações reversíveis. Empreguemos ainda a linguagem cômoda da neg-entropia que, esta sim, vai sempre diminuindo. Podemos dizer que, quando um corpo cede neg-entropia a outro, a neg-entropia adquirida pelo corpo receptor é, no máximo, igual à perdida pelo corpo doador; torna-se fácil verificá-lo com exemplos. Portanto, toda aquisição de neg-entropia por certos corpos tem como contrapartida necessária a diminuição da neg-entropia de outros corpos. Ora, no que se refere à informação, as coisas não se passam absolutamente da mesma maneira. Quando um professor ensina aos alunos as leis da Física, dá-lhes informação, mas sem perdê-la de nenhum modo, pois o fato de ensinar as leis da Física não tem como consequência que ele as esqueça. Da mesma maneira, se eu lhes mando um telegrama para anunciar, por exemplo, que o governo acaba de ser derrubado, estou-lhes transmitindo uma informação, mas, por isso, não perco absolutamente o conhecimento da crise ministerial que acaba de explodir.

Ora, vê-se que aqui a analogia entre informação e neg-entropia, de que havíamos percebido a extensão, parece não perdurar. Como essa analogia se afigurava perfeita no caso de transmitir-se a informação por meio de processos físicos, operação no curso da qual a informação só tende a diminuir, poderíamos crer que a dificuldade, agora encontrada, provém da intervenção de seres vivos: aquele que dá a informação, e aquele que finalmente a recebe. Mas parece que não é nada disso, pois a máquina de calcular provida de "memória", no sentido que os construtores dessas máquinas dão à palavra, pode muito bem comunicar a utilizadores o resultado dos seus cálculos, isto é, a informação, conservando ao mesmo tempo esse resultado na sua memória. LÉON BRILLOUIN parece considerar importantíssima essa dificuldade, e de natureza a criar dúvida sobre a analogia entre informação e entropia, que era um dos resultados mais atraentes da Cibernética. Talvez possamos superar de algum modo tal dificuldade, porém ela parece indicar que o conjunto do problema ainda não está bem "no ponto".

Vimos que a Cibernética oferece à fisiologia normal e patológica, e em particular à do sistema nervoso, pontos de vista e sugestões de altíssimo interesse. Parece mesmo que ela deve esclarecer-nos sobre mais de um ponto concernente ao funcionamento de nossa inteligência e de nossa razão. Não chegará ela, a partir daí, a conduzir-nos a uma compreensão total da Vida? A tartaruga de GREY WALTER já não é quase um ser vivo? As grandes máquinas de calcular, da época contemporânea, já não são espécies de cérebros em funcionamento?

Creio que também aqui há muitas reservas a fazer. Sem dúvida, as máquinas de calcular conseguem fazer, com mais segurança e rapidez que nosso cérebro, certos cálculos e certas resoluções de problemas analíticos. Mas essa segurança e essa rapidez provêm justamente de seu automatismo; como contrapartida, a máquina não possui essa faculdade criadora, esse desejo de ir além do que já foi adquirido, características do pensamento humano. LÉON BRILLOUIN, que insistiu de maneira muito pertinente sobre estes pontos, acentuou bem que as máquinas de calcular, obras do gênio humano, só sabem fazer o trabalho para o qual foram construídas. Concebidas e realizadas pelo



sábio e pelo engenheiro, carecem de seus cuidados para serem mantidas, e, eventualmente, consertadas. Falta-lhes seguramente esta propriedade essencial dos seres vivos, sem a qual o pensamento é inconcebível: a consciência da própria existência e da própria personalidade. Sendo impossível atribuir-lhes uma consciência análoga à nossa, o funcionamento dessas máquinas, por mais aperfeiçoadas que sejam, não é idêntico ao do nosso pensamento. Aliás, o nome de "máquinas", que somos naturalmente levados a atribuir-lhes, já não indica que elas constituem criações de nossa inteligência, análogas a todos os utensílios de que a humanidade, pouco a pouco, soube prover-se para aumentar a eficácia de sua ação, desde o machado de sílex talhado às realizações mais requintadas da técnica moderna? Por sua própria natureza, a máquina parece incapaz desses esforços criadores, que conduzem, por exemplo, às grandes descobertas científicas, e que se diriam próprios da inteligência humana. Neste gênero de esforço, nossa inteligência cria a "informação absoluta" (segundo a expressão de LÉON BRILLOUIN), e esta criação, em verdade, só tem valor porque estamos conscientes dela. Pode-se imaginar a máquina fazendo alguma coisa de análogo?

A esperança que, aparentemente, cultivam alguns adeptos da Cibernética, de explicar, não só todo o funcionamento do sistema nervoso, senão mesmo toda a atividade intelectual, com o auxílio da teoria das comunicações, ou de seus prolongamentos, parece aproximar-se da opinião dos que consideram possível a explicação de todos os problemas biológicos, pelas leis da Físico-química, atualmente conhecidas. Isto nos conduz ao grande problema da Vida, e se bem que esse problema saia, afinal, um pouco do quadro da Cibernética, gostaria de dizer, entretanto, algumas palavras a seu respeito pois o desenvolvimento da teoria dos Quanta e da Cibernética levou numerosos físicos, sobretudo SCHRÖDINGER, PIERRE AUGER e ainda LÉON BRILLOUIN, a se preocuparem com ele, nesses últimos anos.

Um ponto sobre o qual parece que todo mundo está de acordo, é que, do ponto de vista do físico, e de acordo com a idéia profunda do filósofo HENRI BERGSON, o traço característico dos fenômenos biológicos consiste em retardar de certo modo o inevitável crescimento da entropia. Com efeito, o segundo princípio da Termodinâmica nos diz que a evolução do Universo é acompanhada inexoravelmente por um aumento da entropia, porém não nos diz nada sobre a velocidade desse aumento. Se conseguíssemos (o que é praticamente irrealizável) suprimir, durante certo tempo, todos os fenômenos irreversíveis, a entropia ficaria momentaneamente constante, e só depois, quando fatalmente reaparecessem os fenômenos irreversíveis, é que ela passaria a aumentar. Em princípio, nada impede, pois, que se atenuie o aumento da entropia, malgrado o caráter inevitável desta. Do mesmo modo que existem agentes chamados "catalizadores", que, ao provocarem reações irreversíveis, precipitam o aumento da entropia, existem mecanismos de "catálise negativa", tendentes a travá-lo, e a característica da Vida parece ser de fato a de criar tais mecanismos. Disse um pessimista: "A vida é uma luta sem esperança de vencer". Esta frase amarga contém uma verdade profunda, pois a vida é mesmo uma luta para manter o estado, tão pouco provável, que representa o organismo vivo, com a certeza de que, afinal, o aumento de entropia vencerá, voltando-se ao estado mais provável, em que o organismo



será dissolvido e se reduzirá a pó, isto é, a uma disseminação de moléculas, não mais unidas por qualquer laço orgânico. Mesmo assim, a Vida inventou, com o mecanismo da reprodução, o meio de prolongar, através do tempo, essa luta desesperada contra o aumento da entropia. Vista sob esse aspecto, a vida, com sua faculdade de assimilação, de reparação espontânea e de reprodução, e com as manifestações de consciência, inteligência e razão, que aparecem em suas formas elevadas, é realmente uma coisa extraordinária.

Sobre esse problema da Vida, ERWIN SCHRÖDINGER, físico eminente, e um dos fundadores da Mecânica ondulatória, escreveu há pouco, uma obra muito interessante, intitulada: "Que é a Vida?" (*What is Life?*). Ao lado de numerosas outras observações importantes, SCHRÖDINGER desenvolve a idéia essencial de que só a existência dos quanta pode tornar possível a persistência dos seres vivos. Sabemos, efetivamente, que se a Física clássica fôsse exata, a própria matéria seria instável: somente a existência das descontinuidades quânticas permite compreender a estabilidade dos edifícios atômicos e moleculares, e por conseguinte a estabilidade da matéria inerte. Ora, a matéria viva também nos oferece exemplos notáveis de estabilidade: estabilidade dos organismos vivos, ao longo de toda a duração de sua existência às vezes longa, implicando a estabilidade das células e dos conjuntos celulares que as compõem; estabilidade, também, podendo persistir durante milênios, de forma das espécies vivas, implicando notável estabilidade de constituição das células geradoras, capazes de manter as mesmas características durante milhões de gerações sucessivas. Como para a matéria inerte, semelhante estabilidade só é possível graças à intervenção das descontinuidades quânticas; como os átomos, as células e os genes só permanecem estáveis porque sua estrutura não pode suportar as variações contínuas, admitidas pela física clássica, e lhe é dado apenas suportar bruscas e importantes modificações. Tal como no caso das moléculas e dos átomos da matéria inerte, o fato de que apenas são possíveis modificações bruscas e finitas protege as estruturas existentes, tornando-as estáveis, e dá origem a certa tendência à reconstituição das estruturas destruídas. A descoberta das mutações bruscas, devida sobretudo a DE VRIES, e todo o movimento de idéias que daí decorreu para a Biologia moderna, não tendem, aliás, a provar que as estruturas biológicas, exatamente como a dos átomos e das moléculas da matéria inerte, só podem modificar-se por meio de saltos bruscos e por transições quânticas?

Esse breve resumo basta para provar a importância das idéias de SCHRÖDINGER e o interesse que se prende à interpretação quântica dos fenômenos biológicos. Mesmo, porém, admitindo que essa Biologia quântica chegue a explicar o segredo da Vida, nem por isso seria menos verdadeiro que a Cibernética, cujos fundamentos nada têm de quântico, é insuficiente para tal.

Sem dúvida alguma, SCHRÖDINGER tem razão ao pensar que a explicação dos fenômenos biológicos deverá necessariamente comportar a intervenção das concepções quânticas. Mas, ele parece crer que as teorias quânticas possam bastar para fazer-nos penetrar os últimos segredos da Vida. LÉON BRILLOUIN não acha assim, e enunciou, a esse respeito, opiniões que aprovo inteiramente. Lembra ele que é uma ilusão, sempre renascente, e por isso mesmo perigosa, acreditar que a ciência está agora estabilizada, e que, com os conhecimentos por ela fornecidos *atualmente*, poderemos explicar tudo que



continua misterioso. Dizem que LAGRANGE há século e meio, se lastimava por só haver um sistema do mundo, e porque, depois da obra de NEWTON, não restasse nada de essencialmente novo a descobrir. Ele se enganava redondamente, e, se vivesse ainda, o espetáculo da Astronomia e da Física contemporâneas o demonstraria bem a seus olhos. Mas estamos sempre arriscados a cometer o mesmo erro que ele, e a acreditar que, se ontem não sabíamos nada, hoje sabemos tudo: estejamos certos que o amanhã se encarregará de nos desiludir. Penso como LÉON BRILLOUIN, que, se chegarmos um dia a compreender melhor a verdadeira natureza da Vida, ainda tão misteriosa, isso só poderá acontecer quando tivermos adquirido o conhecimento de novas leis da natureza, e mesmo, sem dúvida, quando houvermos alcançado pontos de vista e maneiras de pensar, de que nossa inteligência ainda não dispõe. Talvez mesmo, como parece sugerir LÉON BRILLOUIN, uma vez compreendidas, as leis da Biologia nos aparecerão como as mais gerais e, as leis físico-químicas da matéria inerte, como seus simples casos particulares ou degenerescências.

Mas, sem nos lançarmos a considerações demasiado hipotéticas, podemos, ao que parece, afirmar que não está na Cibernética a chave do conjunto dos fenômenos biológicos. Quanto às aplicações econômicas ou sociais da Cibernética, é possível que um dia elas sejam importantes, mas, por enquanto, isso é apenas um programa, e o que diz a respeito NORBERT WIENER, no fim de seu livro, me parece ainda bastante vago.

Agora, gostaria de resumir, rapidamente minhas conclusões.

A Cibernética nos trouxe resultados de incontestável interesse. Forneceu-nos métodos novos e pontos de vista originais, o que é sempre precioso.

Sem dúvida, ela não criou ramos verdadeiramente novos da ciência, pois todos aqueles que ela possibilitou agrupar num feixe já existiam antes, e teriam podido continuar a desenvolver-se sem ela. Mas foi precisamente ao agrupá-los e unificá-los que ela os vivificou por meio de aproximações assim sugeridas. E, como alguns dêsses ramos da ciência, por exemplo, a teoria das comunicações, têm grande importância do ponto de vista das aplicações técnicas, a Cibernética não é somente uma bela construção do espírito: é também capaz de suscitar, em muitas direções, progressos de alta importância prática.

A mais importante e a mais bela das idéias sugeridas pela Cibernética é, certamente, a da profunda analogia entre informação e entropia, pois esta idéia lança ondas de luz sobre muitos problemas até então um pouco obscuros, como o do "demônio" de MAXWELL. Embora esta nova concepção, tão estimulante para o pensamento do sábio, ainda esbarre, como já vimos, com tantas dificuldades, parece-me provável que, depois talvez de convenientemente aperfeiçoada, acabará constituindo como uma magnífica aquisição para o patrimônio do conhecimento científico.

O espírito da Cibernética já fecundou e continuará a fecundar numerosos ramos da ciência. Não devemos, porém, pedir à Cibernética mais do que ela pode dar-nos. Não podemos esperar, creio eu, que ela sozinho nos ofereça, em futuro mais ou menos próximo, a solução do tríplice enigma da Vida, da Consciência e do Pensamento.



## *Despesas sem Crédito ou Além do Crédito*

336.126.4

EWALD S. PINHEIRO

A rigor, seria suficiente uma só denominação para designar ambas as espécies. Despesa além do crédito é, na verdade, executada sem crédito constituindo assim um subtipo, modalidade ou variante da primeira.

Todavia, em sentido específico, a despesa sem crédito se efetua independentemente de recursos financeiros votados para atendê-la, enquanto a outra é a excedente da respectiva provisão orçamentária ou adicional.

A afirmativa inicial permanece, no entanto, de pé. Pagamento superior à verba é, em última análise, sem ela realizado.

Este comentário preliminar sugere outro. Com efeito, a expressão parece conter, em si mesma, indistigável ilogismo. Do ponto de vista legal serão tais despesas admissíveis?

O Código de Contabilidade e seu Regulamento — arts. 46 e 231 — as chancelam expressamente quando se tratar de

“pensões, vencimentos e percentagens marcados em lei, ajudas de custo, comunicações ou transportes necessários aos serviços públicos”.

E por sancioná-las lhes traçam o processamento (arts. 48 e 240, § 1.º), devendo os chefes de repartições que as pretenderem efetuar, pedir autorização ao Ministro competente, para ficarem imunes às penalidades do art. 40.

Ressalte-se, nesse particular, que o Regulamento aditou o art. 78 e seus § § do Código, responsabilizando individualmente os ordenadores dos empenhos caso não seja atendida, até o último dia do exercício financeiro, a solicitação de abertura do crédito (art. 241 e § 3.º).

Malgrado os dispositivos citados, as opiniões divergem no que concerne à legalidade e até mesmo à constitucionalidade daquelas despesas.

As dúvidas residem no motivo de o Código de Contabilidade e seu Regulamento datarem de 1922, quando vigia a Constituição de 1891, e de três Constituições se haverem sucedido de lá para cá, além da reforma de 1926. Assim, lícito é indagar-se da executoriedade atual de certas disposições daqueles diplomas legais, tendo em vista que a Carta Magna de 1946 não apresenta nem poderia apresentar a mesma tessitura política, social, econômica e financeira do nosso primeiro estatuto básico republicano.



De fato, o constituinte de 1891, curando de tema hoje em dia tão complexo e palpitante como o orçamentário lhe destinou um item apenas (artigo 34, 1.º), ao outorgar competência ao Congresso Nacional para

“orçar a receita e fixar a despesa federal anualmente...”

A reforma de 1926 ampliou essa visão estreita e acanhada, curta e breve, mas, diga-se de passagem, em perfeita consonância e rigoroso sincronismo com o exagerado liberalismo da época.

Assim, firmou a regra da prorrogação do orçamento anterior, caso o novo não entrasse a vigorar até 15 de janeiro; baniu a inclusão de dispositivos estranhos à previsão da receita e despesa na lei orçamentária, salvo a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito, com antecipação da receita, e a determinação do destino do saldo ou do modo de cobrir o “deficit”; proscreveu afinal a concessão de créditos ilimitados (art. 34, 1.º, § 1.º, letras a e b e § 2.º).

A vigente Constituição, refletindo e interpretando a ascendência inquestionável da matéria orçamentária nos problemas do Estado, dedicou-lhe toda a Seção VI do Capítulo II, como de resto já haviam procedido em 1934 e 1937 (Seção IV do Capítulo II; arts. 67 a 72).

Do que ali se contém, interessam-nos mais de perto os arts. 75 e 77, I, § § 2.º e 3.º.

O art. 75 fulmina o estôrno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

Êsses três vetos peremptórios suscitam e lastreiam algumas considerações de evidentíssima oportunidade.

Na verdade, se é defesa a simples transferência de numerário sem quebra do equilíbrio orçamentário — característica do estôrno — como admitir até muito mais grave, qual seja o da transposição de dotações, que subverte aquêle equilíbrio e os princípios da unidade e da sinceridade, pela formação de verdadeiros orçamentos paralelos, tornando a atribuição de elaborar a lei de meios inconsistente e manca, trôpega e rôta?

Por outro lado, se ao próprio Congresso falecem poderes para conceder créditos ilimitados, de que modo conferir ao Executivo a prerrogativa de ordenar despesas dessa natureza? Que é, na prática, o art. 46 do Código de Contabilidade senão uma faculdade irrestrita de pular dotações e saltar quantitativos, desde que as autorizações desconhecem teto ou gabarito?

No tocante à parte derradeira do art. 75, os argumentos de modo algum esmaecem ou se desgastam. Proibir a abertura de crédito especial sem a concordância do Congresso e possibilitar ao Executivo a realização de despesas sem crédito, para cujo atendimento aquêles precisamente se restinam, representa acima de uma patente contradição, contra-senso insanável.

Na linha do nosso raciocínio, situemo-nos agora no art. 77, I, que declara caber ao Tribunal de Contas acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento.

Também sob êsse prisma, a indagação vem forte e contundente. Como acompanhar e fiscalizar de maneira efetiva e eficiente essa execução, se ela



se processa em desalinho com a lei ânuia, profusamente enxertada, aqui e ali, de gastos irregulares, porque ao desabrigo da indispensável aquiescência legislativa?

Restam os § § 2.º e 3.º do art. 77, que, por seu turno, golpeiam fundo e firme o casco frágil onde o art. 46 do Código se abroquelava.

O primeiro sujeita

“a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato da administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste”.

E o segundo imprime à recusa de registro

“por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio” caráter proibitivo, sem a possibilidade portanto de aceno ao registro *sob reserva*.

Sendo formalidade essencial ao registro, a indicação da verba, com a dedução no respectivo empenho (Lei n.º 830, de 23-9-1949, art. 46, letra *h*), claro está que, achando-se o crédito esgotado ou inexistindo êle, tal requisito é inatendível. Abre-se assim funda e extensa brecha à validade do art. 46, para os que a aceitam, é óbvio que não pode vicejar ou florescer quando a despesa estiver condicionada a qualquer forma de registro (comunicações e transportes por exemplo).

Quanto ao § 3.º, se a Constituição agrilhoa com o veto proibitivo as despesas recusadas por insuficiência de saldo, como entender, sem transgredir o espírito da Lei Maior, que para determinado grupo de dotações, a exceção do art. 46 do Código de Contabilidade prevaleça?

Ao dar característica irrecorrível àquele veto, a Constituição erigiu um sistema. Ordem de pagamento sem crédito ou além do crédito não se executa. A recusa é inapelável e se não ocorre pela circunstância de achar-se a despesa isenta de registro, nem por isso a índole do ato se transfigura e seu vicioso aspecto se modifica. Persiste a proibição-legítima, íntegra e incensurável, por conseguinte.

A lei orgânica do Tribunal de Contas (Lei n.º 830, cit.) ao cogitar do registro posterior, também oferece campo largo para algumas ilações (arts. 63, § § 1.º e 2.º e 65).

Enunciando as conseqüências dêsse registro, quando *sob reserva*, manda aquela lei que se fôr Ministro de Estado o ordenador da despesa, o Tribunal de Contas comunique a ocorrência ao Presidente da República. Sendo êle secundário, a ciência será dada ao Ministro competente, promovendo-se a *responsabilidade do ordenador*, que terá 15 dias para *justificar o ato*.

Finalmente o art. 65 estatui que

“incorrerá em *pena disciplinar*, além da *criminal* que fôr aplicável, o ordenador secundário que reincidir na autorização de despesa sem crédito, superior aos créditos votados, ou sem registro prévio, quando exigível” (grifamos).



Como, diante do que aí se lê, tachar de regular ou legal uma despesa que provocaria o veto proibitivo, se recusada, e na hipótese de registro posterior *sob reserva*, impecaria ao ordenador secundário a necessidade de defender-se, submetendo-o, na reiteração, a punição disciplinar e criminal?

Note-se, em suma, que a Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, inclui entre os delitos contra a lei orçamentária

“exceder ou transportar sem autorização legal as verbas do orçamento (art. 10, n.º 2) e

cataloga entre as infrações contra a guarda e legal emprêgo dos dinheiros públicos.

“ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas (art. 11, n.º 1).

Em conclusão: a permissão de gastar sem crédito ou além do crédito deforma a competência do Congresso para votar o orçamento e mutila a ação fiscalizadora do Tribunal de Contas.

O art. 46 do Código de Contabilidade não é apenas incompatível com a Constituição. É inconciliável com ela.

Se o executivo ultrapassa os marcos legislativos sem peias nem restrições, a atribuição congressual de elaborar a lei de meios se despe de toda e qualquer significação político-financeira, da mesma forma que o encargo delegado ao Tribunal de Contas se transmuda numa espécie de controle remoto, débil e frouxo, escasso e fugidio.

Orçamento eivado de despesas sem crédito ou além do crédito deixa de ser um documento sério, exato, da mais alta relevância e repercussão na vida do Estado. Perde a individualidade. Despersonaliza-se.

E seus algarismos mostram-se confusos e contraditórios quando investigados, ante a presença incômoda de uma pecaminosa filiação espúria.



# **INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS**

## **ADMINISTRATIVAS**

### *O Instituto Internacional de Ciências Administrativas (\*)*

35.06

*Luís Simões Lopes*

S<sup>R.</sup> Presidente, Srs. Conselheiros. Estou obedecendo a uma ordem, que recebi do nosso ilustre Secretário e Presidente desta sessão, para falar um pouco a respeito do Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

A matéria é de interesse restrito, é assunto da órbita daqueles que vêm tendo a sua curiosidade despertada para o progresso das ciências administrativas no mundo.

O que quero acentuar, através destas palavras, é que a idéia do aperfeiçoamento da administração, pública e privada, vem ganhando corpo de tal maneira que, hoje, o Instituto Internacional de Ciências Administrativas já congrega em seu seio um grande número de países; nas suas reuniões, mesas-redondas e, principalmente, nos Congressos que vem realizando, já tem tido oportunidade de reunir quase tantos países quanto as Nações Unidas. Isto demonstra nos meios internacionais, o reconhecimento da necessidade da melhoria da administração, especialmente da administração pública, indispensável ao progresso das nações e à felicidade do povo, em virtude da ingerência cada vez mais profunda do Estado na vida moderna.

Começarei por abordar as origens e objetivos gerais do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e suas características.

A Comissão Permanente dos Congressos Internacionais de Ciências Administrativas, criada em 1910, foi substituída, vinte anos depois, pelo atual Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

Destarte, 1930 indica uma etapa decisiva na evolução dos organismos internacionais vinculados à pesquisa, análise, documentação e assistência técnica no campo dos problemas sociais em geral, e da Administração em particular. Em 1930 são aprovados e divulgados os estatutos da única associação internacional que tem como objetivos fundamentais:

- o desenvolvimento das ciências administrativas;
- a melhoria das condições de funcionamento da administração pública, nos diversos países;

---

(\*) Conferência pronunciada sob os auspícios da Confederação Nacional do Comércio. Carta Mensal do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio — Fevereiro de 1958, N.º 35 — Rio de Janeiro.



- o aperfeiçoamento dos métodos, técnicas, doutrinas e práticas administrativas;
- o progresso da administração internacional.

Após o advento das Nações Unidas, passou-se a considerar como um novo campo, dentro da ciência da administração, a administração internacional. Eu próprio, durante longos anos, fui membro de um comitê das Nações Unidas, Composto de grandes nomes com exceção do orador, naturalmente (não apoiador), especializados em problemas de administração, escolhidos em vários países. Esse comitê se dedica ao estudo do aperfeiçoamento da administração internacional. Trata-se, por conseguinte, como disse, de um novo setor dentro da ciência da administração.

As atribuições, iniciativas e atividades do Instituto Internacional de Ciências Administrativas vêm, desde então, se ampliando e fortalecendo, através da freqüente realização de mesas-redondas e congressos internacionais, durante os quais se efetua um poderoso intercâmbio de experiências nacionais, — teóricas e práticas — no âmbito da Administração.

A medida que se ampliam os horizontes da atuação dos governos e das empresas modernas, crescem e se complicam, de maneira imprevista, as áreas cu domínios e os próprios instrumentos da Administração (pública e privada), em função do crescente dinamismo das estruturas sociais. As oscilações da conjuntura econômica e social, observadas em todos os países; vários fatores de perturbação, expansão demográfica, desequilíbrios políticos, exacerbações sociais, imprevistas mutações, recuos e avanços econômicos, progressos culturais e tecnológicos — em síntese, todo o desconcertante emaranhado de problemas que desafiam a capacidade dos homens de governo e dos homens de empresa teriam forçosamente de modificar e transformar o equacionamento, o estilo, as técnicas, instrumentos e perspectivas da Administração, compelida a se adaptar, em cada Nação, às novas condições do meio ecológico, do ambiente, da época, dos desenvolvimentos científicos, técnicos e culturais predominantes.

Assim, o exame comparativo das experiências realizadas nesse domínio — ao mesmo tempo tão velho e tão novo —, a realização de inquéritos, estudos, projetos e arrojadas iniciativas tendentes ao aperfeiçoamento da ciência administrativa, — como, por exemplo, as teorias e práticas mais recentes de mecanização e automatismo do trabalho e da produção dos países altamente industrializados — enfim, essa transformação que se opera, em ritmo surpreendente, em todos os setores ou segmentos da vida contemporânea — na família, nas escolas, nas fazendas, nos sindicatos, nas fábricas, na igreja, nos escritórios, nos partidos, nos organismos governamentais de qualquer nível — toda essa transformação encontra no Instituto Internacional de Ciências Administrativas um centro internacional de investigação, documentação e intercâmbio de singular importância. Promovendo estudos, coligindo dados, permutando contribuições, comparando sistemas, formulando sugestões, prestando assistência técnica, vem o Instituto Internacional de Ciências Administrativas desde 1930 realizando obra de tal envergadura, que conseguiu obter a adesão de mais de 40 países aos seus Estatutos, periodicamente renovados. Esses países, na qualidade de



Estados-Membros, por sua vez organizam seções nacionais do Instituto — como em nossa terra, o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas — para realização de programas ou objetivos similares. Em virtude de suas contribuições positivas como laboratório de soluções modernas para os problemas administrativos em geral, fonte de preciosos ensinamentos, escola e fator de modernização — por todos êsses motivos, goza o Instituto das vantagens do Estatuto Consultivo junto à Unesco e ao Conselho Econômico e social das Nações Unidas; participa ativamente dos trabalhos dessas organizações, referentes às suas atividades, e se encontra prestigiado pelos governos e instituições técnico-culturais dos países mais adiantados do mundo.

Estrutura e funcionamento do Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

São Órgãos do Instituto:

- 1 — A Assembléia-Geral que compreende o conjunto dos delegados oficiais dos Estados-Membros e dos membros individuais e coletivos. A Assembléia-Geral se reúne todos os três anos, simultaneamente com os grandes Congressos Internacionais promovidos pelo Instituto.
- 2 — Conselho de Administração que se reúne anualmente para deliberar sobre o orçamento da entidade, suas responsabilidades e contas; estabelece a política geral, a orientação e os programas do Instituto. O Conselho de Administração é constituído de representantes das Seções Nacionais e Internacionais representantes dos Estados-Membros e dos presidentes dos Comitês Permanentes. O Conselho de Administração designa os dirigentes do Instituto e elege, entre os seus Membros, o Presidente e os 4 Vice-Presidentes, os quais conjuntamente com os Presidentes dos Comitês Permanente, constituem o Comitê Executivo incumbido de realizar os programas do Instituto. Êsse Comitê deve se reunir pelo menos duas vezes por ano. E' a seguinte a composição atual do Comitê Executivo:
  - a) Presidente: Sr. FRANTS HVASS, Embaixador da Dinamarca na Alemanha (Bonn), Chefe da Missão Militar Dinamarquesa na Alemanha;
  - b) Vice-Presidentes: Srs. GERRIT ABRAHAM VON POELJE, Conselheiro de Estado na Alemanha; ALBERT T. DAY, ex-chefe do National Whitley Council, Inglaterra; HENRY MATTON, 1.º Presidente Honorário do Tribunal de Contas da Bélgica; LUÍS SIMÕES LOPES, Presidente da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas;
  - c) Presidentes dos Comitês Permanentes: Srs. HENRY PUGET, Conselheiro de Estado, França; WILLINAM FINANN, Diretor-Assistente da Organização e Métodos, Bureau do Orçamento, Estados Unidos; ANDRÉ MOLITOR, Diretor-Geral, Ministério da Instrução Pública, Bélgica;



d) Diretor-Geral do Instituto: Sr. PAUL SCHILLINGS, e Tesoureiro, Sr. EDMON LESOIR, Bélgica.

