

FUNCEP

REG STRO PATRIMONIAL

D 02176





# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO  
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO  
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXI

MAIO - 1958

VOL. 79 - N. 2

## SUMÁRIO

EDITORIAL	Págs.
Sesquicentenário da Imprensa Nacional .....	115
ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO	
O déficit orçamentário e a política financeira — Sebastião de Sant'Ana e Silva .....	119
REFORMA ADMINISTRATIVA	
Reforma dos Órgãos Ministeriais do Trabalho e Bem-Estar Social — Estanislau Fischlowitz .....	127
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Administração financeira e Orçamentária	
Aspectos políticos da tributação — E. Pendleton Herring — Tradução de Mary Cardoso .....	144
Pessoal	
Plano de pagamento — Celso Magalhães .....	160
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
O problema da favela — Augusto Luiz Duprat .....	161
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
O município e a questão agrária — Leopoldo P. da Silva .....	190

	Págs.
<b>PARECERES</b>	
Prazo de vigência de acôrdo com o Govêrno do Rio Grande do Sul para execução comum de serviços de fomento animal, custeados, simultâneamente pelos Govêrnos Federal e Estadual .....	203
Empregados das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional; direito de serem transferidos para o Serviço Público Federal .....	204
Improcedência da isenção pleiteada pela Cia. Vale do Rio Doce e sua obrigação de pagamento da cota de mineração instituída pelo Decreto nº 22.096, de 1932 .....	206
<b>Consultor Jurídico do D. A. S. P.</b>	
Caixa Beneficente da Polícia Militar. Anteprojeto de Regulamento .....	208
Previdência dos Subtenentes e Sargentos do Exêrcito. Natureza jurídica .....	210
Extensão dos efeitos de decisão judiciária por ato administrativo é defeso ao administrador público renunciar a direito, a menos que expressamente autorizado por lei .....	211
<b>ACÓRDÃOS</b>	
<b>Supremo Tribunal Federal</b>	
Concurso para professor catedrático; mandado de segurança fundado em nulidade do mesmo; inidoneidade do meio por não se tratar de ato do Presidente da República .....	213
Transferência de magistrado — art. 94 nº II da Constituição. O Tribunal de Justiça como árbitro, sómente por $\frac{2}{3}$ pode decidir pela transferência. O preceito é auto aplicável .....	215
Ônus da responsabilidade do transporte — Recursos extraordinários; seu descabimento. Recorrente: Marítima — Cia. de Seguros Gerais. Recorrido: Lóide Brasileiro (P.N.) .....	222
<b>Tribunal de Justiça</b>	
Provimento em caráter efetivo. Cargo de magistério; do ensino secundário ou técnico da Prefeitura Municipal. Lei nº 726 de 1952 .....	225
<b>Tribunal Regional do Trabalho</b>	
Competência dos órgãos da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar dissídios entre autarquias da União e seus servidores que não gozarem de regime próprio de proteção ao trabalho .....	226
<b>Tribunal Federal de Recursos</b>	
Taxas portuárias. Competência do Ministro da Viação para majorá-las .....	232
<b>NOTAS</b>	
Publicações recebidas .....	247
Colaboram neste número .....	248

## *Sesquicentenário da Imprensa Nacional*

*A impressão dos órgãos oficiais e a divulgação oportuna dos atos dos Podêres Públicos é assunto que, de longa data, vem interessando as autoridades administrativas.*

*Por isso, o estabelecimento, onde são impressos tais atos, continua a merecer uma atenção tóda especial, porquanto qualquer falha desse organismo pode acarretar sérios danos para a máquina administrativa e prejuízo para a coletividade.*

*Não é, portanto, apenas com sentido congratulatório que abrimos, nesta oportunidade, espaço para nos associar às comemorações do Sesquicentenário do Departamento de Imprensa Nacional, que se verificará em 13 deste mês.*

*Sua criação, devida a D. JOÃO VI, além de constituir passo largo na ordenação dos atos do governo, marcou, sem dúvida, uma nova etapa da cultura brasileira.*

*É, pois, com justa razão, que o modelar estabelecimento gráfico da União, que vem recebendo de seu Diretor-Geral — Doutor ALBERTO SÁ SOUZA DE BRITTO PEREIRA — orientação digna de registro, comemorará aquela efeméride com uma Exposição de 150 livros e periódicos, em — se representará, em síntese, a evolução do livro em nosso país.*

*Idéia das mais felizes que exprime, indubitavelmente, um esforço para mostrar aos estudiosos do assunto aspectos culturais do Brasil, em suas diversas fases e tendências, ou melhor um retrato das mais variadas épocas de nossa vida.*

*Mas, embora essa iniciativa mereça capítulo especial — uma análise pormenorizada de cada livro em exposição — o objetivo desse editorial é mostrar, em rápidas linhas aos nossos leitores o que é a Imprensa Nacional, o que realiza e o que foi até atingir lugar de relêvo na administração pública, devendo-se-lhe, por isso, esta menção de aplauso e acatamento.*

O D.I.N., situado no início da Avenida Rodrigues Alves, ocupa uma área construída de 37.950 m<sup>2</sup>, em prédio levantado especialmente para ali funcionar a indústria gráfica do governo.

Atualmente, abriga uma população obreira de 1.770 pessoas, aproximadamente, que se dedica a abastecer o serviço público de impressos, livros, encadernações, tendo como atividade preponderante a confecção de oito jornais diários, impressos naquele Departamento em virtude de determinações legais.

Para que se faça uma idéia do que representa esse trabalho, basta citar ter aquela repartição composto, no ano passado, cerca de 90.000 páginas de jornal, o que dá a média diária de 300 páginas, devendo-se levar em conta, ainda, os demais serviços de composição, impressão encadernação etc., ali aprontados em escala apreciável.

No entanto, não é só da Imprensa de hoje que se deve falar, muito embora seja ela atualmente um símbolo da vitória do trabalho de equipe, do esforço de uma coletividade e de uma orientação dinâmica, e ainda fruto de uma mentalidade profissional, sedimentada através de muitos anos.

Devemos falar, também, de seu passado histórico, de fatos e de idéias pretéritas, mesmo da época de D. JOÃO VI, muitas delas, ainda, de uma atualidade indiscutível.

Criada, por Decreto de 13 de maio de 1808, a Imprensa Régia foi logo saudada como provável marco da liberdade de imprensa no Brasil, de vez que, até então, era proibida, entre nós, a impressão de jornais, ou mesmo sua circulação.

Isto, entretanto, não obstou que o Correio Brasiliensis, jornal de propriedade de HIPÓLITO DA COSTA e impresso em Londres, em seu número de novembro do mesmo ano, publicasse um artigo elogiando a medida real e concitando, ainda, D. JOÃO VI a examinar as vantagens que a liberdade de imprensa poderia trazer, até mesmo, para a segurança e estabilidade da Coroa.

O decreto de criação da Imprensa Régia, entretanto, tratava do assunto de modo bastante resumido, razão por que sentiu o Governo necessidade de disciplinar as atividades daquele novo organismo, dando-lhe, por esse motivo, forma concreta e dispondo sobre seu funcionamento. Daí surgir, já em 24 de junho do mesmo ano, a Decisão n.º 17, da Guerra, mandando estabelecer uma Junta de

*Direção Provisória, dando-lhe, outrossim, regimento também provisório.*

Note-se, nesse ato, a preocupação já existente de se evitar que a imprensa do governo trabalhasse, em grande escala, para particulares; a atividade preponderante tinha de ser a impressão e divulgação dos atos e papéis oficiais. Após isso, poderia aquela gráfica imprimir trabalhos particulares exercendo, porém, a administração da Casa, diretamente, ou através da Secretaria de Estado, o poder de "vigiar para que nada se imprima contra a religião, governo e bons costumes."

Outra questão que passou a merecer cuidados especiais dos poderes públicos foi o problema da formação profissional. O Regimento da época, em seu artigo VI, já determinava que "A Direção procurará ver se, com economia e, em razão do adiantamento da impressão, pode criar e formar bons poncionistas, operários de matrizes e caracteres, e agregar alguns gravadores que possam ser úteis à mesma impressão. . ."

Mas, estas disposições regimentais, ou por falta de mercado de trabalho ou por desinterêsse do pessoal disponível, não foram consideradas suficientes e, em 6-2-1811, O Conde de LINHARES, pela Instrução Nº 10, dava regulamento para os aprendizes da Real Imprensa. Era, portanto, o início do ensino sistematizado das artes gráficas.

Êsse aspecto importantíssimo da formação profissional é tão atual, que, já se cogita do envio de mensagem ao Congresso propondo medidas concretas com referência ao aproveitamento, na Imprensa Nacional, dos alunos diplomados pela Escola de Aprendizagem de Artes Gráficas, criada em outubro de 1942, pelo Decreto-lei 4.804.

Como se verifica, o recrutamento e a formação de bons artífices continua sendo um problema para a Administração de hoje.

Presentemente, com o nome de Departamento de Imprensa Nacional, subordinada diretamente ao Ministro da Justiça, com autonomia administrativa, esteve antes a Imprensa Nacional vinculada, inicialmente à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra e posteriormente ao Ministério da Fazenda.

Ocupou, também, a Imprensa Nacional várias sedes, em caráter provisório, até que, em dezembro de 1877, instalou-se na Rua

Treze de Maio, primeiro local especialmente construído para ali funcionar a indústria gráfica da União.

Época houve que, em virtude da tendência generalizada de descentralização, vários ministérios criaram oficinas próprias, para a impressão de diversos tipos de trabalho gráfico e de livros.

Compreendendo, porém, as desvantagens dessa pluralidade de oficinas, sem um comando uniforme, o Governo, através do Decreto-lei n.º 2.130, de 12-4-40, determinou sua incorporação à Imprensa Nacional.

Os benefícios dessa medida são, até hoje, patentes, porquanto maior volume de serviço é feito por uma só máquina e a utilização do pessoal obedece a métodos mais produtivos e racionais.

Na parte de valores humanos, podemos afirmar que a Imprensa Nacional tem sido um celeiro de grandes artistas, sendo interessante salientar a figura ímpar de MACHADO DE ASSIS, pelo que de pitoresco sua vida de operário apresentou.

Muitos outros nomes e fatos, dignos de menção, exigiriam mais do que um Editorial, para sua descrição minuciosa e para que desses últimos se pudessem tirar conclusões e ensinamentos.

Cabe-nos, finalmente, ao registrar o 150º aniversário do Departamento de Imprensa Nacional, sugerir aos nossos leitores uma visita à sua sede, onde poderão ver o maior parque de linotipos da América do Sul e apreciar um admirável setor da administração, onde o trabalho, a organização e a disciplina constituem verdadeira escola de civismo.

## *O Deficit Orçamentário e a Política Financeira*

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA

No campo da política financeira o *deficit* orçamentário é talvez o problema em torno do qual é mais intensa a controvérsia e mais ampla a divergência.

O próprio conceito de equilíbrio orçamentário é impreciso e flutuante, não propiciando um fundamento sólido para servir de base às discussões teóricas. Em princípio o orçamento estará equilibrado se houver igualdade aritmética entre a coluna das receitas, de um lado, e a coluna das despesas, de outro. Essa igualdade poderá existir "ex-ante", ou seja por ocasião da estimativa das receitas e despesas. Todavia, após a execução do orçamento, somente por acaso será possível a identidade entre a receita arrecadada e a despesa realizada. Para a política financeira o mais importante é porém o resultado final do exercício, a saber o balanço das contas orçamentárias, quando as freqüentes manipulações nas estimativas não se tornam mais possíveis ou, pelo menos, são mais difíceis e podem facilmente ser descobertas. Nessas condições, considera-se na prática como equilibrado o orçamento cuja execução se encerra com o *superavit* correspondente ao excesso da receita arrecadada sobre a despesa efetuada. Será deficitário o orçamento quando as receitas auferidas pelo Tesouro não tenham sido suficientes para cobrir as despesas a seu cargo.

A imprecisão continua, quando se procura definir o que é receita e o que é despesa. Em um sentido amplo, receita é o total de meios de pagamento à disposição do Tesouro a qualquer título e, dentro desse conceito, o produto dos empréstimos e depósitos e as próprias emissões de papel moeda de curso forçado seriam consideradas receitas. Nesse caso nunca verificar-se-ia um *deficit* orçamentário, pois é evidente que, para realizar um certo volume de despesas, dispôs o Tesouro dos meios de pagamento correspondentes, obtidos dos particulares mediante transferência compulsória ou voluntária, venda de bens e serviços ou criados pelo Estado mediante uso da faculdade emissora. Costuma-se portanto restringir o conceito de receita pública apenas ao total de meios de pagamento captados pelo Tesouro a título definitivo, mediante transferência, também definitiva, de poder de compra dos particulares, independentes da obrigação da restituição no futuro das importâncias arrecadadas. Em linguagem mais técnica será portanto receita unicamente a transferência compulsória e definitiva para o setor público de uma parte da renda produzida pelo setor privado da economia. Esse conceito exclui da receita pública o produto de empréstimos

voluntários ou compulsórios e dos depósitos, a emissão de papel moeda de curso forçado, os preços cobrados pela venda de serviços ou mercadorias produzidos pelas empresas industriais e comerciais do Estado bem como a alienação de bens públicos.

De outro lado, a despesa pública pode ter também um sentido amplo e um sentido restrito. Em sentido amplo a despesa pública abrangerá a totalidade dos pagamentos feitos pelo Tesouro a qualquer título, inclusive amortização de empréstimos contraídos, restituição de depósitos e resgate de papel moeda. Compreenderá, também, os investimentos feitos em bens de capital, quando ao dispêndio de numerário corresponde um aumento equivalente do ativo do Estado ou do patrimônio público. Em sentido restrito constituirá porém despesa pública apenas a compra, pelo Estado, dos serviços e mercadorias necessários à manutenção e funcionamento dos serviços públicos não industriais bem como à realização de transferências definitivas de rendas do setor público para o setor privado da economia.

Segundo essa linha de raciocínio, para apurar com exatidão a existência de um *deficit* ou *superavit* nas contas públicas deveremos desdobrar o orçamento do Estado em três grandes divisões.

A primeira divisão corresponderá ao denominado orçamento corrente ou de custeio, contendo, de um lado, as receitas tributárias e as decorrentes do poder punitivo: impostos, taxas, contribuições, multas e penas pecuniárias, que representam transferências compulsórias e definitivas, para o Tesouro, de rendas do setor privado da economia, bem como o lucro das empresas industriais ou comerciais do Estado. Do outro lado serão incluídos os gastos correntes, correspondentes ao consumo, pelo Estado, de mercadorias e serviços necessários à manutenção e funcionamento dos serviços não industriais, bem como as despesas representando transferências de rendas do setor público para o setor privado, inclusive pagamento dos juros da dívida pública e cobertura do *deficit* de operação das empresas públicas de natureza industrial ou comercial.

A segunda divisão será constituída pelas operações financeiras do Estado na qualidade de empresário ou seja como proprietário de empresas industriais e comerciais. Na coluna da receita incluir-se-á o produto da venda das mercadorias e serviços produzidos pelas empresas públicas e na coluna das despesas o total dos gastos de operação com a sua manutenção e funcionamento. Se do cotejo entre as duas colunas resultar um saldo positivo, correspondente ao lucro verificado na exploração dessas empresas, será o mesmo incorporado à receita do orçamento corrente. Se, pelo contrário, a exploração das empresas ocasionar um *deficit* coberto pelo Tesouro, a cobertura desse *deficit* constituiria uma transferência, consignada como despesa do orçamento corrente.