É bastante simples e descentralizada a estrutura do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, cujos objetivos são atingidos pelo esforço conjunto dos Membros, da seguinte forma:

- I — Estados-Membros, isto é, Governos dos países que aderiram ao Instituto e que são, entre outros, os seguintes: Alemanha, Áustria, Bélgica, Brasil, Dinamarca, Egito, Espanha, França, Grécia, Honduras, Israel, Itália, Japão, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Mônaco, Noruega, Países Baixos, Portugal, São Marinho, Suíça, Tailândia, Turquia, Vaticano, Viet-Nam e Iugoslávia.
- Esses países encorajam o Instituto em suas atividades, proporcionando-lhe apoio moral e material; contribuem para manutenção da entidade, na medida das contribuições arbitradas pelos respectivos Governos.
- II — Seções Nacionais — Diversos Países-Membros organizaram Seções Nacionais como é o caso do Chile, Coréia, América do Norte, Finlândia, Índia, Polônia e Inglaterra e, finalmente, do Brasil. Em nosso país, a Seção Nacional do Instituto Internacional é o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. A característica das Seções Nacionais é que elas reúnem professores, técnicos e administradores, especialistas em assuntos de administração pública, a fim de discutir os seus problemas à luz dos interesses e peculiaridades dos respectivos países. Em alguns casos, as Seções Nacionais estão evoluindo de maneira a se transformarem em órgãos não somente de pesquisas como de assistência técnica e consulta, quando citados.
- III — As Seções Internacionais são constituídas pelos funcionários dos organismos internacionais que se consagram a estudos de assuntos de problemas específicos, principalmente dos problemas decorrentes do exercício de funções públicas internacionais.
- IV — Membros Coletivos são as instituições ou associações legalmente constituídas — tanto no plano nacional como internacional — com finalidades afins às do Instituto e com ele colaboram. É o caso, por exemplo, de inúmeras Universidades que desta forma se associam às atividades do Instituto.
- V — Membros Individuais ou Titulares são as personalidades de primeiro plano que, em caráter individual, nos países onde ainda não existe uma Seção Nacional, se credenciam, pelos seus títulos profissionais ou atividades científicas, no campo da administração. Alguns altos funcionários internacionais são também admitidos nessa qualidade.
- VI — Mas as finalidades do Instituto são atingidas, de preferência, pela atuação dos seus Comitês Básicos:
  - a) o Comitê Científico.
  - b) o Comitê de Práticas Administrativas.



Aproveito para fazer uma breve digressão e explicar uma evolução muito curiosa que se passou no Instituto. O Instituto Internacional de Ciências Administrativas era uma instituição puramente européia, no início de sua fundação. Dessa forma, a preocupação predominante refletia o pensamento europeu da época, em que a ciência da administração era tratada quase que só e unicamente do ponto de vista jurídico. Era mais o estudo da legislação vigente nos vários países, de direito comparado; não havia sido introduzida na mentalidade dos criadores e instituidores do Instituto a idéia que depois frutificou, principalmente com a vinda dos americanos e com certa predominância que eles adquiriram no funcionamento do Instituto. Foi, então, o Instituto dividido em dois comitês fundamentais: a) o que se passou a chamar Comitê Científico, que se ocupa principalmente dos problemas científicos da administração e particularmente, da parte jurídica; b) o Comitê chamado de Práticas Administrativas.

No Comitê Científico continuam predominando os europeus e, no de Práticas Administrativas, têm-se destacado os norte-americanos.

O Comitê Científico é constituído no momento, por cerca de 30 membros, escolhidos de maneira a representar os diferentes sistemas administrativos. Os seus objetivos fundamentais podem ser resumidos em poucas palavras:

- a) o estudo dos problemas de direito administrativo, da estrutura e organização geral dos serviços administrativos;
- b) o estudo dos métodos administrativos considerados sob o aspecto científico.

O Comitê de Práticas Administrativas abrange, por sua vez, no momento, representantes de 46 países e 8 Organizações Internacionais. Suas atribuições são, em resumo, as seguintes:

- o estudo, no plano técnico, de todos os problemas de organização e métodos, tendo em vista, notadamente, os casos concretos da administração dos diversos países; os processos em vigor; as melhorias ou aperfeiçoamentos que podem ser introduzidos no funcionamento dos serviços, os progressos nas relações internas com o pessoal e assim por diante.

Incumbe, ainda, ao Comitê de Práticas Administrativas, promover o intercâmbio das informações no âmbito internacional, quanto aos aperfeiçoamentos que se observam na administração dos diversos países, inclusive das organizações internacionais.

Existe ainda um terceiro Comitê, denominado o Comitê dos Contratos, composto de 1 Presidente e de 4 Membros. Mas as atribuições desse Comitê dizem respeito à negociação dos contratos de trabalho ou pesquisas efetuados por conta de outros organismos, tais como a ONU, a UNESCO, a Fundação Ford.

O Sr. OCTÁVIO BULHÕES — Onde é a sede?

O Sr. LUÍS SIMÕES LOPES — A sede do Instituto é em Bruxelas.

O Sr. OCTÁVIO BULHÕES — O Presidente é obrigado a permanecer lá?



O Sr. LUÍS SIMÕES LOPES — Lá existe a Direção-Geral; um Diretor-Executivo e o Secretariado. As reuniões do Instituto são sempre fora de Bruxelas, mas a sede permanente é naquela cidade.

Reuniões, serviços e atividades básicas do Instituto:

O I Congresso Internacional de Ciências Administrativas, levado a efeito na Bélgica, em 1910, estabeleceu uma Comissão permanente incumbida de organizar Congressos Internacionais, sucessivamente realizados em Bruxelas (1923), Paris (1927), Madrid (1930). Neste último Congresso é que surgiu o Instituto Internacional com as características que configuram a sua atual fisionomia. Desde então, tiveram prosseguimento, sob a direta responsabilidade do Instituto, os Congressos Internacionais de Viena (1933), Varsóvia (1936), Berna (1947), Florença (1950), Istambul (1953). O Congresso de 1956 realizou-se novamente em Madrid, reunindo com êxito invulgar, representantes de 60 países, 8 organizações internacionais e mais de 400 participantes.

No intervalo dos congressos trienais, o Instituto Internacional promove mesas-redondas anuais.

Uma das reivindicações dos Delegados do Brasil junto ao Instituto é a realização de pelo menos uma mesa-redonda da entidade no Brasil — desde que haja concordância do nosso Governo — senão de um próprio Congresso Internacional. As mesas-redondas são mais fáceis de realizar, exigindo menores despesas do Governo hospedeiro. Se atendida essa nossa reivindicação, será a primeira reunião realizada na América. Até agora só houve reuniões na Europa e na Ásia.

O Sr. ANTÔNIO CAMILO DE OLIVEIRA — Quais são as línguas de trabalho?

O Sr. LUÍS SIMÕES LOPES — As línguas oficiais de trabalho vinham sendo o inglês e o francês. Entretanto, por proposta da delegação brasileira, em Madrid, com o apoio dos países latino-americanos, da Espanha e de Portugal, conseguimos também que fôsse incluído o espanhol como língua oficial, já que o português seria muito mais difícil de se conseguir, dado que é o idioma falado em dois países membros apenas.

O Sr. ANTÔNIO CAMILO DE OLIVEIRA — Os documentos são publicados nas duas línguas?

O Sr. LUÍS SIMÕES LOPES — São publicados nas três línguas; a partir do Congresso de Madrid. Antes eram publicados em inglês e francês.

Como dizia, no intervalo dos Congressos trienais, o Instituto Internacional promove mesas-redondas anuais, a fim de aperfeiçoar o funcionamento dos seus Comitês Permanentes e órgãos dirigentes e preparar os futuros Congressos; examinar problemas concretos que, pela sua oportunidade e importância, merecem uma atenção especial. As mesas-redondas e as Reuniões Regionais constituem outro exemplo das atividades fundamentais do Instituto. Em Rangoon, por exemplo, sob os auspícios do Governo da Birmânia, teve lugar uma dessas Reuniões Regionais que funciona como um Seminário para o estudo dos problemas do Governo e Administração desse país. Outra Reunião desse tipo teve lugar nas Nações Unidas com



o objetivo de estudar, em profundidade, os problemas de organização e gestão das empresas ou serviços industriais do Estado Moderno.

As Nações Unidas têm mostrado simpatia por esses problemas. Nós mesmos, da Fundação Getúlio Vargas, conseguimos uma reunião especial sob a égide das Nações Unidas, para o estudo de um projeto que apresentamos do estabelecimento do ensino sistemático de Administração no Brasil. As Nações Unidas concordaram em patrocinar essa mesa-redonda que se realizou na antiga sede de Lake Success, em Nova Iorque, onde o então chamado "Projeto Brasileiro" foi estudado e, finalmente, aprovado com algumas modificações. Esse projeto foi posteriormente realizado no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas, com a criação da primeira escola de administração pública instalada na América Latina.

Mais tarde, baseada nesse mesmo estudo, a Fundação instalou uma escola de Administração de Empresas, que foi também a primeira escola no gênero, em moldes modernos, instalada na América Latina. Funciona essa escola em São Paulo sob a denominação de Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

As mesas-redondas mais importantes até agora efetuadas foram, pela ordem cronológica, as de Paris (1934), Berlim-Varsóvia-Zurich (1936), no Castelo d'Ardenne, na Bélgica (1937), em Bucareste (1938). Depois da guerra, realizaram-se mesas redondas em Copenhague (1948), Lisboa (1949), Nice-Mônaco (1951), Knocke (1952), Haia (1954), Oxford (1955) e, finalmente, em Opatija (1957).

O Brasil tem participado dessas reuniões por intermédio de delegações que têm conseguido honrar, no exterior, as tradições nacionais de cultura e profundo interesse pelo estudo das Ciências Administrativas.

De nossas delegações têm feito parte o nosso eminente companheiro Dr. CARLOS MEDEIROS DA SILVA; os ilustres Drs. THEMÍSTOCLES CAVALCANTE, GONÇALVES DE OLIVEIRA, ARIZIO DE VIANA, GUILHERME DE ARAGÃO, Diretor Geral do D.A.S.P., CAIO TACITO, D. BEATRIZ WAHRlich, etc.

Atualmente, em virtude da própria ampliação de sua base geográfica, com a adesão de contingente cada vez maior de países e organismos internacionais, e por força da crescente importância dos problemas administrativos, o Instituto Internacional se encontra em uma fase de acentuado dinamismo. E' relevante o número das suas atividades:

- um *Secretário* bem equipado;
- Serviços de tradução em francês, inglês e espanhol;
- um importante centro de documentação especializado;
- publicações periódicas de grande valor, dentre as quais se destacam:
  - a) *A Revue Internationale des Sciences Administratives*, órgão oficial do Instituto;
  - b) Documentos, monografias e publicações diversas, de cunho científico, tôdas assaz conhecidas.



As atividades de cooperação internacional do Instituto se desenvolvem com intensidade, no quadro dos acôrdos firmados a respeito com o Secretariado Geral das Nações Unidas. Seria ocioso enumerar todos os estudos, pesquisas, projetos e trabalhos já preparados pelo Instituto, em colaboração com os diversos organismos internacionais.

Quero, finalmente, fazer breves referências à última Reunião do Instituto, realizada em Opatija, Iugoslávia, no corrente ano.

Participaram dessa Reunião 32 países e duas Organizações Internacionais. Foi até uma surpresa, porque, em geral, as mesas-redondas reúnem número menor de países. Mas êsse grande comparecimento se deve ao interesse extraordinário, seja dos Estados-Membros, seja dos outros países que, não sendo membros, mandam sempre observadores.

Compareceram a República Federal da Alemanha, Bélgica, Brasil, Cambódia, Canadá, Ceilão, Chile, Dinamarca, Egito, Espanha, Estados Unidos da América do Norte, Filipinas, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Holanda, Índia, Itália, Israel, Iugoslávia, Japão, Libéria, Líbia, México, Noruega, Polônia, Portugal, Suécia, Suíça, Tailândia, Turquia e União Soviética, e as organizações internacionais, Centro de Informações de Belgrado — Iugoslávia — e Nações Unidas.

Os três tópicos da mesa-redonda foram os seguintes:

- a) tendências atuais com relação à transferência de poderes de autoridades maiores para autoridades menores delas separadas e vice-versa;
- b) automatização e seus aspectos de relevância para repartições públicas;
- c) o sistema do mérito com relação à promoção de funcionários públicos, especialmente no que se refere à avaliação de eficiência.

Sobre os itens a e c foram apresentadas várias monografias. No primeiro dia da reunião, foram distribuídos um relatório geral sobre o primeiro daqueles tópicos e outro sobre o segundo dêles, nos quais se condensavam as principais observações contidas nas referidas monografias e teses.

Desejava fazer uma referência ao item b, sobre a automatização. A falta de melhor nome, está aqui automatização, que corresponde a *automation* em inglês. São processos novos que não podem ser chamados de mecanização, porque são muitos mais do que isso. Em resumo, é a aplicação ultra-recente dos chamados cérebros eletrônicos nos problemas da administração, não só na estatística, como de outra natureza. A automatização caminha rapidamente, em alguns centros de pesquisas: ao mesmo tempo, é matéria pouco conhecida, não só no Brasil como também na grande maioria dos países, mesmo nos mais avançados. Por isso não pôde ser objeto de discussão; não haveria, provavelmente, entre os presentes, quem a discutisse com real conhecimento de causa. Adotou, então, o Instituto, pela primeira vez — e penso que muito acertadamente — o critério de convidar um grupo de especialistas para fazer dissertações sobre a matéria. As dissertações causaram forte impressão entre os participantes



do Congresso. Estou certo de que o método foi acertado e poderá ser adotado com proveito em outras reuniões de caráter internacional ou nacional, sempre que se abordar assunto novo e complexo. Realmente, em matéria tão altamente especializada e tão pouco conhecida é improficuo promover-se debates. Muito mais interessante é ouvir a palavra das poucas pessoas que podem falar com proficiência sobre a matéria. De minha parte, fiquei tão interessado no assunto, do que pouco conhecia, através de leituras mais ou menos vagas, que estou empenhado em ver se conseguimos dar um primeiro passo no Brasil. Acho que este primeiro passo deveria consistir em se reunirem algumas entidades que dispusessem de algum recurso para trazer ao país, por dois ou três meses, êsses especialistas ou outros, para tomarem contato com vários setores brasileiros e fazerem uma série de trabalhos preliminares.

O Brasil vai realizar o seu próximo censo em 1960 e penso que não deveria esperar o de 1970 — os censos em nosso país se realizam de 10 em 10 anos — para empregar êsse maravilhoso instrumento que permitirá simplificar de maneira quase inconcebível a apuração dos planos censitários que até agora estamos fazendo.

Nós, da Fundação Getúlio Vargas, por exemplo, consumidores de estatísticas, sabemos o quanto são deficientes, sob todos os aspectos, as estatísticas brasileiras. Basta que se diga que estamos em 1957 e ainda estão sendo publicados os resultados do Censo de 1950. Resultados desatualizados, de valor quase que puramente histórico, a não ser para certos estudos retrospectivos dos aspectos econômicos, sociais, demográficos, etc.

Ora, se nos preparássemos com tempo para utilização da automatização, pelo menos para aplicá-la no censo de 1960, poderíamos colher resultados extraordinários. Nenhum de nós pode prever o que seria para todos o estudo dos problemas brasileiros com a utilização desses novos equipamentos e métodos de trabalho, dando rendimento infinitamente maior do que os processos até hoje usados, inclusive a mecanização já bastante difundida no Brasil. E, mais do que isto, a existência desses equipamentos, desses métodos modernos de trabalho, permitiria que a planificação do Censo de 1960 fôsse muito mais ambiciosa, pois os elaboradores dos planos censitários até agora contavam com sistemas anacrônicos e insuficientes de apuração e síntese de dados.

Cumpre, no entanto, assinalar um ponto: para que o Brasil possa usar, em 1960, a automatização, um prazo mínimo de preparo prévio de dois a três anos seria necessário, principalmente se levarmos em conta que a planificação do censo já deverá ser feita tomando-se em consideração as facilidades tremendas da automatização para apuração e análise. São espetaculares as possibilidades da automatização. Essas máquinas são verdadeiros cérebros, a substituir cérebros humanos. Têm memória própria e são capazes de realizar proezas, como disse, verdadeiramente inconcebíveis para os cérebros já mais velhos como o meu...

Aproveito esta oportunidade, em que falo a um auditório tão alto sob todos os aspectos e de tão grande responsabilidade na vida pública brasi-



leira, para fazer êste apêlo no sentido de que congreguemos esforços no sentido de trazer ao Brasil esta primeira equipe, que viria, pelo menos, mostrar-nos se é ou não possível pensarmos na utilização dos cérebros eletrônicos e da automatização de um modo geral no censo de 1960.

Segundo se depreende das palestras que ouvimos em Opatija, as possibilidades passam de muito às da apuração de um censo e portanto, poderíamos pensar na utilização da automatização em muitos setores da vida nacional. Mas quero ser mais modesto e objetivo. Se êsses especialistas nos dissessem, apenas, que a infra-estrutura administrativa e científica brasileira já permitiria (após trabalho intensivo de preparo) a utilização da automatização no censo de 1960, já estariam a meu ver, fartamente compensadas as despesas e esforços com a vinda dêsses técnicos ao Brasil. Entretanto, se êles nos dissessem que poderíamos fazer o censo e, ainda, outras tarefas, seria melhor ainda, evidentemente.

Quanto ao tema “tendências atuais com relação à transferência de poderes de autoridades maiores e autoridades menores delas separadas e vice-versa”, apresentaram trabalho por escrito a Alemanha, a Austrália, a Bélgica, o Brasil, o Canadá, a Espanha, a França, a Índia, a Iugoslávia, a Polônia e a União Soviética.

Êsse problema que vem preocupando os vários países mencionados é, em outras palavras, o que chamamos no Brasil a descentralização administrativa, matéria sempre atual, que vem preocupando profundamente a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos da qual tenho a honra de ser o Presidente.

Estamos todos verificando que as autoridades superiores, a partir do Presidente da República, estão tôdas superlotadas de atribuições e encargos bürocráticos, que não só as impedem de exercer com proficiência a conhecimento de causa sua missão, como vêm perturbando a vida político-administrativa do país, forçando a população do interior a dirigir-se às mais altas autoridades para que vejam resolvidas questões banais referentes à administração pública.

Êste problema está sendo sentido agudamente em vários países e muito justamente onde a centralização foi mais violenta, como na União Soviética. Os delegados soviéticos tiveram ocasião de divulgar em Opatija os programas do Governo da União Soviética no sentido de promover, em larga escala, a descentralização da administração pública.

Entretanto, a essa idéia que hoje domina em quase todos os países, há forte oposição no meio brasileiro, onde as próprias autoridades querem concentrar cada vez mais em suas mãos funções que não podem exercer, desprestigiando os funcionários, desprestigiando vasta escala de autoridades que hoje não têm mais poderes para decidir coisa alguma e que se sentem tímidas em arcar com a responsabilidade das decisões, porque sabem que há sempre uma, duas, três ou quatro autoridades acima, sempre dispostas a rever suas decisões e anulá-las sob pressão de interessados ou de grupos. Isto ocorre porque a administração entre nós está altamente centralizada.

Êste ponto, foi, portanto, um dos mais interessantes. Houve uma dificuldade inicial quanto ao que se devia considerar por descentralização,



porque nas várias línguas o assunto tinha aceções um pouco diferentes. Mas penso que chegamos todos a um entendimento através da nomenclatura inglesa, "devolution of powers".

Dêsses debates também a delegação brasileira participou ativamente. Um problema fundamental foi focalizado por vários delegados: a manutenção do necessário equilíbrio entre as tendências para a centralização, por um lado, e para a "devolution of powers", por outro lado. Como em tudo na vida, geralmente, a verdade está no meio. E' preciso haver um ponto de intersecção, de onde se deve partir para um lado ou para outro: a descentralização ou a concentração de poderes, conforme a natureza deles.

Outro ponto também muito interessante discutidos nessa Mesa-Redonda foi o sistema do mérito com relação à promoção.

E' uma das questões para a qual até hoje não se encontrou solução boa em nenhuma parte do mundo.

Eu, que fui o responsável pela adoção do sistema de promoção pelo processo do mérito, como Presidente do Conselho Federal do Serviço Público Civil e, posteriormente, do D.A.S.P., através de atribuição de notas, tão criticado, sempre reconheci grandes falhas no sistema adotado pela legislação brasileira. Verifico porém, que, passados 20 anos, o problema está no *statu quo*, isto é, não há solução conveniente, ninguém trouxe nenhuma novidade para melhorar a promoção por mérito.

Tôdas as sugestões lá apresentadas consubstanciavam as mesmas idéias, inclusive as tentadas no Brasil com relativo êxito e com as falhas que todos conhecemos: atribuição de pontos ou notas etc.

Nêste sentido, apresentaram trabalhos escritos o Brasil, a Espanha, a França, a Índia, a Itália e a União Soviética.

O trabalho do Relator se baseou na necessidade de ser o "mérito" o único critério para o progresso funcional dos servidores, quer se trate de promoção propriamente dita, quer de simples aumento salarial. Para tal fim, a avaliação do merecimento é o método comumente usado, significando apreciação sistemática e organizada, dentro de determinado período de tempo do mérito do funcionário em causa, em relação a uma escala pré-estabelecida e sob vários pontos de vista. Propôs, finalmente, o Relator quatro pontos a discutir: a) os objetivos e a função da "avaliação"; b) os meios de aplicação da avaliação; c) os efeitos da avaliação e d) para eficiência do sistema, as precauções legais que devem ser adotadas para assegurar sua objetividade, bem como o direito a recurso nos casos de inexistência, excesso ou abuso de autoridade.

Participaram dos debates o Brasil, a Cambódia, o Ceilão, a Espanha, os Estados Unidos, a França, a Grã-Bretanha, a Índia, a Itália, a Iugoslávia, a Libéria, Portugal, a Turquia e a União Soviética. Isso serve para mostrar como êsses pontos ainda são controvertidos.

O resultado foi que a avaliação do merecimento foi considerada, quase unanimemente, como o processo técnico para a efetivação da promoção ou de simples aumento salarial. Mesmo nos casos em que a regra geral é a



promoção por antiguidade, a avaliação de merecimento surge como fator corretivo.

Esta foi uma observação um pouco nova para nós aqui no Brasil, porque a nossa promoção por antiguidade é automática, o merecimento não interfere em nada. Apenas não se fará a promoção no sistema brasileiro se no interregno houver ocorrido fato novo que impeça a promoção.

Reconheceu-se que a avaliação do merecimento tem várias utilidades. Pode não só auxiliar as decisões sobre promoção ou aumento salarial, como também as de muitas outras questões relacionadas com a carreira do funcionário público.

Verificou-se que as questões mais difíceis dizem respeito a método, atribuições e processamento. Na realidade, o assunto merece uma "Mesa-Redonda" especial.

Quanto às conseqüências da avaliação, a opinião foi unânime no sentido de que, se não forem elas positivas, não vale a pena instituir o sistema — isto é, se da avaliação nada resulta, ela não deve ser feita.

Um dos mais importantes aspectos focalizados diz respeito aos fatores a serem avaliados, e principalmente à questão de avaliar-se o "homem como um todo" ou simplesmente o "funcionário".

Reconheceu-se, também, que geralmente a avaliação do merecimento deve estar sujeita a controles legais, embora não haja conclusões definitivas sobre quais devam ser eles.

Voltando ao ponto da automatização, foi, a meu ver, a matéria mais interessante que surgiu na Mesa-Redonda. Os outros são temas que já vêm sendo considerados nos Congressos e Conferências do próprio Instituto e de outras instituições nacionais e estrangeiras. Há uma vastíssima literatura sobre esses outros temas, especialmente nos Estados Unidos.

Sobre a automatização falaram o Dr. RICHARD WESSLS, que é membro proeminente da European Productivity Agency e pessoa muito qualificada na matéria; outra conferência que muito me impressionou foi feita por um representante francês, que tem vários trabalhos publicados e deve ser conhecido de muitos aqui presentes, o Sr. LYONEL WURMSER.

A grande vantagem da palestra do Sr. LYONEL WURMSER é que ele com aquela clareza que é apanágio do gênio latino, da cultura francesa, conseguiu explicar com facilidade cousas que exigem profundo raciocínio das inteligências comuns, porém, de um modo tão perfeito, que acho que a grande maioria das pessoas presentes certamente saiu dali com uma noção bastante clara das imensas possibilidades que enseja o uso dessa nova conquista, traduzindo-se pelo aperfeiçoamento não só da administração pública mas de todos os setores das atividades humanas.

Também um representante da Alemanha e outro da Itália falaram sobre o assunto, descrevendo algumas experiências realizadas nos seus países.

O Brasil, em muitos campos, tem absorvido com rapidez as conquistas mais recentes, até mesmo no campo da administração pública. Por exem-



plo, a mecanização de serviços que chamávamos, antigamente, os "processos Holerith", introduzidos no Brasil quando eram ainda novidade também nos Estados Unidos. O Brasil rapidamente se assenhoreou dessa técnica.

Senhor Presidente, tenho prazer em declarar que a delegação brasileira participou ativamente da mesa-redonda. Eu, na qualidade de Vice-Presidente do Instituto, participei ainda, das reuniões da Comissão Executiva, que dirige o Instituto. Penso que o Brasil está, agora, credenciado para ser a sede de uma mesa-redonda, ou mesmo de um congresso, porque é incontestável a liderança de nossa Pátria, nesse campo, na América Latina. Isto foi reconhecido, com grande isenção, pelos demais países latino-americanos, tanto que, espontaneamente, formaram em torno do Brasil para a Vice-Presidência do Instituto, quando são eles muito mais numerosos e poderiam se congregar em torno de um candidato próprio de língua espanhola. A posição do Brasil penso que foi reconhecida pelos nossos amigos portugueses e pelos espanhóis, que também formaram nesta mesma linha, levantando a candidatura brasileira à Vice-Presidência.

Geralmente, há sempre, feitos por vários países, com grande antecedência, 5 ou 6 oferecimentos ao Instituto. O Instituto, então, entre aquelas ofertas, escolhe uma. De modo que a primeira fase para a realização de uma dessas reuniões no Brasil seria, justamente, um oferecimento do Governo brasileiro ao Instituto.

Como alguns dos Senhores devem estar lembrados, já realizamos no Brasil, em 1952 uma mesa-redonda sobre problemas de administração. Foi também, creio, a primeira mesa-redonda internacional realizada em toda a América. Todavia, essa mesa-redonda não foi oficial, não foi o Governo brasileiro quem a realizou, nem o Instituto Internacional. Foi ela realizada sob os auspícios da Fundação Getúlio Vargas.

Tivemos cerca de 70 pessoas, todas da mais alta qualificação. Provou, então, o Brasil, nessa ocasião, estar em condições de realizar essa mesa-redonda.

No dia em que se abriu nossa mesa-redonda, os delegados estrangeiros presentes encontraram grande quantidade de trabalhos publicados em português, espanhol, inglês e francês, quatro línguas portanto. Tratava-se de trabalhos feitos previamente, para serem discutidos por grupos especializados. Os resultados, ali, foram magníficos.

Ainda recentemente, há dias atrás, tive a honra de presidir a Delegação Brasileira à reunião que se realizou no Rio, a Reunião Inter-Americana de Normas Técnicas. Nossa Delegação, graças aos esforços de PAULO SÁ e outros delegados patrícios, teve destacada atuação. Cito todos esses exemplos apenas para justificar o ponto de vista em que me coloco, de que já estamos em condições e podemos, sem receio, aceitar a responsabilidade de realizar uma mesa-redonda do Instituto aqui no Brasil. Já compareci a várias, como também os Drs. CARLOS MEDEIROS e THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, nossos eminentes colegas, neste Conselho, pelo que estou certo de que no Brasil podemos fazer uma mesa-redonda, ou mesmo um congresso igual ou melhor do que a média dos congressos que o Instituto tem realizado.



Talvez me tenha estendido um pouco demais, porque a matéria é bastante árida, mas, convidado pelo nosso Presidente para dar estas explicações, fui traído pelo interesse que tenho pelo assunto. Muito obrigado.

O Sr. MARCIAL DIAS PEQUENO — Pediria a V. Ex.<sup>a</sup> que dissesse uma palavra sobre a agência brasileira do Instituto, o que, talvez por modéstia, tenha V. Ex.<sup>a</sup> omitido.

Tenho grande interesse até mesmo pelas publicações do Instituto, as quais tenho recebido de forma irregular e muito esparsas.

O Sr. LUÍS SIMÕES LOPES — Com grande prazer.

A história do Instituto Brasileiro é a seguinte: durante o último governo do Presidente VARGAS, quando era Diretor do D.A.S.P. o Dr. ARÍZIO VIANNA, foi promovida a criação da seção brasileira, através do D.A.S.P. Mas foi feita de modo informal o que, a nosso ver, não correspondia exatamente ao que se deve ser uma seção nacional do Instituto. Foi publicada uma série de trabalhos, o Dr. ARÍZIO VIANNA, comparecendo com o Dr. CARLOS MEDEIROS e outros, a diversas reuniões. Todavia, a seção brasileira não tinha organização condizente com as finalidades a que se propunha. Então, reuniram-se alguns interessados, inclusive os mesmos que tinham fundado a Primeira Seção Brasileira e todos, de comum acordo, resolvemos criar uma sociedade civil. Criamos, então, o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. Promovemos, perante o Instituto Internacional, o reconhecimento dessa seção, como sendo a seção brasileira do Instituto Internacional. Como acontece sempre nos organismos internacionais, todas essas providências são muito lentas, de maneira que só recentemente a seção brasileira passou a ser, de fato, o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. Criado o Instituto, eleita sua Diretoria, passamos imediatamente a congregar esforços, reunindo elementos de trabalho. Estamos, hoje, instalados no Edifício Darke, em local cedido pela Fundação Getúlio Vargas, de modo que estamos aptos a atender qualquer solicitação referente aos problemas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas. A Revista do Instituto Internacional passou recentemente por grande transformação e hoje é, de fato um instrumento muito útil. A seção brasileira está pronta a ser a intermediária na tomada de assinatura da Revista, o que é uma forma prática e rápida de se conhecer tudo o que está sendo feito no mundo inteiro com relação aos problemas administrativos, de modo geral e principalmente nestes dois campos, o jurídico e o das práticas administrativas.



### *O Regime Representativo*

342.53

PINTO FERREIRA



1. *Conceito e História do Regime Representativo* — O regime representativo é aquele sistema no qual o povo governa mediante agentes políticos eleitos pela própria comunidade. Daí o seu próprio nome, sugerindo a idéia de representação do eleitorado pelos agentes políticos, tudo à base de processo eletivo. Assim sendo o sistema representativo constitui um método de governo antagônico à ditadura, onde o ditador ou tirano se apossa do poder pela força ou pela violência e nele se mantém, e bem assim do sistema monárquico tradicional repousando na herança do cargo de Chefe de Estado.