A terceira divisão constituirá o denominado orçamento de capital, em que se incluirão os dispêndios de numerário efetuados pelo Tesouro na execução de investimentos governamentais, ou seja a participação do Estado na formação do capital nacional, inclusive subscrição de ações de empresas públicas ou sociedades de economia mista, bem como amortização de empréstimos públicos contraídos para o financiamento desses investimentos. Do lado da receita incluir-se-á o produto dos empréstimos de caráter voluntário

ou compulsório destinados ao financiamento dos investimentos governamentais e o saldo porventura apurado no orçamento corrente.

Feita essa tríplice divisão o problema da existência de *deficit* ou *superavit* nas contas públicas torna-se mais claro e suscetível de conceituação muito mais precisa. De outro lado, os efeitos para a economia do país do resultado das contas públicas podem ser apreciados com maior precisão.

O orçamento corrente ou de custeio abrange os gastos efetuados com a manutenção e funcionamento de serviços ligados às finalidades básicas do Estado: defesa, justiça, segurança, educação, assistência etc. Tratando-se de serviços prestados indistintamente a toda população o seu custo não é divisível pelos beneficiários nem se torna possível cobrar de cada um o preço equivalente ao valor do benefício recebido. Além disso correspondem tais gastos a um consumo definitivo, pelo Estado, de mercadorias e serviços necessários à execução das atividades governamentais. Não há assim outra forma de financiá-los a não ser por meio de impostos, contribuições de caráter geral, nas quais não há equivalência entre a importância paga pelo contribuinte e o benefício a ele prestado pelo Estado. Determinam também os impostos transferências definitivas de rendas do setor privado para o setor público, circunstância que os torna adequados para financiamento de gastos de consumo como o são as despesas correntes do Governo.

Um orçamento corrente deficitário significa estar o Governo consumindo uma quantidade de mercadorias e serviços maior do que as rendas transferidas do setor privado para o setor público através da tributação. Essa diferença terá de ser coberta através de empréstimos ou da criação de novos meios de pagamento. Se é usada a primeira solução, o empréstimo realiza um processo de descapitalização, ao transferir poupança destinada a investimentos privados a fim de aplicá-la em despesas de consumo. Se novos meios de pagamento são criados para cobertura desse *deficit*, o efeito é equivalente ao da cobrança de um imposto geral, iníquo e indiscriminado, sobre todas as mercadorias e serviços, cuja alta de preços provoca.

O orçamento corrente, quando rigorosamente equilibrado, é um instrumento neutro, pois não afeta o equilíbrio econômico preexistente. Transfere o Estado em seu benefício rendas do setor privado, utilizando-as no consumo de mercadorias e serviços. Comprime portanto o consumo do setor privado a fim de possibilitar consumo equivalente do setor público. Um orçamento corrente deficitário significa uma expansão excessiva do consumo do setor público não compensada por compressão idêntica no setor privado. O desequilíbrio somente será restabelecido à custa de uma utilização de parte da poupança privada em despesas de consumo (empréstimo) ou mediante elevação geral do nível de preços (inflação monetária). Um *superavit* do orçamento corrente significa que o Estado está comprimindo o consumo privado através da tributação e poupando uma parcela da renda transferida para o setor público.

As chamadas despesas de transferência: subvenções, auxílios, juros da dívida pública, proventos de inatividade, pensões etc. não devem afetar o equilíbrio do orçamento corrente. Significam tão somente a transferência, pelo Estado, de rendimentos produzidos pelo setor privado a fim de entregá-los a certos grupos, classes ou indivíduos. Os rendimentos assim transferidos

não se destinam ao custeio de serviços produzidos e prestados pelo Governo mas a possibilitar um processo de redistribuição compulsória de renda julgada conveniente por motivos de ordem social ou política.

Se o gasto total com a exploração das empresas públicas é integralmente coberto pela venda dos serviços e mercadorias, isto é, se tais empresas são auto-suficientes, a atividade industrial do Estado é neutra, sob o aspecto financeiro. Se essa exploração é deficitária, o saldo negativo irá pesar sobre o orçamento de custeio, representando um gasto de transferência coberto através dos impostos. Em última análise, pagarão os contribuintes impostos para que os serviços e mercadorias produzidos pelas empresas governamentais possam ser vendidos por preço inferior ao custo de produção. Se, ao contrário, tais empresas proporcionam um saldo positivo, ou seja um lucro de operação, o saldo assim obtido e incorporado à receita do orçamento corrente diminuirá ônus fiscal sobre a coletividade.

Finalmente, no tocante aos investimentos governamentais, o problema do respectivo financiamento é inteiramente diverso. É a parcela da renda nacional não consumida e portanto poupada que proporciona os recursos para o financiamento dos investimentos essenciais a qualquer coletividade. Uma parte da poupança global deverá financiar os investimentos privados e outra parte os investimentos públicos. As despesas de capital a cargo do Governo deverão ser financiadas por uma parte da poupança global, para esse fim transferida do setor privado para o setor público da economia. O empréstimo público, compulsório ou voluntário, constitui o instrumento normal utilizado pelo Estado para transferir poupança privada para o Tesouro. Assim sendo é de se considerar equilibrado o orçamento de capital se a totalidade das despesas correspondentes a investimentos tiver o seu financiamento garantido por meio de empréstimos compulsórios ou voluntários feitos pelo público ao Governo. Um orçamento de capital desse tipo é neutro, visto não afetar o volume de poupança global nem o total dos investimentos.

Se o orçamento corrente apresenta um *superavit* e esse é transferido para a receita do orçamento de capital a fim de contribuir para o financiamento do programa de investimentos, isso significa que o Estado está comprimindo o consumo através da tributação a fim de aumentar a poupança global e possibilitar maior volume de investimentos.

Resumindo as considerações anteriores poderemos afirmar:

a) O orçamento corrente está equilibrado quando as receitas provenientes da tributação são suficientes para atender às despesas com a manutenção e funcionamento dos serviços públicos não industriais, bem como às despesas de transferência e os gastos com a cobertura do *deficit* de exploração das empresas industriais do Estado;

b) O orçamento corrente está desequilibrado se as receitas tributárias não são suficientes para atender às despesas mencionadas no item anterior e para a respectiva cobertura o Estado lança mão de empréstimos ou da emissão de papel moeda de curso forçado;

c) O equilíbrio financeiro não é afetado se as empresas industriais e comerciais do Estado são auto-suficientes em seu conjunto ou se o *deficit* de exploração nelas verificado é coberto integralmente por meio de impostos;

d) O orçamento de capital estará equilibrado se as despesas com investimentos foram cobertas pelo produto de empréstimos públicos, exclusivamente, ou então com esse produto e mais o saldo, se houver, do orçamento corrente;

e) O orçamento de capital estará desequilibrado se, para o seu financiamento total ou parcial, criar o Estado meios de pagamento.

Os economistas e financistas da escola clássica condenavam, por princípio e em quaisquer circunstâncias, o desequilíbrio orçamentário. Esse ponto de vista será perfeitamente compreensível se tivermos em conta que, para os clássicos, o orçamento público bem como a política fiscal em seu conjunto deveriam ser neutros isto é não podiam afetar o equilíbrio econômico que, conforme pensavam, se realizava automaticamente pelo livre jôgo das leis da oferta e da procura. Para que essa neutralidade do orçamento do Estado fôsse conseguida considerava-se necessário, em primeiro lugar, que as despesas públicas de custeio bem como os investimentos governamentais fôsem limitados ao mínimo essencial, permitindo assim ao setor privado da economia o máximo de expansão. Em segundo lugar, o orçamento, tanto o corrente quanto o de capital, deveria ser sempre mantido em rigoroso equilíbrio, pois assim evitar-se-iam os indesejáveis reflexos do desequilíbrio das contas públicas sobre o sistema monetário e sobre a estabilidade dos preços.

A grande depressão econômica entre os dois conflitos mundiais deste século, ao desmentir a alegada e permanente tendência do regime de produção capitalista para o equilíbrio econômico e pleno emprego dos fatores de produção, demonstrou a possibilidade da utilização da política orçamentária e fiscal para a correção dos desequilíbrios cíclicos. Uma vez verificado que a depressão e o desemprego resultavam de uma deficiência da procura global para a absorção da totalidade das mercadorias e serviços produzida pela coletividade em regime de ocupação plena, procurou-se atribuir ao Estado uma função compensatória dessa deficiência. Se o Estado é um consumidor de mercadorias e serviços e ao mesmo tempo responsável por um certo volume de investimentos, uma expansão das despesas correntes e de capital do setor público pode determinar um aumento da procura global e, conseqüentemente, a ocupação de fatores inativos. Simultaneamente, uma diminuição da pressão tributária sobre o setor privado da economia, liberando rendimentos atribuídos aos fatores, poderá determinar a expansão do consumo privado, maior procura de serviços e mercadorias e intensificação das atividades produtoras.

Uma política compensatória desse tipo conduzirá fatalmente ao *deficit* orçamentário, através da diminuição das receitas e ampliação das despesas públicas. O aumento das despesas correntes em conseqüência do alargamento dos serviços governamentais e o maior volume de investimentos públicos poriam em ação fatores inativos e provocariam o restabelecimento do equilíbrio entre a oferta e a procura global de bens e serviços. O desequilíbrio orçamentário verificado estaria compensado pelo equilíbrio econômico restabelecido. O *deficit* verificado tanto no orçamento corrente, quanto no de capital seria então coberto mediante aumento da dívida pública, empréstimos feitos ao Governo pelo sistema bancário e mesmo através de emissões de

papel moeda de curso forçado, medidas essas destituídas de efeitos inflacionários quando existem fatores de produção desocupados.

Em época de pleno emprêgo e de pressões inflacionárias uma política fiscal compensatória age porém em sentido inteiramente inverso. Um *deficit* orçamentário em tais circunstâncias, resultante da expansão das despesas correntes e dos gastos de capital, não compensados por igual transferência de rendimentos e de poupança do setor privado, tem o efeito de aumentar a procura global de bens e serviços sem a correspondente ampliação da oferta, tornada esta impossível por já se encontrarem plenamente ocupados os fatores de produção disponíveis. Em época de inflação, portanto, torna-se imperioso o rigoroso equilíbrio e mesmo a obtenção de *superavit* no orçamento de custeio e a limitação dos investimentos públicos ao total obtido através de empréstimos mais o saldo do orçamento corrente. Cumpre ainda notar que parte do orçamento de capital, em tais circunstâncias, deverá ser reservada para a amortização da dívida pública sensivelmente aumentada no período de depressão.

Êsses princípios gerais aplicam-se, feitas as adaptações necessárias, a uma estrutura econômica atrasada em fase de desenvolvimento econômico. A política orçamentária em uma economia desse tipo, ao mesmo tempo que procura manter sob controle as pressões inflacionárias sempre intensas em uma fase de acentuada expansão, visa a acumulação da poupança requerida para o financiamento dos investimentos essenciais ao desenvolvimento. Torna-se então imperioso o rigoroso equilíbrio do orçamento de custeio, com a limitação das despesas correntes e dos gastos de transferência, visando a acumulação de saldos orçamentários, poupança forçada provocada pelo Estado a fim de obter maior volume de recursos não inflacionários para financiar investimentos. Êsses saldos somados ao produto dos empréstimos voluntários e compulsórios obtidos do público alimentarão o fundo capaz de financiar o programa de obras e empreendimentos ligados ao desenvolvimento econômico.

Uma excessiva expansão dos gastos correntes do Governo durante uma fase de desenvolvimento econômico tem os efeitos indesejáveis de aumentar as despesas de consumo e ampliar a procura global e que determinará o agravamento das pressões inflacionárias. A compressão das despesas de custeio da administração, ao mesmo tempo que restringe a procura de serviços e de bens de consumo, permite a poupança de maiores parcelas da renda nacional para mais rápida formação do capital necessário ao desenvolvimento do país. Da mesma forma, reduzindo-se os gastos de transferência, permite-se o acúmulo de maiores rendimentos em poder das classes e grupos de maior propensão para poupar e investir.

Em resumo, o *deficit* orçamentário não é uma categoria independente, nem o equilíbrio do orçamento público uma regra inflexível, válida em quaisquer circunstâncias. A política orçamentária, como aliás todos os instrumentos governamentais, deve ser usada como meio para se atingir o objetivo final do Estado, o bem comum ou a máxima vantagem social. Se em determinada conjuntura o desequilíbrio orçamentário serve melhor à consecução daquele objetivo e se torna possível, através dêle, aumentar o produto social, o nível de emprêgo e o bem-estar geral, o *deficit* das contas públicas não só é justificável como aconselhável. Mas, se em circunstâncias diferentes o

*deficit* orçamentário é um fator inflacionário, capaz de contribuir para o agravamento das condições de vida das classes menos favorecidas e de tornar mais agudas as desigualdades sociais, impõe-se o equilíbrio do orçamento público.

Na atual conjuntura brasileira, cabe inteira razão aos que advogam o equilíbrio dos orçamentos públicos, não só da União, como dos Estados e Municípios. Uma limitação dos gastos correntes com a manutenção e funcionamento dos serviços públicos e a sua cobertura integral por meio de receitas tributárias é uma condição essencial para o saneamento das finanças nacionais e contenção da inflação. A compressão das despesas de simples custeio da administração, dos gastos com a defesa nacional e das despesas militares, tornará possível a obtenção, no orçamento ordinário, de saldos correspondentes à contribuição do setor público para o aumento no volume da poupança global. Esses saldos, adicionados ao produto dos empréstimos obtidos voluntária ou compulsoriamente do público, constituirão a receita destinada a financiar, sem agravamento das pressões inflacionárias, o programa de investimentos básicos tão essenciais ao desenvolvimento econômico do país e ao aumento do produto nacional.

Uma fase de expansão, característica do desenvolvimento econômico, contém uma tendência para o pleno emprego dos fatores de produção disponíveis. Atingido o pleno emprego o aumento do produto nacional somente pode ser alcançado mediante consecução de maior produtividade dos fatores existentes, processo lento e demorado. A oferta torna-se rígida e deverá enfrentar crescente aumento da procura global. Há portanto forte e continuada pressão para a alta de preços das mercadorias e serviços tornados cada vez mais escassos em consequência da predominância da procura sobre a oferta. Um orçamento desequilibrado significa uma demanda de bens e serviços pelo Estado superior à parcela da renda nacional captada pelo Tesouro através da tributação ou de empréstimos obtidos do público. Agrava portanto o Estado o desequilíbrio já existente entre a oferta e a procura, ampliando esta última e provocando, dessa forma, maior elevação do nível geral dos preços.

É um erro em perspectiva considerar a emissão de papel moeda de curso forçado como a causa determinante da elevação dos preços. O aumento dos meios de pagamento para a cobertura de *deficit* orçamentário é consequência de uma ampliação excessiva da despesa pública, ou seja da procura de bens e serviços pelo Estado, não balanceada por correspondente disponibilidade de renda transferida do setor privado para o setor público. Impossível será estancar a emissão se o equilíbrio orçamentário não for atingido. Para conseguir esse objetivo ou reduzir o Estado a despesa pública, isto é, a procura de bens e serviços pelo Governo, ou consegue, através da tributação e do empréstimo, transferir maior volume de renda do setor privado para o setor público.

Uma redução da despesa pública para a consecução do equilíbrio orçamentário significa menor participação do Estado no processo do desenvolvimento econômico e maior responsabilidade da iniciativa privada na realização desse processo. Manutenção de um alto nível de gastos públicos e consecução do equilíbrio orçamentário através de forte pressão tributária e aumento da

dívida pública significam que o Estado prefere assumir o comando do processo de desenvolvimento econômico e chamar a si a responsabilidade principal da execução dos empreendimentos e iniciativas ligados a esse processo.