Históricamente o regime representativo se formou na Inglaterra, reputada como a *mater parliamentum*. Por volta do século XIII o monarca inglês estava cercado de sua corte, a *Curia regis*, cujo número foi aumentando, passando a formar um grande conselho, o *Great Council*, que também foi denominado de *Parliamentum*, do latim medieval. Justamente no ano de 1254, por sugestão do estadista SIMON DE MONTFORT, o aludido parlamento se desdobrou em dois ramos legislativos, a saber o ramo alto ou *House of Lords* e o ramo baixo *House of Commons*.

A Câmara dos Lordes representava a alta nobiliarquia e os latifundiários, os seus membros eram hereditários, ao passo que a Câmara dos Comuns simbolizava a burguesia nascente, os representantes do povo e a pequena nobreza, era o ramo liberal do Parlamento.

As duas Câmaras sempre lutaram pela supremacia legislativa e pelo controle do poder político, porém depois da guerra das duas rosas a Câmara dos Comuns passou a ter uma supremacia lentamente conquistada sobre a Câmara dos Lordes, supremacia que depois do *Parliament Act* de 1911 passou definitivamente à Câmara dos Comuns.

Mais tarde, quando os Estados Unidos se organizaram como uma nação independente, a sua constituição de 1787 previu um Congresso formado por dois ramos, o Senado e a Câmara dos representantes ou dos deputados, e a partir do século XVIII o esquema do regime representativo foi se universalizando nos países democráticos.

A França sobretudo formulou com clareza os princípios do regime representativo, na declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789,



no art. 3 da dita carta: “O princípio de toda a soberania reside essencialmente na nação; nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos poderá exercer qualquer autoridade que não emane diretamente da nação”. Mais tarde o art. 2 do preâmbulo da Constituição de 1791 assim prescreveu: “A nação, de onde exclusivamente emanam todos os poderes, não os pode exercer senão por delegação. A Constituição francesa é representativa: os representantes são o corpo legislativo e o rei”. (1)

Comentando os fundamentos do governo representativo, o prof. GEORGES BURDEAU o justifica por razões de ordem prática e de ordem teórica, no seu “*Manuel de Droit Constitutionnel*”, assim se explicando sobre os ditos fundamentos”:

“1) Il est d'abord d'ordre pratique. Le peuple ne peut pas exercer directement sa souveraineté car on n'imagine pas dans un grand pays tous les citoyens s'assemblant pour trancher, à la majorité, les questions gouvernementales. C'est cet argument d'ordre essentiellement pragmatique, que amena ROUSSEAU à admettre le gouvernement représentatif. Mais il ne l'acceptait que comme un pis aller. En effet, comme, pour lui, la souveraineté est répartie entre tous les individus, logiquement elle ne peut se manifester que par l'expression de leur volonté. Aussi, contraint de s'incliner devant les difficultés pratiques que soulevait l'aménagement d'un gouvernement conforme à ses vœux, forcé de tolérer la représentation, ROUSSEAU entendait-il du moins en corriger les effets par le mandat impératif et le referendum.

2.º) Mais le système représentatif se justifie aussi rationnellement. Et ici c'est MONTESQUIEU qui fit valoir la nécessité de la représentation. Le peuple n'a pas une éducation politique suffisante pour aborder dans le détail les problèmes que posent le gouvernement d'un Etat; il n'en a pas non plus le loisir. Mais, incapable de décider par lui-même, il est parfaitement qualifié pour choisir les hommes que leur sagesse, leur culture ou leur expérience désignent pour traiter les affaires politiques. “Il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes républiques; c'est que le peuple avait le droit d'y prendre des résolutions actives et qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée. Car s'il y a ou de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir, en général, si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des hommes... Le grand avantage des représentants est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre, se qui forme

---

(1) Sobre o sistema representativo vide: MARIO SANTONI RUGIU, *Il nuovo Diritto Costituzionale Italiano*, Roma, 1948, pp. 23-28. — AGOSTINHO SISTO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Bari, 1948, pp. 29-47. — ORESTE RANELLETTI *Corso di Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, 1946, pp. 58 s. — GILBERTO AMADO, *Eleição e Representação*, Rio, 1931. — GEORGES BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Paris, 1952, pp. 222 c.



uns des grands inconvénients de lad émocratie" (Esprit des lois, XI, 6).

A ce pont de vue, donc, ce ne sont pas seulement des considérations pratiques, mais la raison, qui militent en faveur de l'adoption du gouvernement représentatif. Dès lors, il n'apparaît pas nécessaire de l'amender ou remettant au peuple, quand c'est possible, un droit de décision directe. C'est à cette dernière conception que l'Assemblée constituante se rallia en 1791: elle établit la représentation, non par nécessité, mais par préférence, et c'est pourquoi elle l'applique intégralement sans la truffer d'ins titutions empruntées à la démocratie directe. "La nation ne peut exercer ses pouvoirs que par délégation. La constitution française est représentative". (Titre III, préambule, art. 2). (2)

2. *As opiniões de ROSSEAU e MONTESQUIEU sobre o Governo Representativo* — Na interpretação do regime representativo convém melhor assinalar as opiniões aduzidas por ROUSSEAU e MONTESQUIEU, os grandes teóricos da democracia moderna.

ROUSSEAU não via de modo agradável o esquema representativo, sustentando antes que o povo é o único soberano, que a expressão dessa soberania é a vontade geral do povo, vontade esta inalienável e intransmissível, e assim sendo, só o povo exprime a vontade soberana, e não os seus representantes.

Ele assim argumentava no *Contrato Social*: "O soberano poderá dizer: "Eu quero atualmente o que este homem quer". Mas, não poderá dizer: "O que este homem quiser amanhã, em também quererei" pois seria absurdo que a vontade se obrigasse para o futuro. Se portanto o povo promete simplesmente obedecer, ele desaparece, perde sua qualidade de povo; quando há um senhor, não há mais povo soberano. . . O povo inglês julga-se livre, mas engana-se. Ele só é livre no momento da eleição dos membros do Parlamento: logo que eles estão eleitos, o povo é escravo, é nada". (3)

Entretanto, conquanto não fôsse favorável ao regime representativo, ROUSSEAU ponderava a impossibilidade do povo se governar diretamente e pressupunha a eleição de certas pessoas para elaborar as leis, porém justificando imediatamente: "Os deputados do povo não são seus representantes, eles são apenas os seus comissários". Assim, se os deputados do povo não são mandatários, não têm o poder de resolver soberanamente os negócios políticos, devendo os seus atos ser ratificados expressamente pelo próprio povo, de modo que aconselhou a instituição do mandato imperativo e do referendun. E no que concerne ao executivo, este teria a simples função restritiva de executar a

(2) GEORGES BURDEAU, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 1952, pp. 83-90.

(3) A propósito leia-se ROUSSEAU, *Du Contrat Social*, Paris, 1946, pp. 160-161: "La souveraineté ne peut être représentée, para la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point: elle est la même, ou elle est autre; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants; ils le sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple ne personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point nue loi".



vontade do povo e cumprir as leis elaboradas pela Assembléia, depois de devidamente aprovadas pelo referendun.

Já a lição de MONTESQUIEU é favorável ao regime representativo, sustentando a sua possibilidade objetiva e afirmando que a finalidade da eleição é antes escolher os mais capazes para o governo do que reunir em assembléia os representantes da soberania nacional.

Ele assim se explica: O povo é admirável para escolher aqueles a quem de confiar uma parte de sua autoridade... Mas, saberia ele decidir sobre soluções de assuntos de governo, conhecer o momento e a ocasião de executá-las? Não, não o saberia". (4)

A função do processo eletivo é assim a de selecionar os mais capazes para o governo, os melhores cidadãos, os seus atos não precisando posteriormente de uma ratificação popular. Esta opinião de MONTESQUIEU, como a sua tese desenvolvida fulgurantemente, foi a que mais se ajustou à realidade constitucional contemporânea.

Entretanto para a explicação do regime representativos diversas teorias foram construídas, salientando-se as teorias jurídicas do regime representativo, as teorias alemãs dos órgãos do Estado e as teorias políticas do governo representativo.

3. *Teoria Jurídica do Regime Representativo* — Para as teorias jurídicas do regime representativo, a nação constitui uma personalidade diferente dos indivíduos, a comunidade nacional dispõe de uma consciência coletiva, de um *eu-comum*, aparecendo a soberania nacional como o *substratum* geral da representação. O povo ou a nação denegam poderes aos seus representantes, agentes temporários que executam a sua vontade, porém a nação continua como a suprema fonte de toda a autoridade.

Os doutrinadores clássicos desta concepção afirmam a existência de um verdadeiro mandato entre o povo e os seus representantes, fazendo o transplante de um instituto jurídico de direito privado para o campo do direito público.

No Brasil a constituição de 1891, por influência de RUY BARBOSA, empregou quatro vezes o termo mandato em seu contexto, quando aludia à função de deputado e senador, e entre nós RUY BARBOSA foi quem melhor caracterizou a figura do mandato em direito constitucional, nos seguintes termos:

"Esse mandato é nacional. Quem o confere é a nação, que elege os membros do Congresso.

Ora, do mandato resulta, para o mandante, o direito de tomar contas aos seus mandatários, e, para os mandatários, o dever de as prestarem.

Dever é, portanto, do mandatário responder ao mandante pela maneira como cumprir o mandato. Dever é, logo, do membro do Congresso Nacional, responder à nação pelo modo como exerce as funções legislativas.

---

(4) MONTESQUIEU, De l'esprit des Lois, Paris, 1949, vol. I, p. 13: "Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité. Mais saura-t-il conduire une affaire connaître les lieux, les occasions, les moments, en profiter? Non; il ne saura, pas".



Para isso exerce ela fiscalização contínua sôbre os atos dos seus representantes, acompanha as deliberações parlamentares, sôbre as quais deve atuar constantemente a opinião pública, no seu papel de guia, juiz, freio e propulsor.

Ora, é mediante a publicidade, não a publicidade oficial a que faltam os meios de larga difusão, mas a publicidade geral da imprensa, a sua amplíssima publicidade, que essas relações de mandato e mandatários se exercem entre a nação e os membros do Congresso Nacional.

Cortá-la é roubar à nação o seu direito soberano de seguir dia a dia, momento por momento, as deliberações dos seus representantes. Mas é, também, ao mesmo tempo, e por isso mesmo, subtrair aos representantes da nação o único meio existente de se corresponderem, cada dia e a cada momento, com a sua constituinte, a nação, informando-a, com a devida continuidade e inteireza, do procedimento de seus procuradores". (RUY BARBOSA, Petição de habeas-corpus, in Rev. do Supremo Trib., v. 1, n.º 2, p. 259).

Diversas críticas têm surgido, porém, a respeito da teoria do mandato como fundamento do regime representativo. Em primeiro lugar, salienta-se que uma das características do mandato civil é a revocabilidade, ao passo que o mandato do direito público, como se sabe, é geralmente irrevocável, isto é, os eleitores não podem normalmente revogar a eleição do representante nacional.

Em segundo lugar convém salientar que outra característica do mandato é o dever que tem o mandatário de prestar contas ao mandante, e isto não ocorre na figura do mandato representativo ou do direito público, visto que o deputado ou o senador não estão juridicamente obrigados a prestar contas dos seus atos aos eleitores.

Ademais cumpre ainda salientar, em terceiro lugar, que o mandato supõe outorgantes e outorgados, enquanto que no mandato representativo os representantes do povo não estão vinculados ao colégio eleitoral que os elegeu, mas à própria nação.

E enfim, se adverte que nem sempre o deputado ou senador representam a nação, visto que muitas vêzes a abstenção de eleitorado é maior do que o seu comparecimento, como se verifica no seguinte quadro de LÉON DUGUIT, publicado em sua famosa obra *Traité de Droit Constitutionnel* (II, p. 730):

	Votos representados pelos eleitos	Votos não representados
1881 . . . . .	4.778.000	5.600.000
1885 . . . . .	3.042.000	6.000.000
1902 . . . . .	5.159.000	5.209.000
1906 . . . . .	5.209.000	6.830.000
1910 . . . . .	5.300.000	6.739.000
1914 . . . . .	4.844.000	6.421.000

São estas as principais críticas dirigidas contra a teoria do mandato representativo ou nacional, que entretanto continua a ter a sua voga no campo do direito público.

4. *A Teoria Alemã dos Órgãos do Estado* — Os autores alemães, especialmente JELLINEK, desenvolveram uma teoria original, chamada teoria dos



órgãos do Estado, que no fundo é uma crítica doutrinária absoluta do regime representativo.

Segundo JELLINEK, o Estado é uma pessoa jurídica, dotada de uma vontade e de órgãos para exercê-la, mas, acontecendo que só os indivíduos dispõem de vontade, o Estado confere a certos indivíduos a função de exprimir a vontade coletiva, de maneira que o Estado, como qualquer outra comunidade, age através de seus órgãos.

JELLINEK distingue diversos tipos de órgão do Estado, que são diretos e indiretos, de criação ou criador, primários e secundários.

Órgãos diretos são aqueles essenciais ao próprio Estado, que existem de um modo imediato e superior aos demais. Assim a monarquia absoluta tem por órgão direto o monarca, enquanto a democracia tem por órgão direto o próprio povo.

Os órgãos diretos podem ser de criação e criados. Assim o povo é um órgão direto de criação, ao passo que o Congresso é um órgão direto criado.

Há ainda os órgãos primários e secundários diretos, como por exemplo o eleitorado, que é um órgão direto primário, enquanto que o parlamento é um órgão direto secundário.

A concepção de JELLINEK é rudemente combatida, pois dá margem ao absolutismo, não estabelecendo uma diferença entre a vontade do Estado e a dos governantes, razão pela qual o prof. VILLENEUVE lhe fez a seguinte crítica, em exaltada linguagem: "Estranho sistema êsse, em verdade: parece que os seus autores tiveram o maligno prazer de exprimir tôdas as idéias por palavras que normalmente significam o contrário delas e a reunir intimamente as concepções mais inconciliáveis entre si. Os representantes não representam nada: os mandatários não tem mandato; os representantes vêm fazer em seu nome o contrário do que eles querem; retêm e abandonam ao mesmo tempo os poderes em uma delegação sem sentido; os governantes devem obedecer e os governados são os senhores; tenta-se em vão determinar com a maior fidelidade a vontade de uma pessoa jurídica incapaz de querer e fixar as nuances efêmeras das opiniões que por sua natureza variam a cada momento. E' de perguntar si não se sonha, cu si tôda essa teoria foi elaborada por sociólogos atacados de alienação mental". (5)

5. *As Teorias Políticas sobre o Regime Representativo* — Enfim as teorias políticas do regime representativo a que estão filiadas figuras de relevo, como ORLANDO, BARTHÉLEMY, DUEZ, MARNOCO E SOUSA, explicam que o regime representativo é uma forma da democracia, sustentando que o fim da eleição é eleger os mais capazes, quais deverão manter uma uniformidade com a opinião da maioria, de acordo com o programa do governo apresentado ao eleitorado.

MARNOCO E SOUSA fazem os seguintes comentários alusivos ao problema: "No governo representativo, esta seleção é feita pelo corpo eleitoral. Os critérios primitivos de seleção, a idade e a força física já não bastam. A qualidade de cidadão, como nas democracias diretas, é insuficiente em virtude

(5) MARCEL DE LA BIRNE VILLENEUVE, *Traité Générale de l'État*, Paris, 1931., II, p. 34.



de dificuldades materiais e da especialização das funções. O privilégio de nascimento e a designação do príncipe contrariam inteiramente as tendências democráticas da época atual. Presume-se, por isso, os mais capazes os designados pela escolha de um corpo eleitoral. Assim se explica como a representação política seja uma seleção de capacidades e não uma delegação de poderes”.

Para que exista uma conformidade entre a vontade do eleitorado e a dos governantes há diversas sanções. A opinião pública, por exemplo, fiscaliza os atos dos governantes através de imprensa e do rádio, em face da publicidade dos aludidos atos, ao mesmo tempo que o eleitorado pode deixar de eleger os antigos agentes políticos, como ainda pode interferir mediante as praxes da democracia direta.

6. *Teoria Político-Social e Jurídica do Sistema Representativo* — A verdadeira doutrina explicando a natureza do regime representativo deve partir de uma conceituação mais ampla, mostrando-lhe os seus aspectos políticos locais e a sua regulação jurídica.

É evidente que a comunidade nacional forma uma entidade própria, com uma consciência coletiva determinada, distinta das representações individuais dos seus membros. Esta comunidade nacional ou simplesmente, a nação, não podendo governar-se diretamente, designa agentes políticos que a representam, participando o eleitorado do modo positivo ou negativos nesta operação. A crítica de que os deputados não representam corretamente a nação, dada a abstenção de grandes parcelas do eleitorado, não se justifica, pôsto que, como observa SCHMITT em sua *Verfassungslehre*, o eleitorado que se abstém também participa negativamente do resultado da eleição.

Como também a crítica de que inexiste uma vinculação do representante do povo ao próprio povo, pôsto que as eleições periódicas, o *recall*, o *referendum*, a iniciativa popular e outras medidas possibilitam um controle relativo do eleitorado sobre os representantes nacionais.

Para a regulação jurídica desta relação a doutrina propôs desenvolver a idéia de um mandato nacional ou de um mandato representativo, de maneira que a regulação jurídica dêste vínculo se realiza através da figura constitucional do mandato representativo. (6)

7. *A Natureza do Mandato* — De antemão, é interessante definir o que seja mandato, distinguindo-o da representação, podendo-se dizer que a representação é a forma genérica, ao passo que o mandato é uma fórmula concreta de representação, pois, com a exibição dos seus mandatos os deputados e senadores se investem nas funções de mandatários do legislativo, enquanto o governador ou o presidente passam a atuar como mandatários executivos.

---

(6) LEIBHOLZ, *Das Wesen des Representation*, Berlin, 1929, pp. 1-214 — WILLIAM BLACKSTONE, *Commentaries on the laws of England*, Dublin, 1773, 4 vols., I, pp. 146-190. — CAETANO ARANGIO-RUIZ, *Instituzioni di Diritto Costituzionale*, Milano, Torino, Roma, 1913, pp. 275-285.



DIAZ DOINS, em seu *Diccionario Político de Nuestro Tiempo*, (7) assim define o mandato: "En derecho político se denomina mandato la representación o investidura parlamentaria. En los Estados democráticos, en que el pueblo participa en forma decisiva en la vida pública, es muy raro que éste ejerza sus poderes directamente en asambleas o comités de ciudadanos. Por lo general, se limita a elegir mandatarios, que, en cierto modo, representan el poder público encarnado en el pueblo."

Segundo BURDEAU, em seu *Manuel de Droit Constitutionnel* (p. 86), "o objeto do mandato é dar a aqueles que nêles estão investidos o direito de falar em nome da nação, de tomar decisões que tenham a mesma força, o mesmo valor jurídico que se elas emanassem do corpo nacional, e que, por consequência não têm a necessidade de serem sancionadas por uma ratificação popular".

O mandato representativo, como a êle se refere DUGUIT, chamado também de mandato livre (freies Mandat) por TATARIN-TARNHYDEN, MARX MORSTEIN e SEIDLER, cria uma certa vinculação entre a comunidade nacional e os seus representantes, ou ainda mais vivamente entre o corpo eleitoral as assembléias eleitas.

Esta concepção é uma das mais interessantes que surgiram do movimento revolucionário liberal, e dela resultam determinadas consequências, entre elas devendo apontar-se as seguintes:

1.º O mandato representativo é um mandato coletivo, de maneira que o deputado ou senador não representa a sua circunscrição, porém é o representante da própria coletividade nacional, é um representante de toda a nação; 2.º O representante do povo é irresponsável, no sentido de que não necessita prestar contas de sua atividade perante o seu próprio colégio eleitoral; 3.º O mandato não provoca uma transferência ou uma catalogação precisa de poderes do eleitor ao representante popular, os atos do representante não precisando de ser ratificados normalmente pelo povo, pois êle tem inteira liberdade de ação; 4.º O representante popular não está obrigado a receber ordens ou instruções dos seus eleitores, por isso que é normalmente proibido o mandato imperativo. Essa é a razão pela qual MIRABEAU assim declarava: "So nous sommes liés par nos instructions nous n'avons qu'à déposer nos cahiers sur nos banquettes et à nous retourner chez nous". CONDORCET também pretendia em discurso na Convenção: "Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, nos les siennes; l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui".

Na atualidade, a doutrina do mandato representativo sofreu um certo impacto com o instituto do *recall*, conexo com o "Abberufungsrecht" suíço, e mediante o *recall*, sobretudo realizado nos Estados Unidos, certa percentagem do eleitorado dos States, 10% do eleitorado em Kansas, 12% em Califórnia, 20% nos demais, podem impedir a destituição do mandatário,

---

(7) GUILHERMO DIAZ DOIN, *Diccionario político de nuestro Tiempo*, Buenos Aires, 1947, p. 463.



corrigindo assim a absoluta independência do representante popular em face dos votantes. (8)

8. *As Imunidades Parlamentares* — Os estudiosos, debatendo o problema das prerrogativas parlamentares, salientam que diversos privilégios e garantias existem, protegendo a plena independência e liberdade dos ramos do congresso como dos seus membros, estatuidos a existência dos aludidos privilégios e garantias como proteção às câmaras em sua unidade orgânica e aos parlamentares individualmente.

Entre os privilégios e garantias das casas do Congresso surgem diversos direitos, como o de elaborar o respectivo regimento, dispor sobre a sua organização, polícia, criação e provimento de cargos, enquanto que na segunda categoria dos privilégios e garantias dos componentes das câmaras surgem assim unidades parlamentares e o direito de subsídio. (9)

PAULINO JACQUES esclarece em seu *Curso de Direito Constitucional*: “Para o bom desempenho do mandato, é preciso que os mandatários tenham ampla e absoluta liberdade de ação (pensamento, palavra, debate, discussão e voto), e fiquem a coberto de certos procedimentos legais, bem como não acumulem o exercício do mandato com o de funções públicas ou, mesmo, privadas, que possam cercear-lhes a independência de atitudes e as deliberações. Essa liberdade de ação e essa isenção de procedimento legal constituem as chamadas “imunidades parlamentares”, verdadeiras prerrogativas, isto é, direitos peculiares, especiais, faculdades extraordinárias, dos mandatários políticos. Essas proibições de acumular funções ou atividades constituem as denominadas “incompatibilidades parlamentares”, verdadeiros impedimentos ao exercício do mandato”. (10)

A nossa Constituição de 1946 assim debate o problema das imunidades parlamentares, em seus arts. 44 e 45:

“Art. 44. Os deputados e os senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

Art. 45. Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável sem prévia licença de sua câmara.

§ 1.º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de 48 horas, à câmara respectiva para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 2.º A Câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros”.

Verifica-se assim que a imunidade é *material* e *formal*, a primeira correspondente ao art. 44 da nossa Constituição federal e a segunda ao art. 45, ou seja *imunidade material* e *imunidade processual ou formal*.

---

(8) O assunto foi bem examinado por OSVALDO TRIGUEIRO, *O Regime dos Estados na União Americana*, Rio, 1942. — Sobre o mandato vide também: HERMAN FINER, *The Theory and Practice of Modern Government*, London, 1956, p. 378.

(9) CARLO CERETI, *Diritto costituzionale*, Turim 1948, p. 208.

(10) PAULINO JACQUES, *Curso de Direito Constitucional*, Rio, 1956, p. 197.



As imunidades podem ser amplas ou limitadas, pôsto que nos Estados Unidos, na Inglaterra e na Alemanha Social Weimariana, segundo informa PAULINO JACQUES, os congressistas só são ou eram invioláveis durante o funcionamento das câmaras, mas no Brasil, desde o Império, o nosso esquema político tem admitido as imunidades amplas.

Diversos escritores francêsés chamam a imunidade material de “irresponsabilidade parlamentar” e a imunidade formal de “inviolabilidade parlamentar”, como BURDEAU. BURDEAU define as imunidades parlamentares, dizendo que “ce sont des privilèges qui, à travers le parlementaire, garantissent le libre exercice du mandat en le protégeant contre les poursuites judiciaires intentées soit par le gouvernement, soit par les particuliers. Ces immunités sont de deux sortes: l’irresponsabilité et l’inviolabilité”, (11)

Outros escritores condenam tal divisão das imunidades parlamentares em irresponsabilidade parlamentar e inviolabilidade parlamentar, que aliás não se ajusta à doutrina da constituição brasileira. (12)

Autores alemães recentes, como SCHMID, procuram usar o termo indenidade para a imunidade material, e a expressão imunidade para a intangibilidade pessoal garantida aos parlamentares (13). A inovação não é de todo justa, porém, criando confusões, ponto que a expressão indenidade parlamentar é usada na constituição francesa de 1946 (art. 23), com referência ao pagamento que recebem os parlamentares.

Ainda outros autores condenam o instituto por ser antidemocrático, porém a verdade é que êle é indispensável para a boa atuação e garantia pessoal dos parlamentares, razão pela qual inúmeras constituições modernas a preceituam, de par com as constituições clássicas.

As constituições da Iugoslávia de 1953 (art. 57), a da Tcheco-eslováquia de 1948 (art. 46) a da Alemanha Oriental de 1949 (art. 67) e a da Bulgária de 1947 (art. 29) garantem as imunidades material e formal.

As constituições da China marxista de 1954 (art. 37), a da Polônia de 1952 (art. 16), a soviética de 1936 (art. 52) a da Albânia de 1946 (art. 49), a da Hungria de 1949 (art. 11) e da Rumânia de 1948 (art. 59) apenas prevêem a imunidade processual.

As constituições democráticas clássicas, mesmo as mais recentes, normalmente asseguram tantas as imunidades materiais como as imunidades formais, como se tem exemplo nas constituições da Grécia de 1952 (art. 62 e 63), da Alemanha Ocidental ou Lei Fundamental de Bonn de 1949 (art. 46), da Itália de 1948 (art. 68), da França de 1946 (arts. 21 e 22), da Dinamarca de 1953 (art. 57), do Sarre de 1947 (art. 82 e 84), da Islândia de 1944 (art. 49) e da Índia de 1949 (art. 105 e 106). (14)

(11) BURDEAU, o. c., p. 289.

(12) GEORGES LIET-VEAUX, *Droit Constitutionnel*, Paris. 1949, p. 193.

(13) SCHNEIDER, no *Bonner Kommentar* de ABRAHAM e outros, Hamburgo, 1950, zu Art. 46.

(14) Como exemplo veja-se o que declara a Constituição italiana de 1948 em seu art. 68: “I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell’esercizio delle loro funzioni. Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; nè può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell’atto di commettere un delitto per



No Brasil o assunto foi ventilado pelos comentaristas de nosso regime, sendo também estudado por diversos escritores como PAULINO JACQUES, FLÓSCOLO DA NÓBREGA, ANDRADE LIMA FILHO e ALCINO PINTO FALCÃO, este último escrevendo uma atualizada monografia com o título *Da Imunidade Parlamentar*. (15)

No que concerne às origens das prerrogativas dos agentes políticos, pretendem GLOTZ em *La cité grecque*, e MOMMSEN em *Le Droit Public Romain*, que elas já existiam em forma rudimentar na Grécia e em Roma. Kelsen em sua *Allgemeine Staatslehre* fá-las remontar à Idade-Média, enquanto que DUGUIT aponta o § 9.º do Bill of Right de 1689, como dêle datando as prerrogativas como direito objetivo, na informação dada pelo brilhante pensador francês em seu *Traité de Droit Constitutionnel*. A Constituição norte-americana de 1787 (art. 1.º seção 6.º, n.º 1) manteve o estatuto das imunidades, acrescentando as incompatibilidades (art. 1, seção 6.ª, n.º 2), e na mesma esteira ideológica prosseguiram geralmente as constituições modernas.

9. *Principais Formas do Governo Representativo: regime Convencional, Presidencialismo e Parlamentarismo* — Entre as principais modalidades do governo representativo, costumam-se citar o regime convencional o presidencialismo e o parlamentarismo. São estas as modalidades mais importantes com que se tem estruturado o aludido governo.

BURDEAU em seu *Manuel de Droit Constitutionnel* (o.c., p. 106), assim define o regime convencional, também chamado diretorial: "Le régime conventionnel que l'on appelle aussi gouvernement d'assemblée, repose sur l'inégalité des deux pouvoirs législatif et exécutif, quand ce n'est par sur la négation de leur séparation. L'autorité prépondérante, c'est l'assemblée qui l'incarne seule dans sa plénitude. Par conséquent, si un exécutif demeure nécessaire pour accomplir la besogne à laquelle est inapte une assemblée nombreuse, il ne pourra jamais être autre chose qu'une délégation, un agent de l'assemblée. Il est donc à la merci des représentants de la nation que le nomment et le révoquent quand bon leur semblera. Il n'a aucune indépendance, so ce n'est du fait de l'ascendant que ses chefs peuvent acquérir sur l'assemblée".

O tipo de governo convencional se realizou preliminarmente na França com a Convenção, e que ela introduziu com a constituição de 24 de junho de 1793, onde o executivo estava formado por um Conselho Executivo

---

per tratte in arresto o mantenere in detensione un membro del Parlamento in esecuzione il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. Eguale autorizzazione è richiesta di una sentenza anche irrevocabile". Compare-se com o texto da Constituição japonesa de 1947: Art. 50 — Except in cases provided by law, members of both Houses shall be exempt from arrest while the Diet is in session. Any members arrested before the opening of the session shall be freed during the term of the session upon demand of the House. Art. 51 — Members of both Houses shall not be held liable outside the House for speeches, debates, or votes cast inside the House.

(15) ALCINO PINTO FALCÃO, *Da Imunidade Parlamentar*, Rio, 1955. — ANDRADE LIMA FILHO, *Teoria e Prática da Imunidades*, Recife, 1952. — FLÓSCOLO DA NÓBREGA, artigo na *Revista Forense*, Rio, 1948, vol. 115, pp. 32 a 35, com o título "As Imunidades Parlamentares e as Constituições Estaduais".



de 24 membros designados pelo Legislativo, determinando a constituição que não podia agir senão para executar as decisões da Assembléia.