Em conclusão, o equilíbrio dos orçamentos públicos é condição necessária para que o desenvolvimento econômico se processe sem agravamento das pressões inflacionárias e dentro de um quadro de preços estáveis e de valor constante da moeda. Quanto à magnitude do orçamento, ou seja o total das despesas e das receitas públicas, está ela na estreita dependência das diretrizes da política econômica adotada e do papel atribuído ao Estado na realização do processo de desenvolvimento. Se à iniciativa e aos empreendimentos privados se reconhece papel predominante, o orçamento público será mantido dentro de totais limitados, usando o Estado de preferência os instrumentos da política monetária e de crédito para disciplinar a expansão do setor privado dentro da orientação considerada mais aconselhável. Se é porém considerada indispensável para aceleração do processo de desenvolvimento uma ação predominante e mais intensa do Estado bem como a execução pelo Governo dos grandes empreendimentos de base, ter-se-á que aceitar um volume crescente de gastos públicos acompanhado de permanente agravamento da pressão tributária e de volume crescente de empréstimos públicos.

A responsabilidade principal da inflação crônica que atormenta a maioria dos países subdesenvolvidos é a convicção errônea de ser possível expandir, simultânea e ilimitadamente, tanto as atividades do setor público quanto as atividades do setor privado. O crescimento dos orçamentos públicos não é acompanhado de contenção correspondente do setor privado através de agravamento da pressão tributária e, freqüentemente, a ampliação das atividades privadas é mesmo incentivada por meio de uma política de crédito bancário fácil. Simultaneamente, uma política de elevação do nível de salários e de redistribuição de rendimentos estimula a procura de bens de consumo e de serviços. O resultado é o aumento da procura de bens e serviços em ambos os setores da economia a qual, não podendo ser satisfeita por uma oferta inelástica ou de aumento lento e demorado, provoca a alta incessante do nível dos preços e do custo de vida, contra a qual se mostram impotentes os tabelamentos oficiais e os órgãos governamentais de controle.

O desenvolvimento equilibrado, sem instabilidade monetária e oscilações permanentes dos preços, da economia brasileira, somente pode ser atingido dentro do quadro de orçamentos públicos equilibrados e de uma clara definição das tarefas e responsabilidades da iniciativa privada e do Governo na promoção desse desenvolvimento.

### *Reforma dos Órgãos Ministeriais do Trabalho e Bem-Estar Social*

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

A reforma administrativa do Governo Federal atacada em seu conjunto por feliz iniciativa do D.A.S.P. há mais de cinco anos, (\*) processa-se, atualmente, por providências parciais que visam, separadamente, a seus diversos setores, considerados merecedores de particular atenção.

Ora, várias razões ponderáveis parecem justificar a prioridade a ser concedida, na remodelação do mecanismo governamental, à reforma dos órgãos supremos do Poder Executivo, encarregados da política social e trabalhista.

Um dos principais objetivos da revisão da atual estrutura dos Ministérios é, sem dúvida alguma, a redistribuição mais racional de suas atribuições, agrupando-se as mais estreitamente relacionadas entre si, e separando-se as divergentes, as alheias entre si e as incompatíveis.

Pois bem, em nenhum dos serviços públicos da esfera ministerial, distancia-se a situação vigente tanto das condições acima aludidas como na administração das questões de interesse social, cuja chefia central está entregue a nada menos de cinco Ministérios: Trabalho, Indústria e Comércio; Saúde; Educação e Cultura; Justiça e Negócios Interiores, e Agricultura, excetuando-se ainda as funções avulsas, de importância secundária, que cabem aos demais Ministérios.

Daí resulta, fatalmente, a lamentável ausência de planejamento, da política social. Não seria difícil demonstrar que, apesar da enorme expansão do intervencionismo social público, cujo âmbito cresce, com o tempo, cada vez mais, faltam por completo, quaisquer diretrizes firmes e coerentes à política social nacional. Tudo o que existe nesse particular é uma justaposição meramente mecânica das mais variadas realizações isoladas, empíricas, casuais, sem filosofia comum, sem objetivos claramente delineados, e sem suficiente entrosamento funcional.

A proliferação de diversos órgãos paraestatais e semiprivados, de natureza jurídica, administrativa e social mais variada possível, atingiu, ao mesmo tempo, paulatinamente, no setor em aprêço, limites extraordinários. Na

---

(\*) Veja-se o "Documentário" relativo a essa matéria, publicado no vol. 73, nºs 1, 2 e 3 desta Revista, out., nov. e dez. de 1956.

realidade, a sua coordenação quase não existe, ocasionando paralelismos e lacunas nos seus respectivos campos de atuação, igualmente prejudiciais e contraproducentes. A orientação e fiscalização pelo Poder Executivo de tôdas essas entidades, que demonstram uma sobrecarga administrativa elevadíssima e, às vêzes, níveis insuficientes de eficiência operacional, é quase inteiramente fictícia.

Basta assinalar que, enquanto não faltam, em tese, órgãos federais especializados, com poderes de contrôlle jurisdicional, administrativo, financeiro e atuarial, que lhes competem em relação à Previdência Social, — embora, talvez, efetivamente não aproveitados de modo plenamente satisfatório — não existe um órgão central encarregado das funções análogas no que diz respeito à assistência social e aos serviços sociais, no sentido mais estrito dessa palavra.

Acresce que, no momento, o ponto de gravidade da administração federal responsável pelos serviços públicos atinentes à proteção ao trabalho e às obras de bem-estar social está deslocado para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com a sua organização conservada intacta há 27 anos, e com alçada excessivamente ampla, de vez que simultâneamente extensiva tanto aos assuntos sociais como a diversos aspectos da política econômica (indústria, comércio, tecnologia, abastecimento popular etc.). A estrutura dêsse Ministério, integrada nos moldes antiquados da organização plurilateral dos Ministérios, com atribuições que simultâneamente englobavam funções econômicas e sociais do Poder estatal, organização essa, como nos propomos demonstrar a seguir, abandonada alhures, constitui um dos pontos mais nevrálgicos da administração federal. A solução administrativa consagrada no esquema do M. T. I. C., contraria de modo flagrante o princípio da organização autônoma e independente dos órgãos supremos da administração social que, com o decorrer do tempo, se firmou como expressão lógica no plano dos serviços públicos do conceito do Estado de Serviços Sociais, no sentido em que definiu o caráter do Estado moderno HAROLD LASKI. Qualquer que fôsse a posição dêsse Ministério frente à doutrina e prática da contemporânea política tutelar trabalhista e social, a sua jurisdição atingiu uma tão grande amplitude, destituída totalmente de quaisquer similares em outros países acompanhada por tal diversificação das suas funções, que, na prática, se oferecem a sua chefia consideráveis dificuldades no atendimento às suas múltiplas e ainda sempre crescentes responsabilidades administrativas.

A necessidade imperiosa e inadiável de reestruturação do mecanismo governamental na parte que diz respeito aos serviços de política social encontra, por outro lado, nova justificativa no cumprimento das novas reformas sociais — como seja, particularmente, a lei orgânica da Previdência Social — cujo lógico corolário no plano administrativo há de constituir as providências no sentido do aperfeiçoamento racional dos órgãos supremos do Poder Executivo responsáveis pela sua execução. É óbvio que a revisão integral da legislação previdenciária, que abrange a reestruturação de todos seus órgãos, sem exceção alguma, inclusive os de fiscalização contrôlle e

jurisdição no plano ministerial impõe ao Governo novos e sumamente delicados deveres a que dificilmente poderá fazer face com a manutenção da atual organização ministerial em que essas atribuições de enorme importância estão incluídas entre inúmeras outras tarefas de um Ministério com a órbita tão gigantesca de atuação.

Qualquer que fôsse a nossa opinião sôbre o valor efetivo das realizações da política social redistributiva que visam, em última análise, à divisão mais justa e equitativa da renda nacional, entre o capital e o trabalho e a elevação dos níveis de bem-estar social das classes economicamente fracas da população, não poderíamos negar a considerável amplitude e profundidade das providências do intervencionismo social, levadas a efeito no Brasil nesses últimos trinta anos. Entretanto, seria errado concluir que os serviços sociais nacionais tenham atingido, desde já, padrões máximos de saturação. Para comprová-lo basta assinalar o desamparo social quase total da população rural. O Serviço Social Rural constitui apenas o primeiro instrumento pioneiro da política social rural que deverá, no futuro, procurar adaptar às necessidades e condições da população dos campos, dedicada às atividades agropecuárias, às reformas sociais *sui-generis*, sem tentar simplesmente incluir os rurais no campo das reformas sociais "urbanas", de índole trabalhista, previdenciária ou assistencial. Independentemente dessa grave e sensível lacuna no âmbito pessoal da legislação trabalhista e social, não se pode passar em silêncio várias outras relacionadas com a sua incompleta e fragmentária orientação por exemplo, no que diz respeito à flagrante deficiência das medidas construtivas de proteção social à família. Nesse último particular continuamos ainda muito atrasados, de vez que a legislação inadequada e rudimentar sôbre o abono familiar às famílias numerosas ou, antes, numerosíssimas, não proporciona amparo suficiente à família nas classes populares de recursos limitados.

Pois bem, na estrutura atual do Governo Federal não existe um órgão ministerial dotado de poderes e atribuições necessários para atacar a tarefa difícil e complexa de revisão, nesses e ainda vários outros sentidos, da órbita da política social nacional.

Dificilmente poder-se-á encarar a revisão da atual deficiente organização do Poder Executivo como panacéia, capaz de sanar por si só, todos os males das realizações brasileiras da política social.

A remodelação integral do conjunto dos seus diversos setores deverá ser subordinada ao objetivo de atingir com os menores ônus impostos à economia nacional ainda fraca e subcapitalizada, os maiores efeitos sociais.

O que, a rigor, se pode esperar da reforma administrativa aqui pleiteada é a constituição de um ponto de partida inicial, o mais acertado e razoável possível, no plano de organização do Poder Executivo, para as futuras providências racionalizadoras, aplicáveis à própria essência da reforma social brasileira. Seja como fôr, sem a unidade de comando no grau supremo da hierarquia administrativa, encontrariam obstáculos intransponíveis tôdas as tentativas no sentido de aprimoramento qualitativo dos serviços sociais existentes que tanto ainda deixam a desejar.

## II

O problema da organização e funcionamento dos serviços nacionais de trabalho e dos correlatos serviços sociais foi recentemente submetido, pela primeira vez, a exame aprofundado, pela 36.<sup>a</sup> Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra em 1953, (item VII da Agenda) com a participação ativa do autor do presente estudo. Nas observações e conclusões que resultaram dos trabalhos daquele conclave internacional, não procuramos apontar uma solução ideal, definida de modo rígido e inflexível, e aplicável indistintamente às condições de todos os países interessados. Evitamos, de um modo particular, quaisquer sugestões específicas quanto à organização dos Ministérios "Sociais", partindo do pressuposto que as soluções nacionais têm que obedecer às particularidades de cada país.

De acordo com as judiciosas observações consubstanciadas na referida resolução

"a organização do serviço de trabalho dependerá da estrutura governamental geral, das dimensões e da geografia do país em questão, da densidade e distribuição da sua população e do tipo e grau de seu desenvolvimento econômico e social" (Item 17).

O objetivo dos trabalhos nesse sentido foi muito mais modesto: tirar da análise comparativa das regulamentações atualmente em vigor algumas conclusões capazes de servir como denominador comum na orientação administrativa da política protetora e assistencial. E apenas com essas ressalvas que temos que interpretar os resultados da Conferência consubstanciados na resolução aprovada com unanimidade pelo Plenário, no dia 24 de junho de 1953.

A Resolução submete ao exame "a Razão de Ser dos Serviços Nacionais de Trabalho" (I), "as Funções dos Mesmos" (II), "os Princípios Gerais Relativos ao seu Funcionamento" (III), "os Problemas de Organização e Questões do Pessoal" (IV), "as Relações com o Público" (V), e, enfim, "as Questões Internacionais" (VI).

Na enumeração das funções do serviço de trabalho menciona as seguintes: a) proteção geral aos trabalhadores; b) relações profissionais e condições de emprego; c) mão de obra e d) seguridade social.

Parece-nos oportuno reproduzir a seguir as considerações dedicadas à razão de ser dos serviços de trabalho:

1. De um modo geral, a existência do serviço nacional de trabalho justifica-se pela necessidade de aplicar as leis e regulamentos nacionais de trabalho, de pôr em aplicação a política governamental no setor de trabalho e de examinar as questões de trabalho em busca da sua solução. Essas tarefas pressupõem a existência de uma organização administrativa especializada que deveria igualmente ajudar na progressiva melhoria das condições de trabalho e na manutenção da plena ocupação e da paz social.

2. De maneira geral, nenhum organismo governamental poderia, na prática, ser encarregado, isoladamente, da responsabilidade por todos os aspectos das questões relacionadas às funções

do serviço de trabalho. É todavia, essencial que, independentemente do exercício das funções administrativas de caráter particular, o serviço de trabalho participe no plano mais elevado da elaboração da política nacional que vise os objetivos ou afete os problemas tais como sejam as relações profissionais, a paz social e outras questões de interesse geral do serviço de trabalho.

3. No quadro da administração governamental, é, pois, oportuno prever o serviço de trabalho — ou, em sua ausência, de uma unidade administrativa, capaz de se transformar, com o tempo, num serviço de trabalho independente — que deveria gozar na estrutura geral de um estatuto correspondente às suas importantes responsabilidades”.

### III

Não nos parece fora de propósito passar em revista as soluções adotadas pelos principais países, quanto à organização dos Ministérios encarregados dos diversos aspectos da administração social:

A — São muito raros os países que ainda conservam a solução dos tempos passados, entregando a administração do trabalho e dos assuntos sociais correlatos aos Ministérios encarregados, também, da administração econômica. (p. ex. a Irlanda e a Suíça).

B — Na grande maioria dos países existem Ministérios de Trabalho, sendo que em alguns são apenas competentes para os assuntos de proteção ao trabalho *sensu strictu*, em outros, indiretamente, com alçada extensiva, também, aos serviços sociais correlatos.

Os Ministérios do Trabalho existem, por exemplo, nos seguintes países: Alemanha, Canadá, Ceilão, Colômbia, Cuba, Filipinas, Finlândia, Grécia, Indonésia, Irão, Índia, Israel, Japão, Turquia, Venezuela e El Salvador.

Parece interessante assinalar que, depois da reforma da administração pública no plano ministerial levada a efeito na Guatemala em 1956, com a ativa co-participação do autor do presente estudo, não parece mais existir neste hemisfério nenhum país desprovido de um Ministério autônomo do Trabalho.

C — Um grupo distinto constituem os países que optaram claramente a favor da fórmula de “Ministério do Trabalho e Previdência Social”. Ministérios assim denominados possuem, por exemplo, a Argentina, o Equador, a França, a Itália, a Dinamarca (“Trabalho e Assuntos Sociais”), Portugal (“Corporações e Previdência Social”), a Síria (“Trabalho e Assuntos Sociais”), o Vietnam (“Trabalho e Ação Social”), a Polônia, a Guatemala etc.

D — Vários países constituíram Ministérios que definiram de “Ministérios de Assuntos Sociais”, por exemplo, o Egito e a Noruega.

E — Alguns países juntaram à administração da política social a de alguns outros setores afins. Assim, a Birmânia tem o “Ministério do Trabalho e Habitação”, a Suécia, o de “Assuntos Sociais, Trabalho e Habitação”, a Holanda, o de “Assuntos Sociais e de Saúde Pública”, o Paquistão, o de

“Higiene, Obras Públicas e Trabalho”, o Luxemburgo, o de “Trabalho, Seguro Social e Minas” e assim por diante.

F — Alguns países, como a Nova Zelândia, têm Ministérios específicos “de Seguridade Social”, ou, como o Reino Unido, o de “Seguro Nacional e Pensões”, independentemente das funções de administração do trabalho entregues ao “Ministério do Trabalho e Serviço Nacional” que existe, aliás, com a mesma denominação, também na Austrália.

G — Enfim, vale a pena destacar a organização um tanto diferente em vigor nos Estados Unidos, onde, ao lado do Ministério do Trabalho, existe o Ministério da Saúde, Educação e Bem-Estar.

H — Como se conclui da exposição acima reproduzida, relativa à organização do Poder Executivo na esfera ministerial, várias são suas formas, dependendo das características individuais, quanto aos rumos da legislação trabalhista e social, sistemas de organização dos serviços administrativos de grau inferior etc..

O que lhes é comum é :

- 1) a separação quase universal da administração trabalhista e social dos órgãos centrais encarregados da administração econômica; e
- 2) a crescente tendência no sentido de assegurar a unidade de comando da política social, que, todavia, assume uma gama ampla de soluções no plano da organização dos respectivos Ministérios.

#### IV

A reforma para a qual procuramos chamar a atenção dos meios esclarecidos da opinião pública abrange dois importantes aspectos separados e nitidamente diferentes do problema : um, cuja solução não comporta maiores dúvidas, impondo-se com a validade quase axiomática, e outros, técnica e administrativamente muito difíceis e controvertidos.

O primeiro relaciona-se com a separação dos assuntos industriais e comerciais da alçada do Ministério encarregado de modo preponderante da administração social. Parecem dispensar-se os raciocínios mais pormenorizados para comprovar o acêrto da medida acima aludida. As providências em foco não podem ser separadas da constituição do Ministério de Economia, de vez que é nesse sentido que envereda a reforma ministerial da administração econômica (projeto de lei da Câmara n.º 4 de 1956). A criação desse novo órgão do Poder Executivo envolve, porém, por sua vez, tôda uma série de problemas de sua delimitação fronteiriça com os demais órgãos supremos econômicos e financeiros do Governo que não nos parece necessário abordar nesta altura em maiores detalhes.

Um outro, objetivamente muito mais complexo conjunto de problemas, passível de mais contraditória apreciação técnica oferece a questão sempre muito discutida, tanto no Brasil como no estrangeiro, quanto às respectivas vantagens e defeitos da fórmula “unitária” ou “bipartida” da administração social de grau supremo. De acôrdo com a primeira, tôdas as atribuições nessa matéria caberiam a um só Ministério cuja competência abrangeria

juntamente as questões de proteção do trabalho e as de amparo social *sensu lato*, ao passo que a segunda preconiza a bifurcação da administração social em dois Ministérios, um encarregado das providências tutelares, e outro da administração dos institutos sociais assistenciais e previdenciários.

Como podemos observar, consultando a legislação comparada nacional da maioria dos países, não existe, nesse particular, unanimidade, de vez que se notam a respeito as soluções mais contraditórias possíveis, a despeito da tendência, cada vez mais visível, nos países com legislação social evoluída e progressista no sentido da adoção da segunda dessas fórmulas.

Quanto à reforma administrativa brasileira, parece prevalecer a orientação que preconiza a aprovação da fórmula bipartida, ao nosso modo de ver, como nos propomos justificar a seguir, adaptada de modo melhor às condições objetivas do nosso panorama social.

Com efeito, apenas os Pareceres da Comissão Interpartidária (Item 13) e da Comissão de Reforma Administrativa (Art. 49-52) pronunciaram-se, isoladamente, a favor da solução unitária.

Muito pelo contrário, todos os demais anteprojetos, projetos e pareceres opinativos concedem tôda preferência à constituição dos Ministérios separados de 1) Trabalho e 2) Previdência (ou Previdência Social, dos Serviços Sociais, da Ação Social).

De um modo particular, enveredam nesse caminho :

- 1) O anteprojeto inicial do Govêrno (arts. 37-38 do respectivo diploma legal);
- 2) o projeto elaborado pelo P.S.P. (arts. 29-30);
- 3) o parecer da U.D.N. (item 18);
- 4) o projeto de autoria da Associação Brasileira de Planejamento (organograma n.º 18);
- 5) o projeto de lei n.º 3.563-A/1953 apresentado pelo Poder Executivo (art. 6), e, enfim,
- 6) as emendas da Comissão de Legislação Social ao projeto de lei da Câmara (n.º 4 de 1956) que dispõe sôbre a criação do Ministério da Economia (n.º 9-C).

Quais são os “prós” e “contras” comumente invocados como justificativa das duas soluções opostas?

É inegável a íntima conexão entre ambos os setores em aprêço.

As medidas tutelares e protetoras trabalhistas e as realizações de amparo social são, na realidade, verso e reverso da mesma medalha. Obedecem às mesmas finalidades. Varia apenas a técnica a que recorrem em busca do bem-estar das classes beneficiadas. Ao passo que aquelas primeiras envolvem compromissos legais impostos aos empregadores, essas últimas procuram atingir os objetivos colimados recorrendo às soluções institucionais de responsabilidade coletiva, com bases contributivas, semicontributivas, ou bem diretamente financiadas pelos fundos públicos. O que, por sua vez, comprova a estreita ligação entre êsses dois ramos da política social é o fato de que

idênticos objetivos específicos podem ser alcançados tanto pela legislação protetora como pela legislação social, securitária ou de orientação congênere.

Basta, para comprová-lo, enumerar alguns casos em que se oferece a escolha entre uma e outra técnica no atendimento às mesmas necessidades, e que apresentam certa atualidade no panorama brasileiro.

Assim, por exemplo :

1) a proteção econômica à maternidade pode ser assegurada, como acontece atualmente, por meio das obrigações patronais relacionadas com a indenização da trabalhadora gestante — ou, bem, como o preconiza o projeto de lei orgânica da Previdência Social, mediante o seguro social aplicável à maternidade;

2) o amparo às vítimas dos riscos profissionais pode assumir a forma de compromissos que oneram direta e indiretamente os empregadores — ou, muito pelo contrário, dentro da Previdência Social, como seguro social contra os riscos de acidente de trabalho e enfermidade profissional;

3) a assistência aos trabalhadores despedidos pode ser garantida tanto através dos institutos trabalhistas de “indenização” e “estabilidade”, solução em vigor no momento — ou, então, pelo seguro-desemprego, ou seguro-despedida, solução atualmente em cogitação;

4) enfim, a proteção social à família sob a forma de redistribuição do “fundo salarial” em prol dos trabalhadores com maiores encargos de sustento de família pode ser garantida, a rigor, tanto por meio do salário-mínimo “familiar” e outras providências concomitantes — ou pelo abono familiar, pela atuação das caixas de compensação e supercompensação dos compromissos familiares, por meio dos fundos especiais de proteção salarial à família, etc..

Pois bem, essa exposição, manifestando a interdependência funcional entre os dois grandes instrumentos da política social, acima focalizados, pode ser invocada como poderoso argumento a favor da unidade dos serviços centrais ministeriais encarregados da sua administração.

Não faltam outros raciocínios capazes de justificar a unificação dos dois setores no grau supremo da hierarquia ministerial. Ambos constituem expressão inequívoca das novas e importantes responsabilidades assumidas pelo Estado social intervencionista. A sua direção não pode deixar de obedecer à mesma filosofia e tem que demonstrar, em essência, as mesmas atitudes intelectuais, morais e, até, sentimentais, na regulamentação dos problemas genuinamente humanos, pessoais, íntimos e, em parte, imponderáveis, de proteção às classes menos favorecidas da sociedade. Tem, pois, que fugir à rigidez das normas legislativas e à inflexibilidade na sua aplicação e interpretação dentro dos específicos processos administrativos de que faz uso. Tanto num como noutro setor o pleno sucesso das providências protetoras depende, em grande escala, da cooperação harmoniosa dos competentes serviços públicos com as classes amparadas e beneficiadas tanto na orientação como na implementação das providências. Enfim a política social propriamente dita, protetora e social, de índole pública tem que ser conjugada com a política social privada, isto é, dentro da primeira, com os entendimentos

contratuais coletivos entre o capital e o trabalho, e dentro da segunda — com diversas medidas assistenciais, voluntárias e facultativas, que completam o intervencionismo estatal.

Outro importante aspecto do problema relaciona-se com o campo pessoal da aplicação das providências sociais. De início, em certa correlação com os conceitos hoje superados da doutrina marxista, a “clientela” das obras coletivas de bem-estar social estava limitada, do mesmo modo como as normas tutelares ao trabalho, às classes trabalhadoras socialmente dependentes, o que contribuía muito para acentuar sua ligação à proteção ao trabalho.

Entretanto, com o tempo, as realizações sociais de caráter coletivo distanciam-se, sob êsse ângulo, das soluções adotadas pela legislação trabalhista. O campo pessoal de aplicação das reformas sociais ultrapassa cada vez mais o grupo dos trabalhadores assalariados, incluindo-se no seu âmbito os independentes e autônomos, todos os economicamente ativos, ou, mesmo, tôda a população nacional.

Na economia rural, dada a existência na pirâmide social da agricultura dos numerosos grupos intermediários entre o trabalho assalariado e a exploração das atividades de lavoura por conta própria (meeiros, parceiros, arrendatários, etc.), as reformas sociais rurais têm que beneficiar fatalmente importantes camadas sociais fora do proletariado rural no sentido estrito sócio-jurídico. Não se pode deixar de notar a paulatina evolução no sentido dêsse mais amplo conceito das reformas sociais que se delineia também no Brasil (extensão do campo de operação da Previdência Social, Serviço Social Rural, etc.). Evidentemente, a circunstância últimamente salientada pode ser aduzida a favor da separação da administração ministerial, responsável por cada um dos dois grandes setores em foco.

As técnicas de operação dêsses dois setores divergem consideravelmente, necessitando outras qualidades de seus respectivos órgãos supremos de comando.

Exite, por seu turno, muito maior vinculação entre a previdência social e a assistência social, inclusive os serviços sociais, do que entre a previdência social e o trabalho.

Por outro lado, as realizações no setor social assumiram no Brasil com o tempo tal amplitude e evidenciam, simultaneamente, tantos defeitos estruturais e funcionais que não nos parece possível negar as vantagens da criação no mecanismo ministerial do Governo de um órgão autônomo, com atribuições limitadas só a êsse setor, sem competência extensiva à administração trabalhista.

Enfim, enquanto a pasta do Trabalho, dada a natureza de suas finalidades e funções, dificilmente pode ficar alheia a vários elementos da política nacional, a administração ministerial social pode e deve afastar-se da influência dêsses critérios, seguindo rumos objetivos, inspirados, dentro do possível, nas considerações de natureza técnica. Basta indicar a notória situação crítica da Previdência Social para comprovar as vantagens que apresentaria a sua futura subordinação a um Ministério de caráter menos político e mais técnico.

Em suma, todos os raciocínios acima expostos parecem de molde a justificar o desdobramento dos órgãos ministeriais “sociais”.

idênticos objetivos específicos podem ser alcançados tanto pela legislação protetora como pela legislação social, securitária ou de orientação congênere.

Basta, para comprová-lo, enumerar alguns casos em que se oferece a escolha entre uma e outra técnica no atendimento às mesmas necessidades, e que apresentam certa atualidade no panorama brasileiro.

Assim, por exemplo :

1) a proteção econômica à maternidade pode ser assegurada, como acontece atualmente, por meio das obrigações patronais relacionadas com a indenização da trabalhadora gestante — ou, bem, como preconiza o projeto de lei orgânica da Previdência Social, mediante o seguro social aplicável à maternidade ;

2) o amparo às vítimas dos riscos profissionais pode assumir a forma de compromissos que oneram direta e indiretamente os empregadores — ou, muito pelo contrário, dentro da Previdência Social, como seguro social contra os riscos de acidente de trabalho e enfermidade profissional ;

3) a assistência aos trabalhadores despedidos pode ser garantida tanto através dos institutos trabalhistas de “indenização” e “estabilidade”, solução em vigor no momento — ou, então, pelo seguro-desemprego, ou seguro-despedida, solução atualmente em cogitação ;

4) enfim, a proteção social à família sob a forma de redistribuição do “fundo salarial” em prol dos trabalhadores com maiores encargos de sustento de família pode ser garantida, a rigor, tanto por meio do salário-mínimo “familiar” e outras providências concomitantes — ou pelo abono familiar, pela atuação das caixas de compensação e supercompensação dos compromissos familiares, por meio dos fundos especiais de proteção salarial à família, etc..

Pois bem, essa exposição, manifestando a interdependência funcional entre os dois grandes instrumentos da política social, acima focalizados, pode ser invocada como poderoso argumento a favor da unidade dos serviços centrais ministeriais encarregados da sua administração.

Não faltam outros raciocínios capazes de justificar a unificação dos dois setores no grau supremo da hierarquia ministerial. Ambos constituem expressão inequívoca das novas e importantes responsabilidades assumidas pelo Estado social intervencionista. A sua direção não pode deixar de obedecer à mesma filosofia e tem que demonstrar, em essência, as mesmas atitudes intelectuais, morais e, até, sentimentais, na regulamentação dos problemas genuinamente humanos, pessoais, íntimos e, em parte, imponderáveis, de proteção às classes menos favorecidas da sociedade. Tem, pois, que fugir à rigidez das normas legislativas e à inflexibilidade na sua aplicação e interpretação dentro dos específicos processos administrativos de que faz uso. Tanto num como noutro setor o pleno sucesso das providências protetoras depende, em grande escala, da cooperação harmoniosa dos competentes serviços públicos com as classes amparadas e beneficiadas tanto na orientação como na implementação das providências. Enfim a política social propriamente dita, protetora e social, de índole pública tem que ser conjugada com a política social privada, isto é, dentro da primeira, com os entendimentos

contratuais coletivos entre o capital e o trabalho, e dentro da segunda — com diversas medidas assistenciais, voluntárias e facultativas, que completam o intervencionismo estatal.

Outro importante aspecto do problema relaciona-se com o campo pessoal da aplicação das providências sociais. De início, em certa correlação com os conceitos hoje superados da doutrina marxista, a “clientela” das obras coletivas de bem-estar social estava limitada, do mesmo modo como as normas tutelares ao trabalho, às classes trabalhadoras socialmente dependentes, o que contribuía muito para acentuar sua ligação à proteção ao trabalho.

Entretanto, com o tempo, as realizações sociais de caráter coletivo distanciam-se, sob êsse ângulo, das soluções adotadas pela legislação trabalhista. O campo pessoal de aplicação das reformas sociais ultrapassa cada vez mais o grupo dos trabalhadores assalariados, incluindo-se no seu âmbito os independentes e autônomos, todos os economicamente ativos, ou, mesmo, toda a população nacional.

Na economia rural, dada a existência na pirâmide social da agricultura dos numerosos grupos intermediários entre o trabalho assalariado e a exploração das atividades de lavoura por conta própria (meeiros, parceiros, arrendatários, etc.), as reformas sociais rurais têm que beneficiar fatalmente importantes camadas sociais fora do proletariado rural no sentido estrito sócio-jurídico. Não se pode deixar de notar a paulatina evolução no sentido dêsse mais amplo conceito das reformas sociais que se delineia também no Brasil (extensão do campo de operação da Previdência Social, Serviço Social Rural, etc.). Evidentemente, a circunstância últimamente salientada pode ser aduzida a favor da separação da administração ministerial, responsável por cada um dos dois grandes setores em foco.