A Suíça adotou com a sua carta básica de 1848, reformada em 1874, 1931 e 1945. Na República Helvética o poder executivo é exercido por um Conselho Federal (Bundesrat) formado de 7 membros, eleitos pela Assembléia Federal pelo termo de 4 anos, sendo a dita Assembléia Federal composta do Conselho Nacional e do Conselho dos Estados. Êle é presidido pelo atual presidente da Confederação, que é eleito simultaneamente com o vice-presidente, entre os próprios membros do Conselho Federal, pela Assembléia Federal, pelo termo de 1 ano, vedada a reeleição. O Conselho Federal tem poder de iniciativa de leis, mas presta contas ao Parlamento, o qual é competente para modificar ou anular as suas resoluções. Convém assinalar ainda que os atos do Conselho são tomados pela maioria dos votos. (16)

O Uruguai também adotou o regime convencional, já numa segunda tentativa, visto que a primeira não teve resultado conseqüente. De conformidade com a sua constituição de 26 de outubro do ano de 1951, ratificada por plebiscito de 16 de dezembro, o poder executivo é exercido por um Conselho Nacional do Governo composto de 8 membros, eleitos diretamente pelo povo. Singularidade do seu regime consiste em que três cargos de conselheiros pertencem obrigatoriamente à minoria, tendo-se assim uma representação proporcional no executivo. Outra particularidade é de que a presidência do conselho é rotativa, fazendo-se por períodos anuais, entre os membros eleitos na legenda do partido majoritário, sucedendo-se pela ordem de sua colocação na lista, segundo a votação obtida. (17)

Diversos reparos tem sido feitos ao sistema do executivo plural ou regime colegial, como bem se pode observar nesta apreciação de HENRIQUE COELHO (18):

“O princípio da unidade do poder executivo já não desperta os reparos da crítica, tendo a seu favor a larga experiência da vantajosa aplicação que dêle fizeram as nações civilizadas.

---

(16) Sob o regime diretorial consulte-se a obra de PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Napole, 1949, pp. 253 c., que também assinala o tipo de “Il governo direttoriale a tendenza parlamentare dell'URSS e dei suoi Stati-satelliti”, nos seguintes termos: “Dopo la I Guerra Mondiale è venuta però, affermandosi nell'URSS (e nelle varie Repubbliche Socialiste Sovietiche costituenti lo Stato federale modestino: Vol. II) una nuova forma di governo direttoriale a tendenza parlamentare; la quale presenta un notevole interesse (pur prescindendo, in questa sede, dal problema — altrove affrontato e negativamente risolto: n.º 80 — se l'ordinamento costituzionale sovietico possa realmente definirsi democratico) perchè essa ha costituito, nel suo ultimo e più meditato assetto (Cost. federale dell'URSS del 1936) il modello cui si sono ispirato, dopo la II Guerra Mondiale, varie Repubbliche dell'Europa Sud-Orientale (tra cui, essenzialmente: la Repubblica Federale Popolare della Jugoslavia nel 1946, la Bulgaria nel 1947 e la Romania nel 1948)”. (p. 258. — Cf. HERMAN FINER, *Governments of Greater European Powers*, London 1956, p. 801.

(17) J. COUTURE, *La Constitution uruguayenne de 1952*, Paris, sem data, p. 39: “Une évidence ici: aux termes de l'article 151, se sont donc la majorité et la plus forte minorité qui composent le Conseil National de Gouvernement; les autres minorités n'y ont pas de représentation”.

(18) HENRIQUE COELHO, *O Poder Legislativo e o Poder Executivo*, São Paulo, 1905, pp. 217-218.



A tarefa de governar, ou melhor de administrar não permite dividi-la por várias pessoas, que simultaneamente a desempenham. Além da desordem a receiar no andamento dos negócios públicos, da desarmonia ou das desinteligências inevitáveis onde variam as idéias, da demora na pronta resolução das questões urgentes, há a temer, de par com o perigo das rivalidades fomentadas pela preponderância do voto da maioria, o grande mal da complicação no mecanismo político do Estado.

Em todos os institutos, particulares ou oficiais, não se compreendem a regência, a direção de mais de um chefe. Nem é possível esperar que coincidam as ordens de dois ou mais indivíduos, como não há meio de apurar a responsabilidade que a cada um dêles venha a pertencer.

Parcelar a autoridade suprema do Estado seria destruir-lhe a energia, afrouxando os laços da obediência que lhe devem os cidadãos, mormente com relação ao órgão executivo, cuja força e cujo império tão frequentemente se fazem sentir entre as diversas classes sociais.

A forma colegial frutificou, é certo, na Suíça, mas para isso contribuiu ali poderosa razão histórica. Desde muito existia o sistema em cada um dos cantões independentes, onde, de longa data, era o poder executivo exercido por uma corporação denominada *Regierungsrat* ou Conselho de Estado, e de tal modo se achava o povo habituado a semelhante organização que, em 1948, ao se discutir a Constituição Federal ela se impôs naturalmente, sem que se tivesse se pensado em substituí-la por qualquer outra”.

As outras modalidades básicas do regime representativo são a forma presidencial ou a forma parlamentar, que se expandiriam mais rumorosamente, a primeira se aplicando de preferência na América e a segunda na Europa.

O prof. ROBERT G. NEUMANN, em sua obra *European and Comparative Gouvernement* (19), pretende que a nota distintiva entre o regime presidencial e o parlamentar consiste sobretudo nos seguintes traços: a) na forma presidencial o chefe de Estado e o chefe de governo são uma só pessoa, enquanto na forma parlamentar existem duas pessoas diferentes; b) no regime presidencial há uma separação de poderes, formando-se às vezes um antagonismo militante entre o executivo e o legislativo, enquanto no sistema parlamentar se deve processar um clima de confiança entre Parlamento e Governo.

Segundo o mesmo autor, a definição do parlamentarismo pode fazer-se em se dizendo que o ramo executivo é responsável perante o legislativo, o qual pode removê-lo, e esta é a definição clássica desde BAGEHOT.

Entre as principais modalidades do regime parlamentar êle distingue, afora outras, o sistema inglês do governo de gabinete, em que o gabinete é o principal executor e intérprete da política, e o sistema francês do governo de assembléia, em que o legislativo exerce uma permanente fiscalização uma constante pressão sobre o executivo. (20)

(19) ROBERT G. NEUMAN, *European and comparative government*, 1951, pp. 621 e s.

(20) HERMAN FINER, *The Theory and Practice of Modern Government*, London, 1956, pp. 555-706.



## *A Execução Forçada do Ato Administrativo Unilateral*

35.077.2

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

A executoriedade, como é sabido, constitui um dos mais significativos característicos do ato administrativo unilateral. Por ela se explica o fato de, em determinadas circunstâncias, dispor a administração da *vis compulsiva* e poder ela mesma, desde logo, sem prévia intervenção do Poder Judiciário, compelir à obediência o particular recalcitrante.

Todavia, a execução forçada do ato administrativo unilateral não quebra o sistema de legalidade e está sujeito a certas condições que a justificam e lhe dão legitimidade.

E' preciso, antes de mais nada, que o particular oponha resistência ao ato administrativo; que, por ação ou omissão, concretize o propósito de desobedecê-lo. Sem essa resistência a execução forçada seria um excesso injustificável, uma violência. De fato, se, como veremos mais adiante, a decisão executória, em tese, só tem cabimento ante a impossibilidade da realização do ato administrativo por outro meio jurídico, é evidente que ela se torna ilegítima, quando nenhum obstáculo o particular opõe à administração. Na defesa de tal princípio, que é consagrado pelo *consensus omnium*, certos autores levam sua severidade ao ponto de não admitir que se presuma a resistência do particular ao ato administrativo.

LAUBADÈRE sintetiza os casos legítimos de execução forçada do ato administrativo unilateral em três ítems:

- 1.º) Autorização legal
- 2.º) Inexistência de outro meio jurídico
- 3.º) Urgência.

A hipótese de autorização legal é de tôdas as mais fácil de ser estudada, porque não comporta maiores controvérsias. Quando autoriza a administração a tomar respeito de certas matérias decisões executórias a lei não apenas imprime a essas decisões o cunho de juridicidade, como também retira ao particular a chance de contestar com êxito o seu emprêgo.

Evidentemente, porque se trata de uma simples autorização legal não fica a administração obrigada a tomar a decisão executória; toma-la-á se a considerar oportuna ou conveniente, usando de seu poder descricionário.

Ao particular não cabe eleger a maneira de execução do ato, pois tanto importaria em investir-se êle numa faculdade que, sendo privativa da administração pública não se defere nem mesmo ao Poder Judiciário. No jul-



gamento da conveniência ou oportunidade do meio a empregar, dentre os que a lei admite, para atingir os fins do serviço público a administração é soberana, e dêste princípio decorrem limitações ao alcance do controle jurisdicional dos atos administrativos. Não seria, portanto, de admitir-se, nessa matéria, a predominância do interesse particular.

Será necessário que a autorização legal para prática da decisão executória seja sempre tão expressa? Não nos parece digno de adesão o ponto de vista dos que respondem pela afirmativa. Com efeito, há casos em que, mesmo sem autorização legal expressa, pode a administração tomar decisões executórias. Em tais casos se configura uma autorização legal implícita, oriunda do fato de que a lei deve sempre ter assegurada sua execução, ou do reconhecimento de que, em circunstância especiais, para não deixar de atender a interesse público urgente, a administração não apenas pode, mas deve recorrer à execução forçada de seus atos.

Pode acontecer que a ausência da citada autorização legal coincida com a indicação de outros meios jurídicos capazes de compelirem o particular à obediência do ato administrativo. Em semelhante hipótese, a própria vontade da lei, traduzida na preferência expressa por outros meios jurídicos, exclui a decisão executória, vinculando a administração à preferência manifestada pelo legislador.

Matéria cujos contornos vêm sendo traçados pela jurisprudência, nem sempre sem uma certa vacilação, a existência de outros meios jurídicos capazes de excluir a decisão forçada ainda não chegou a ser objeto de um sistema, permanecendo, até agora, como simples produto de uma elaboração constante da experiência.

Admite-se, em geral, que êsses outros meios jurídicos existem quando a lei prescreve sanções para os casos de resistência ao ato administrativo, ou estabelece qualquer modalidade de ação judiciária em favor da administração contra o particular rebelde. Assim, por exemplo, se administração pode valer-se da ação penal ou mesmo da ação civil, a execução forçada do seu ato deixa de ter cabimento.

LEON BLUM resumiu com suficiente clareza a norma geral que deve presidir a matéria, dizendo que

*L'exécutivo administrative n'est pas justifié en principe que par la nécessité d'assurer l'obéissance à la loi et l'impossibilité de l'assurer par tout autre procédé juridique.*

A exatidão dessa norma se evidencia quando a confrontamos com a definição, soje clássica, que ROMIEU que identifica na execução forçada “um meio empírico, legalmente justificado, a falta de outro procedimento, pela necessidade de garantir a obediência à lei”.

Mas, ainda que não se verifique a autorização legal e estejam previstos outros meios jurídicos, a execução forçada não configura um procedimento irregular, quando fundada na urgência da manutenção da ordem ou da garantia do andamento dos serviços públicos.

Para explicar êsse processo de substituição da *legalidade normal*, por uma *legalidade de exceção*, a jurisprudência administrativa, primeiro,



e, em seguida, a jurisprudência civil construíram a teoria dos poderes excepcionais, segundo a qual certas decisões administrativas que, em épocas normais padeceriam da eiva de ilegalidade, se tornam legítimas em determinadas circunstâncias, por isso que se acaso não fôsem tomadas graves danos se produziriam.

Pode parecer à primeira vista que a teoria dos poderes excepcionais não é senão um caso especial da aplicação da idéia de estado de necessidade; mas, se a examinarmos menos superficialmente, veremos que, em realidade, ela decorre do dever fundamental da administração para com a ordem e os serviços públicos.

O próprio fundamento dos poderes excepcionais encerra os critérios para o estabelecimento das limitações a que tais poderes estão sujeitos. Evidentemente se êles emergem de circunstâncias especiais devem cessar de existir quando estas desaparecem e a recomposição da normalidade impõe o retorno ao regime da legalidade comum.

Por outro lado a administração, no exercício dos poderes excepcionais deve adstringir-se às medidas realmente reclamadas pelo interesse público, não podendo, sob qualquer pretexto, excedê-las. Isso acontece porque a atividade administrativa, quando envolve o uso dos poderes excepcionais, é vinculada, e, como tal, sujeita ao controle jurisdicional pleno.

Ainda hoje se discute o papel da publicidade na decisão executória, entendendo uns que esta sem aquela será fulminada por defeito de forma; sustentando outros que não sendo a publicidade um elemento integrativo da decisão executória sua falta não poderá produzir tão grave efeito.

Parece-nos que a matéria se delucida mais facilmente, quando orientamos nosso raciocínio partindo das hipóteses distintas da publicidade anterior, concomitante e posterior ao ato, porque então se torna evidente que só nas duas primeiras hipóteses pode a publicidade constituir elemento integrativo do mesmo ato. A publicidade posterior se faz em relação a um ato completo e acabado, que mesmo sem ela se concretiza com tôdas as características que lhe são peculiares. Em tal hipótese, será demasia falar em publicidade como elemento integrativo da decisão executória.

Daí, entretanto, não se segue que a publicidade posterior à decisão executória é uma formalidade inútil. Não. Ela se faz necessária para efeito de oponibilidade contra terceiros, ou seja, no caso, contra os particulares. A decisão executória não publicada é válida, apenas não é oponível ao particular que dela não foi notificado regularmente.



## Consultor Geral da República

*Contagem de tempo em cargo em comissão prestada em sociedade de economia mista para fins de aposentadoria com fundamento no art. 180 do Estatuto dos Funcionários.*

### PARECER

N.º de referência: 330-Z

#### I

Por sugestão do D.A.S.P., determina o Chefe do Governo a audiência da Consultoria Geral da República sobre se deve contar como exercício de cargo em comissão para efeitos de aposentadoria com fundamento no art. 180 do Estatuto dos Funcionários aquele em que o servidor público prestou serviços, investido em cargo em comissão de sociedade de economia mista.

Ao parecer desta Consultoria Geral, tal tempo de serviço não se conta para o fim especial do art. 180.

Esse tempo de serviço se conta "para todos os efeitos" previstos nas leis vigentes à época do Decreto-lei n.º 6.877 de 18 de setembro de 1944, que permitiu a requisição de funcionários federais por sociedades de economia mista, mediante autorização do Presidente da República.

Para os efeitos de aposentadoria com as vantagens excepcionais previstas no art. 180 do vigente Estatuto dos Funcionários, Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, é necessário que se trate de cargo em comissão no qual o servidor possa se aposentar.

Diz o art. 180:

"... será aposentado com as vantagens da comissão ou função gratificada em cujo gozo se achar..."

Ora, nenhum funcionário pode se aposentar em cargo de direção de sociedade de

economia mista, que sequer obedece aos padrões do Serviço Público Federal.

Acresce que o serviço prestado às sociedades de economia mista não é serviço prestado em benefício exclusivo da União, não tendo o servidor, por isso mesmo, o direito de contar esse tempo para os fins da aposentadoria do art. 180 do Estatuto, conforme conclui no parecer n.º 313 aprovado pelo Presidente da República (*Diário Oficial* de 14-10-54, p. 23.714).

O parecer, pois, da Consultoria Geral da República, de acordo com o do Departamento Administrativo do Serviço Público, é que o tempo em que o funcionário exerceu cargo de direção de sociedade de economia mista, nos termos do Decreto-lei n.º 6.877, de 18 de setembro de 1944, não se conta para os fins do art. 180 do Estatuto dos Funcionários.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 7 de novembro de 1957.

A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"De acordo. 19-12-57". — (Rest. proc. M. V. O. P., em 20-12-57).

(Publicado no *Diário Oficial* de 19-12-57 — p. 28.405 — Seção I).

*Incorporação de navios pertencentes à Frota Nacional de Petroleiros à Marinha de Guerra, na qualidade de navios auxiliares.*

### PARECER

N.º de referência: 265-Z.

Determina o Chefe do Governo o exame pela Consultoria Geral da República, do projeto apresentado pelo Estado Maior da Armada, segundo o qual os navios pertencentes à Frota Nacional de Petroleiros são incorpo-



rados à Marinha de Guerra, na qualidade de navios auxiliares, com as conseqüências naturais dessa transferência, previstos no citado projeto.

A medida é amplamente justificada, em face da crise de combustível com o recente fechamento do canal de Suez.

Em nosso País, o Govôrno cuida de desenvolver as refinarias e a exploração das nossas reservas petrolíferas, mas o transporte do petróleo constitui, ainda, e sobretudo no momento, importante problema, que tem sido considerado pelos órgãos competentes.

Esse assunto, efetivamente, caráter vital para as necessidades gerais da população e a própria Esquadra, segundo exposição do Estado Maior, não se poderá movimentar, se, por qualquer motivo, houver interrupção nas atividades da frota de nossos petroleiros.

Segundo a Lei n.º 2.044, de 3 de outubro de 1953, que dispôs sobre a política nacional do petróleo e instituiu a Petrobrás, constitui monopólio da União o transporte marítimo do petróleo bruto (art. 1.º, número III).

Esses navios são adquiridos com recursos do Conselho Nacional do Petróleo (Decreto n.º 28.050, de 25 de abril de 1950, art. 2.º) esclarecendo o Regulamento da Frota Nacional de Petroleiros (Decreto n.º 31.775, de 13 de novembro de 1952), a finalidade precípua da frota, a saber, o transporte de petróleo e derivados no País e no exterior, sob a administração do Conselho Nacional de Petróleo.

Em nosso regime constitucional, o Presidente da República, Chefe do Poder Executivo e dirigente supremo das Forças Armadas, tem competência para alterar as atribuições regulamentares dos vários órgãos da administração federal.

Na hipótese, dá-se verdadeira transferência de atribuições, visando a fins que dizem respeito à própria movimentação da Esquadra, segundo o Estado Maior da Armada.

Com estas considerações o parecer da Consultoria Geral da República é que o projeto, como está redigido, merece acolhimento.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 30 de abril de 1957.  
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

(Publicado no *Diário Oficial* de 6-1-58 — p. 254 — Seção I).

*Pretensão dos Institutos de Previdência que não podem cobrar juros de mora, nem impor multas à União, nem a qualquer pessoa jurídica de direito público, de âmbito federal.*

#### PARECER

N.º de referência: 349-Z

Por proposta de órgãos jurídicos do Ministério do Trabalho, é a Consultoria Geral da República convocada a manifestar-se, ainda uma vez, sobre a pretensão dos Institutos de Previdência de cobrar juros de mora e multa da União, quando, como empregadora, não recolhe, em tempo, suas contribuições às tesourarias daqueles órgãos.

Sobre o assunto tivemos ensejo de emitir, há vários anos, na Consultoria Jurídica do Ministério da Viação, modesto parecer sustentando o direito da União (Rev. do Serviço Público, vol. II, ano IV, p. 107) e, ainda agora decorrido tanto tempo, fortalece-se a convicção de não estarmos em erro.

Antes de reproduzirmos os argumentos em que se esteia a conclusão, então adotada, assinala-se que também o Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA quando Consultor Geral da República, opinou nesse mesmo sentido (Parecer n.º 249-T. Pareceres do Consultor Geral da República, 1952, vol. III, p. 393), reforçando o entendimento esposado pelo seu ilustre antecessor, Dr. LUCIANO PEREIRA DA SILVA.

Com efeito, os juros de mora têm caráter de penalidade, como afirmam os considerandos do Decreto n.º 22.785, de 1933, ao estatuir que a União somente paga tais juros após sentença condenatória, transitada em julgado e da qual conste, com exatidão, o débito estabelecido.

Esse princípio é de aplicação geral. Destarte, quando a lei impõe ao empregador a obrigação de pagar juros de mora, quando não recolhe, em tempo, a sua contribuição, a lei, aqui, tem em vista o empregador *pessoa privada*, natural ou jurídica, não uma entidade pública federal.

Admitindo-se que a União esteja incluída na categoria genérica dos empregadores, escreve CARLOS MEDEIROS SILVA, ter-se-á que admitir também que podem os Institutos apli-



car multas à União, à qual estão subordinados hierárquicamente por intermédio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Tal inclusão leva, assim, ao absurdo e deve, portanto, ser afastada.

No escopo de evidenciar o descabimento da cobrança a pessoas jurídicas federais de direito público, desejamos, conduzir o debate para o terreno dos princípios fundamentais do direito administrativo para, à luz desses princípios, interpretar a Lei n.º 65, que direito público, desejamos, conduzir o debate sitivos outros que impõem multa pela impositividade do devedor.

Os preceitos referidos, instituindo multas e juros por infração a seus dispositivos, visaram atingir, sobretudo, as empresas privadas, jamais as pessoas de direito público federais e, àquelas submetendo-se à sua regulamentação, estabeleceram penalidades em que incidiriam, quando descumprissem os seus preceitos.

Os referidos dispositivos aplicam, assim, com propriedade, o tipo de sanção adequado às empresas privadas.

É este, em verdade, o único processo de coação a que se recorre, deve e pode recorrer o legislador para constranger empresas privadas ao cumprimento de obrigações meramente civis ou fiscais.

O Poder Público, com efeito, não tendo sobre os empregados dessas empresas e seus administradores nenhuma superioridade hierárquica e, como não lhes pode aplicar outras sanções, recorre à de natureza financeira, a qual, a seu turno, tem a virtude de acionar o aparelhamento disciplinar da empresa para — temendo novas sanções, ordinariamente mais graves — constranger os seus empregados a cumprir rigorosamente as obrigações legais.

No que diz respeito, porém, à administração pública, mormente federal, a questão é totalmente diversa.

O tipo de sanção pecuniária, recaindo sobre o seu serviço, centralizado ou autárquico, não é adequado aos fins a que visa e vai de encontro a princípios fundamentais do direito público.

E tal sanção é dispicienda porque, ao contrário do que se dá com as empresas privadas, a administração pública está aparelhada com processos outros de coação e constrangimento, que lhe são peculiares, tais como o poder hierárquico, o poder de instrução, o poder disciplinar e o de controle administrativo, que estes armam, melhor e mais eficien-

temente, o poder público para compelir servidores e funcionários à obediência rigorosa da lei.

Demais disso, dentro da órbita do serviço público, a técnica de sanções visa atingir pessoalmente o funcionário ou servidor responsável, e não o serviço ou a autarquia, a tesouraria desses órgãos.

As razões dessas peculiaridades são óbvias. A sanção pecuniária sobre os serviços públicos, autárquicos ou centralizados deve ser afastada, na órbita federal, porque, se se trata de serviço público industrial não autarquizado, tal sanção constituirá apenas um jogo de cifras no orçamento federal, isto é, o Tesouro Público nada lucra e, ao contrário, há enorme perda de trabalho e de expediente para aplicar e realizar o recebimento de multa, acrescentando que com a sanção, quem perde é o prestígio dos serviços públicos, que devem ser exemplares no cumprimento de suas obrigações e, no entanto, a evidência se mostram impontuais, em face de outros devedores.

Por outro lado a questão é sempre a mesma se o serviço público se constitui autarquicamente.

Se as autarquias federais se constituem com um patrimônio que é da União, e que à União reverterá com a sua extinção, passando de novo à categoria de serviço público centralizado (ver, a propósito, FRANCISCO CAMPOS, "Pareceres", 2ª série, pp. 205-225), não passará de simples jogo de contabilidade a aplicação de sanção pecuniária sobre uma autarquia federal.

Este tipo de sanção, por isso mesmo, perde toda sua virtualidade econômica, se aplicado ao serviço público, porque não enriquece o Tesouro Federal. Demais disso, atingindo, apenas, a economia pública, à qual o funcionário ou servidor é inteiramente estranho, não tem a sanção o salutar efeito de constituir fator de constrangimento à pronta observância de obrigações legais, o que põe de manifesto que os dispositivos estabelecidos de penalidades, notadamente as pecuniárias, juros moratórios ou multas, não podem, em face da melhor doutrina, ser aplicáveis às autarquias federais.

Assim, quando a Lei n.º 65 sujeita empregadores ao pagamento de juros de mora, quando dispositivos outros os sujeita ao pagamento de multa, não têm em vista as pessoas jurídicas federais de direito público em face dos princípios expostos.

Objetar-se-á, entretanto, que, em face dessa interpretação, ficarão os Institutos de



Previdência privados do único meio de coação ao seu alcance para constranger as empresas públicas ao cumprimento das regras do mesmo decreto.

A objeção não procederia. Já nos referimos, linhas atrás, que os processos administrativos de compelir ao cumprimento da lei, do regulamento ou da instrução, são diversos e será a estes que deveremos nos recorrer, quando, estiver em causa um serviço público federal, centralizado ou descentralizado.

E, em verdade, em todos os casos em que fôr interessado um serviço público, tais

Institutos encontrarão, certamente, por parte dos Ministros de Estado e da Presidência da República, o melhor espírito de cooperação para, pelos processos burocráticos, obrigar os seus dependentes a cumprir rigorosamente os preceitos legais por qualquer razão postergados.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 1957.

— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

(Publicado no *Diário Oficial* de 20-12-57

— p. ns. 28.528 — Seção I.)



## *Consultor Jurídico do D.A.S.P.*

*Fundação da Casa Popular —  
Natureza jurídica.*

— O exercício de cargo em comissão nessa entidade, por servidor autárquico requisitado, garantindo a percepção dos respectivos vencimentos, impossibilita o recebimento dos salários da função efetiva de que era titular na autarquia. Do contrário, ter-se-ia acumulação proibida, mormente quando nem sequer houve contraprestação de serviço no órgão de que foi requisitado, o que determinaria um locupletamento ilícito. — O disposto no art. 3.º, alínea a, do Decreto-Lei n.º 9.621, de 1946, se acha revogado pela norma contida no art. 121, n.º III do vigente Estatuto dos Funcionários.

### PARECER

#### I

CLAUDIONOR LUTTGARDES CARDOSO DE CASTRO, quando servidor do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, foi requisitado para a Fundação da Casa Popular, tendo aí permanecido de 19 de março de 1951 a 10 de julho de 1954.

2. Como consta do processo, percebeu o interessado, durante todo o período de afastamento, os salários da função efetiva de que era titular no referido Instituto, além de gratificações e vencimentos de cargo em comissão pela entidade requisitante.

3. Indaga-se da legalidade de sua situação, na que se refere à percepção cumulativa dos salários da função efetiva que

ocupava no I. A. P. I. e dos vencimentos do cargo em comissão em que fôra investido na Fundação da Casa Popular.

4. A Divisão Jurídica do mencionado Instituto, chamada a opinar, concluiu pela necessidade da reposição dos salários auferidos nessa autarquia, pois a Fundação da Casa Popular seria uma entidade da administração indireta, de modo que os vencimentos aí percebidos em cargos em comissão não podiam ser acumulados com os provenientes da função efetiva do interessado, além de, consoante entendimento do meu antecessor, o art. 3.º, alínea a, do Decreto-lei n.º 9.621, de 21 de agosto de 1946, se achar revogado pelo art. 121, n.º III, do Estatuto dos Funcionários em vigor (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952).

5. Intimado a providenciar essa reposição, o interessado impugna a medida, sob color de que a Fundação da Casa Popular é pessoa jurídica de direito privado, não podendo conceituar-se como autarquia, razão por que não há falar em acumulação, nem, por outro lado, em revogação do art. 3.º, alínea a, do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, que é norma especial, insuscetível de revogação por lei geral.

6. A D. P. d'êste Departamento reafirma o ponto de vista do meu predecessor, para concluir pela revogação do citado preceito do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, por esta forma solucionando o caso:

“Convém atentar, entretanto, em que o art. 3.º, letra a, do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, só foi revogado em 1-11-52, com a vigência do atual Estatuto dos Funcionários. Dêsse modo, a reposição só é cabível a partir de 24-6-52, quando o interessado passou a exercer cargo em comissão na F. C. P., pela impossibilidade de perceber os vencimentos correspondentes a êsse último juntamente com os salários da função de que era ocupante no I. A. P. I.”.



7. A despeito desse pronunciamento taxativo, solicitou aquela Divisão minha audiência sobre a matéria, com o que concordou o Sr. Diretor-Geral.

## II

8. Sobre a natureza jurídica da Fundação da Casa Popular não cabe a menor dúvida de que não se trata de autarquia, pois a personalidade jurídica de direito privado de que se acha investida afasta, de logo, qualquer conclusão nesse sentido.

9. Já tive ensejo de opinar sobre a caracterização de entidades dessa natureza, a propósito de pretensão da Fundação Brasil Central em transformar-se em órgão da administração direta (parecer emitido no processo n.º 9.278-57), onde, entre outras coisas, ponderei:

“Não se pode obscurecer, todavia, em órgãos dessa natureza, uma certa parcela de delegação administrativa, que muito se assemelha às autarquias, das quais, entretanto, se distanciam, no que diz respeito à personalidade jurídica, que não é de direito público, e na irresponsabilidade do Estado quanto às obrigações assumidas, quer pela Fundação quer por seus administradores (art. 3.º dos Estatutos citados).

São fundações públicas, que, representando uma modalidade nova de pessoa jurídica oriunda da vontade do Estado (Cf. OSCAR SARAIVA, *Novas Formas de Delegação Administrativa do Estado*, in *Revista do Serviço Público*, setembro de 1944, pp. 114 a 117), não estão adstritas a uma obediência integral e desengana da das regras do Código Civil, ainda que estas também incidam sobre elas”.

10. A Fundação da Casa Popular, como a Fundação Brasil Central, embora possuam personalidade jurídica de direito privado, executam serviços públicos e se mantêm através de dinheiros públicos. E’ significativo, a respeito, o que estatui o art. 11 do Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946:

“Os serviços da F. C. P. (Fundação da Casa Popular) são considerados pú-

blicos federais, ficando em consequência os seus bens e atos isentos de todos os impostos e tributações federais, estaduais e municipais” (grifei).

11. Se não são entidades autárquicas, o exercício dos cargos e funções nelas existentes obedece às normas que disciplinam a acumulação de cargos públicos.

12. A circunstância de ser a Fundação da Casa Popular pessoa jurídica de direito privado não afasta os seus auxiliares da vedação de acumular, eis que as sociedades de economia mista também o são e, no entanto, as regras proibitivas de acumulação sobre elas incidem como se fôsssem entidades de direito público. Não dá margem a dúvidas o preceituado no art. 2º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, na redação constante do Decreto n.º 36.479, de 19 de novembro de 1954.