As técnicas de operação dêsses dois setores divergem consideravelmente, necessitando outras qualidades de seus respectivos órgãos supremos de comando.

Existe, por seu turno, muito maior vinculação entre a previdência social e a assistência social, inclusive os serviços sociais, do que entre a previdência social e o trabalho.

Por outro lado, as realizações no setor social assumiram no Brasil com o tempo tal amplitude e evidenciam, simultaneamente, tantos defeitos estruturais e funcionais que não nos parece possível negar as vantagens da criação no mecanismo ministerial do Governo de um órgão autônomo, com atribuições limitadas só a êsse setor, sem competência extensiva à administração trabalhista.

Enfim, enquanto a pasta do Trabalho, dada a natureza de suas finalidades e funções, dificilmente pode ficar alheia a vários elementos da política nacional, a administração ministerial social pode e deve afastar-se da influência dêsses critérios, seguindo rumos objetivos, inspirados, dentro do possível, nas considerações de natureza técnica. Basta indicar a notória situação crítica da Previdência Social para comprovar as vantagens que apresentaria a sua futura subordinação a um Ministério de caráter menos político e mais técnico.

Em suma, todos os raciocínios acima expostos parecem de molde a justificar o desdobramento dos órgãos ministeriais “sociais”.

Outra, igualmente importante e difícil questão, cuja apreciação parece passível de interpretações contraditórias prende-se à inclusão de alguns aspectos de saúde, sobretudo assistência médico-social terapêutica, dentro do âmbito de atuação do novo Ministério — ou da sua exclusão como matéria da alçada privativa do Ministério da Saúde. Na realidade, não se pode negar a estreita correlação entre um e outro setor, evidenciada pela crescente expansão das atividades médico-assistenciais da Previdência Social. Basta assinalar que, aliás, sem justificativa muito convincente, a separação desse setor do campo das instituições de Aposentadoria e Pensões e a sua transferência para a administração federal da saúde foi preconizada num recente parecer do Conselho Nacional de Economia. Os serviços de medicina terapêutica ocupam, por sua vez, lugar de destaque nas atividades dos Serviços Sociais patronais de índole assistencial (SESI e SESC).

Convém lembrar que dois pareceres, os do P.T.B. e da Comissão Interpartidária, dão ênfase especial à correlação entre os problemas da saúde e assistência social, o primeiro — sugerindo a constituição de um Ministério de Previdência e Saúde e o segundo — preconizando a criação de um Ministério de Saúde e Assistência.

Entretanto, depois de atenta análise desse problema, não se vê bem a necessidade da criação acima desses setores: de saúde e de serviços sociais *sensu lato* de uma cúpula ministerial comum, isto é, de um Ministério de Previdência Social, Assistência Social e Saúde. Os aspectos sanitaristas que perfazem a grande maioria das atividades do Ministério da Saúde não têm a não ser uma ligação remota com as responsabilidades da política social. Depois da recente e muito acertada separação do Ministério da Saúde do antigo Ministério da Educação e Saúde seria retrocesso recorrer, mais uma vez, às providências capazes de afetar a autonomia dos órgãos centrais de saúde. A chefia do Ministério da Saúde tem que caber fatalmente a um médico. E, à luz da abundante experiência no estrangeiro, não seria, por várias razões ponderáveis, de bom alvitre confiar incondicionalmente a um facultativo a direção das realizações da política social. Se tudo nos leva a crer que apresentaria vantagens manifestas a maior coordenação da administração higiênico-sanitária e social, tal objetivo poderia ser alcançado de melhor modo por meio da constituição de uma comissão interministerial dotada de amplas atribuições e incisivos poderes — do que mediante a unificação num só Ministério dos respectivos setores administrativos.

## V

### MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAIS

Tecendo considerações a propósito da reforma ministerial acima focalizada não se pode deixar de fazer referência a várias tentativas anteriores no sentido da reestruturação unitária de todos os serviços sociais do Brasil, embora atacadas no plano diferente da reorganização da suprema administração federal. A primeira estava ligada à lei orgânica dos Serviços Sociais do Brasil (D.L. n.º 7.526, de 7 de maio de 1945) na qual se previu a criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (I.S.S.B.). A segunda foi a constituição em 1951 pelo Decreto n.º 30.020, de 29 de setembro de

1951, da Comissão Nacional de Bem-Estar Social. Ambas não lograram o êxito desejado e tiveram que ser abandonadas. A primeira, porque não foi considerada oportuna a criação de um organismo paraestatal gigantesco, que reuniria o conjunto dos serviços previdenciários e assistenciais. A segunda porque uma simples Comissão *ad hoc*, destituida de poderes e atribuições administrativos necessários para o desempenho das suas importantes tarefas, não se revelou suficiente para garantir a unidade das realizações sociais. Pois bem, o malôgro dessas primeiras tentativas não afeta em nada a razão de ser de um novo esforço dessa índole, orientado no sentido da melhor adaptação da organização ministerial às necessidades e exigências administrativas da reforma social no seu conjunto.

Quanto à denominação do Ministério em questão, tem importância relativamente secundária. Basta, a título de exemplo, indicar algumas examinadas no Brasil ou adotadas no estrangeiro: Ministério de Bem-Estar Social, de Administração Social, dos Serviços Sociais, dos Assuntos Sociais, da Previdência e Assistência Sociais, etc. Não nos pareceria contudo convincente a adoção da nomenclatura unilateral que refletiria exclusivamente a inclusão no seu âmbito da Previdência Social, sem qualquer referência aos demais setores.

A providência em aprêço não poderia consistir de modo algum numa simples justaposição dos diversos órgãos tirados da atual alçada de diferentes Ministérios existentes.

Com efeito, as repartições administrativas não são estruturadas de modo a corresponder à unidade orgânica da assistência social e dos serviços sociais.

Parece-nos, portanto, indispensável constituir um novo Departamento Nacional de Assistência Social e Serviço Social que abrangeria as atribuições atualmente entregues a tôda uma série de órgãos ministeriais, inclusive as relativas à proteção social à família ("abonos familiares" etc.).

Quanto a órgãos consultivos, parece necessário criar um novo Conselho da Política Social integrado pelos representantes dos demais Ministérios interessados, pelos porta-vozes das classes sociais oneradas e beneficiadas pelas diversas realizações de política social, assim como pelos técnicos altamente especializados em assuntos sociais. Esse Conselho — órgão de assessoria técnica do novo Ministério — deverá ser subdividido em várias comissões (Previdência Social, Assistência Social, Serviços Sociais).

Alguns órgãos não poderão ser transferidos integralmente sem alterações necessárias para o âmbito do novo Ministério em vista da necessidade da sua divisão em setores que deverão continuar integrados nos Ministérios a que pertencem, e em outros, que passariam à órbita do Ministério ora projetado.

Assim, por exemplo, o Serviço de Estatística de Previdência e Trabalho não poderá ser deslocado "tal qual" para o novo Ministério, de vez que a estatística de trabalho deverá ficar dentro da alçada do Ministério do Trabalho.

Do mesmo modo, o atual Serviço Atuarial deverá ser dividido em dois: o Serviço a ser encarregado da atuária previdenciária, que passará ao Ministério em questão, e o Serviço competente para os aspectos atuariais do seguro

privado, que não poderá ser separado do Ministério em que ficar lotado o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização.

O que precede refere-se “mutatis mutandis” também à Comissão Permanente de Direito Social.

A lei que criaria o novo Ministério não poderia deixar de indicar, de início, a definição geral das suas atribuições: como, por exemplo, “a execução da política social do Governo federal relativa à melhoria das condições de vida das classes menos favorecidas da população nacional, com o fim de lhes garantir níveis desejáveis de bem-estar social”.

O texto da respectiva lei deverá, a seguir :

1. Enumerar as principais funções do Ministério ;
2. determinar :
  - a) a sua estrutura ;
  - b) os órgãos que ficarão sob sua jurisdição ; e
  - c) as entidades que serão subordinadas a sua orientação e fiscalização ;
3. prever a verba destinada às despesas com a sua organização ;
4. constituir a Comissão Organizadora do Ministério, encarregada inclusive da elaboração de seu Regulamento, marcando-se o prazo improrrogável em que deverá apresentar seu relatório ao Poder Executivo.

Sem entrar por enquanto em maiores detalhes quanto ao esquema completo do Ministério projetado, parece oportuno indicar, a seguir, desde já, os órgãos existentes que deverão ser, de qualquer modo, enquadrados na sua órbita.

#### A — Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

##### I — Repartições Administrativas :

1. Departamento Nacional da Previdência Social
2. Serviço de Estatística de Previdência (sem a parte relativa à estatística do trabalho, com a transferência das funções relativas ao abono familiar)
3. Serviço Atuarial na parte relativa à atuária previdenciária

##### II — Órgãos colegiados :

Conselho Superior da Previdência Social (“Conselho Superior de Recursos da Previdência Social” previsto na lei orgânica da Previdência Social), Comissão Permanente de Direito Social, na parte relativa à legislação social.

##### III — Entidades vinculadas ao Ministério :

- a) dentro da jurisdição do Ministério :
  1. Institutos de Aposentadoria e Pensões e a CAFESP, assim como o IPASE
  2. SAPS
  3. Fundação da Casa Popular
  4. SAMDU

b) sob a orientação e fiscalização do Ministério :

1. SESI
2. SENAI
3. SESC
4. SENAC

*B — Ministério da Agricultura*

Entidades vinculadas ao Ministério :

1. INIC
2. SSR

*C — Ministério da Justiça e Negócios Interiores*

Repartições Administrativas :

Serviço de Assistência a Menores

*D — Ministério da Saúde*

Repartições Administrativas :

Departamento Nacional da Criança

Órgãos colegiados :

Conselho Nacional de Alimentação

*E — Ministério da Educação e Cultura*

Órgãos colegiados :

Conselho Nacional de Serviço Social

Entidades vinculadas ao Ministério :

1. Fundação Cristo Redentor
2. Fundação Darcy Vargas
3. Instituto Benjamin Constant
4. Instituto Nacional de Surdos e Mudos

Do mesmo modo, deveria ser subordinada à orientação e fiscalização do novo Ministério a Legião Brasileira de Assistência.

Enfim, para assegurar o perfeito entrosamento da política social pública e privada, evitando-se a atual dispersão e descoordenação das atividades assistenciais, contraproducente e antieconômica, é imprescindível submeter à orientação e fiscalização do "Ministério Social" tôdas as organizações e entidades privadas, associativas, religiosas, classistas, profissionais e de índole diferente, desde que tenham por objetivo a prestação da assistência e de serviços sociais e, sobretudo quando recebam quaisquer favores diretos ou, mesmo, indiretos dos poderes públicos ou das organizações paraestatais. (\*)

---

(\*) Na enumeração dos diversos órgãos não prestamos propositadamente maior atenção a sua acurada conceituação jurídica; a lista dos mesmos pode pois acusar algumas inexatidões que, todavia, não afetam a exposição da sugerida estrutura do Ministério. Não nos foi, também, possível justificar pormenorizadamente a inclusão na sua órbita de alguns órgãos (como seja p.ex. o INIC) ou a exclusão de outros (Caixas Econômicas federais, alguns órgãos vinculados ao Ministério da Guerra etc.) que parecem em tese passíveis de interpretações muito contraditórias.

## VI

## MINISTÉRIO DO TRABALHO

É relativamente muito mais simples o problema da futura organização do Ministério do Trabalho, cujo âmbito de atuação se tornaria muito mais restrito, limitado às funções relacionadas com a sua denominação.

Entretanto, seria errado concluir que na sua reforma deverá ser conservada intacta a estrutura atual, um tanto obsoleta e funcionalmente ineficiente, com a mecânica inclusão na sua alçada dos órgãos remanescentes, uma vez levada a efeito a amputação das demais repartições e entidades, deslocadas para os novos Ministérios: o "social" e o "econômico".

Com efeito, essa oportunidade deverá ser aproveitada para a revisão racional dos órgãos daquele Ministério, subordinada ao propósito de lhes assegurar as condições administrativas mais propícias ao seu funcionamento plenamente proveitoso. Sem pretender abordar em maiores detalhes e esgotar a essa altura tôdas as modificações que se oferecem nessa ordem de idéias, desejamos apontar em seguida apenas algumas cuja justificativa nos parece particularmente convincente.

1. O SEPT deverá de ora em diante concentrar tôda sua atenção sôbre as tarefas relacionadas com a estatística de trabalho pròpriamente dita, tanto como instrumento de esclarecimento da economia de trabalho — até certo ponto, ainda terra virgem — assim também como subsídio, de crescente importância, para a implementação dos instrumentos da política nacional salarial (sobretudo o salário mínimo) que, aliás, constitui desde já, um dos setores preferenciais da sua atuação: Muito pelo contrário, independentemente da eventual constituição do Instituto Nacional do Salário, prevista no anteprojeto de lei sôbre o salário móvel, seria de bom alvitre separar das suas atuais atribuições as atinentes às próprias providências de política de salários que deveriam caber a um órgão especializado (veja-se o Item 7).

2. Como já foi acima aludido, as funções do Serviço Atuarial relativas aos seguros privados e à capitalização perderiam a sua razão de ser, caso a administração governamental desse setor fôsse transferida ao Ministério da Economia; do mesmo modo essa repartição deveria ser extinta, na parte previdenciária, dada a atribuição ao Ministério "social" dos poderes relacionados à Previdência Social.

3. Uma grave lacuna no âmbito desse Ministério constitui a falta de um órgão de planejamento. É a uma Comissão especial, com a estrutura baseada na experiência da Comissão Nacional do Bem-Estar Social, já extinta, e da Comissão de Estudos e Planejamento (na prática, quase inexistente) que deverá caber o desempenho das respectivas tarefas, particularmente vitais e promissoras em face dos rumos acentuadamente variáveis e extraordinariamente plásticos da legislação de trabalho.

4. O Departamento Nacional do Trabalho continuaria incompleto se não incluísse a Divisão de Mão de Obra que deveria atacar a organização planejada do mercado de trabalho, com atenção especial voltada para a criação e o desenvolvimento dos serviços de colocação do trabalho e para

o construtivo combate a vários fenômenos de patologia social, tais como o desemprego e o subemprego, a rotatividade de empregos etc., que últimamente assumiram considerável freqüência e gravidade. A essa inovação atribuímos importância toda particular, pois o atual desinteresse pelos problemas agudos e complexos do mercado de trabalho carece de qualquer fundamento objetivo.

5. Em íntima conexão com a providência acima aludida no Item 4, deveriam ser reestruturados os dois órgãos oficiais (S.M.O.C.T. e S.C.T.) encarregados das funções de bolsa de trabalho, cuja duplicação dentro do mesmo Ministério não se explica de modo algum, e que, na prática, limitados ao Distrito Federal, ambos subequipados e desaparelhados, não podem corresponder às suas tarefas de incontestável relevância tanto econômica como social.

6. A reorganização do Serviço de Documentação deverá visar a criação de uma repartição encarregada de estudos e pesquisas, de caráter científico. Por mais incrível que pareça, tal órgão falta por completo. As providências empíricas e meramente intuitivas, destituídas de necessárias bases de pesquisa social, apresentam o grave risco de entrar em flagrante contradição com as condições objetivas do panorama social a que se aplicam e de levar aos efeitos contraproducentes.

7. Como já foi acima salientado, o intervencionismo salarial dos poderes públicos alcançou com o tempo entre nós uma extensão e intensidade que relegam a um lugar secundário todas as demais funções da administração do Trabalho. Aos poucos definem-se na teoria os rumos mais salutares e proveitosos da intervenção salarial do Estado que, todavia, ainda não encontraram reflexo na legislação vigente, ainda sempre não desprovida de certos defeitos sob o ângulo social e econômico. É, pois, uma necessidade imperiosa a constituição de uma célula administrativa central, capaz de planejar as respectivas providências, preparar a regulamentação normativa dos respectivos institutos (salário mínimo geral, profissional ou familiar, participação nos lucros, salário móvel etc.) e acompanhar de perto a sua aplicação.