13. Atente-se, ainda, que, na hipótese o interessado não prestou serviços ao órgão de que foi requisitado, de modo que a percepção do salário neste, sem a respectiva contraprestação, só se justificaria se não recebesse, também a título de vencimento, estipêndio na entidade que o requisitou. Do contrário, ter-se-ia, ainda, um locupletamento ilícito.

## III

14. A revogação do art. 3.º, alínea a, do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, pelo art. 121, n.º III, do vigente Estatuto dos Funcionários é evidente, pois que só vige a lei especial ao lado da geral posterior, quando as disposições daquela não entram em choque com as determinações desta. No caso, a antinomia é irretrorquível.

15. Com efeito, a expressão — “estabelecimento de serviço público” — contida no citado preceito estatutário (art. 121, n.º III, *in fine*), tem conteúdo amplo e nela se acham abrangidas as fundações públicas.

16. Acolho, assim, as conclusões da D. P., que se me afiguram de juridicidade inatacável.

E’ o meu parecer. — S. M. J.

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



*Função permanente. Conceito legal — Inteligência do art. 4.º da Lei n.º 525-A, de 1948. — A apreciação dos pedidos de equiparação com base na Lei n.º 2.284, de 1954, deve ser feita pela D. P. do D. A. S. P., ponderando as razões dos órgãos interessados e o pronunciamento da comissão de que cogita o Decreto n.º 38.106, de 1955.*

## PARECER

### I

Em processo em que extranumerário tafeiro do Ministério da Aeronáutica solicita equiparação aos funcionários efetivos para todos os efeitos, nos termos do art. 1.º, combinado com o § 2.º do art. 2.º, da Lei n. 2.284 de 9 de agosto de 1954, consulta a D. P. deste Departamento, relativamente à conceituação de função permanente, bem como a medidas administrativas concernentes ao reconhecimento dessa permanência.

2. São as seguintes as várias alíneas em que se desdobra a consulta:

"a) se, no caso de o Ministério ou o órgão interessado atestar que a função não é permanente, ainda é necessário o testemunho do D.A.S.P.;

b) se, quando o Ministério ou órgão declarar que a função já era ou se tornou permanente, a comprovação deverá ser completada, no D.A.S.P., por esta D. P. ou pela Comissão de Tarefeiros e Contratados, prevista no Decreto n.º 38.106, de 1955;

c) se a natureza transitória ou permanente da função deve ser examinada, nos casos de admissões anteriores à Lei n.º 2.284, de 1954, à luz do art. 4.º da Lei n.º 525-A, de 1948, ou, do mesmo modo que nos casos de admissões posteriores, com base no Decreto n.º 38.106, de 1955".

### II

3. Começo por examinar a terceira e última parte da consulta, que se refere ao critério de conceituação da natureza permanente das funções, parecendo-me, por esse

efeito, na ordem natural das coisas, a que deve vir em primeiro lugar.

4. O conceito de função permanente se encontra no art. 4.º da Lei n.º 525-A, de 7 de dezembro de 1948, cuja redação é a seguinte:

"Função permanente é a que por sua natureza, atenda a um serviço normal, indispensável à Administração, cu que corresponda ou tenha correspondido, sob igual ou diferente denominação, a cargo efetivo, criado em lei".

5. Os elementos que integram essa definição fornecem uma impressão exata do conceito de função permanente, embora aí se não encontrem outros dados de grande interesse para essa classificação, mas, de qualquer modo, ali implícitos.

6. Assim, tem-se que a função permanente, que terá de integrar-se num "serviço normal, indispensável à Administração" é o elemento essencial, de vez que a correspondência, "sob igual ou diferente denominação, a cargo efetivo, criado em lei", também como tal se compreende, do momento em que todo cargo efetivo, criado em lei, corresponde à exigência de um serviço normal, indispensável à Administração.

7. Mas, de logo, terá de se excluir dessa conceituação serviços daquela natureza, desempenhados em órgãos de existência não permanente, já que a transitoriedade destes contamina as respectivas funções, pois se a repartição não tem existência indefinida, também não a terão os cargos e as funções que a integram.

8. Daí se extrai a conclusão de que só há funções permanentes em órgãos também assim conceituados.

9. O estatuído no Decreto n.º 38.106, de 19 de outubro de 1955, ao definir função técnico-científica, de natureza transitória, não colide, a *contrário sensu*, com o preceituado no art. 4.º da Lei n.º 525-A, de 1948, o que, se ocorresse, determinaria, evidentemente, a invalidade e ineficácia de tais disposições regulamentares.

10. Com efeito, o § 2.º do art. 1.º do citado Decreto n.º 38.106, de 1955, ateva-se mais ao conceito de função técnico-científica, nada esclarecendo quanto à inteligência de função permanente. Se não, vejamos:

"Exclusivamente para efeito deste regulamento, considera-se como função técnico-científica, de natureza transitória



ria, aquela que, envolvendo aplicação predominante de conhecimentos científicos ou artísticos e sendo indispensável ao bom funcionamento dos serviços, compreende atribuições especializadas que não se enquadrem entre as inerentes aos cargos ou funções permanentes legalmente preenchíveis”.

11. Tem-se, por conseguinte, que função permanente é a que, integrando órgão dessa natureza, corresponde a um serviço normal, indispensável à Administração, cuja atividade, por êsse efeito, se destina a perdurar no tempo, sem previsão do termo final.

12. Parece-me, dêsse modo, respondida essa parte da indagação formulada pelo D. P. dêste Departamento.

### III

13. Quanto às duas indagações restantes, penso que, não obstante a indispensabilidade do pronunciamento dos órgãos interessados, bem como a manifestação e êsse respeito da Comissão prevista no Decreto n.º 38.106, de 1955, não poderá o D.A.S.P., através da Divisão consultante, deixar de opinar sobre a matéria, eis que essa competência está expressamente consignada no art. 7º, alínea f, *in fine*, do mencionado Decreto n.º 38.106, de 1955.

14. Também nos casos em que o próprio órgão interessado (alínea a do item 30 do parecer da Divisão consultante) nega a permanência da função, deve a D. P. examinar o pedido, ponderando as razões justificativas da conclusão a que chegou o órgão a que pertence o servidor.

15. Creio que, por essa forma, respondo, integralmente, à consulta que me dirigiu a D. P. dêste Departamento.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 1 de março de 1958.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Indenização devida à Fazenda Nacional. — Necessidade de apuração dos responsáveis pelo extravio de valores, sendo ilegal o desconto indiscriminado através de rateio entre todos os funcionários que lidaram com os referidos valo-*

*res, contra os quais nada se apurou. — A providência concernente na adoção de meios sumários, quando se fazia necessária a instauração de processo administrativo, foi a única causadora da falta de apuração dos responsáveis.*

### PARECER

#### I

Pretende a Diretoria Regional dos Correios e Telégrafos do Distrito Federal seja descontada dos vencimentos de Oficial Administrativo do Ministério da Justiça e Negócios Interiores importância que se alega devida à Fazenda Nacional, correspondente a extravio de valores registrados com destinatários certos, quando o interessado ocupava o cargo de Postalista, classe N, lotado naquela Diretoria.

2. Segundo se verifica do processo, não houve inquérito administrativo para firmar responsabilidades, eis que apenas se adotaram meios sumários de apuração, em que se resolveu incriminar todos os funcionários que lidaram com aqueles valores extraviados, à falta de elementos capazes de determinar o verdadeiro culpado cu culpados, processando-se, por êsse efeito, o rateio da importância extraviada em partes iguais.

3. Daí a consulta ora formulada, concernente à legalidade dêsse procedimento.

#### II

4. E' certo que o antigo Estatuto dos Funcionários (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939) permitia a apuração de irregularidades por meios sumários ou mediante processo administrativo (art. 246), só havendo taxativa obrigatoriedade dêste quando a falta apurada importasse em demissão (art. 246, parágrafo único). Não é a mesma, entretanto, a orientação do diploma legal vigente, que exige a apuração através, tão somente, do processo administrativo, em que se assegure ao acusado ampla defesa, qualquer que seja a irregularidade praticada (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, art. 217).

5. Mas, mesmo quando em vigor o primeiro dos Estatutos citados, sempre se entendeu que as faltas que redundassem em prejuízo à Fazenda Nacional deviam ser



objeto de competente processo administrativo, dada a gravidade de que se revestiam, não raro propiciando a demissão do funcionário faltoso.

6. Dêsse modo, tornava-se imprescindível no caso dos autos a abertura de inquérito administrativo para a constatação das irregularidades, mormente quando não se pôde determinar o culpado ou culpados pelo extravio de valores registrados de que cogita o processo.

7. Não é crível que se não pudesse apontar os verdadeiros culpados das irregularidades, se o processo tivesse sido instaurado, como era dever da autoridade que teve ciência dos fatos constitutivos do ilícito.

8. A diluição da responsabilidade por todos os funcionários que lidaram com os valores registrados objeto de extravio não tem fundamento legal e aberra dos mais ínfimos princípios de responsabilidade, quer civil, quer administrativa.

9. Dessa ordem de considerações não se infere, todavia, que não se possa chegar ao responsável por tais extravios, pois a impos-

sibilidade dessa apuração, no caso, decorreu, exclusivamente, da falta de cautela em se não instaurar o competente processo administrativo, única medida suscetível de firmar a responsabilidade do verdadeiro infrator.

10. A providência simplista do rateio das importâncias extraviadas por todos os funcionários que lidaram com aqueles valores pode atender, na espécie, ao ressarcimento do prejuízo sofrido pela Fazenda Nacional, mas não só incentiva a atuação delituosa do verdadeiro responsável, como não se amolda ao princípio de comprovação da culpa, com grave prejuízo de ordem econômica e, sobretudo, moral para os atingidos pela indistinação, relativamente aos quais nada se apurou capaz de indiciá-los.

11. E' o caso do interessado, cujo descontento que se pretende infringir-lhe aos vencimentos não se me afigura legal.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 1958.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.



## ACÓRDÃOS

### Supremo Tribunal Federal

RECURSO ORDINÁRIO N.º 31.543 —  
MINAS GERAIS

*O ato administrativo, que legitima a investidura de função pública e gera direitos adquiridos, de ordem patrimonial, não pode ser anulado pelo poder que o praticou.*

Relator: O Senhor Ministro ABNER DE VASCONCELOS.

Recorrente: Estado de Minas Gerais.

Recorrido: WALTER DE FARIA SOARES.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário de Minas Gerais, em que é recorrente o Estado e recorrido WALTER DE FARIA SOARES, etc.

Acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em conhecer e negar-lhe provimento, na forma do relatório e das notas taquigráficas anexas.

Capital Federal, 3 de novembro de 1953.  
— LAFAYETTE DE ANDRADA, Presidente. —  
ABNER DE VASCONCELOS, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro ABNER DE VASCONCELOS — O Dr. WALTER DE FARIA SOARES ingressou por concurso, em 1933, no quadro dos funcionários estaduais da antiga Diretoria de Saúde Pública de Belo Horizonte. Era 2.º escriturário quando foi criado o Departamento Estadual de Saúde. Nessa transformação administrativa, foi ele promovido em 14-12-46, a Chefe de Seção. Tomou posse e entrou no exercício do novo cargo. Mudando o governo do Estado, em 7-3-47, foi a nomeação considerada sem efeito, em virtude da reclamação feita por uma funcionária que, contudo, não logrou a substituição. O funcionário prejudicado, em 1950, ingres-

sou em Juízo pedindo a anulação do ato que o destituiu da função em que estava investido. O Estado contestou a ação e ofereceu reconvenção, em que pediu o reconhecimento de não poder o autor quebrar a ordem ascensional dos cargos administrativos e, no caso de voltar ao exercício da função destituída, que seja dispensado o funcionário que para ela foi nomeado.

O Juiz de primeira instância, em fundamentada sentença, julgou procedente a ação para decretar a nulidade do ato que tornou sem efeito a nomeação do autor para o cargo de Chefe de Seção da atual Secretaria de Saúde e Assistência, condenar o Estado a pagar-lhe a diferença de vencimentos e reintegrá-lo no aludido cargo, honorários de advogado na base de 20%, etc. Em grau de recurso obrigatório e facultativo, o Tribunal de Justiça, por sua Primeira Câmara Cível, sendo relator o eminente desembargador LOPES DA COSTA, negou provimento ao recurso de ofício e ao voluntário do autor. Quanto a este, porque a reconvenção, não tendo configuração jurídica, tomou-o como um pedido dirigido contra terceiro. E quanto àquele, porque a regra geral é a estabilidade dos atos administrativos, principalmente quando criadores de direito, segundo WALINE — (Dir. Adm. p. 408).

E concluiu o aresto: Se a nulidade é relativa, prejudicando apenas direitos de terceiro, é o Poder Judiciário o competente para reaver o conflito de interesses que então surge. FRANCISCO CAMPOS — Dir. Adm. p. 59. Por ser unânime a decisão, o Estado embargou, sendo nesse outro julgamento, do qual foi relator o eminente desembargador GONÇALVES DA SILVA, rejeitados os embargos. Manifestou, então, o réu recurso extraordinário com fundamento nas alíneas a e d do preceito constitucional adequado. Aíge ter sido vulnerado o art. 188, II, da Constituição e, como divergente, aponta o acórdão do Supremo Tribunal de que foi relator o eminente ministro OROSIMBO NONATO — (Rev. Forense, 96, pp. 307 a 313).



O recorrido contraminutou o recurso e pondera que a reforma levada a efeito, no setor da Saúde Pública, decorreu da lei estadual n.º 1.751, de 3-6-46, com a nova redação proveniente do Decreto-lei n.º 1.907, de 13-11-46, cujo art. 43 dispõe:

“No provimento efetivo de cargos administrativos e técnicos já existentes ou criados pelo presente decreto-lei, senão aproveitados, preferencialmente, os funcionários efetivos do próprio Departamento Estadual de Saúde, tendo em vista o critério do merecimento e antiguidade”.

Nesta suprema instância, a Procuradoria Geral da República preferiu o seguinte parecer:

*Preliminarmente*, o recurso de fls. 232-4, manifestado oportunamente, é cabível, quanto ao fundamento da alínea *d* do preceito constitucional, face ao dissídio jurisprudencial na solução da relação de direito ajuizada, pois o ven. acórdão recorrido diverge de decisão do Egrégio Supremo Tribunal Federal, relativamente à revogabilidade dos atos administrativos praticados com infração da lei.

“De *meritis*, opino pelo provimento do recurso, a fim de, reformando o ven. acórdão de fls. 230, ser julgada improcedente a ação.

“Desde que a nomeação do recorrido, para chefe de seção do Departamento Estadual de Saúde, fôra feita irregularmente, em desacordo com o art. 43 do Decreto-lei estadual n.º 1.751, de 3 de julho de 1946, com a redação dada pelo art. 21 do Decreto-lei n.º 1.907, de 13 de novembro de 1946, conforme admitiu o colendo Tribunal de Justiça, podia a própria Administração revogá-lo.

“Consoante a boa doutrina e a jurisprudência, a revogabilidade é característica fundamental dos atos administrativos, ressalvados os direitos que de forma definitiva, se tenham integrado no patrimônio individual.

“Decidiu nesse sentido o Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao julgar o recurso de mandado de segurança n.º 1.384, em acórdão unânime de 23 de fevereiro de 1951, de que foi relator o eminente Ministro ORSIMBO NONATO.

“Julgando o mandado de segurança n.º 1.543, em acórdão unânime de 29 de outubro de 1951, de que foi relator o eminente Ministro LUIZ GALLOTTI, decidiu o Pretório Excelso que é facultado à Administração revogar os seus próprios atos, quando praticados com infração da lei, pois, somente na hipótese de ter sido esta obedecida, é que

dêles poderia haver nascido um direito público subjetivo.

Distrito Federal, 23 de setembro de 1953. — OSCAR CORRÊA LIMA, Procurador Geral da República.

De acordo. — P. DE F. TRAVASSOS.

E' o relatório.

#### VOTO

A tese de direito público e administrativo, de que trata o presente recurso, desperta o maior interesse e tem dado lugar a uma viva controvérsia a respeito. Há os que atribuem sempre ao poder que nomeia a faculdade de anular o seu próprio ato e há os que derivam essa atribuição para o judiciário, como o reparador de direitos. Como, entretanto, nem sempre a verdade está nos extremos das convicções jurídicas, a terceira corrente, guardando as virtudes de ambas, satisfaz melhor às exigências do bem público e aos interesses individuais correlacionados com as funções estáveis.

E' que, sem negar o direito do poder executivo de anular seus próprios atos, limita no tempo a faculdade de o fazer. Assim é que, enquanto o ato expedido, em favor de alguém, não realizou seus efeitos, é possível ser revogado, desde que se constate ser contrário à lei ou contra os interesses públicos. Se, porém, consumou o ciclo dos seus efeitos e deu lugar à consolidação de direitos pessoais — cessou a faculdade da administração pública de desfazer o ato. Somente o poder judiciário pode apreciá-lo por provocação das partes interessadas.

No tocante aos atos que interferem com o exercício das funções públicas, dêles decorrem importantes direitos, como os da estabilidade, os de acesso de posto, os de percepção de vencimentos, licenças e aposentadoria. Legítima a nomeação pelo poder que a faz, a posse e a investidura geram direitos que se consolidam, por serem situações jurídicas funcionais definitivas. Então, o poder executivo fica esgotado. Se avança e anula o que praticou, dá margem à reação legal do prejudicado e a reparação do dano causado. E foi o que exatamente fez o acórdão recorrido com amparo na lei e em bom direito. Em idêntica situação de fato e jurídica, decidiu, por exemplo, a Egrégia Primeira Turma, no rec. extr. 19.390, por acórdão de 8-11-51, do qual foi relator referindo-se a executivo estadual, que “não se torna nenhuma a nomeação que produziu todos os seus efeitos integrando direitos no



patrimônio individual". Por sua vez, esta Egrégia Turma, julgando o rec. ext. 20.462, em 8-8-52, que igualmente me coube relatar, afirmou que "o poder público, que aprova os atos de um concurso, a classificação dos candidatos e expede os títulos de nomeação, seguidos de posse e de exercício, não pode depois torná-los, asseguráveis por mandado de segurança". O que há de idêntico, nestes julgados com o caso vertente, é a tese segundo a qual a investidura funcional, consumada não mais permite a interferência do poder executivo. E se interfere, abusivo é o ato, carecido da ação reparadora do judiciário.

Na reestruturação do quadro funcional do Departamento de Saúde, a lei armou de poderes o Executivo quando ao aproveitamento de funcionários. O autor recorrido, aproveitado com vantagem, consolidou os direitos decorrentes da nomeação. Foi nêles ofendido e o Tribunal a quo reparou-o. Fêz-lhe justiça. Não há lei ofendida pelo julgado. Assim, conheço do recurso pela alínea d, mas lhe nego provimento.

#### DECISÃO

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro EDGARD COSTA, por ter sido relator o Sr. Ministro ABNER DE VASCONCELOS.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 27-1-58 — pp. n.ºs 370-71, apenso n.º 32).

#### RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.125 — SÃO PAULO

*Mandado de segurança — Proteção a direito líquido e certo e não a simples expectativa de direito.*

*Não constitui ofensa ao direito de funcionário, a supressão de cargos a que teriam direito por acesso na carreira.*

#### ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 2.125, recorrente JOAQUIM MARTINS COSTA, recorrido o Governador do Estado e outros.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, negar provimento ao recurso unânimemente, nos termos das notas taquigráficas anexas.

Rio, 14 de setembro de 1953. — JOSE LINHARES, Presidente. — A. M. RIBEIRO DA COSTA, Relator.

Relator: O Senhor Ministro RIBEIRO DA COSTA.

Recorrente: JOAQUIM MARTINS COSTA.

Recorridos: Governador do Estado e outros.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA — Por acórdão unânime, da lavra do ilustre Desembargador ULYSSES DÓRIA denegou o Colendo Tribunal de Justiça de São Paulo a impetração de segurança, "verbis" (fls. 86-90 lã):

"O mandado de segurança se destina à proteção de direito líquido e certo, isto é, positivo e insofismável, e não a simples expectativa de direito".

"Não constitui ofensa ao direito dos funcionários, a supressão de cargo a que teriam direito por acesso na carreira".

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Mandado de Segurança n.º 61.162, da comarca de São Paulo, em que é impetrante JOAQUIM MARTINS COSTA, e são impetrados o Prof. Dr. LUCAS NOGUEIRA GARCEZ, Governador do Estado; o Sr. MÁRIO BENI, Secretário dos Negócios da Fazenda; o Prof. Dr. JOAQUIM CANUTO MENDES DE ALMEIDA, Secretário do Governo, e o Dr. JOSÉ DIOGO BASTOS, Presidente da Caixa Econômica do Estado: acordam em sessão plenária do Tribunal de Justiça, por votação unânime, denegar a segurança.

Assim decidem, adotado o relatório de fls. 59-62, como integrante dêste, pela manifestação improcedência do pedido.

Sustenta o impetrante, em resumo, que, organizado o Instituto de Previdência do Estado, pelo Decreto n.º 10.291, de 10 de junho de 1939 nêle se integrou, como uma de suas quatro diretorias, o Monte de Socorro, e no cargo de Diretor dêste (ao depois denominado Diretor Gerente, pelo Decreto n.º 12.716, de 23 de maio de 1942), foi indevidamente provido ACHILES BLOCH DA SILVA, ex-funcionário da Recebedoria de Rendas da Capital, que, com a extinção desta passara a fazer parte do quadro especial da Secretaria da Fazenda.



Sucedeu que aos 3 de setembro de 1946, o impetrante, que era contador da Caixa Econômica do Estado, foi nomeado em caráter efetivo, para o cargo de Contador do Instituto de Previdência, e lotado na Diretoria do Monte de Socorro, onde passou a exercer a função de Contador do Monte, nos termos do Decreto n.º 12.762, de 18 de junho de 1942 (arts. 171 e 172).

Cabendo aos contadores do Instituto, substituir os diretores e como no Monte de Socorro só havia um contador que era o impetrante, tinha este o direito de substituir o titular da sua Diretoria, e preferência para o provimento do cargo, no caso de vago.

Com a passagem do Monte de Socorro para a Caixa Econômica Estadual, convertida em autarquia pela Lei n.º 1.164, de 7 de agosto de 1951, cabia-lhe o direito de ser provido no cargo de Diretor do Monte de Socorro, sendo no entanto nêle mantido o referido ACHILES BLOCH DA SILVA, mediante apostila do título, contra o que o requerente apresentou reclamação por via administrativa.

Quando esperava o reconhecimento do seu direito, foi surpreendido pelo Decreto n.º 21.699, de 12 de setembro de 1952, que dispôs no art. 10, ainda que de modo indireto, sobre a extinção do cargo de Diretor Gerente do Monte de Socorro, quando se verificar a sua vaga.

Esse dispositivo, sustenta o impetrante, fere direito seu, líquido e certo, adquirido de forma indiscutível ao cargo em apreço, "ante o expresse reconhecimento de tal situação jurídica pelas Leis 1.061 e 1.164, citadas" (fls. 17).

Como se vê, o pedido do impetrante se desdobra em três pretensões diferentes, que assim podem ser destacadas:

a) direito ao cargo de Diretor Geral do M. de Socorro, por considerar ilegal o provimento de ACHILES BLOCH DA SILVA;

b) direito à substituição do mesmo Diretor Gerente, por ser o impetrante o único Contador do Monte, reclassificado como Chefe de seção;

c) direito ao cargo de Diretor Gerente, quando se verificar a sua vaga, não sendo admissível a sua extinção.

Quanto à primeira parte, é de toda procedência a preliminar de prescrição, suscitada pelo Presidente da Caixa Econômica, pois, se o provimento de ACHILES BLOCH DA SILVA no cargo, se verificou em 1939, e o impetrante foi nomeado Contador do I. de

Previdência em 1946, qualquer direito que daí lhe adviesse ao cargo estaria prescrito pelo decurso de mais de cinco anos, sem reclamação. E, ainda que se considere o prazo quinquenal como nascente em 1946, o direito do requerente não se fortalece porque outro quinquênio decorreu sem qualquer providência judicial de sua parte.

Alega ainda o impetrante que sendo nula a nomeação de ACHILES BLOCH DA SILVA, nenhum efeito pode produzir: mas, é evidente que se esse fundamento merecer acolhida, não cabe examiná-lo no processo sumaríssimo do mandado de segurança.

O pedido do requerente se apoia no art. 4.º § 1.º do Decreto n.º 16.959, de 22 de fevereiro de 1947, o qual dispunha que — "O provimento dos cargos de Diretor será sempre feito por servidores do quadro do Instituto, recaindo a escolha de preferência nos ocupantes dos cargos de chefes de seção" (fls. 4), mas, referindo-se a esse dispositivo, deixou o impetrante de aludir precisamente ao que se contém na cabeça do artigo, que resolveu, exatamente, a situação funcional de ACHILES BLOCH DA SILVA no mencionado cargo.

Quanto à segunda parte do pedido, relativo a substituição do Diretor Gerente, não se lembrou o requerente, nem ao menos, de demonstrar que o titular do cargo se acha afastado em gozo de licença, ou de férias, ou por qualquer outro motivo, sendo, pelo contrário, aceitável a informação do Presidente da Caixa Econômica de que desse afastamento não ocorreu (fls. 63).

No que concerne à terceira parte do pedido, pretende o impetrante que com a passagem do Monte de Socorro para a Caixa Econômica, o seu aproveitamento no cargo de Diretor Gerente, se impunha, por força de lei que determinava o aproveitamento dos funcionários nas funções que exerciam, e se ele impetrante, não exercia o mencionado cargo, isto se verificava por inobservância da lei a que se reporta. Ora, se o impetrante nunca exerceu o cargo de Diretor Gerente, como poderia passar a exercê-lo na Caixa Econômica, como se o tivesse exercido por mera suposição de uma situação de fato que jamais existiu?

Quanto ao direito de ser nomeado para o cargo, quando se vagar, que diz ferido pelo art. 10 do Decreto n.º 21.699, de 12 de setembro de 1952, o impetrante teria, quando muito, mera expectativa de direito, ou como observa o culto dr. Subprocurador Geral, SALVALOR AMORIM LIMA, uma



simples e discutível "spes debitum ire", não um direito líquido e certo.

Nem discutir-se é possível, o direito que assiste à administração pública, de modificar os seus serviços, criando e suprimindo cargos. Nesse ponto, o interesse coletivo supera o individual.

A propósito, cita o eminente THEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI este ensinamento de LENTINI:

"Pergunta-se se existe um direito à carreira e um direito à promoção. Entendemos que se deve responder negativamente às duas hipóteses. Aquêlê pretensão de direito deve se qualificar como potencial quanto à sua existência, incerto no seu conteúdo, porque tudo depende dos poderes discricionários da administração, que pode melhorar como piorar as condições das carreiras de seus funcionários. De direitos pode-se, portanto, falar somente em relação às posições já adquiridas, mas nos outros casos, só se pode falar de expectativa". (Dir. Administrativo p. 237).

O próprio THEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI, cujas lições sempre abalizadas merecem o mais alto acatamento, assim se pronuncia:

"Indaga-se também, se, aberta a vaga, pode-se modificar o regime de promoções, ou suprimir a promoção por interesse da administração.

Respondem afirmativamente os autores italianos GINO VITTA e LENTINI.

Entendem eles que a administração pode modificar o regime de promoções ou deixar de promover, sujeitando os funcionários às novas normas.

A solução dada pela nossa lei é, no entanto, mais liberal porque do seu texto, se deduz que, uma vez aberta a vaga, estabelece-se para o funcionário uma situação jurídica cuja conclusão só dependia da realização da condição, que era a abertura da vaga.

Depende, naturalmente, o gozo das vantagens de ato formal do poder público, retroagindo, no entanto êsse ato, quanto ao gozo de algumas vantagens (como a contagem de antiguidade) ao tempo em que se verificou a vaga.

Não constitui, porém, ofensa aos direitos dos funcionários, a supressão do cargo a que teriam direito por acesso. Êste é o princípio coerente com a doutrina do estatuto legal.

Assim, regula o regime da promoção a lei em vigor ao tempo em que ocorreu

a vaga. A lei nova, portanto, pode modificar a situação jurídica" (ib. cit. p. 239).

Não deve ficar omitido o disposto no parágrafo único do art. 189, da Constituição Federal, com o qual se casam perfeitamente as considerações precedentes, pois resolve, precisamente, a situação do funcionário estável, no caso de extinção do cargo até o seu aproveitamento em outro da natureza do que ocupava.

Êsse preceito torna indiscutível que a administração pública pode suprimir cargos do funcionalismo comum. A expressão "até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimento compatíveis com o que ocupava" evidencia que os direitos são assegurados ao titular, ao ocupante efetivo do cargo, não àqueles que tenham ou tiveram mera expectativa, ou um simples direito potencial ao cargo.

Em vista do exposto, improcedê o pedido de fls. 2, sendo por isso denegada a segurança impetrada. Custas *ex-lege*.

O recurso veio manifestado e deduzido em 32 folhas dactilografadas (fls. 92-123), com impugnação da Procuradoria Judicial do Estado (fólias 125).

Opinou o ilustre Dr. Procurador Geral da República pelo desprovido do recurso, pois o douto acórdão recorrido resiste com vantagem aos argumentos do recorrente, como bem demonstrou a recorrida nas suas brilhantes razões.

E' o relatório.

#### VOTO

Não merece acolhida o presente recurso, em que pese o exaustivo esforço de argumentação para deixar evidente na espécie, a liquidez e certeza do direito do recorrente à fctivação no cargo de Diretor Geral do Monte de S corro da Caixa Econômica do Estado de São Paulo, com amparo no disposto pela Lei Estadual n.º 1.061, de 15-6-1951, no § 2.º do art. 1.º, combinado com a Lei Estadual n.º 1.164, de 7-3-51, no § 1.º do art. 29, e já agora ameaçada de não ser mais, ante o artigo 10 do Decreto n.º 21.669, de 12-9-52.

Reconhece o douto aresto recorrido, não ter direito o impetrante à investidura almejada porquanto a lei, a que se pretende vinculado, não o estabelece, de forma a traduzir a liquidez e certeza, requisitos inerentes a postulações da segurança.