8. O principal vício do Serviço Nacional do Trabalho foi e, até certo ponto, continua sendo a sua excessiva centralização. Muito foi feito nos últimos anos para deslocar seu ponto de gravidade do centro para a periferia. Entretanto, muito ainda resta fazer para aproximar tanto quanto possível os órgãos do Ministério das principais áreas de concentração das classes trabalhadores urbanos e rurais, reforçando-se simultaneamente os poderes outorgados às Delegacias Regionais do Trabalho.

9. A proteção realmente eficaz ao trabalho pressupõe o funcionamento em condições máximas de eficiência da Inspeção do Trabalho. A sua reestruturação integral deverá abranger, antes de mais nada, a maior autonomia desses serviços e a ampliação de seus poderes, independentemente da rigorosa seleção do pessoal a seu serviço.

10. Uma série de problemas de índole específica relacionam-se com a existência, fora da alçada direta do Ministério, dos órgãos mantidos e administrados pelo Fundo Sindical. Sem poder separar as sugestões relativas

à sua maior integração na estrutura dos serviços governamentais do trabalho do reexame da orientação das respectivas realizações, que ultrapassaria os quadros dêste trabalho, desejamos, apenas focalizar êsse problema, sem formular, por enquanto, nenhuma sugestão específica nessa delicada matéria.

11. As relações internacionais do Ministério assumiram tal vulto que não pode mais continuar desprovido de um órgão administrativo estável e especializado, encarregado dessas funções *sui generis*. Isto refere-se de um modo particular à cooperação cada vez mais ampla com a Organização Internacional do Trabalho, cujos estatutos prevêem, aliás, expressamente a possibilidade de contatos diretos entre a Repartição Internacional do Trabalho e os órgãos supremos dos serviços nacionais de trabalho — sem recurso ao mecanismo diplomático comum. O Brasil é um dos últimos grandes países socialmente adiantados que ainda não fizeram uso dessa faculdade, com os resultados nitidamente insatisfatórios quanto a sua colaboração com aquêle importante organismo internacional.

12. O problema da inclusão do trabalho rural, exercido dentro da economia agropecuária, no campo de aplicação dos institutos tutelares de trabalho abrange tôda uma série de questões de enorme complexidade técnica. Tudo nos leva a crer que êsse grande objetivo não poderá ser alcançado mediante a simples ampliação à zona rural do âmbito das providências protetoras "urbanas". Nessas condições parece reunir todos os requisitos técnico-administrativos a idéia de distribuir as tarefas da política trabalhista rural a uma repartição especial, possivelmente dentro do arcabouço da organização do Departamento Nacional do Trabalho.

Eis apenas alguns subsídios isolados e incompletos para a reforma estrutural do Ministério do Trabalho que, concentrando de ora em diante tôdas as suas atividades sôbre os deveres próprios, protetores e tutelares, sem diversão para outros, de natureza alheia a seu campo específico de atuação, e valendo-se da sua nova organização, mais racional e aperfeiçoada, poderá, sem dúvida alguma, atingir padrões superiores de rendimento funcional.

## VII

Não se deve, evidentemente, nutrir esperanças exageradas quanto às vantagens diretas e imediatas da reorganização da administração pública na esfera ministerial. A reforma administrativa ministerial não pode ser considerada como fim em si, mas apenas como ponto de partida para as futuras providências normativas e administrativas relativas ao conjunto de reformas sociais.

Não existem, aliás, quanto à subdivisão dos órgãos centrais do Poder Executivo, conceitos axiomáticos, cientificamente inatacáveis, de validade universal. O que parece constituir o objetivo natural e incontestado dessa reforma é a sua orientação no sentido de juntar, dentro de um Ministério, setores afins e correlatos, funcionalmente interdependentes, evitando-se a sua atual dispersão e a atribuição aos Ministérios atualmente existentes das

funções mais diversas e disparatadas. Como salientou com muito acêrto a excelente exposição que acompanhou o primeiro anteprojeto de reforma administrativa :

“No que se refere à parte pròpriamente estrutural da administração, o objetivo essencial é assegurar uma distribuição mais harmoniosa das atividades do Estado, agrupando-as pela similitude de seus objetivos, reduzindo a um número razoável os contatos diretos do Presidente da República, simplificando o campo de ação de cada Ministério e assegurando uma coordenação adequada de tôdas as unidades do sistema”.

É sob êsse ângulo que a criação do Ministério proposto, acompanhada pelas alterações relativas ao Ministério do Trabalho, parece reunir tôda uma série de evidentes vantagens. Na falta de um estado maior da política social, não se pode sequer pensar em providências bem planejadas da política social, extensivas às suas múltiplas técnicas.

Com certo exagêro pode-se, até, afirmar que a verdadeira política social ainda, na realidade, não existe no Brasil — se fizermos abstração das realizações isoladas, parciais, empíricas e quase totalmente descoordenadas, tôdas elas altamente dispendiosas, com sobrecarga administrativa elevada, e que não sòmente engendram inevitavelmente prejudiciais lacunas, paralelismos e conflitos jurisdicionais, como também, com freqüência, obedecem à orientação contraditória. Tudo o que existe, no momento, no setor em aprêço parece passível de uma revisão racionalizadora integral.

Ora, acreditamos que a nova estrutura ministerial poderá criar bases oportunas para tal revisão renovadora do conjunto de reforma social brasileira.

Nada mais — mas também nada menos.

### *Aspectos Políticos da Tributação*

E. PENDLETON HERRING

Tradução de MARY CARDOSO

Formular e executar uma política fiscal significa realizar objetivos econômicos dentro de determinado quadro político, o que envolve a consideração daquilo que é economicamente certo em relação ao que é politicamente realizável. Três aspectos exigem exame, na análise dos fatores políticos de tal situação: primeiro, os grupos ocultos de interesse; segundo, os chavões, credos e símbolos usados na defesa, ou na promoção, desses interesses e, terceiro, o conjunto de instituições governamentais através das quais operam as idéias e as forças sociais. Temos que distinguir entre argumentação como meio de assegurar apoio pela persuasão e argumentação para permitir uma análise objetiva dos fatores em relação. Ambos se baseiam em julgamento de valores, mas no primeiro caso os argumentos são usados para promover esses valores, enquanto que no segundo os valores são pressupostos nas premissas de que decorre o argumento. Assim, a teoria econômica pode ser usada objetivamente, por exemplo, dentro do quadro geral de princípios que constituem o que se chama "capitalismo".

Na base de toda política há sempre um campo de discussão que se pode distinguir dos indivíduos e dos grupos em conflito, o que permite que se exa-

---

Nota do editor americano — A dificuldade de conciliar o "economicamente certo" com o "politicamente realizável" torna demasiado complexas a formulação e a execução da política fiscal. No presente trabalho, o autor analisou competentemente os fatores políticos que influem na política fiscal americana. Exigências de espaço determinaram algumas omissões de texto e de notas de rodapé, mas foi preservada a substância de sua contribuição.

O estudo foi publicado originariamente no "Yale Law Journal", de março de 1938, pp. 724/745, e é aqui reproduzido graças à amável permissão de seus editores.

Será proveitoso considerar, na leitura deste trabalho, questões como estas:

1. Por que é que os responsáveis pela formulação da política fiscal devem levar em consideração as exigências de determinados grupos de pressão?
2. A política fiscal precisa, necessariamente, traduzir os interesses limitados de certos setores?
3. Por que é que tem tanta significação a atitude do povo em relação ao Governo, quando se consideram os aspectos intrínsecos da tributação?
4. Quais as características de nosso arcabouço institucional que condicionam a política fiscal americana?
5. Que boas sugestões oferece o autor para o aperfeiçoamento da formulação e da execução da política tributária?

CATHERYN SECKLER-HUDSON

mine, não apenas a linguagem dos debates, mas os próprios debatedores. Estes falam por seus correligionários — que representam eles, como um grupo, quem são seus chefes, como se organizam? Qual a situação de certo grupo afetado por determinada política? Qual é a reação desse grupo a essa política? Tanto o efeito objetivo, quanto a reação subjetiva, têm que ser considerados. Que desejam, o fazendeiro, o capitalista, o contribuinte, o banqueiro? As dissensões numa sociedade podem ser devidas a interesses econômicos em conflito, ou regular da disparidade de dogmas que separam homens cujo bem-estar é, ao contrário, intimamente interrelacionado. O trabalho político da conciliação dos interesses do conjunto não é menos difícil pelo fato de essas diferenças serem antes psíquicas do que materiais. Não apenas a diversidade das exigências políticas tem que ser levada em conta, mas igualmente sua intensidade.

A questão daquilo que deveria ser a política fiscal, embora colocada no plano das discussões em termos do interesse geral, é respondida, via de regra, como tópico político, no nível da conveniência de determinados grupos. Portanto, o legislador não é apenas condicionado por essa conveniência, na elaboração da política fiscal; tem, realmente, que a levar em conta e ela forma a substância de que se virá a constituir a nova política.

As exigências políticas terão, também, que ser relacionadas com o quadro geral de valores aceito pela comunidade e a harmonia com tradições e atitudes firmemente estabelecidas dá força extrema a uma nova norma. Não obstante, em qualquer análise de política fiscal formulada com o objetivo do bem comum, é difícil ver como podemos escapar da aceitação dos interesses de um ou mais grupos, como critério básico dessa política. A decisão, assim, tem que ser tomada em relação ao setor da população cujos interesses deverão prevalecer. Pode a conveniência dos consumidores servir de critério básico? Mesmo que isso fosse inteiramente defensável, de um ponto de vista econômico, não seria realístico, sob o prisma da análise política. Nem o bem-estar da comunidade está em íntima relação com o do contribuinte, sendo verdade, ao contrário, que os interesses do consumidor e do contribuinte são, politicamente, fracos. Por essa razão, o processo político resulta na identificação dos interesses do grupo mais poderoso com a conveniência do bem comum, identificação que raramente é simples e direta e que assume o colorido das correntes de opinião mais importante, do mesmo modo que é afetada pelas instituições já existentes e pela habilidade dos políticos contrários.

Parece que a sociedade de nosso tempo exige discussão em termos de elevados interesses, mesmo quando se pretende servir a limitados propósitos. Assim e que muito se usa a teoria política e econômica para defesa ou racionalização da conveniência de um grupo em função do interesse geral. Embora de um ponto de vista econômico seja inteiramente admissível identificar tal conveniência com um mais amplo objetivo de interesse público, os princípios políticos predominantes e os hábitos de pensamento aconselham apreciação menos direta.

O conceito de uma tributação destinada a promover o bem-estar econômico do público em geral sofre golpe rude quando se examina a incidência de determinada política face aos grupos efetivamente por ela atingidos. O conceito do bem-estar geral é de pequeno ou nenhum valor, como instrumento

de análise; é mais eficiente como meio de doutrinação. Como grito de guerra para angariar simpatia e apoio a determinada proposta, faz parte do arsenal em que se incluem “justiça”, “equidade”, “decência”.

Por outro lado, a política tributária não precisa representar sempre os pontos de vista parciais, imediatos e egoístas de determinadas classes. Admitindo-se que haja discernimento, equilíbrio e cooperação da parte daqueles que trabalham num adequado serviço governamental, pode-se estabelecer a tributação segundo linhas de política coletiva, de modo a assegurar maior riqueza e felicidade a grande parte da população. Embora muito se haja ofendido o conceito de “bem público”, pode ainda valer a pena buscarem-se normas beneficiadoras de mais largo, ao invés de mais estreito, campo de interesses. Determinada política fiscal pode ter em vista, por exemplo, o bem-estar econômico de banqueiros, de corretores, de capitalistas ou de fazendeiros. Normas tributárias podem considerar, ao mesmo tempo, os interesses de vários desses grupos, mas nenhuma legislação pode atender aos interesses de todos os grupos, a menos que admitamos existir, em algum recesso da sociedade contemporânea, íntima unidade capaz de harmonizar tôdas as aparentes diferenças. Este trabalho considera a grau de unidade social, que torna possível a vida em comunidade, auxílio muito pequeno na solução dos problemas políticos da atualidade.

“Equidade” na taxação e despesas tendo por objetivo o “interesse público” são, portanto, conceitos a analisar em termos dos grupos atingidos, se desejamos realmente descobrir o verdadeiro conteúdo ou significado dessas expressões. Não que os termos, em si, não tenham significado, mas é que, pelo contrário, muitos são os significados que lhes têm sido atribuídos. Não que não tenham uso; o que ocorre é que podem ser usados para fins opostos.

A formulação da política tributária constitui o âmago do governo democrático — e é a própria essência em que fermenta o conflito entre o ter e o não ter. Representa o campo de conciliação das poderosas forças econômicas da comunidade. Forças econômicas inteiramente opostas estão procurando utilizar a máquina financeira do governo, para obtenção de seus próprios fins.

O ponto crucial do problema resume-se no seguinte: a política tributária resulta, necessariamente, de um complexo de forças políticas. E qual deverá ser o padrão orientador da política, se abandonarmos o conceito do “bem público”, que oferece pequeno auxílio de ordem prática, exceto para efeitos oratórios? O secretário de Estado WALLACE considerou o problema e em seu livro “Novas Fronteiras” (1) defende a crença numa sociedade onde o permanente equilíbrio de interesses, sob a supervisão de uma competente burocracia, tornará cada vez mais possível uma “boa vida”. Mas que sentido tem essa filosofia, quando se abandona o campo da discussão de altos princípios? Em que diretrizes se apoia WALLACE para traçar, substantivamente, os rumos da política fiscal? “Equilíbrio”, numa comunidade, significa a segurança de que pessoas de diferentes tipos e classes receberão aquilo a que tiverem justo direito e de que haverá alguém para determinar essa distribuição. Ordem, boa von-

---

(1) WALLACE, *Novas Fronteiras*, 1934.

tade, discernimento, tudo isso concorrerá para que a transação seja fácil e agradável. Mas como, a quem e porque fazer essa distribuição? Em sua essência, o conteúdo prático das teorias de WALLACE nunca foi tão ousadamente definido como no trecho seguinte, extraído de recentes depoimentos perante comissões parlamentares especiais:

“Acho que uma vez que o Governo tem dado determinadas vantagens a corporações, a organizações agrícolas e a organizações trabalhistas, deveria também usar de seu poder para que a massa profissionalmente não organizada, que constitui a parte de baixo da pilha, não ficasse em posição de tão desesperada inferioridade, ante as forças da sociedade moderna. Se queremos uma verdadeira democracia, temos que pôr essa gente em condições de exercer seu papel na comunidade, numa posição em que lhe fôsse possível ganhar mais dinheiro.” (2)

Temos aqui, finalmente, uma precisa definição dos objetivos de sua política: o interesse público exige que haja mais dinheiro nos bolsos do povo que constitui a base da escala social. Em última análise, os pontos de vista do secretário WALLACE parecem resultar da convicção de que, através da intervenção estatal, poderá ser tão fundamente alterada a economia americana a ponto de permitir que o terço inferior da população venha a ganhar mais dinheiro, especialmente o terço inferior da população de agricultores. O secretário WALLACE tem, assim, uma base definida para a formulação da política tributária, mas sua tarefa, como político, está em desenvolver a teoria e as fórmulas que conciliarão aquilo que propõe com os valores correntes. Há muito que se admite, em certos setores, que se política tributária fôsse determinada pelo terço superior das classes produtoras, os benefícios se fariam sentir de cima para baixo. WALLACE inverteria a situação e pode, por isso, antecipar discussões bem longas.