Trata-se de complexa apreciação de textos legais, atinentes à sucessiva transfor-



mação de funções e de órgãos administrativos, aparecendo o pleiteado direito do impetrante quando muito com o aspecto de mera expectativa, pois não só é duvidoso que se lhe haja conferido o acesso ao cargo de Diretor Gerente, da entidade mencionada, como vago não se acha o mesmo, cujo titular o exerce, e cuja investidura data do ano de 1939, não tendo o caso, assim, de invalidá-la, por vício de nulidade, tão remotamente argüida.

Demonstra seguramente o acórdão recorrido a inadequação da espécie á sombra da invocada segurança.

Nego provimento.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento. Unânime-mente.

Não compareceu o Sr. Ministro EDGARD COSTA por se achar em gozo de férias, sendo substituído pelo Sr. Ministro ABNER VASCONCELOS.

Deixou de comparecer o Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA, substituído do Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI, que se acha afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral. — SAVIO DE PAULA, no impedimento eventual do Subsecretário.

(Publicado no *Diário da Justiça*, de 27-1 1958 — p. n.º 360, apenso n.º 22).

#### CONFLITO DE JURISDIÇÃO N.º 2.266 — MARANHÃO

*Conflito de atribuições — Cabendo à autoridade administrativa federal a diligência preliminar, inoportuna se apresenta qualquer discussão no juízo cível — Remessa de processo fiscal à autoridade administrativa.*

Relator: O Senhor Ministro BARROS BARRETO.

Suscitante: Juízo da Fazenda Pública de São Luís, Estado do Maranhão.

Suscitada: Alfândega de São Luís.

#### ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos estes autos de Conflito de Atribuição n.º 2.266, do Maranhão, sendo suscitante o Juízo des

Feitos da Fazenda Pública de São Luiz e suscitado a Alfândega de São Luís:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, dar pela procedência do Conflito de Atribuição e pela competência da autoridade administrativa, unânime-mente.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas dactilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 7 de outubro de 1957. — O. NONATO, Presidente. — B. BARRETO, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO (Relator) — Perante esta Corte Suprema, o Dr. Juiz dos Feitos da Fazenda Pública da comarca da Capital do Estado do Maranhão suscitou conflito de atribuição, com o Inspetor da Alfândega de São Luiz, a fim de prosseguir no processo de busca e apreensão, requerido preventivamente, pelo Dr. Procurador da República admitindo a defesa do dono da mercadoria questionada, ou, então, remetendo os autos à repartição aduaneira, para os fins de direito.

Solicitadas informações e prestadas a fls. 17, foi aberta vista ao eminente Procurador Geral da República que juntou o seguinte parecer:

“O Juiz dos Feitos da Fazenda Pública da comarca de São Luís, Estado do Maranhão, suscita conflito de atribuições com o Inspetor da Alfândega da mesma localidade, *in verbis*:

“a fim de que possa ser determinado se devo prosseguir no processo de busca e apreensão requerido pelo Dr. Procurador da República, com fundamento no art. 676, n.º III do Código de Processo Civil, combinado com os artigos 100, 116 e 125, § 2.º, do Decreto n.º 26.149, de 5 de janeiro de 1949 (Consolidação das Leis do Imposto de Consumo)”.

Informa o MM. Juiz, na forma do art. 685 do Código de Processo Civil, pretende o proprietário das mercadorias oferecer contestação à dita medida preventiva. Quer saber se deve admitir tal defesa, ou encaminhar os autos à autoridade administrativa.

A medida judicial em questão se destina a instruir processo administrativo como o faculta a lei fiscal. Trata-se de mercadoria apreendida como contra-



bando (40 volumes contendo peças para automóvel) que às autoridades aduaneiras cabe reprimir, na defesa administrativa.

Assim, é inoportuna qualquer discussão preliminar sobre mérito, no juízo civil dentro do processo da medida preliminar já executada.

Os requerimentos do Procurador da República (fls. 3 e 8) e as informações do Inspetor da Alfândega (fls. 17-19) bem elucidam a questão.

A Constituição, no art. 101, I, letras e e f inclui na competência originária do Egrégio Supremo Tribunal o processo e o julgamento dos conflitos.

O Código de Processo Civil, no art. 802 admite a possibilidade de conflito entre as autoridades judiciais e as administrativas; no art. 146, I, dá a regra para a solução de tais conflitos, dizendo que a competência é:

— do Supremo Tribunal Federal, de acôrdo com o seu Regimento Interno quando forem interessadas no conflito autoridades judiciárias dos Estados e autoridades administrativas da União.

Esta norma ainda está reproduzida nos arts. 165-167 do Regimento do Supremo Tribunal Federal.

No julgamento de Conflito de Jurisdição n.º 1.761, em sessão de 29 de dezembro de 1948, o Egrégio Supremo Tribunal reconheceu a sua competência para dirimir conflito de atribuições entre órgão judiciário e autoridade administrativa. (Arq. Judiciário, vol. 91, p. 46; *Diário da Justiça*, de 16 de outubro de 1950, p. 3.437).

Em face do exposto, tomando conhecimento do conflito de atribuições, espera a Procuradoria Geral que o Pretório Excelso reconheça a competência da autoridade administrativa a quem devem ser remetidos os autos da medida preventiva, para prosseguir no processo fiscal".

Distrito Federal, 29 de agosto de 1957.  
— CARLOS MEDEIROS SILVA, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO (Relator) — Frente ao que rezam os arts. 148, n.º I, e 802 do Código de Processo Civil ocorrendo conflito de jurisdição, entre órgão judiciário do Estado e autoridade administrativa da União, é competente para o processo e julgamento o Supremo Tribunal Federal que, aliás, já se pronunciou a respeito em 29 de dezembro de 1948 (Conflito de Jurisdição n.º 1.761), relatado pelo eminente Ministro RIBEIRO DA COSTA e inserto no Arquivo Judiciário, vol. I, p. 46.

A busca e apreensão de mercadoria encontrada em situação fiscal irregular é permitida *ex-vi* do disposto no art. 676, n.º III, do Código Processual, c/c arts. 100, 116 e 125, § 2.º, da Consolidação das Leis do Imposto de Consumo (Decreto n.º 26.149, de 5 de janeiro de 1949). Constitui medida judicial preventiva, destinada a instruir o processo administrativo, perante a autoridade competente. E, daí, a inoportunidade de qualquer discussão, sobre o mérito no juízo civil, com ressaltou a douta Procuradoria Geral da República.

Destarte, conhecendo do conflito, julgo competente a autoridade administrativa, a que devem ser remetidos os autos da referida diligência preliminar para prosseguir no respectivo processo fiscal.

## DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram pela procedência do conflito de atribuições e pela competência da autoridade administrativa. Decisão unânime.

Presidência do Senhor Ministro OROSIMBO NONATO.

Votaram com o Relator, o Senhor Ministro BARROS BARRETO, — os Senhores Ministros: AFRÂNIO COSTA, substituto do Sr. Ministro ROCHA LAGOA que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral: VILS BÔAS, CÂNDIDO MOTA, ARY FRANCO, NELSON HUNGRIA, LUIZ GALLOTTI, HAHNE-MANN GUIMARÃES, RIBEIRO DA COSTA e LAFAYETTE DE ANDRADA. — *Hugo Mósca*, Vice-Diretor Interino.

(Publicado no *Diário Oficial* de 10 de março de 1958 — pp. 1042-43 — apenso ao n.º 56).



## *Tribunal Federal de Recursos*

### APELAÇÃO CÍVEL N.º 3.672 — DISTRITO FEDERAL

*Imposto de consumo sobre mercadorias destinadas ao uso do próprio consumidor: artigo 2.º e 99 do Decreto 26.149, de 49; imposto indireto que recai sobre o valor dos produtos incluídos na sua relação; está sujeito ao pagamento desse imposto o contribuinte de direito e de fato na forma do que prescreve o art. 58 das Normas Gerais.*

Relator — Ministro SAMPAIO COSTA.

Apelante — União Federal.

Apelada — Cia. Comércio e Navegação.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 3.672, do Distrito Federal;

Acordam, por unanimidade de votos, os Ministros da 1.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos dar provimento aos recursos, para julgar improcedente a ação, na conformidade das notas taquigráficas retro.

Custas *ex-lege*.

Rio, 20 de agosto de 1957. — SAMPAIO COSTA, Presidente e Relator.

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro SAMPAIO COSTA — A sentença apelada relata os fatos e decide o feito pela forma seguinte:

“A Companhia Comércio e Navegação propõe a presente ação ordinária contra a União Federal para o fim de reaver a quantia de Cr\$ 391.094,70, indevidamente paga pela suplicada com os respectivos juros de mora, alegando:

1.º que a suplicante importou no período de 1946-1950, conforme fazem certo os documentos inclusos, diversos materiais, empregados na reparação do material e fixo

de suas múltiplas instalações, quer no pôrto desta Capital quer nos portos sitos no Estado do Rio Grande do Norte, onde se encontram suas salinas;

2.º que o imposto resultante da importação destes materiais, em princípio, seria desvio pela suplicante, não o sendo no caso, porém, porque o imposto de consumo só deverá incidir quando o material adquirido for revendido, o que não ocorreu na hipótese uma vez que os materiais foram empregados em seus próprios serviços;;

3.º que não havendo consumidor, de que o contribuinte possa cobrar o imposto, ou melhor, reaver-lo, não há incidência do imposto, como tem decidido os nossos tribunais;

4.º que, pago pelo importador, deve-se-lhe ser restituído, desde que feita a prova de não ser havido dispersão do tributo, isto é, a prova de que a mercadoria consumida o foi pelo próprio que a importou.

A União Federal contestou a ação (fls. 191-192), alegando, em resumo:

1.º que o imposto de consumo, imposto indireto, é sempre devido, excetuados os casos de isenção legal, qualquer que seja a pessoa do consumidor;

2.º, que assim o é, conforme dispõe o art. 58 da Consolidação do Imposto de Consumo (Decreto n.º 26.149, de 5 de janeiro de 1949), que dispõe: “o imposto referente a mercadorias importadas por particulares, para seu consumo, e industriais, para emprêgo em suas indústrias, será recolhido por meio de guias”, o que comprova a incidência do imposto;

3.º que em tais casos, entre os quais se compreende, a hipótese julgada, o consumidor é o próprio importador, e nem por isso se põe em dúvida a legitimidade da incidência do imposto;

4.º que, de resto, como dispõe o Código Civil, art. 965, se a A. pagou voluntariamente o imposto, e não tendo provado que o fez por erro, não se justifica da devolução pleiteada.



Proferido o despacho saneador de folhas 211, sem recurso, realizou-se a perícia, tendo os peritos, fls. 224-229, apresentado um laudo único.

Realizou-se, em seguida, a audiência de instrução e julgamento, termo de fls. 240â 240v. na qual as partes esforcaram suas conclusões.

O que tudo visto e examinado.

Considerando que a A. importou no período de 1946-1950 os diversos materiais relacionados na inicial, com exceção dos especificados no laudo pericial de fls. 228, *in fine*, 329, na importância de Cr\$ ..... 377.812,30;

Considerando que esses materiais foram aplicados nos serviços da A. como o demonstrou o laudo apresentado pelos peritos;

Considerando que o Egrégio Tribunal Federal de Recursos tem entendido que, uma vez o contribuinte prove que haja adquirido o produto para consumo próprio, pode pleitear a devolução do mesmo, uma vez que o produto não circulou além da A, que assim não adquiriu para vendê-lo;

Considerando que no caso o consumidor foi a própria importadora;

Considerando que o Decreto-lei n.º 915 de 1.º de dezembro de 1938, autoriza a restituição de dito imposto, quando indevidamente cobrado;

Considerando o mais que dos autos consta;

Julgo procedente a presente ação para e, em consequência condeno a União a restituir a A. a quantia de Cr\$ 377.812,30, com os juros de mora, a partir da inicial".

Inconformada com a decisão acima aliás, recorrida de ofício apelou a União Federal, oferecendo as seguintes razões: (lê as razões de fls. 247-249).

Recebida a apelação, a apelada contrarrazoou nestes termos: (lê folhas 251-252).

Nesta Instância, a douta Procuradoria Geral da República opina pelo provimento dos recursos, mediante o seguinte parecer: (lê parecer de folhas 255-257).

E' o relatório.

#### VOTO

O Exmo. Sr. Ministro SAMPAIO COSTA (Relator) — Dou provimento ao recurso de ofício e ao apêlo necessário para, reformando a decisão apelada, julgar improcedente a ação.

Não procede a tese sustentada pela autora apelada e acolhida pela sentença de que, importando a mesma autora produtos sujeitos ao imposto de consumo, não estava obrigada ao pagamento do dito imposto, desde que empregara os referidos produtos em seus próprios serviços. A alegação de que, no caso, inexistiria a figura do consumidor, carece de consistência jurídica. Consumidor é o que realmente consome a mercadoria ou utilidade. E este é quem paga o imposto (art. 2.º e 99 do Dec. n.º 26.149, de 5 de janeiro de 1949). Trata-se de imposto indireto, que recai sobre o valor dos produtos incluídos na sua relação. Os contribuintes declarados em lei, os *de jure*, apenas adiantam as quantias para se pagarem na venda dos produtos, por efeito de transação do imposto. Quando, porém, o contribuinte *de jure* e o contribuinte de fato se confundem na mesma pessoa, nada o isenta de sua participação no imposto. As isenções estão especificadas em lei e a lei não menciona ou especifica o caso da apelada, ora autora. Ela é contribuinte de direito e de fato, consoante estabelece o art. 58 das Normas Gerais:

"O imposto de consumo referente a mercadorias importadas por particular, para seu consumo, e industriais para emprego em suas indústrias (o caso típico dos autos) será recolhido por meio de guia".

Não se cogita, na espécie, de nenhuma das isenções a que se refere o artigo 8.º do Decreto n.º 26.149, citado..

"O acórdão invocado deste Tribunal não aproveita a apelada, eis que proferido em hipótese diversa.

Isto posto, repito, dou provimento aos recursos para os efeitos acima especificados.

#### DECISÃO

(Julgamento da 1.ª Turma em 20-8-57)

Como consta da Ata, a decisão foi a seguinte:

Deram provimento aos recursos, para julgar improcedente a ação. Decisão unânime. O revisor e o vogal, respectivamente Ministros HENRIQUE D'ÁVILA e RAYMUNDO MACEDO, votaram com o Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro SAMPAIO COSTA.

Pelo secretário da 1.ª Turma.

(Publicado no *Diário da Justiça*, de 10-6-58 — ps. 1844-45, apenso n.º 129).



APelação CÍVEL N.º 3.422 —  
DISTRITO FEDERAL

(Embargos)

*Fiscais do imposto de consumo. Limitação da percentagem — Não é lícita a limitação de percentagem atribuída aos fiscais de imposto de consumo.*

Embargante: CARLOS MARQUES LISBOA e outros.

Embargada: União Federal.

Relator: Ministro AGUIAR DIAS.

ACÓRDÃO

Vistos relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 3.422, do Distrito Federal, em grau de embargos:

Acordam, por maioria de votos, os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em rejeitar os embargos, nos termos das notas taquigráficas retro.

Custas *ex-lege*.

Rio, 12 de abril de 1957. — CÂNDIDO LOBO, Presidente. — AGUIAR DIAS, Relator.

RELATÓRIO

CARLOS MARQUES LISBOA e outros embargam o V. Acórdão proferido a fls. 199, visando a obter prevalência para o voto do eminente Ministro MOURÃO RUSSELL, a fls. 188:

“Sr. Presidente, conforme ficou bem esclarecido, o assunto já foi versado inúmeras vezes neste Tribunal.

Desde o primeiro julgamento, em que me manifestei sobre a matéria, proferi voto, considerado no acórdão como voto médio, entendendo, como até hoje entendo, que a limitação prevaleceu durante certo período e, posteriormente, veio a ser limitada a percentagem; isto interpretando as diversas leis sobre o assunto inclusive, de modo especial, a Lei n.º 5.436 de 30-4-42. A fim de não tomar maior tempo ao Tribunal e como é do conhecimento desta Egrégia Turma o meu ponto de vista sobre o assunto, peço seja transcrito, como razão de decidir, o voto proferido por mim no julgamento do recurso de mandado de segurança n.º 270, do Paraná (embargos de nulidade), nestes termos:

“Quanto à interpretação do Decreto-lei n.º 7.404, de 22 de março de 1945, mantendo o meu voto, proferido por ocasião do julgamento ora embargado (fls. 190-3), considerando ilimitada a percentagem assegurada

como parte variável da remuneração dos imetrantes.

Assim me manifestei ao proferir o voto em questão:

Verifica-se dos autos e dos votos já proferidos que a questão em debate se resume em saber se o parágrafo número 5.436, de 1943 que limitou em sessenta mil cruzeiros a mais a percentagem dos Agentes Fiscais do Imposto de Consumo foi ou não revogado pelo Decreto-lei n.º 7.404, de 22 de março de 1945.

Estou com a corrente dos que consideram revogado o disposto no parágrafo único, do art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.436, de 1943, porque tendo o Decreto-lei n.º 7.404, de 1945, regulado a matéria não reproduziu a limitação contida naquele dispositivo.

A referência feita no art. 184 do Decreto-lei n.º 7.404, no disposto no Decreto-lei n.º 5.436, prende-se tão somente, ao corpo do art. 1.º no qual se determina que a parte variável será paga “de acordo com a classificação e a razão correspondente constante da tabela anexa a este Decreto”, pois o Decreto-lei n.º 7.404 não reproduziu a tabela anexa ao citado Decreto-lei n.º 5.436.

Relativamente ao art. 203, do Decreto-lei n.º 7.404, em que se baseiam os votos contrários à revogação do limite de percentagem, atendendo ao fato de que aquele faz remissão ao Decreto-lei n.º 5.436, declarando-o mantido no que não houvesse sido revogado ou alterado pela atual lei *data venia*, não concordo com tal interpretação porque o disposto no parágrafo único do art. 1.º, do citado decreto-lei, foi revogado pelo parágrafo único do art. 184, do Decreto-lei n.º 7.404, que declara: “A parte variável será calculada mensalmente de acordo com as regras estabelecidas nesta lei e a lei na letra b do art. 105, além de mandar dividir por todos os Agentes Fiscais de cada Estado, em partes iguais, a importância total da percentagem do Imposto de Consumo, arrecadada em todo o Estado, não reproduziu, em nenhum de seus dispositivos a limitação determinada no parágrafo único do art. 1.º do citado Decreto-lei n.º 5.436 pois para mim, como ficou dito, a referência ao Decreto-lei n.º 5.436, feita no art. 184, foi unicamente para manter a tabela anexa àquele decreto e não para manter a limitação da percentagem.

Conforme ensina DEMOLOMBE, “Lorsque que la loi ancienne et la loi nouvelle statuent sur la même matie et que la loi nouvelle, ne reproduit pas une disposition particuliere



de la loi ancienne, sans pourtant prononcer d'abrogation particulière est abrogée, (Cours de Code Napoleon, n.º 128 p. 146, ed. 1880).

Em igual sentido manifesta-se CARLOS MAXIMILIANO, em a "Hermenêutica e Apelação do Direito", n.º 446 p. 429, 4.ª edição.

N. art. 208 o Decreto-lei n.º 7.404, já citado, realmente, ressaltou as disposições anteriores, entretanto, aí manteve, apenas, as que não houvessem sido revogadas pelos novos preceitos, e tenho que a limitação da percentagem foi revogada, mesmo porque quando duas leis regulam o mesmo assunto — no caso a remuneração dos Agentes Fiscais do Imposto de Consumo — e a lei nova não reproduz dispositivo restrito da anterior — no caso limitação da percentagem — considera-se esta como abrogada facilmente".

Ao reexaminar a questão, para apreciar os presentes embargos, verifico, porém, que sobreveio o Decreto-lei n.º 8.631, de 10 de janeiro de 1946 que no seu art. 1.º parágrafo único dispõe o seguinte:

"Art. 1.º O Ministro de Estado dos das tabelas de percentagem dos Agentes Fis-Negócios da Fazenda promoverá a revisão cais do Imposto de Consumo, coletores e esrivães de coletorias federais a fim de que as remunerações desses servidores, ajustando-se às finalidades do Decreto-lei n.º 8.512, de 31 de dezembro de 1945, passem a ser equivalentes às percebidas por eles, em 1945 com o acréscimo d 50%.

Parágrafo único. Enquanto não for ultimada a providência determinada neste artigo, a remuneração mensal daqueles funcionários, será paga a partir de 1 de janeiro de 1946 pela forma que se segue: a parte fixa de acordo com o art. 13 e seu parágrafo único, do referido Decreto-lei n.º 8.512, de 1945, e a parte variável com o acréscimo de 50% do duodécimo da percentagem que lhes foi atribuída em 1945, fixado este acréscimo, quanto aos coletores e esrivães, na conformidade da tabela anexa.

Assim a partir de 1 de janeiro de 1946, têm os impetrantes direito a um aumento de 50% sobre a percentagem que lhes foi atribuída em 1945, isto é, 50% acrescidos à percentagem que de fato lhes tenha sido paga.

O Decreto-lei n.º 8.631, de 1946, não tem caráter interpretativo do Decreto lei n.º 7.404, de 1945, porquanto, nesta hipótese, retroagiria à data do decreto interpretado e, no entanto, ele próprio só declara produzir efeito a partir de 1 de janeiro de 1946, deixando intacto, em relação aos efeitos

tudo o exercício de 1945, período no qual ficou assim em inteiro vigor o referido Decreto-lei n.º 7.404, de 1945, que se torna necessário entender em seu verdadeiro sentido para ser aplicado, durante a sua vigência.

O Decreto-lei n.º 8.631, de 1946, tomou por base do aumento de 50% que decretou em favor dos Agentes Fiscais do Imposto de Consumo, o fato de a Administração atribuir aos ditos Fiscais a remuneração variável com o limite que era fixado nas leis anteriores e não no direito que, em virtude do Decreto-lei n.º 7.404, de 1945, teriam os mesmos Fiscais à mesma percentagem — percentagem devida e não simplesmente atribuída aos ditos Fiscais.

E' manifesto que usando da expressão *atribuída*, o citado Decreto-lei número 8.631, referiu-se a um fato ao qual atribui efeito somente a partir de 1 de janeiro de 1946 e não ao direito que por lídima interpretação do Decreto-lei n.º 7.404 devia ser reconhecida aos Agentes Fiscais. Sobre este último ponto é claro por conseguinte, que o legislador de 1946 conservou-se inteiramente neutro, evitando tomar partido sobre qualquer interpretação possível do Decreto n.º 7.404, de 1945. Aos 26 de novembro de 1948, porém, publicada a Lei n.º 494 da janeiro de 1949 (art. 13), que alterou a Lei do Imposto de Consumo, nos termos do seu art. 1.º, mandando o art. 12 que o Poder Executivo promovesse, uma consolidação do Decreto-lei n.º 7.404, de 1945, com as alterações feitas por essa mesma lei e decretos indicados no art. 1.º que rezaoseguinte:

"Art. 1.º O Decreto-lei n.º 7.404, de 22 de março de 1945, modificado pelos Decretos-leis n.ºs 8.538, de 8 de abril, 9.078, de 19 de março, 9.148, de 8 de abril, 9.173 de 15 de abril, 9.219, de 2 de maio, 9.276, de 23 de maio, 9.483, de 18 de julho, todos de 1946 e pelas Leis n.ºs 240, de 12 de fevereiro e 299, de 5 de julho, ambas de 1948, passará a ser observado com as seguintes alterações:

Em obediência ao art. 12 da citada Lei n.º 494, foi publicado, a 8 de janeiro de 1949, o Decreto-lei n.º 26.149, de 5 de janeiro do mesmo ano, consolidando todas as disposições ora em vigor de acordo com a mencionada Lei n.º 494, de 1948.

Nesta consolidação da legislação, vigente desde 1 de janeiro de 1949, foram simplesmente reproduzidos os artigos 184, 185 e 187, palavra por palavra, do Decreto-lei n.º 7.404 de 1945, que assim ficu inteira-



mente restaurado a partir de 1 de janeiro de 1949, o que importa no restabelecimento do pagamento da percentagem sem limite algum, conforme ficou demonstrado no meu primeiro voto proferido por ocasião do julgamento do recurso e junto de fls. 190 a 193 dos autos.

Diante do exposto, meu voto é o seguinte:

“Recebo em parte os embargos da União, para reconhecer o direito dos impetrantes, além da remuneração fixa, apenas a uma remuneração variável calculada da seguinte maneira:

1.º No período de 2 de abril a 31 de dezembro de 1945, dividindo-se por todos os Agentes Fiscais do Estado, em partes iguais, a importância total da percentagem sobre a renda do dito imposto, arrecadada em todo o Estado, sem a limitação estabelecida no parágrafo único do art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.436, de 30 de abril de 1943 (art. 185 e art. 208 do Decreto-lei n.º 7.404, de 22 de março de 1945);

2.º No período de 1 de janeiro de 1946 a 31 de dezembro de 1948, calculada sobre a percentagem atribuída de fato aos impetrantes, pela administração em 1945, acrescida de 50% (art. 1.º, parágrafo único do Decreto-lei n.º 8.631, de 1 de janeiro de 1946);

3.º De 1 de janeiro de 1949 em diante, de acordo com o critério a princípio formulado, conforme a inteligência que dei em meu voto ao Decreto-lei n.º 7.404, de 1945, restaurado agora pela Lei n.º 494, de 26 de novembro de 1948, e seu Regulamento, aprovado pelo Decreto-lei n.º 26.149, de 5 de janeiro de 1949 (Consolidação em vigor, das Leis sobre o Imposto de Consumo).

Assim, Sr. Presidente, dou provimento, em parte, ao recurso de ofício e ao apêlo voluntário da União Federal, para reformar, em parte, a sentença.

E' o meu voto.

Os votos vencedores assentaram que não é lícita a ilimitação de percentagem pretendida pelos embargantes, fiscais de imposto de consumo.

Impugnação a fls. 226.

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro AGUIAR DIAS (Relator) — Sr. Presidente, foram votos vencedores no Ac. embargado, os Ministros JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ e HENRIQUE D'ÁVILA, que assentaram, em resumo, que não é lícita a ilimita-

ção de percentagem percebida pelos agentes fiscais do imposto de consumo. Mesmo o acórdão embargado dá notícia de que já se tornou jurisprudência pacífica, neste Tribunal, o ponto de vista nêle assentado, isto é, que não é lícito aos fiscais de imposto de consumo percepção de percentagem ilimitada, conformando-se com a percentagem limitada, que é imperativo até de moralidade administrativa. Rejeito os embargos.

#### VOTO VENCIDO

O Sr. Ministro JOÃO FREDERICO MOURÃO RUSSELL — Com a devida vênia do ponto de vista do Relator e demais pronunciamentos, mantenho o meu voto proferido por ocasião da apelação. Durante longo período este meu voto permaneceu no Tribunal como voto médio. Informa o Relator que atualmente, a jurisprudência do Tribunal é no sentido contrário. Entretanto, não conheço fundamentação nova que me leve a modificar meu pronunciamento. Recebo os embargos.

#### DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 12-4-57)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Foram rejeitados os embargos, contra o voto do Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL. Os Srs. Ministros HENRIQUE D'ÁVILA, DJALMA DA CUNHA MELO, JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, e RAIMUNDO MACEDO votaram com o Relator. Não compareceu à sessão por motivo justificado o Sr. Ministro ARTUR MARINHO. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro CÂNDIDO LÔBO.

(Publicado no *Diário da Justiça*, de 3-6-58 á p. n.º 1.803, apenso n. 124).

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 23.104 — MATO GROSSO

*Funcionário público. Demissão ilegal por se não conhecer o "abandono" do emprego. Reintegração. Inocorrência de conflito jurisprudencial.*

Relator: o Senhor Ministro RIBEIRO DA COSTA.

Recorrente: Estado de Mato Grosso.

Recorrido: WILSON BENEDITO CARNEIRO COSTA.

#### ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de recurso extraordinário n.º 23.104, de Mato Grosso,



recorrente Estado de Mato Grosso, recorrido, WILSON BENEDITO CARNEIRO.

Acorda o Supremo Tribunal Federal em 1ª turma, não conhecer do recurso, unânimeamente, nos termos das notas taquigráficas anexas.

Rio, 27 de julho de 1953. — BARROS BARRETO, Presidente. — A. M. RIBEIRO DA COSTA, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA — A decisão recorrida, deferindo medida de segurança impetrada por WILSON BENEDITO CARNEIRO, assim decidiu a espécie (fls. 38v-39v).

“Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de mandado de segurança n.º 96, da Comarca de Dourados, onde é requerente WILSON BENEDITO CARNEIRO, e requerido o Estado de Mato Grosso, WILSON BENEDITO CARNEIRO, Coletor das Rendas Estaduais no município de Dourados, entrou em gozo de dois meses de licença prêmio concedida pela portaria n.º 145, de 22 de maio de 1951. Terminada a licença, apresentou-se o postulante à repartição competente, a fim de reassumir o cargo: mas ali chegando, não o fez visto ter sido notificado pelo Diretor do Tesouro, a fim de comparecer à aquela repartição. O postulante requereu, então, os meios para o seu transporte a essa Capital, na forma da legislação em vigor, sendo contudo negado.

Assim, não atendeu êle ao chamado, e ocasionou o edital de 26 de janeiro de 1953, publicado no D. O. de 29 do mesmo mês e ano, chamando-o nos termos do art. 256, parágrafo único dos Estatutos dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado. O suplicante veio e defendeu-se através do processo administrativo instaurado, fundamentando a defesa na falta de meios para o seu transporte, que foi negado pelo Diretor do Tesouro.

O Exmo. Sr. Dr. Governador do Estado, em despacho de 2 de outubro de 1952, exonerou o postulante do cargo referido nos termos do artigo 76 do Decreto-lei n.º 185, de 15 de julho de 1938, e art. 223, n.º I, dos Estatutos dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado, que foi publicado no D. O. de 8 de outubro do mesmo ano, dando lugar ao presente mandado de segurança, onde se pede não somente a nulidade do ato demissionário, como também a nulidade do processo administrativo, pelo fato de se ter excedido o prazo previsto no art. 244, parágrafo único do Estatuto citado.