## II

A ideologia dominante é de grande importância em qualquer esforço de análise das mudanças políticas, pois constitui o verdadeiro ar que respiram os grupos de interesse. É por isso que, ao examinarmos os fatores políticos da tributação, temos que considerar a atitude do povo em relação ao governo como fator ideológico de transcendental importância.

Temos que aceitar também, do ponto de vista político, o fato de que o homem comum é sensível a símbolos e aceita as fórmulas simples. Se êle não fôsse como é, o problema político seria também diferente. Mas para o estudioso dos problemas do governo, a reação emocional do público aos lugares — comuns que cercam os problemas econômicos e a sua inabilidade para perceber as sutilezas da análise econômica representam dados de valor essencial.

---

(2) *In* Depoimentos perante comissão especial do Senado para investigar aplicação dada a recursos para socorros de emergência.

Acredito que haja uma lei política de distorção, sob a ação da qual os fatos de natureza econômica, tão depressa são usados em debate político, perdem sua forma original e sofrem um processo de deformação, de modo a permitir a consecução de objetivos predeterminados. Daí ser a tributação discutida, antes em termos condizentes com a ideologia predominante, do que com fatos verdadeiros. Quando o governo assume o encargo da manipulação dos assuntos econômicos da nação, emprega símbolos e chavões relativos ao bem-estar geral, embora, na realidade, sua ação prive um grupo de alguma coisa em benefício de outro grupo diferente. Muitos aspectos da realidade são demasiado complexos, para serem largamente compreendidos, mas, na maior parte dos campos de atividade, a direção dessa atividade não depende de aprovação da massa não informada.

O comércio e os negócios funcionam num clima de estímulo à iniciativa pessoal e à busca franca do lucro. As instituições governamentais sofrem o controle de atitudes sociais que impõem responsabilidade pela ação e restringem a liberdade de tomar decisões. Através da ficção que se domina "personalidade corporativa", as empresas privadas habilitam seus diretores a manejar o dinheiro de terceiros, como se esse dinheiro pertencesse às corporações das quais se supõe que eles sejam meros órgãos. Os diretores são os cinco sentidos de uma personalidade legalmente criada. Os funcionários são sempre considerados como pessoas que têm a ver com o dinheiro do povo, razão pela qual devem ser vigiados. O governo democrático não é olhado como um Leviatã, que represente em forma orgânica toda a comunidade, mas apesar disso, quando queremos criticar a política financeira do Estado, revivendo-lo sob a forma pessoal e acentuamos a necessidade de serem equilibrados os orçamentos públicos, como se o governo fôsse uma casa de família.

O estado moderno, mediante o controle que exerce através da política monetária, da taxaço, dos empréstimos e dos investimentos, intervém em toda a vida econômica da nação, mas as conseqüências dessa intervenção não se refletem, inteiramente, apenas nas cifras de rendas e despesas do Tesouro, pois não dispomos de um balanço formal, que nos mostre todos os resultados da política tributária contemporânea. As operações fiscais são mais transcendentes que as simples atividades administradoras de um país. Vemos enorme *deficit*, em dólares e em cêntimos, mas esses números não nos dão o quadro completo das finanças nacionais, pois não basta saber que gastamos mais do que ganhamos. A menos que saibamos as conseqüências dos gastos federais e a incidência das diversas taxas, não poderemos dizer se o povo está em situação melhor ou pior, como resultado daquilo que foi feito pelo governo. Quando o Estado utiliza seus meios legais de controle das atividades econômicas para assegurar a obtenção de certos fins sociais, não têm adequação puros padrões de política financeira, pois estaríamos usando uma capa fiscal, para cobrir um fim social. Essa capa poderá aparecer em vermelho, no passivo orçamentário, mas o ponto de vista estreito com que a aprecia o contabilista deforma a realidade. Não se ressalta bastante o fato de que a taxaço e os gastos públicos podem concorrer, positivamente, para a riqueza e o bem-estar da nação. A taxaço pode desencorajar os comportamentos anti-sociais e promover a distribuição de bens econômicos por tal forma que realmente aumente a produ-

vidade. Quando a taxaço não é usada sobretudo para aumentar a renda, sua importância não pode ser avaliada em termos do numerário recolhido. Se o poder de taxar é usado, por exemplo, como poder de destruir, nosso critério tem que ser destruição. Se o que se pretende, com a arrecadação de determinada taxa, é um objetivo de regulamentação, nosso principal interesse deve ser em relação ao grau de regulamentação resultante e, só incidentalmente, consideramos o montante de dinheiro arrecadado.

No que concerne a despesas com obras públicas ou empréstimos à indústria, o importante é verificar as conseqüências sociais dessas medidas. A atividade que poderemos denominar "gastos oficiais" é encarada, freqüentemente, como um conceito abstrato, estreitamente associado às palavras "descuido" e "extravagância". Algumas vezes cabe essa classificação; outras vezes, não. As despesas públicas são feitas tendo em vista a consecução de fins tão diversos que nenhum conjunto de padrões pode ser aplicado *in totum*, especialmente estreitos critérios financeiros. Assim é que as vastas somas atribuídas à defesa nacional são, em última análise, justificadas pelos imponderáveis da política nacional e das relações entre os Estados. Medidas de política fiscal como tarifas, subsídios, taxas preferenciais ou regulatórias, estribam-se em considerações de controle social e no equilíbrio político dos interesses coletivos. As despesas públicas podem representar investimentos que renderão juros para as gerações futuras e milhões gastos no controle das inundações podem resultar não apenas na economia de bilhões, em bens e propriedades, mas também em milhões economizados em seguros. As despesas do Estado, em si mesmas, não têm significação; seu sentido está nos padrões a que obedecem. Na disputa em torno dos fins sociais, os argumentadores tentam condenar todo e qualquer gasto público, e a desconfiança popular que daí resulta torna a administração da política tributária, em si, desnecessariamente difícil. Um modo mais positivo de se encararem os objetivos sociais, substituindo a aversão emocional a conceitos abstratos como "despesas loucas" e "orçamentos deficitários", tornaria possível a administração mais eficiente das finanças públicas.

Suponhamos que o governo ampliasse a base de seu "capital estrutural". Diríamos que estaria, também, aumentando a dívida pública. Mas por que não aumentar essa dívida, se estaria aumentando, igualmente, a renda nacional? Nos negócios públicos, o equilíbrio orçamentário é geralmente encarado em termos de economia, mas, por outro lado, as empresas freqüentemente escolhem entre o retraimento e a expansão. A utilização da propaganda para atrair melhores negócios talvez constitua o mais adequado meio de obtenção de equilíbrio orçamentário, mas nenhuma conclusão apriorística pode resolver o assunto. A tendência para encarar as finanças públicas do mesmo modo que as despesas pessoais é, talvez, uma explicação parcial, desde que a maioria das pessoas considera, como único meio capaz de conter a despesa dentro da renda auferida, um maior grau de economia. (3) O excesso da despesa sobre

---

(3) Veja-se em ARNOLDS, (*O Folklore do Capitalismo*) 1937, uma brilhante discussão sobre atitudes em torno do problema do equilíbrio orçamentário, e de finanças públicas comparadas com economia privada.

a receita é o fato mais saliente do orçamento público — os demais são muito confusos para serem apreendidos pelo povo. A explicação mais simples consiste em dizer que o Tesouro sofre a ação de forças egoístas e que o governo é impotente para contê-las.

“A necessidade de imediato equilíbrio orçamentário, como preliminar essencial à posterior recuperação dos negócios, é requisito algo primário”, considera o professor HAIG. “Isso não passa de um símbolo”, afirma êle, “um protesto contra o desperdício e uma exortação no sentido da eliminação de desnecessárias incertezas.” (4) A análise do professor HAIG parece chegar mais perto do âmago do problema. Êle foge à fórmula do orçamento equilibrado. A incerteza é que paralisa os negócios, o medo de fazer planos, ante o prejuízo que pode resultar de uma inesperada mudança na estrutura dos preços, ou nas taxas cambiais. Um orçamento equilibrado, porém, nem sempre reflete situação de estabilidade.

Sendo a confiança pública fator tão importante na questão da cobertura dos *deficits*, seria mais conveniente estimular essa atitude, em vez de contê-la, pois na realidade a retração do crédito oficial, ultimamente, tem demonstrado exercer profundo efeito depressivo nos negócios em geral. Embora não venham tendo largo uso, para a doutrinação em prol de uma política tributária em expansão, recursos eficazes de propaganda verbal, que inconveniente haveria em que se ressaltasse a importância do “crédito construtivo”, da “aplicação de capital popular”, da “poupança coletiva”, do “orçamento em termos de recursos humanos”, ou que se falasse em “empreendimentos oficiais”, na “salvaguarda da posteridade”, e na ereção das bases de uma “prosperidade comum”, mediante o desenvolvimento do bem-estar nacional?

Muito se argumenta em razão do conceito de que a ação do Estado é essencialmente restritiva, negativa, regulatória e não produtiva. Que aconteceria se fôsse feita uma análise mais exata e mais realista daquilo que de positivo resulta dos gastos oficiais? Nosso sistema de contabilidade pública classifica serviços de natureza social, de alto interesse coletivo, como pesados ônus da comunidade, o que representa apreciação unilateral, favorecedora de uma atitude de oposição às despesas realizadas pelo Estado. Realmente, encarando do ponto de vista formal de uma operação contábil, seria difícil definir o valor do que significa, como crédito, a prevenção do crime ou a proteção contra incêndios, embora já se tenha tentado fazer esse cômputo. O valor econômico das facilidades educacionais e recreativas é ainda mais difícil de captar, mais nem por isso é menos real. A tendência, que se faz sentir em nossos dias, na direção do coletivismo, está sendo avaliada pelos estreitos padrões contábeis de uma economia individualista. Pode acontecer que o custo dessa tendência, do ponto de vista social, seja maior do que suas vantagens, mas a única conclusão a que cheguei é a de que nosso atual sistema de avaliação esclarece muito pouco o assunto, num sentido ou no outro. O modo pelo qual são tratadas as finanças públicas, acrescido da prevenção com que as encara grande

---

(4) In HAIG, *Como enfrentar o deficit*, junho de 1936, “Yale Review”, n.º 24.

parte do povo, torna a matéria, em conseqüência, demasiado importante para ser descurada e complicada demais para ser amplamente entendida.

Os fatos relativos ao efeito de determinada taxa, ou ao valor econômico de uma dada despesa, são excessivamente complexos, mas, apesar disso, uma vez que o bem-estar dos indivíduos ou grupos pode ser por eles profundamente afetado, é necessário que se faça um grande esforço no sentido da constituição de um grupo de apoio. É a essa altura que os símbolos de grande aceitação, ou os chavões propiciatórios são mais úteis do que os fatos. O assunto é muito amplo, muito confuso, muito técnico, para ser alcançado, e os políticos são chamados para que surjam as necessárias simplificações. A urgência das generalizações, no campo da política fiscal, tende a afastar-nos dos fatos concretos. Define-se alguma coisa sob o título de "orçamento equilibrado" e isso passa a constituir o objetivo a ser atingido, o que se consegue através de várias fórmulas e convenções contábeis. E um orçamento equilibrado acaba sendo tratado como um fim, em si mesmo: esse conceito de orçamento é aceito, em princípio e, então, pelo emprêgo de um artifício contábil, obtém-se o equilíbrio do orçamento ordinário, enquanto que aquilo que não é balanceável passa a constituir um orçamento extraordinário, de emergência. Os políticos propõem-se a verificar o balanço orçamentário — mais tarde, porém, aceitando o princípio e evitando o fato.

Para os "homens de bem", um orçamento deficitário é, em si, um mal que deveria ser corrigido. Os que se consideram "humanitários" parecem concordar em que uma economia não equilibrada é, igualmente, uma coisa nociva a evitar. Dizem eles que onde há sentimento e gente com fome, deveriam ser usados todos os recursos capazes de atender a essa necessidade. E jamais os homens do primeiro grupo enfraquecem sua própria posição, abandonando o conceito da "vontade do povo". Do mesmo modo que os humanitários tentam, por vias indiretas, controlar o símbolo do orçamento equilibrado, os "homens de bem" mantêm sua adesão ao credo democrático. O perigo, dizem eles, está na atitude do governo em relação ao tipo errado de pessoas; o que se deve recear são os desempregados, a parte improdutiva do eleitorado.

As confusões ideológicas em torno da política tributária derivam, talvez, de um conflito político básico, entre os que, por um lado são favoráveis à socialização da riqueza, considerando o interesse dos desprivilegiados, e os que se batem pela existência de condições estimuladoras, ou ao menos de condições estáveis, capazes de encorajar a iniciativa particular. Essas duas forças estão politicamente em contradição e delas resultam atitudes de interesse público fundamentalmente opostas, mas esse conflito ocorre sob uma ordem política na qual se espera que os interesses econômicos entrem em competição pacificamente, através dos canais oficiais. A ideologia predominante, porém, envolve essa luta numa cortina de fumaça. O governo é o repositório das aspirações sociais e os servidores públicos são tidos em padrões mais altos do que os que se aplicam ao trabalhador comum e ao homem de negócios. Contudo, tanto os indivíduos quanto as instituições cercados por tão elevados princípios são tolhidos em sua liberdade, e tornam-se até mesmo suspeitos, quando é chegada a hora da ação.

## III

A nossa atitude em relação ao govêrno modela suas instituições e estas, em contraposição, atuam sôbre as exigências que são feitas ao Estado pelos diversos grupos. A teia constituída pelas atitudes, pelos interesses e pelas instituições não pode, para o nosso presente trabalho de análise, ser desembaraçada senão arbitrariamente. O mecanismo político da tributação está inextricavelmente ligado ao conjunto estrutural de nossas instituições e êsse sistema caracteriza-se: primeiro, por um arcabouço federal baseado em poderes constitucionalmente limitados; segundo, pela separação de poderes, entre o executivo, o legislativo e o judiciário, o que assegura a cada um dêles uma área de ação indepenente, variável apenas em extensão; terceiro, por um sistema legislativo bicameral, no qual as duas casas como se equivalem em importância; quarto, por partidos políticos de envergadura nacional, baseados numa confederação algo frouxa de organizações estaduais, que por sua vez se mantêm unidas por lealdade de natureza cultural, racial ou tradicional, existentes entre as diversas zonas ou seções, as quais nem sempre são sensíveis aos motivos econômicos; cinco, por uma burocracia que, por longo tempo ainda, sofrerá em muitos de seus setores a influência de considerações partidaristas; seis, por uma base de representação que precisa recorrer à atividade suplementar das organizações particulares, para a defesa ou a consecução de determinados interesses; sete, por um eleitorado via de regra mais preocupado com seus deveres para com a família e com os interesses particulares do que com altos problemas de interesse público; oito, por um espírito regionalista, que faz com que o sucesso da carreira pública de um senador ou deputado dependa de sua capacidade de agradar aos componentes de um distrito eleitoral, ou de um estado.