Isto pôsto:

Considerando que o postulante compareceu no dia 10 de setembro de 1951, à sua repartição a fim de reassumir o exercício de seu cargo, após a licença prêmio concedida:

Considerando que o Tesouro do Estado considerou o mesmo como presente à sua repartição, posto que não tivesse realmente reassumido o exercício como preceitua o art. 146, do Decreto-lei n.º 279, de 31 de maio de 1939;

Considerando que não é nulo o processo administrativo instaurado contra o postulante, pelo fato de se ter excedido o prazo de sua conclusão, previsto pelo art. 204, parágrafo único, do Decreto-lei 410 de 28 de outubro de 1941;

Considerando que se provou não ter o Tesouro do Estado providenciado o transporte do postulante da comarca de Dourados a essa Capital, a fim de atender uma convocação do mesmo Tesouro, como preceitua os arts. 137, do Decreto-lei n.º 410, de 28 de outubro de 1941 e 11 e 12, do Decreto-lei n.º 223, de 26 de janeiro de 1946;

Considerando que o processo administrativo e a respectiva exoneração do postulante foram motivados pelo fato de não ter o mesmo comparecido ao Tesouro do Estado, no prazo de 21 dias;

Considerando que se funcionário convocado cabe o direito de receber ajuda de custo para sua viagem, e enquanto não fôr pago, não está obrigado a comparecer no local da convocação;

Considerando mais que os autos consta,

Acórdão do Tribunal Pleno — conceder a segurança impetrada contra o voto do Exmo. Sr. Desembargador AFONSO RIBEIRO DE SENA.

Custas na forma da lei”.

O Estado de Mato Grosso recorre, dessa decisão, pela via específica, com fundamento no art. 101, III, alíneas a e d por ofensa ao art. 189, II, *in fine* desse Estatuto Político, tendo sido a demissão do recorrido precedida de inquérito administrativo, cuja apreciação de provas compete ao Governador e não ao Poder Judiciário, consoante o tôm proclamado arestos dos outros Tribunais.

As partes arrazoaram, oficiando, nesta Suprema Instância, o eminente Dr. Procurador Geral da República, pelo parecer de fls. 53, *verbis*:

“O recurso foi manifestado com fundamento no art. 101, n.º III, letras a e d,



da Constituição Federal, e visa a reforma do Ven. Acórdão de fls. 39-39v., que concedeu a segurança impetrada pelo Recorrido, anulando o ato do Sr. Governador do Estado que o demitiu do cargo que exercia.

Como pondera, porém, o Recorrente, na petição de fls. 41-43 e nas razões de fls. 45-47, a demissão do Recorrido foi precedida de inquérito administrativo, em o qual o Recorrido se defendeu.

O Venerando Acórdão recorrido, apreciando, como fez, as provas colhidas no dito inquérito administrativo, foi além do que lhe cabe fazer, pois a apreciação de tais provas cabia tão só ao Sr. Governador, como tem sido reconhecido, em várias decisões deste Excelso Pretório e de outros Tribunais.

Somos, por isso, pelo conhecimento e provimento do recurso.

Distrito Federal, 22 de junho de 1953.  
— PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS, Procurador Geral da República.

E' o relatório.

#### VOTO PRELIMINAR

Situa o presente recurso, independentemente, com invocação de ofensas à letra do art. 189 II, *in fine* da Constituição Federal, pois o acórdão recorrido não decidiu contrariamente à literalidade do preceito constitucional, não disse em oposição àquela cláusula que, quando estável, não perde o funcio-

nário público o cargo por ato demissório fundado em que se lhe tenha assegurado ampla defesa.

Reconhecendo, embora, não ter sido nulo o inquérito administrativo instaurado contra o recorrido, decidiu o E. Tribunal de Justiça que, no caso, não ficara caracterizado o *abandono do emprego*, pelo funcionário que chamado à Capital do Estado, deixara de ali comparecer por falta de meios pecuniários para seu transporte, negando-se a administração estadual a fornecê-los, em desconformidade com a preceituação legal.

Examinou o julgado a ilegalidade desse ato demissório, em face de disposições de leis do próprio Estado.

Não vejo como ensejar o ingresso à instância do recurso extraordinário à questão debatida em que, em síntese, ficara assentado:

"não pode ser demitido por abandono de cargo o funcionário que sendo convocado deixa de comparecer ao local da convocação por falta de pagamento de ajuda de custo" (fls. 38v-39v). Em face do exposto, deixo, preliminarmente, de conhecer do recurso.

#### DECISÃO

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

(Publicado no *Diário da Justiça* de 13-1 1958 — á página n.º 98, apenso ao n.º 10).



## Tribunal Superior do Trabalho

PROCESSO N.º 322-56

*É incompetente a Justiça do Trabalho para apreciar causas em que sejam partes autarquias que confirmam a seus empregados garantias análogas às dos funcionários públicos.*

*Embargos conhecidos e recebidos.*

Vistos e relatados estes autos, em que são partes, como Embargante, SAPS — Serviço de Alimentação da Previdência Social e, como Embargante ÁLVARO LOPES e outros.

Os ora Embargados, servidores de uma autarquia federal com regime jurídico especial, equiparado ao dos servidores públicos federais, pediram que lhes fôsem pagos atrasados de abono de emergência e salário família, a que se julgam com direito.

O ora Embargante arguiu a incompetência *ratione materiae* e *ratione personae* da Justiça do Trabalho, porém a Oitava Junta de Conciliação e Julgamento de São Paulo acolheu a pretensão dos embargados. Em grau de recurso ordinário, o Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região deu, todavia, pela incompetência desta Justiça.

A Egrégia Terceira Turma deste Tribunal, entendendo ser competente a Justiça do Trabalho, determinou que o Tribunal Regional do Trabalho julgasse o mérito do recurso ordinário.

Dai os presentes embargos que recebidos mereceram o seguinte parecer da Douta Procuradoria Geral:

"Os embargos opostos a fls. 121 encontram apoio no art. 894, § 2.º, letra b, da C. L. T., dada a divergência que tem surgido na apreciação do art. 2.º, da Lei n.º 1.890, de 13 de junho de 1953. De acordo com o ponto de vista declarado na apreciação de casos análogos, entende ser esta justiça absolutamente incompetente para conhecer do litígio, o que me leva a opinar pela procedência do recurso, devendo ser o processado remetido ao Sr. Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, a fim de providenciar sua distribui-

ção para uma das Varas da Fazenda Pública, ficando nulo o feito, *ab initio*. Rio de Janeiro, 20 de fevereiro de 1957. — SALVADOR TEDESCO JÚNIOR, Procurador".

E' o relatório.

### VOTO

*Preliminarmente* — Entendo que os embargos estão devidamente fundamentados, havendo mesmo citação de aresto divergente. Conheço, pois, preliminarmente.

### MÉRITO

Como se bem observa do relatório feito, trata-se de autarquia que goza de regime especial, equiparado ao dos servidores públicos e os embargos pretendem ver reconhecido esse direito, daí mesmo reclamarem nesta Justiça o abono emergência e o salário família, concedidos por lei aos funcionários da União.

Acolho, pois, a preliminar *ratione materiae* por julgar esta Justiça incompetente para decidir o feito.

§sto pôsto.

Acordam os Juizes do Tribunal Superior do Trabalho conhecer dos embargos, pelo voto de desempate, vencidos os Srs. Ministros TÉLIO DA COSTA MONTEIRO, Relator MÁRIO LOPES DE OLIVEIRA, Revisor, GODOY ILHA, OLIVEIRA LIMA, ANTÔNIO CARVALHAL e TOSTES MALTA, e recebê-los a fim de julgar incompetente a Justiça do Trabalho para apreciar a causa, vencidos os Srs. Ministros TÉLIO DA COSTA MONTEIRO, MÁRIO LOPES DE OLIVEIRA, GODOY ILHA, ANTÔNIO CARVALHAL e TOSTES MALTA, que rejeitavam.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 1957.  
— EDGARD RIBEIRO SANCHES, Vice-Presidente no exercício da Presidência —  
WALDEMAR FERREIRA MARQUES, Relator *ad hoc*.

Ciente. — JOÃO ANTERO DE CARVALHO, Procurador Geral.

(Publicado no *Diário da Justiça*, de 17-1 1958. — à página n.º 183 — apenso n.º 14).



## *Tribunal de Justiça do Distrito Federal*

### AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 7.938

*Agravo de petição de decisão que não concedeu Mandado de Segurança contra o Diretor do Departamento de Tributos Diversos da Prefeitura Municipal do Distrito Federal.*

*Concede-se o Mandado se a Municipalidade, comprovadamente, quer cobrar impostos sob base indevida.*

*O imposto de localização e indústrias e profissões deve ser calculado, por expressa disposição legal, em função do valor locativo.*

*Sentença reformada.*

Relator: Sr. Des. XENÓCRATES CALMON DE AGUIAR.

Agravante: Cia. Deodoro Industrial.

Agravada: Prefeitura do Distrito Federal.

#### ACÓRDÃO DA SEXTA CÂMARA

Vistos, expostos, relatados e discutidos êstes autos, do Agravo de Petição n.º 7.938, agravante a Cia. Deodoro Industrial e agravada a Prefeitura Municipal do Distrito Federal, pelo Departamento de Tributos Diversos, os Juizes da Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por unanimidade de votos acordam em reformar a decisão agravada para, dando provimento ao recurso, conceder a segurança impetrada, custas segundo a lei, excluídos honorários advocatícios.

Consta dos autos que a Prefeitura, pelo aludido Departamento, quer cobrar da impetrante, como impostos de localização e indústrias e profissões, quanto ao estabelecimento fabril sito à Avenida Duque de Caxias, em Deodoro, quantia maior que a cobrada anteriormente, sob o fundamento de Revisão do Valor Locativo.

Mas a Revisão não pode decorrer do arbítrio do Poder Público, senão que há de assentar nos pressupostos legais,

E, no caso concreto, se a impetrante pagara, em 1953, o imposto de setenta e dois

mil cruzeiros, o aumento para 1954, para seiscentos mil cruzeiros devia decorrer de aumento do valor locativo (Lei Municipal n.º 746, art. 3.º, item 7).

Ora, se demonstrado ficou irrecusadamente, que o valor locativo do imposto predial não sofreu alteração que justificasse o aumento de setenta e dois mil cruzeiros para seiscentos mil cruzeiros, claro que daí decorre a manifesta ilegalidade da cobrança, pretendida, o que autoriza a Segurança, ora concedida.

Segundo a legislação municipal os impostos de localização e indústrias e profissões assentam no valor locativo predial, e êste é tributado pela Municipalidade de acôrdo com os pressupostos legais. O que não é possível é admitir-se o sistema de dois pesos ou duas medidas para aferir-se o valor locativo, o que incide na órbita exclusiva do Departamento que superintende o Imposto Predial.

E, na cobrança do imposto predial, não pode a Municipalidade exceder os limites, ou as balizas, que a lei determina, ou se trate de imóvel alugado ou se trate de imóvel ocupado pelo proprietário. Num caso, o preço da locação, noutro caso o valor venal e pelos critérios legais.

A segurança é concedida, está claro, nos termos da inicial, que ficou deferida, mas para que, enquanto vigorar a legislação citada, os impostos de localização e indústrias e profissões do impetrante, quanto ao estabelecimento fabril sito no imóvel indicado, sejam tributados e cobrados de acôrdo com o valor locativo predial, sujeito êste, é claro, às revisões que a lei permitir expressamente.

Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 1957. — HENRIQUE FIALHO, Presidente. — XENÓCRATES CALMON DE AGUIAR. — AUGUSTO MOURA.

Registrado em 13 de fevereiro de 1957.

(Publicado no *Diário da Justiça*, de 20-2-58 — à página n.º 765 — apenso ao n.º 41).



### *A 47.<sup>a</sup> Conferência da União Interparlamentar*

**R**ealizou-se no Rio de Janeiro, no período de 24 de julho a 1.<sup>o</sup> de agosto do corrente ano, a 47.<sup>a</sup> Conferência da União Interparlamentar, entidade que congrega representantes de 53 grupos nacionais para o estudo de medidas que possam favorecer a consolidação e o desenvolvimento das instituições parlamentares em todo o mundo.

Nessa assembléia de relevante significação para os assuntos parlamentares de tôdas as nações, foram submetidos à apreciação do plenário numerosos projetos de palpitante atualidade, dentre os quais, juntamente com o discurso do Presidente da Câmara dos Deputados, Dr. RANIERI MAZZILLI, julgamos oportuno transcrever os que se seguem.

#### DISCURSO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Foi o seguinte o discurso proferido pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Dr. RANIERI MAZZILLI, encerrando a 47.<sup>a</sup> Conferência da União Interparlamentar:

Prezados colegas,

Chegando ao término de nossos trabalhos, suponho que, a par de satisfação pelos resultados que alcançamos — unanimidade nos pontos essenciais de nossa agenda que eram paz, liberdade e nivelamento cultural e econômico, com divergências apenas sobre alguns dos meios de chegar até lá — deveis estar experimentando também uma certa sensação de alívio. Durante nove dias trabalhamos nos debates do relatório apresentado pelo nosso ilustre e eficiente Secretário Geral e nos diversos itens submetidos à nossa consideração. Durante nove dias andamos ouvindo discursos e pronunciando discursos. Não posso esconder minha simpatia por aqueles que se limitaram a ouvir, pois renunciaram assim a oportunidade de uma vingança muito humana. Mas não posso deixar de agradecer àqueles que falaram, pela sua brilhante contribuição para o esclarecimento deste plenário, e para os debates que levaram as resoluções adotadas.

Penso, senhoras e senhores, que adotamos resoluções sólidas e valiosas. Bem reconhecemos que não são elas obrigatórias para os nossos governos; mas está em nosso poder — e é de nosso dever — providenciar



para que sejam transformadas em ação e para que, pelo menos em alguns casos, venham a ser leis nos nossos diversos países.

Mereceu o legislativo brasileiro incondicional apoio do Executivo e do Judiciário nos trabalhos desta 47.<sup>a</sup> Conferência Interparlamentar. Estou certo de que esse apoio se estenderá à concretização das resoluções por nós aprovadas, e espero que o mesmo acontecerá em todos os países que nos deram a honra de fazer-se aqui representar.

Na qualidade de cidadão de um país que se empenha em desenvolver os seus próprios recursos tão completamente quanto possível, para dar ao seu povo um nível de vida que atenda às suas aspirações de progresso, vi com particular satisfação aceitos os princípios que deverão reger o investimento de capitais estrangeiros nos países em processo de desenvolvimento econômico. Espero ardentemente que a resolução adotada a respeito venha a produzir frutos, pois estou certo de que beneficiará cada uma das nações subdesenvolvidas, com isso beneficiando também as que já não se encontram nessa situação.

Essa referência especial a um item que nos afeta muito de perto não importa em subestimar o valor das outras resoluções aprovadas, todas elas interdependentes. De fato as resoluções sobre o fortalecimento da paz, o intercâmbio cultural entre as nações e a liberdade de informação e ainda o desenvolvimento das assembleias representativas nos territórios não autônomos, constituem importantes contribuições desta Conferência para os objetivos mais caros à União Interparlamentar.

Desejo agradecer a todos vós a excelente cooperação que destes a esta Presidência na direção dos trabalhos, com uma referência especial aos vice-presidentes que ajudaram a presidí-los.

Acredito que falo em nome de cada um dos delegados quando expri-mo, pelo Grupo Brasileiro, como o faço agora, gratidão e aprêço ao eminente Presidente do Conselho Interparlamentar, o Professor CODACCI PISANELLI, bem como ao Secretário Geral da União, Sr. DE BLONAY, e a todos os membros do eficiente Secretariado de Genebra, que tanto contribuíram para o êxito de nossa tarefa. E quero também exprimir gratidão aos funcionários de todas as nacionalidades que prestaram seu concurso a todos os setores da Conferência, e bem assim aos jornalistas que trabalharam incansavelmente para levar ao conhecimento do Brasil e do mundo as nossas atividades.

Por último — e aqui ousou voltar ao meu inglês improvisado para usar a expressão que me parece mais apropriada — *last but not the least* o Grupo Brasileiro me encarregou de renovar agradecimentos a todos vós pela vossa presença, pelo vosso esforço, pela vossa cordialidade e pela esplêndida lembrança que aqui deixais de uma assembleia que condensou, na Capital do Brasil, o mundo inteiro.

Encerrando esta conferência, faço votos pela vossa felicidade pessoal e para que o mundo — esse mundo que aqui representamos — encontre caminho mais rápido e mais seguro para a paz e a felicidade geral.

Está encerrada a Conferência. *Muito obrigado.*



PRINCÍPIOS QUE DEVEM REGER O INVESTIMENTO DE CAPITAIS  
ESTRANGEIRO NOS PAÍSES EM VIA DE DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO

PROJETO DE RESOLUÇÃO

Apresentado, em nome da Comissão de estudo dos assuntos econômicos e financeiros, pelos Senhores SATURNINO BRAGA, deputado (Brasil) e FRITZ HELLWIG, deputado (República Federal da Alemanha).

A 47.<sup>a</sup> Conferência Interparlamentar,

*reconhecendo* que certos países em via de desenvolvimento econômico e mais especialmente aqueles que alcançaram, em data recente, sua independência, não possuem capitais suficientes para cumprir a tarefa de desenvolver plenamente seus recursos econômicos.

*consciente* da realidade, de que o desenvolvimento de numerosas nações, com o fim de alcançar a independência econômica, exigirá o investimento de capitais estrangeiros consideráveis, no curso dos próximos anos, e levando em consideração que nenhum país, por si só, é capaz de fornecer fundos suficientes ou de financiar a aquisição de mercadorias necessárias a facilitar a execução de um programa que deva estender-se por vários anos, o que seria o melhor meio de garantir a solidariedade entre os países plenamente desenvolvidos os subdesenvolvidos do mundo.

*reconhecendo* que a assistência aos países subdesenvolvidos deve sempre ser assegurada no interesse dos próprios povos autóctonos e não deve, consequentemente, ser subordinada às limitações ou condições de qualquer natureza, capazes de restringir a soberania dos povos em questão.

*considerando* que os empréstimos e os financiamentos, quer por meio de fontes internacionais, de governo para governo, ou de investimentos privados mediante prazos estabelecidos e taxas razoavelmente baixas, com o fim de fornecer recursos e facilidades básicas, bem como para o desenvolvimento da indústria, constituem o melhor meio de obter resultados satisfatórios para ambas as partes.

*apreciando* a assistência dada, de forma contínua, pelas instituições especializadas das Nações Unidas e através de diversos programas bilaterais de assistência ou empréstimo, mas lastimando que esses programas tenham sido incertos no que tange à sua continuidade e finalidade, o que tornou difícil o planejamento a longo prazo e a prática do financiamento,

*verificando* que uma etapa preliminar essencial a investimentos em larga escala é a organização de estudos financeiros e técnicos, sobre os projetos a executar e os recursos disponíveis,

*consciente* da decisão tomada pelas Nações Unidas na 12.<sup>a</sup> reunião de sua assembléia Geral, em dezembro de 1957, de criar um fundo especial, principalmente com o fito de elaborar esses estudos preliminares, destinados a facilitar novos investimentos de capitais,



*consciente* também da necessidade de dar andamento a tais estudos, em casos apropriados, para o fornecimento, em larga escala de ajuda financeira, bem como de capitais a longo prazo e a taxas de juros pouco elevados por meio de mecanismos bancários internacionais, de órgãos auxiliares das Nações Unidas, na base de empréstimos de governos a governos ou de qualquer outra maneira,

*dirige* um apêlo aos Paramentos dos Estados que aderiram à União, a fim de que insistam junto aos seus Governos, no sentido de que:

1.º) o mais completo apoio seja dado à obra realizada nesse domínio pelas Nações Unidas e por seus organismos auxiliares,

2.º) onde quer que se faça necessário, relatórios, financeiros e técnicos, estudos sobre os projetos e recursos sejam fornecidos aos países menos desenvolvidos a fim de lhes permitir o desenvolvimento, dentro de princípios verdadeiramente sadios.

3.º) seja de preferência recomendado o financiamento multilateral em lugar do financiamento bilateral, para projetos de desenvolvimento a longo prazo, nos países subdesenvolvidos,

4.º) sempre que possível um tal financiamento seja feito através do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e ou por outras instituições bancárias, criadas com essa finalidade, seja como organismos auxiliares das Nações ou de qualquer outra maneira.

\* \*  
\*

## O PROBLEMA DOS ARMAMENTOS ATÔMICOS E DAS EXPERIÊNCIAS NUCLEARES

### PROJETOS DE RESOLUÇÃO

Apresentado, em nome da Comissão para a Redução dos Armamentos, pelo Coronel TUFTON BEAMISH, Deputado (Grã-Bretanha).

A 47.<sup>a</sup> Conferência Interparlamentar,

*consciente* do desejo imperioso de todos os povos, de um regulamento honroso e durável das graves divergências que aumentam, entre as nações, e desconfiança a ansiedade e a tensão,

*estimando* que a acumulação contínua dos armamentos nucleares e convencionais representa uma grave ameaça para a segurança e a paz,

*constatando* que a continuação das experiências das armas atômicas e de hidrogênio inquieta profundamente os povos do mundo inteiro,

*estimando* que a energia nuclear deve ser exclusivamente desenvolvida para fins pacíficos,

*considerando* que é necessário e urgente eliminar toda consequência nefasta, para a saúde e a vida humana, das explosões atômicas e termo-nucleares,



*acentuando* que os Paramentos dos diferentes Estados da União Interparlamentar na íntegra assumem uma grande responsabilidade no futuro dos povos,

*relembrando* a resolução adotada, por unanimidade, para a 45.<sup>a</sup> Conferência Interparlamentar, que teve lugar em Bangkok em 1956,

*reatfirmando*, particularmente, a convicção de que, esperando a conclusão de uma convenção geral sobre o desarmamento, e incluindo medidas de desarmamento convencional e nuclear, assim como a redução dos afetivos militares, com inspeção e controle efetivos de caráter internacional, a atenção deve ser concentrada sobre a possibilidade de se chegar a um acordo sobre a primeira etapa de um desarmamento controlado internacionalmente, que deverá ser posto em vigor no prazo mais breve possível,

*deplorando* profundamente que nenhuma resolução apresentada na 12.<sup>a</sup> Sessão Ordinária da Assembléia das Nações Unidas e contendo as proposições em harmonia com esta convicção não teve um apoio unânime,

*consciente* de que a suspensão das explosões nucleares será de natureza a provocar uma diminuição de corrida para os armamentos e facilitará uma solução de todo o problema do desarmamento.

*endereça* um apelo urgente aos Paramentos de todos os Estados membros da União para que eles recomendem aos seus Governos, em termos tão enérgicos quanto possível, a necessidade de uma ação rápida a ser empreendida, a fim de que sejam retomadas as negociações sobre o desarmamento, de preferência no setor das Nações Unidas, e que um dos objetivos mais imediatos destas negociações seja o de assegurar-se, sem prazo, a cessação das experiências nucleares sob um controle internacional apropriado.

\* \*  
\*

#### A POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE UMA FÔRÇA POLICIAL INTERNACIONAL PROJETOS DE RESOLUÇÃO

Apresentado, em nome da Comissão de redução de armamentos, pelo Sr. JACQUES DE MAUPEOU, senador (França).

A 47.<sup>a</sup> Conferência Interparlamentar,

*julgando* que a instituição de uma Fôrça de Polícia Internacional permanente, encarregada de assegurar a segurança coletiva, é altamente desejável,

é de opinião que a criação dessa Fôrça deveria ser levada a termo sob a égide das Nações Unidas,

e dirige um urgente apelo a todos os Parlamentares representados no seio da União que recomendem aos seus respectivos Governos que enviem todos seus esforços no sentido de que seja estabelecida uma fôrça de Polícia Internacional em base permanente.



ACÓRDOS CULTURAIS: SUA FUNÇÃO EM FAVOR DA MELHORIA DAS  
RELAÇÕES ENTRE OS POVOS

PROJETOS DE RESOLUÇÃO

Apresentado em nome da Comissão para as relações intelectuais, pelo Sr. PIERRE NOTHOMB senador (Bélgica).

A 47.<sup>a</sup> Conferência da União Interparlamentar,

*reconhecendo* a importância e o volume crescente das relações culturais internacionais, bem como o interesse que representa seu desenvolvimento, a fim de chegar a uma melhor compreensão entre os diferentes países e de facilitar assim o estabelecimento de condições favoráveis a uma paz e a uma amizade duradouras entre estes,

*reconhecendo* a necessidade de eliminar os obstáculos que entravam a liberdade dos intercâmbios culturais,

*considerando* que os homens vivendo em diferentes regiões do mundo, ao tomarem reciprocamente conhecimento de suas realizações culturais, assimilando o que há de melhor, de maior progresso nas diversas culturas nacionais, aprendem a compreender mais profundamente e mais amplamente a vida dos outros povos, a respeitar sua originalidade, suas tradições nacionais e a enriquecer espiritualmente uns aos outros.

*sustentando* as resoluções da Assembléia Geral da ONU em data de 21 de fevereiro e de 28 de novembro de 1957, que afirmam que uma cooperação internacional mais ampla no domínio da cultura e da ciência deve ser incentivada por acordos e outros meios, que não se deve poupar esforço algum para atingir esses nobres objetivos,

*tomando* em consideração a resolução da 44.<sup>a</sup> Conferência Interparlamentar sobre as condições de estabelecimento de relações verdadeiramente pacíficas entre os Estados e a resolução da 9.<sup>a</sup> Conferência Geral da Unesco,

*lança* um apêlo a todos os Grupos Parlamentares em favor da realização do projeto da Unesco referente à "apreciação mútua dos valores culturais dos países do Oriente e do Ocidente",

*convida* todos os Grupos parlamentares a contribuir para a extensão dos intercâmbios intelectuais regulares entre os Estados por meio da celebração de acordos bilaterais, regionais e multilaterais sobre as relações culturais e científicas, bem como por outras formas de intercâmbios culturais, como por exemplo visitas e permanências de estudantes de escolares e de jovens operários,

*recomenda* a criação, nos países onde ainda não existam, de órgãos administrativos e grupos parlamentares especializados para a promoção dessa política recíproca de acordos culturais,

e espera que os Grupos da União interparlamentar usarão de sua influência sobre seus Governos respectivos no sentido da presente resolução.



LIBERDADE DE IMPRENSA E DE INFORMAÇÃO, SEUS ASPECTOS  
NACIONAIS E INTERNACIONAIS

## PROJETOS DE RESOLUÇÃO

Apresentado em nome das Comissões para o estudo das questões jurídicas e para as relações intelectuais, pelo Sr. PIERRE GREGOIRE, deputado (Luxemburgo).

A 47.<sup>a</sup> Conferência Interparlamentar desejando salvaguardar o direito à liberdade de opinião e de expressão, tal como se encontra definida no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem,

*lembrando* as resoluções anteriormente aprovadas sobre esse assunto pela União Interparlamentar, bem como aquelas tomadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas, especialmente no dia 13 de novembro de 1947 e pela 9.<sup>a</sup> Conferência Geral da Unesco

*declarando* que essa liberdade implica no direito, ativo e passivo, à informação pelo rádio pelo filme e pela televisão, bem como pelo livro, disco e imprensa propriamente dita,

*considerando* que é mister garantir mais eficientemente o livre-intercâmbio das notícias objetivamente exatas e não deformadas, a proteção das fontes de informação, a liberdade de movimento dos correspondentes estrangeiros e a segurança física social e espiritual do pessoal de informação,

*julgando* que é necessário remediar a insuficiência e a deformação das notícias, repartindo mais equitativamente os meios que garantirão o pleno exercício do direito à informação imparcialmente difundida, por meio do desenvolvimento de equipamentos técnicos e profissionais e de organismos nacionais e regionais de informação, como auxiliares muito importantes do progresso econômico e social nos países insuficientemente organizados nesse domínio, bem como pela criação de conselhos, de controles e de arbitragens, quer nacionais ou internacionais, chamados a fazer respeitar as diferentes tendências da opinião, a eliminar qualquer abuso e a mandar corrigir qualquer inexatidão,

*salientando* a necessidade de incentivar o desenvolvimento dos intercâmbios intelectuais, a formação de um pessoal especializado, a criação de centros de ensino e a consolidação dos elos científicos, culturais, técnicos, esportivos e outros,

*afirmando* sua vontade de continuar seu esforço para que sejam afastados os obstáculos que se opõem à circulação e à exatidão da informação,

*condena* a utilização de falsas notícias, particularmente daquelas que seriam de natureza a fazer suscitar o rancor, a provocar a guerra e a empregar a energia nuclear para fins não pacíficos,

*dirige* um apêlo a seus membros, a fim de que façam aprovar, nos seus Parlamentos, as medidas próprias ao livre intercâmbio das notícias, das informações e das publicações entre institutos de pesquisas, bibliotecas e associações culturais, bem como à livre circulação do material educativo e das pessoas que viajam para fins jornalísticos ou educativos,



*convida* os representantes das diversas nações a intervir junto às autoridades competentes a fim de pôr termo às restrições no domínio das trocas de idéias, principalmente auxiliando a intensificar a ação dos organismos das Nações Unidas e das instituições especializadas no setor técnico e a realizar uma cooperação duradoura entre os Governos e as profissões em questão,

e *solicita* que tudo seja empreendido, tanto por adesão aos acôrdos internacionais como pela revisão das leis nacionais, a fim de facilitar, em condições de leal reciprocidade, a troca de informações capazes de servir à paz universal e a promover melhor compreensão entre as nações e os indivíduos.

\* \*

\*

## O DESENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS NOS TERRITÓRIOS NÃO AUTÔNOMOS

### PROJETOS DE RESOLUÇÃO

Apresentado em nome da Comissão dos territórios não autônomos e estudo das questões étnicas, pela Senhora SUPNI, deputada (Indonésia).

#### A 47.<sup>a</sup> Conferência Interparlamentar,

*considerando* que o desenvolvimento progressivo das instituições representativas democráticas nos territórios não-autônomos tem a maior significação para a emancipação dos povos desses territórios,

*acentuando* a importância das obrigações inscritas no Capítulo XI da Carta das Nações Unidas segundo a qual os Estados que administram tais territórios são solicitados "a desenvolver a capacidade de administração própria, a levar em conta as aspirações políticas das populações e a ajudá-las no desenvolvimento progressivo de suas instituições políticas livres",

*convencida* de que o objetivo de estender o sufrágio universal a todos os territórios não autônomos está em relação direta com o ideal da União Interparlamentar e com os fins que esta procura atingir,

*apela* para todos os grupos nacionais da União no sentido de promover e incentivar, no seio de seus respectivos Paramentos, uma legislação com o fim de formar assembléias verdadeiramente democráticas nos territórios não-autônomos,

*constata* que a representação eleita democraticamente pelos territórios não-autônomos nas assembléias parlamentares das Potências Administradoras — particularmente naquelas onde um sistema semelhante se encontra em vigor não impedindo, entretanto, de forma alguma a ascensão à independência — contribui a incrementar a existência de assembléias democráticas nesses mesmos territórios.

### UNIÃO INTERPARLAMENTAR

1. *Enderêço*: Sede: Rua Constantin 6, Genève, Switzerland. Tel.: (022) 248295. *Enderêço telegráfico*: Interparlament Genève.



2. *Secretarias Regionais*: Os Secretários Gerais ou os Secretários dos 54 Grupos Nacionais membros da União.

3. *Representantes nas Nações Unidas* — A União interparlamentar é representada oficialmente no Bureau europeu das Nações Unidas em Genebra pelo seu Secretário Geral ou substituto.

4. *História* — Fundada em Paris em 1889. Sede central em Berna até 1911, em Bruxelas de 1911 a 1914, em Oslo de 1914 a 1920, e desde 1921 em Genebra. Os estatutos aprovados pela Conferência Interparlamentar de Viena em 1922 foram parcialmente modificados e, recentemente emendados na Conferência interparlamentar em Bangkok em 1956.

5. *Status* — Organização Internacional de Paramentos.

6. *Objetivos* — Promover a aproximação pessoal entre os membros dos Paramentos e incentivar uma ação conjunta em favor da consolidação e do desenvolvimento das instituições democráticas, aprimorar o trabalho em benefício da paz e da colaboração internacionais e contribuir para a evolução e o progresso das instituições parlamentares.

7. *Membros* — 53 Grupos Nacionais integrados por membros dos seguintes Paramentos: Albânia, América (Estados Unidos da), Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Bulgária, Burma, Ceilão, Tchecoslovaquia, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, (República Federal da), Ghana, Grã-Bretanha, Grécia, Haiti, Hungria, Islândia, Índia, Indonésia, Irão, Iraque, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Países Baixos, Paquistão, Peru, Filipinas, Polónia, România, Espanha, Sudão, Suécia, Suíça, Tailândia, Tunísia, Turquia, República Árabe Unida, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Viet-Nam, Iugoslávia.

Os diversos Grupos Nacionais somente podem ser integrados por membros dos seus respectivos paramentos.

8. *Estrutura* — Conferência Interparlamentar; Conselho Interparlamentar (dois delegados para cada Grupo membro); Comitê Executivo (oito membros eleitos pela Conferência); 7 Comitês Permanentes de Estudo (um delegado em cada de todos os Grupos membros); e Bureau Interparlamentar (secretariado internacional).

9. *Reuniões* — As reuniões anuais do Plenário da Conferência são públicas. As reuniões do Conselho e dos Comitês Permanentes de Estudo (duas vezes por ano) e do Comitê Executivo (três vezes por ano) são privadas.

10. *Funcionalismo permanente* — oito membros recrutados internacionalmente.

11. *Idiomas oficiais* — francês e inglês.

12. *Finanças* — Contribuições dos Grupos Nacionais e venda de publicações. Orçamento para 1957: 495,200 francos suíços; para 1958: 473,600 francos suíços.

13. *Órgãos Congêneres* — A Associação dos Secretários Gerais Parlamentares é uma Entidade autônoma da União. Presidente: Sir EDWARD FELLOWES (Grã-Bretanha). Vice-Presidente: Mr. A. F. SCHEPEL (Países Baixos). São mantidas, igualmente, relações estreitas com a União Interparlamentar do Norte (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia) e a União Interparlamentar da Benelux (Bélgica, Luxemburgo e Holanda).

14. *Atividades* — Exame de todas as questões internacionais que possam ser resolvidas por ação parlamentar. Está sendo estudado, atualmente, um detalhado inquérito procedido entre os membros dos Grupos sobre os Diversos Tipos de Paramentos existentes no Mundo. Produção de relatórios com vistas às sessões das Conferências e do Conselho, que igualmente, lhe compete organizar. Preparação de relatórios para conferências e sessões de Conselho e organização dos mesmos. Produção de publicações da União.

15. *Conferências* — Até 1957 foram realizadas 46 Conferências Plenárias. Em 1956 a Conferência foi realizada em Bangkok, Tailândia, e em 1957 em Londres. Em 1959 a União reunir-se-á em Varsóvia e em 1960 em Tóquio.



16. *Reuniões de Comitês* — Os sete Comitês Permanentes de Estudo reuniram-se em Nice, em abril de 1957 e, na primavera de 1958, em Genebra.

17. *Publicações* — "*Proceeding of Inter-Parliamentary Conferences*, 1 (um) volume de mais de mil páginas, publicado anualmente.

"*The Inter-Parliamentary Union, Its Organization and Its Work*", brochura, 26, (vinte e seis) páginas, Genebra 1957. Numerosas outras publicações sobre processualística parlamentar, desarmamento etc.

18. *Periódicos* — *The Inter-Parliamentary Bulletin*, trimestral, órgão oficial da União, *Constitutional and Parliamentary Information*, revista trimestral de Direito Constitucional, resoluções parlamentares etc. Todos os jornais e publicações podem ser obtidos mediante solicitação à sede da União, Rua Constantin 6, Genebra, Suíça. Encontra-se à disposição uma lista de preços.



## *O Instituto de Cultura Hispânica de Madrid*

MARIA VIDO

Bibliotecária do D. A. S. P.

O Instituto de Cultura Hispânica de Madrid, considerado o lugar geométrico do movimento hispano-americano, foi criado em 1946. No dia 12 de outubro de 1951 ficou instalado, definitivamente, em seu edifício próprio, na Av. dos Reis Católicos da Cidade Universitária. Estende-se ao Brasil, através do *Instituto Brasileiro de Cultura Hispânica*, cujos Presidentes e Vice-Presidente são respectivamente: o digníssimo Reitor da Universidade do Brasil, Professor e Acadêmico Dr. PEDRO CALMON, e o ilustre Jornalista e Acadêmico Dr. ELMANO CARDIM (atualmente, Presidente da Academia Brasileira de Letras).

Ali, naquele Palácio de Cultura, são atendidos os irmãos da Hispano-América que chegam à Espanha em missão cultural ou, simplesmente, para aspirar a atmosfera que vivifica a raiz da estirpe comum. Ali, se mantém relação com a Hispano-América de qualquer ordem cultural através de órgãos e pessoas especializadas e entusiastas. Ali, se preparam revistas e livros que estudam o passado glosam o presente e exaltam o futuro da comunidade dos povos hispânicos. Ali, enfim, se vão tecendo os fios afetivos e intelectuais que já começam a servir de trama a uma autêntica comunidade do destino, a qual já formam as nações Ibero-americanas.

Abaixo transcreverei os Departamentos do Instituto com as suas respectivas finalidades:

### DEPARTAMENTOS

#### ESTUDOS

*Finalidades:* Estudos políticos, jurídicos, econômicos e migratórios. Ainda compete a este departamento a escola de estudos hispânicos contemporâneos; preparação de artigos e livros (Edições Cultura Hispânica de livros e Edições Mundo Hispânico de Revistas) .

#### INTERCÂMBIO CULTURAL

*Finalidades:* Viagens de professores e intelectuais entre nações hispânicas; conexão com entidades da América, Filipinas e Espanha.



## ASSISTÊNCIA UNIVERSITÁRIA

*Finalidades:* Concessão de bolsas de estudos; orientação e ajuda aos bolsistas; organizar viagens culturais, preparar conferências, representações teatrais, canções e bailes, a fim de instruir e distrair, facilitando a preparação superior do bolsista. Ainda compete a este departamento ajudar a três Colégios Maiores, especialmente dedicados a alunos hispano-americanos e que são os seguintes: "Nuestra Señora de Guadalupe", de Madrid, o "Hernán Cortés", de Salamanca, e o de "Fray Junípero Serra", de Barcelona.

## INFORMAÇÃO

*Finalidades:* Redação de artigos e informações sobre atualidades hispano-americanas; vinculação com a imprensa e o rádio; serviço de traduções; preparação de fichários (arquivos e documentos em geral).

## EXPOSIÇÕES E CONGRESSOS

*Finalidades:* Preparar exposições e organizar congressos com o fim de aumentar a cooperação intelectual dos hispano-americanos.

## BIBLIOTECA

A Biblioteca é um órgão à parte, subordinada diretamente ao diretor da mesma. É conhecida, simplesmente, pelo nome de "Biblioteca Hispânica". O seu atual diretor, Sr. DON IBAÑEZ CERDÁ, afirmou que essa Biblioteca pode ser considerada a melhor Biblioteca Americanista do mundo; com apenas poucos anos de vida no novo edifício, onde conseguiu, finalmente, o espaço vital de que carecia no antigo, e, em um período relativamente pequeno, graças ao entusiasmo dos seus próprios funcionários e dirigentes, reuniu cerca de 40.000 volumes, incorporando coleções antigas de grande prestígio como, por exemplo, a chamada de "Graíño", dedicada à exemplares únicos e edições raras hispano-americanas.

As diversas seções que compõem a Biblioteca estão confortavelmente instaladas e dentro dos moldes modernos, tendo ainda 9 andares reservados para depósito de livros, lugar suficiente para aumentar consideravelmente o seu acervo com o correr do tempo.

O Conjunto Bibliográfico reunido é completado por uma excelente Discoteca e ainda por uma seção de Musicologia e "Folklore".

## EDIÇÕES "CULTURA HISPÂNICA DE LIVROS"

As edições "Cultura Hispânica de Livros" que é uma das principais finalidades do Departamento de Estudos — oferecem a todos os centros culturais da Hispan-América e Filipinas, assim como também aos particulares, a possibilidade de receber qualquer obra publicada por editoras espanholas e toda classe de livros antigos ou modernos, através de sua Distribuidora exclusiva e por conta dos solicitantes.

Para as obras que por sua índole não possam ser editadas dentro do marco preestabelecido para as publicações, as edições "Cultura Hispânica



de Livros" se comprometem a editar por conta dos autores, qualquer original que lhe seja enviado, de acordo com as indicações e sugestões do autor (formato, seleção de papel, correção de provas), e, também, de realisar a remessa da obra uma vez concluída a sua impressão.

Abaixo transcreverei algumas obras já editadas pelas edições "Cultura Hispânica":

#### BIBLIOGRAFIA

LARREA, Carlos M.: "Bibliografía científica del Ecuador" (Col. Historia y Geografía.) Madrid, 1952 — 23X16cms. — 150 pesetas.

TUDELA DE LA ORDEM, José: "Los manuscritos de América en las bibliotecas de España" (Col. Historia y Geografía.) Madrid, 1954. — 23X16 — 100 pesetas.

CATÁLOGO DE REVISTAS ESPAÑOLAS: (Col. Varios.) Madrid, 1948 — 16X24,5cms. — 100 pesetas.

#### CIÊNCIAS ECONÔMICAS

AUDERA, Victor: "La población y la inmigración en Hispanoamérica" (Col. Estudios Económicos) Madrid, 1953 — 14X21cms. — 65 pesetas.

COBOS CÁRDENAS, Eduardo: "La industria algodonera en Iberoamérica". (Col. Estudios Económicos). Madrid, 1953. — 14X21cms. — 65 pesetas.

CORTÉZ RODRÍGUEZ, Héran: "Las inversiones extranjeras en Hispanoamérica". (Col. Estudios Económicos). Madrid, 1953. — 14X21cms. — 65 pesetas.

CHEGA DE CODES, Juan Manuel: "La industria siderúrgica en Hispanoamérica". (Col. Estudios Económicos) Madrid, 1953 — 14X21cms.

FUENTES IRUROZQUI, Manuel: "Una experiencia interesante en el Perú: del intervencionismo a la libertad económica" (Col. Estudios Económicos) Madrid, 1952. — 14X21cms.

MARTI BUFFIL, Carlos: "Nuevas soluciones al problema migratorio" (Col. del Instituto Iberoamericano de Cooperación Económica, núm. 2). Madrid, 1955. — 14X21cms. — 100 pesetas.

ONODY, Oliver: "Nuevas tendencias del comercio exterior del Brasil". (Col. Estudios Económicos). Madrid, 1953. — 14X21cms. — 30 pesetas.

PEÑA SUÁREZ, José Luis de la: "Los acuerdos comerciales entre Estados Unidos y Hispanoamérica. (Col. Estudios Económicos) Madrid, 1952. — 14X21cms. — 35 pesetas.

RUIZ MORALES, José Miguel: "Relaciones económicas entre España y los Estados Unidos". (Col. Estudios Económicos) Madrid, 1954. —

#### CIÊNCIAS HISTÓRICAS

##### Obras Gerais

MENDONÇA, Renato de: "Breve historia del Brasil". (Col. Hombres e Ideas). Madrid, 1950 — 14X21cms. — 30 pesetas.



MENÉNDEZ PIDAL, Gonzalo,: "Los caminos en la historia y Geografía Madrid, 1951. — 23X16cms. — 60 pesetas.

PÉMAN, José María,: "Breve história de España. (Col. Historia y Geografía) Madrid, 1951. — 20X16,5cms. — 25 pesetas.

VASCONCELOS, José,: "Breve história de México". (Col. Hombres e Ideas) Madrid, 1952. — 14X21cms.

#### EDIÇÕES "MUNDO HISPÂNICO DE REVISTAS"

As edições "Mundo Hispânico de Revistas" — que também é uma das importantes finalidades do Departamento de Estudos — editam três revistas a saber: "Mundo Hispânico", "Correio Literário" e Cadernos Hispano-americanos", sendo a "Mundo Hispânico" considerada a *primeira revista da Espanha*. Essa gigantesca obra editorial do Instituto, apresenta em suas 60 páginas mensais, de grande formato e rica impressão, vida e a atividade do mundo, e, em especial, dos povos hispânicos. É realmente, uma revista de grande reportagem, ao mesmo tempo, de alta qualidade literária, sendo hoje em dia uma das mais procuradas e lidas pelos hispano-americanos.

#### CURSO DE DOCUMENTAÇÃO ESPANHOLA

O Curso de Documentação Espanhola é obrigatório para todos os bolsistas seja qual for a sua especialidade. No ano letivo de 1956-1957 o curso teve a duração 9 semanas. Abaixo transcreverei os temas tratados durante o citado período:

1.<sup>a</sup> Semana. "*Organización del Estado Español*" — Cómo se gobierna a España — Prof. JOSÉ MARIA FONTANA TARRATS.

2.<sup>a</sup> Semana. "*España Cambia de Piel*" — La revolución del campo español — Prof. RAMON BENEYTO SANCHIS.

3.<sup>a</sup> Semana. "*España, País Industrial* — La industria, nueva fuerza que surge — Prof. ANTONIO ROBERT ROBERT.

4.<sup>a</sup> Semana. "*Planificación Económica Española*" — Prof. JESUS PRADOS ARRARTE.

5.<sup>a</sup> Semana. "*Política Social*" — Bases ideológicas y realizaciones — Prof. MANUEL ALONSO OLEA.

6.<sup>a</sup> Semana. "*El Sistema Educativo Español*" — Prof. CARLOS LACALLE NUÑEZ.

7.<sup>a</sup> Semana. "*Panorama de las Letras y las Artes*" — Las letras y las artes en la España de hoy. — Prof. NICOLAS GONZALEZ RUIZ.

8.<sup>a</sup> Semana. "*España y el Mundo Hispanoamericano*" — Professor ALFREDO SANCHEZ BELLA (naquela época, Diretor do Instituto de Cultura Hispânica de Madrid).

9.<sup>a</sup> Semana. "*España ante los ojos*" — El paisaje y la obra del hombre — Foram visitadas as cidades e zonas mais interessantes da Espanha, a fim de que o aluno pudesse ter uma idéia exata das realidades tratadas no Curso.



## *Cursos de Treinamento para as Atividades da Contadoria Geral da República (\*)*

(Discurso pronunciado pelo Sr. Contador Geral da República MÁRIO GALVÃO MENEZES, na aula inaugural.

**D**ISTINGUIU-ME o Senhor Coordenador dos Cursos de Aperfeiçoamento dêste Ministério com o honroso convite para ministrar a aula inaugural dos Cursos Avulsos de treinamento em atividades específicas do pessoal da Contadoria Geral da República, em boa hora instituído, nos Cursos de Administração do Departamento Administrativo do Serviço Público, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente daquele Departamento.

Agradei, reconhecido, interpretando o gesto como espontânea e sincera homenagem à Contadoria, mas fui forçado a declinar do convite, por isso que, não sendo professor militante e assoberbado, no momento, com os afazeres da Repartição, não me encontrava em condições de assumir tão grande responsabilidade, qual a de usar, digo melhor, usurpar a cátedra, em momento tão solene.

Apelei, então, para o meu distinto amigo IBERÊ GILSON, Professor Catedrático de Contabilidade Pública da Universidade do Brasil, Contador do Ministério da Fazenda, ex-funcionário da Contadoria Geral da República e que, embora servindo em outro setor continua prêso à nossa Repartição, querendo-a como nós.

Por muito querê-la, justamente, aquiesceu ao convite, para felicidade de todos nós, que iremos desfrutar, assim, de alguns momentos agradáveis, ouvindo o preclaro e modesto Professor.

Antes, porém, seja-me permitido pronunciar algumas palavras, aproveitando o ensejo que se me oferece.

E as minhas primeiras palavras são de aplausos ao D. A. S. P. e ao Coordenador dos Cursos de Aperfeiçoamento dêste Ministério pela feliz iniciativa que ora festejamos e, também, aos servidores da Contadoria Geral da República, que, num gesto magnífico de elevada compreensão, atenderam, prestos, matriculando-se espontaneamente nos Cursos.

A Administração Pública e, particularmente, o setor contábil, estão de parabens. Já existem, afinal, cursos para treinar e aprimorar os conhecimentos dos servidores do órgão máximo de Contabilidade Pública. Assim, preenche-se uma lacuna e dá-se possibilidade aos que desejam progredir, sabido que não se improvisam servidores para determinadas



funções, que, pela complexidade, exigem grande soma de experiência e mais amplos conhecimentos, obtidos somente através de trabalho continuado e do estudo bem orientado.

Assumi há poucos dias o cargo de Contador Geral, com sérias apreensões. Conheço de perto a Repartição, onde milito há mais de 25 anos. O pessoal é disciplinado, trabalhador, dedicado, mesmo. Mas há lacunas no quadro que só poderemos suprir mediante o recrutamento de pessoal com nível de instrução superior. É que, atraídos por maiores vantagens oferecidas em outras repartições, o que é natural, inúmeros Contadores, a maioria deles com larga bagagem de experiência, deixaram os quadros da Contadoria. Para determinada qualidade de trabalho, não é suficiente apenas a boa vontade, como sabemos. Há necessidade, ainda, de dilatada experiência e de profundos conhecimentos. Para evitar a evasão de funcionários, não só da Contadoria como de outros importantes setores da Administração Pública, só há um caminho justo: a extensão, a esses órgãos, das vantagens atribuídas às repartições onde há regime especial de remuneração. O D. A. S. P., sem dúvida, já sentiu o problema e saberá propor a solução adequada. Na Contadoria, porém, a situação se reveste de aspecto grave e requer, por isto, solução imediata, sem o que, dentro em breve, será uma Contadoria sem Contadores... Urge fazer voltar à Contadoria como medida de emergência, sem prejuízo das vantagens de ordem financeira que possam estar usufruindo, alguns dos Contadores egressos, para que a Repartição possa manter o elevado conceito de que desfruta, continuando a servir ao Ministério e ao País com a sua mesma e já tradicional eficiência.

Há necessidade, também, de ampliar-se a carreira de Contador, recrutando-se para as vagas, mediante rigoroso concurso de provas, pessoal com diploma de bacharel em ciências contábeis ou título equivalente. As nomeações dos candidatos habilitados deverão verificar-se, de preferência, para exercício em Brasília, condição que seria, então, estabelecida no edital de abertura do concurso. São providências que hei de solicitar oficialmente, com todo o empenho.

Em virtude do desenvolvimento econômico do País, multiplicam-se dia a dia as operações de contabilidade. Urge, por isto, a mecanização dos serviços da Contadoria, em maior escala, como estava previsto no programa de ação do meu antecessor, plano esse que procurarei executar, sem medir esforços e dentro do menor prazo possível.

Estes cursos de treinamento concorreram para reduzir as minhas apreensões. Através do estudo da legislação da Contabilidade Pública e na especialização das diversas atividades de ordem contábil, irei prestar, meus colegas, inestimável serviço à Contadoria, que, amanhã, poderá contar convosco para quaisquer das atividades específicas da Repartição, inclusive para os trabalhos mais complexos, de instrução de processos, de chefia e de assessoramento. No setor mecanizado, iremos dispor de pessoal para o novo aparelhamento mecânico de que tanto necessitamos.

Não se pode deixar de reconhecer o notável trabalho já realizado pelo D.A.S.P. no campo da Administração Pública, principalmente no que toca



à elaboração da proposta orçamentária do Governo e à seleção e aperfeiçoamento do pessoal.

Hoje, graças, sem dúvida, ao trabalho do D.A.S.P., já contamos com um orçamento tecnicamente elaborado. Os anexos de despesa são desdobrados por unidades administrativas, evidenciadas em cada uma delas as despesas próprias e os encargos gerais, os gastos de custeio e as despesas de capital.

A época no Brasil, meus amigos, é dos economistas, por isso que o Governo do Presidente JUSCELINO está vivamente empenhado em acelerar o desenvolvimento econômico do País, para a grandeza da Pátria e a felicidade do povo. A frente da Pasta da Fazenda, encontra-se um dos principais coordenadores do programa de metas do Governo, o ilustre Ministro LUCAS LOPES, a quem o País já deve inestimáveis serviços.

Assim, a Contabilidade e a Ciência das Finanças haveriam, também, de realizar no Brasil o seu progresso, pois sem a coordenação dos principais setores não seria possível a execução, nas melhores condições, do conjunto das importantes metas governamentais. Os orçamentos e balanços passaram, assim, a ser elaborados de forma que, sem maiores dificuldades, pudessem ser apresentados em termos econômicos. Na Contadoria, porém, a questão não era só aperfeiçoar a feitura dos balanços, mas também acelerar os trabalhos de levantamento das contas, a fim de que a apresentação se efetuasse com a maior oportunidade. Talvez nenhum país do mundo consiga o levantamento dos seus balanços gerais no prazo de trinta dias, como foi possível à Contadoria Geral da República durante a administração profícua de RAUL FONTES COTIA, graças ao seu invulgar dinamismo, à cooperação das demais repartições e ao esforço e dedicação inigualáveis do pessoal da Casa.

Na administração de meu ilustre antecessor, foram dados passos decisivos para o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho da Contadoria. Reafirmo mais uma vez que tudo farei no sentido de que se cumpra o programa por ele traçado.

A instituição destes Cursos faz parte daquele programa e marca um novo ciclo de atividades, trazendo novas esperanças aos responsáveis pela atuação do setor contábil no conjunto da máquina administrativa do País.

O trabalho e o estudo, a Fé e o Amor — eis os fatores preponderantes da verdadeira evolução. De nossa parte, da parte da Contadoria Geral da República, jamais hão de faltar estas condições essenciais.

Parabéns D.A.S.P., parabéns Ministério da Fazenda, parabéns senhores alunos.



## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

### Recebemos e Agradecemos:

*Associação Brasileira de Municípios* — Órgão oficial noticioso e informativo da A. B. M.  
— Ano I, n.º 2 — Março de 1955  
— Ano I N.º 3 — Abril de 1958 — Rio de Janeiro.

*Bibliógrafo de Las Plantaciones* — Publicación conjunta del Programa de investigación y adiestramiento para el estudio del hombre en el trópico (Universidad de Columbia) y la Union Panamericana — 1957 — Union Panamericana — Washington D. C.

*Brasília* — Revista da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil:  
Ano I — N.º 11 — Novembro de 1957 — Rio de Janeiro  
Ano I — N.º 12 — Dezembro de 1957 — Rio de Janeiro

*Brésil* — Bureau Commercial du Government du Brésil en Suisse — Janvier/Février 1958.

*Ciencias Políticas y Sociales* — Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales — Universidad Nac. Autónoma de México — Ano III — Abril/Junio 1957 — N.º 8 — México.

*Diário das Concorrências* — Órgão oficial das concorrências — Ano X — N.º 42 — Rio de Janeiro.

*Enciclopédia dos Municípios Brasileiros* — Revista do I. B. G. E. — Separata do Vol. XXIV — 12 de dezembro de 1957 — Rio de Janeiro.

*IPASE* — Órgão do Serviço de publicidade destinado à divulgação dos objetivos, serviços e resultados do IPASE — Ano XI — N.º 49 — Maio/Junho 1957 — Ano XI — N.º 50 — Julho/Agosto 1957 — Ano XI — N.º 51 — Setembro/Outubro de 1957 — Rio de Janeiro.

*Movimento Marítimo e Fluvial do Brasil* — Serv. Est. Econ. e Fin. do Conselho Nacional de Estatística do IBGE — M.

da Fazenda — 1955/1956 — Rio de Janeiro — 1957.

*Notícias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nac. de Informação:  
N.º 578 — 31-5-58 — Ano XII — Palácio da Foz — Portugal — Lisboa.  
N.º 579 — 7-6-58 — Ano XII — Palácio da Foz — Portugal — Lisboa.  
N.º 580 — 14-6-58 — Ano XII — Palácio da Foz — Portugal — Lisboa.

*de Portugal para o Brasil* — Publicação do Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil em Lisboa — Ano IX — N.ºs 11-12 — Novembro/dezembro de 1957 — Portugal — Ano X — N.ºs 1/2 — Janeiro/Fevereiro de 1958 — Portugal.

*Petrobrás* — Edição da Assessoria de Relações Públicas — Ano IV — 1 de abril de 1958 — N.º 113.

*La Prefabricacion con Homigon* — Publicaciones tecnicas del Inst. del Cemento Portland Argentina — N.º 40 — PI — Série P — Octubre 1957 — Buenos Aires — Argentina.

*Revista da Universidade Católica de São Paulo* — Publicação trimestral que tem por finalidade difundir o pensamento católico e divulgar os resultados da investigação científica das Unidades Universitárias — Vol. XIV — Dezembro de 1957 — Março de 1958 — São Paulo.

*Revue de La Documentation* — Publication trimestrielle de la Federation Internationale de Documentation (FID) — Vol. Février 1958 — N.º 1 — La Haye — Pays Bas.

*Rodovia* — Única revista brasileira de técnica e divulgação rodoviária — Ano XIX — N.º 212 — Outubro 1957 — Ano XIX — N.º 213 — Nov. 1957. — Ano XIX — N.º 214 — Dezembro 1957 — Ano XX — Janeiro de 1958 — N.º 215 — Rio de Janeiro



ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Economista, especializado em assuntos de economia de trabalho e política social. Na Polônia seu país de origem, ocupou posições dirigentes do Ministério do Trabalho e Assistência Social. Como Ministro Plenipotenciário do Governo de Varsóvia foi responsável pela conclusão de 25 tratados com 12 países. Desde 1940 radicado no Brasil e naturalizado "por serviços relevantes ao país". Assistente Técnico contratado pelo D.A.S.P. (1941-1943), encarregado das missões de assistência técnica em 1954, 1955 e 1956, aos países da Ásia e América Central. Professor da Universidade Internacional de Estudos Sociais em Roma, professor dos Cursos da Fundação Getúlio Vargas e do ISOP. Assistente Técnico do SESI (Departamento Nacional). Em 1953, presidiu a Conferência Interamericana de Mão de Obra (Lima). Relator de várias convenções internacionais de trabalho. Participou de 35 conferências internacionais. Autor de numerosos estudos sócio-econômicos e administrativos. Exerce desde 1952 as funções de Assessor Técnico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

LOUIS DE BROGLIE — Um dos maiores nomes da história da física nasceu em 1892 em Dieppe. Concluiu seus estudos científicos quando estalou a 1.ª Grande Guerra, serviu então no corpo radiográfico. Doutorou-se em Ciência na Sorbonne, em 1924, tendo sua tese sobre teoria da luz despertado grande interesse. Essa teoria foi o ponto de partida de importantes estudos realizados na Alemanha e na Inglaterra e de experiências nos E.U.A. Nos seus trabalhos se gasseia a nova mecânica dos *quanta*. Teve também parte ativa na criação da mecânica ondulatória. Recebeu, em 1929, o prêmio Nobel de Física. Dentre os seus inúmeros trabalhos, citamos:

*Ondes et mouvements* (1926); *Recueil d'exposés sus les ondes et corpuscules* (1930); *Introductions a l'étude de la machanique ondulatoire* (1930); etc...

EWALDS S. PINHEIRO — Auditor do Tribunal de Contas; ex-oficial de Gabinete do Presidente do Tribunal de Contas; ex-Subst. do Diretor do Tribunal de Contas.

CAIO TÁCITO DE SÁ VIANNA PEREIRA DE VASCONCELOS — Procurador do I.A.P.C.; 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.

PINTO PEREIRA — Professor Catedrático da Faculdade de Direito do Recife.

TOMAS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES — Técnico de Administração do Q.P. do D.A.S.P. e ex-diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.; ex-Diretor do Serviço de Documentação; Professor dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; Atualmente à disposição da Casa da Moeda.

LUIS SIMÕES LOPES — Presidente da Fundação Getúlio Vargas; Presidente do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas; Delegado Permanente do Governo Brasileiro às reuniões anuais do Instituto Internacional de Ciências Administrativas; ex-Diretor da C.E.X.I.M. e ex-Presidente do D.A.S.P. Ex-membro da Comissão de Estudos e Negócios Estaduais. Já publicou diversas obras sobre administração pública.



## Biblioteca do DASP

350.5 Revista do Serviço Público

R4

Revista do Serviço Público

AUTOR

Set-1958-V.80

TÍTULO

Este livro deve ser devolvido na última  
data carimbada


Prove que sabe honrar os seus com-  
promissos devolvendo com pontualidade este  
livro à Biblioteca do DASP.

Departamento de Imprensa Nacional —