São vários os autores que têm dúvida sôbre se seremos capazes de desenvolver e executar, realmente, adequado sistema de política tributária, dentro de nossa atual estrutura de govêrno. "Quando se vê o Presidente da República, com ampla maioria em ambas as Casas do Congresso, ser incapaz, em tantos casos, de obter adesão a seus pontos de vista em matéria financeira, há, de fato, base para pessimismo, no que concerne à possibilidade da experiência do financiamento do *deficit* orçamentário vir a ser sacrificada pela falta de oportunidade e de contrôle das despesas", afirma o professor HAIG. "É possível que os grupos de pressão, constituídos por beneficiários especiais dos cofres públicos, venham a decidir a questão. É possível também que, antes que o problema possa ser decidido de forma favorável para a democracia, esta seja obrigada a melhorar seu mecanismo, de modo que a ação sofra menos a influência de interesses imediatos e particularistas." (5)

Se o govêrno deve assumir funções nas quais cuidadosa consideração de oportunidade seja de capital importância, parece razoável que, em sua organização, essa circunstância seja levada em conta. Não obstante, é o calendário, e não a conveniência política, ou a situação econômica, que estabelece a época das campanhas eleitorais. Assim, pode acontecer que a teoria dos ciclos comer-

(5) HAIG, *op. cit.*. Veja-se, também, SCHLICHTER, *No rumo da estabilidade*, 1934.

ciais determine a restrição das despesas federais, justamente no momento de uma campanha de reeleição. Nem chega a ser necessário salientar o fato de que nosso governo não está bem habilitado a dirigir o financiamento do *deficit*. A pergunta é: que fazer?

É verdade que um ou outro dos fatores sociais, ou institucionais, de nosso sistema pode ser modificado, mas isso não parece provável e é de todo impossível de prever. No momento e, ao que podemos esperar, por longo tempo ainda, essas condições constituem as paredes, dentro das quais tem que trabalhar o político. Alguns autores entendem que isso perturba o funcionamento de um adequado sistema orçamentário, mas meu ponto de vista é que apenas define os limites do problema que devemos encarar. Insistir em que tais condições sejam alteradas, para que obtenhamos melhor esquema de controle financeiro, parece-me o mesmo que prescrever uma operação cirúrgica numa pessoa, para que lhe caia bem o novo terno de roupa. (6)

Como assinala HAWTREY:

“A razão pela qual a política tributária é tão ilusória está em que a despesas públicas não constituem uma unidade orgânica, mas um mero conglomerado aritmético. Nesse agregado, cada item foi incluído em razão de seus próprios méritos e, se um deles devesse ser suprimido ou reduzido, sê-lo-ia por estar demonstrado ser menos conveniente do que seus rivais.” (7)

Como pode ser feita essa demonstração? Pela força persuasiva de um raciocínio superior? Pela imposição da autoridade? Pela hábil liderança política? O conceito totalitário do Estado oferece uma linha de acesso: a ênfase dada ao poder e à disciplina. Nesse caso, porém, temos o conceito de governo através de símbolos diferentes dos que prevalecem numa democracia, onde nossas instituições são cercadas por princípios que justificam a existência de freios e contrapesos, a separação de poderes, a responsabilidade perante o povo, os direitos do Estado, etc. Tais expressões não oferecem apoio às mudanças que deverá sofrer a organização quando, por exemplo, se tratar da execução de um programa de vastos créditos públicos para restabelecimento do equilíbrio econômico da sociedade, numa época de depressão.

Na proporção do controle que é capaz de exercer, cabe, igualmente, ao Executivo, a responsabilidade de decidir entre os interesses em conflito. Num sistema de mandatos por prazo determinado, a concentração da responsabilidade no Presidente da República pode criar antagonismos impossíveis de resolver, uma vez que não se pode esperar que o Presidente renuncie a seu posto, quando perder o apoio do Congresso.

Nosso atual sistema tem a grande vantagem de manter descentralizados muitos dos conflitos que possam surgir na comunidade. Não há um ponto único, no qual o governo, como um todo, possa ser posto em perigo e, em consequência, há menos necessidade de concentração do poder governamental.

---

(6) Na obra BUCK, ps. 237/244, 1934, veja-se a crítica a nosso sistema de controle financeiro.

(7) HAWTREY, *O Fisco e o controle das despesas*, p. 68, 1921.

É claro que um sistema dêesses favorece a confusão e não é adequado a uma administração financeira positiva e eficiente — mas a verdade é que o governo americano tem outros assuntos a cuidar, além de finanças e nossa presente forma de governo não deve ser julgada somente em termos de sua incapacidade de controle tributário. Não se trata, portanto, de saber apenas qual o grau de eficiência demonstrado pelas repartições fiscais em seu funcionamento, mas sim de verificar como funcionam elas dentro dos limites de nosso arcabouço institucional e tendo em vista, ainda, todos os outros objetivos que, teoricamente pelo menos, deve atingir o poder público.

O mecanismo atual de nossas instituições impede que os diferentes interesses latentes na sociedade alcancem um ponto agudo de divergência, a que seriam levados sob uma forma de governo em que a responsabilidade se concentrasse de maneira mais definida. Não é possível, hoje em dia, a imposição de um ponto de vista único, em matéria de boa política tributária, pois a razão é forçada a entrar em acordo com a emoção. Não pode caber a um só agrupamento político o controle integral da maquinaria do governo, e se isso não constitui o melhor caminho para a realização de uma política logicamente consistente, talvez seja um traço feliz, num país tão diversificado como os Estados Unidos. As mudanças na estrutura das instituições, desejáveis sob certo ponto de vista, podem ser, sob outro aspecto, discutíveis.

Que buscamos nós? Nosso objetivo parece ser o desenvolvimento e a aplicação de uma política tributária racional, que possa ser aceita pela maioria dos membros da comunidade. Mas suponhamos que um governo de cunho popular conduza a *deficits* cada vez maiores e acabe em inflação. “A convicção de que os orçamentos não equilibrados são perigosos, embora seja às vezes pouco razoável, serve como um freio contra os excessos legislativos. (8) Isto quer dizer que tudo estaria muito bem se os legisladores acreditassem que é mais importante manter o país em condições de solvência do que defender o interesse imediatista de seu eleitorado. Dizem-nos mais: “O medo que temos dos orçamentos deficitários não passa de uma conclusão segura, tirada de acontecimentos passados... Se perdermos esse medo e aceitarmos em seu lugar a crença na deseabilidade ou mesmo na vantagem dos *deficits*, estaremos, provavelmente, caminhando para uma desastrosa lição”. (9) Estará certo esse raciocínio?

Vemos aqui uma argumentação no sentido de provar que os gastos governamentais constituem coisa nociva, presumivelmente porque conduzem a uma mudança na natureza das relações de propriedade, mas daí não se segue, necessariamente, que tal mudança seja, em si mesma algo indesejável. Podemos prever uma mudança, mas não podemos predizer sua natureza. Será desastrosa para quem? A análise econômica deve firmar seus fundamentos na deseabilidade da preservação do capitalismo? Ao encarar uma longa política de despesas em expansão, podemos adotar uma atitude estática? Prevê-se o desastre na presunção de que o atual sistema econômico se manterá estável até que seus “limites de débito” sejam atingidos. Aí então estourará. Ora, isso

(8) SMITH, *Deficit e depressão*, p. 170, 1936.

(9) Id., *ibid.*, p. 171.

tem que significar, ou, primeiro, que há limite definitivo para a taxaço, ou, segundo, que os dinheiros públicos serão aplicados em despesas não produtivas, que não contribuirão para tornar o país mais capaz de arcar com o ônus cada vez maior dos compromissos assumidos em função de novos tributos. Às possibilidades de depressão crônica e de eventual inflação não poderíamos também aduzir, como alternativa igualmente viável, a expansão do coletivismo? Não podemos discernir critérios absolutos a adotar — tudo que esperamos é conseguir um mecanismo capaz de canalizar as pressões e de assegurar facilidades para a formulação e a execução de uma política que mantenha nossas instituições em consonância com as necessidades do povo.

É costume julgarem-se as atividades do govêrno, no terreno amplo das relações fiscais, sobretudo em termos do orçamento, mas com êste não se pretendeu oferecer uma vista panorâmica da política financeira. Chegamos ao estabelecimento do atual mecanismo administrativo de contrôlo orçamentário visando à maior eficiência de funcionamento. A política tributária transcende, claramente, as questões de administração, mas o orçamento permanece como o único resumo formal de toda a política tributária do govêrno. Não há mecanismo capaz de dirimir, automaticamente, as questões de justiça distributiva. Não há padrões objetivos a aplicar, pois tais padrões talvez possam ser desenvolvidos como recursos de administração, mas não de política.

Encarado como problema político, o orçamento significa equilíbrio de interesses. Assim sendo, nenhum critério econômico poderia ser usado para que se decidisse se seria mais conveniente gastarem-se milhões na construção de um navio de guerra, ou na organização de um parque nacional. Sendo impossível qualquer ajustamento científico de interesses, resta-nos ao menos lutar por uma visão clara das alternativas que temos a nossa frente. Podemos fazer com que os funcionários apresentem seus planos de trabalho e há meios de avaliação de diferentes solicitações, do mesmo modo que podemos conduzir forças imediatistas a objetivos mais amplos. Que instrumentos de administração, ou que mudanças de estrutura serão capazes de contribuir para tal entendimento?

No que diz respeito ao problema puramente político, todos os governos enfrentam a questão fundamental de decidir “a quem dar, que coisa dar, como e quando dar”. E cada govêrno encara esse problema de modo diferente e institucionaliza diferentes fases do processo. O resultado, em termos de estrutura, mostra contrastes impressionantes: um órgão, que num país é criado pela Constituição, em outro é objetivo da atividade privada. Assim é que, em nosso país, a formulação da política tributária é caracterizada por um clima de persuasão e de franca barganha. A responsabilidade é difusa. As diferenças de opinião e os conflitos de interesse, que sob uma ditadura seriam resolvidos numa reunião de partido, ou que na Grã Bretanha seriam ajustados discretamente entre os funcionários e os grupos interessados, são, nos Estados Unidos, objeto de debate público.

Embora não possamos esperar um contrôlo absoluto dos negócios fiscais, que nos conduza até a Terra da Promissão, onde há leite e mel em lugar de depressões e crises, talvez encontremos solução parcial numa atitude mais realista em face da política tributária, pela qual possamos esclarecer melhor

alguns conceitos e deixar outros de lado, sem esquecer que há aspectos da tributação que dependem de ajustamento entre os interesses coletivos. Finalmente, adequadas modificações institucionais poderão conduzir a uma conciliação mais rápida entre diferentes correntes de pensamento e opostos interesses de grupo.

Os técnicos têm ressaltado, em nosso país, as grandes vantagens que poderão advir do estabelecimento de um órgão central especializado, para tratar do planejamento geral dos assuntos financeiros, entre os quais deveria estar incluído o problema da política tributária. Esse grupo de técnicos estudaria as questões ligadas às finanças americanas e forneceria ao Presidente da República um programa de trabalho que poderia ajudá-lo a exercer uma liderança efetiva nesses assuntos, inclusive habilitando-o a influir sobre a atitude do Congresso. Esse último objetivo, aliás, seria mais facilmente atingido se tornássemos o Bureau do Orçamento um órgão mais eficiente... Está faltando uma organização especial, para o estudo e o exame do sistema federal de tributação. O Bureau do Orçamento foi criado com o objetivo de introduzir métodos de gerência comercial nos negócios do governo, mas o problema, agora, transcende o terreno da economia; situa-se no campo da alta política.

Para que seja possível administrar com sucesso a política tributária, são necessárias autoridade e flexibilidade, mas a autoridade tem que estar na fonte do poder. Não podemos abandonar os políticos do Congresso pelos técnicos do Bureau do Orçamento. Se não há possibilidade de reuni-los, então é necessário que o Congresso tenha os seus próprios técnicos. A tributação, por sua complexidade, exige o auxílio e a orientação de homens de formação técnica. O aspecto que assumem os conselhos legislativos encontrados em vários estados é o reconhecimento da necessidade de maior cunho técnico no trabalho de planejamento legislativo. O Congresso encontrou no pessoal da Comissão Mista das Rendas Internas valiosa ajuda técnica para o trabalho de composição legislativa. Pode ser que uma Comissão Mista de Despesas seja capaz de prestar colaboração semelhante à Comissão de Orçamento. Deve ser recordado, também, que nos Estados Unidos a separação entre o executivo e o legislativo torna muito difícil a direção da política tributária, como foi reconhecido em recentes projetos de lei. (10)

Embora seja possível argumentar-se com a excelência da organização bicameral, por certas razões, entre as quais a de que fornece ampla base de res-

---

(10) Em junho de 1937, por exemplo, o Senador BYRD apresentou o projeto S-2530, "referente à administração financeira do governo federal". Tal projeto sugeria a criação de um Comitê de Administração Financeira, composto dos presidentes das Comissões de Finanças e de Orçamento do Senado e da Câmara, do Secretário do Tesouro, do Diretor do Bureau do Orçamento e de um auditor. Seu objetivo seria o "estudo dos problemas que exijam cooperação entre os diferentes órgãos do governo, relativamente a todo e qualquer aspecto da administração orçamentária e financeira, visando a permitir adequada integração de atividade e autoridade entre tais órgãos, no que concerne aos referidos assuntos." Essas entidades, compostas de ocupados funcionários servindo "ex-officio", raramente realizam, de fato, alguma coisa. Além disso, o sucesso real de um tal grupo seria profundamente afetado pela natureza das personalidades nele reunidas. Não obstante, o projeto apresentado pelo Senador BYRD constitui significativo reconhecimento de uma das lacunas de nosso sistema.

ponsabilidade, além de permitir a manutenção de uma estrutura federal, não se segue a conclusão de que, para outros propósitos, tais como o controle fiscal, não devam ou não possam fundir-se as duas casas do Congresso. Portanto, pouco se ganha por encarar a separação de poderes, ou a separação de funções, como um *princípio* de governo, pois isso nada mais é do que uma forma de organização adequada em alguns casos e inadequada em outros.

Reconhecer no bicameralismo, na separação de poderes, ou na dualidade dos governos federal e estadual justificativa de natureza política, significa encorajar o reconhecimento de abismos que têm que ser transpostos, ao invés de eliminados. Um passo nesse sentido seria, por exemplo, maior cooperação entre o Bureau de Orçamento e as Comissões de Finanças. Os funcionários do Bureau têm valido como fonte de informações e, vez por outra, têm mesmo chegado a comparecer a reuniões de comissões executivas, mas o significado dessa participação depende muito da composição que no momento tenha a Comissão de Finanças. Quando essa Comissão, na Câmara, se constituía de deputados de longa experiência, os pedidos de crédito podiam ser examinados com compreensão e espírito crítico, mas a instabilidade característica da atividade dos congressistas resulta em que nem sempre se pode contar com uma revisão legislativa merecedora de confiança. É evidente que tem todo o cabimento uma cooperação em grau mais elevado, mas as rivalidades entre o Congresso e os órgãos administrativos não são fáceis de remover.

Sob nosso sistema de governo e no clima de opinião que entre nós predomina, os problemas de política tributária não podem ser abordados com sucesso mediante o emprego de um planejamento amplo e geral e sob o exercício de uma autoridade responsável e definida. Para que isso se conseguisse, necessário seria não apenas uma mudança na forma de governo, mas, o que é mais difícil, uma mudança em nossa atitude em relação ao governo. Nem nossas instituições, nem nossa ideologia, parecem habilitadas a encarar de modo direto e com largueza de vistas os problemas atuais da tributação, o que não significa que seja fútil a cuidadosa análise econômica, nem que todos os esforços de planejamento devam ser abandonados. Quer apenas dizer que os frutos de uma tal previsão não se prestam a ser submetidos ao Congresso, como uma afirmação daquilo "que deveria ser". Somente como resultado de cuidadoso processo de conciliação de interesses, podemos chegar a essa situação ideal. Os legisladores podem impacientar-se ante projetos teóricos minuciosamente concebidos, ao terem que lutar para descobrir quais serão, realmente, as condições em que será possível aos homens trabalharem em harmonia. A própria natureza dessa tarefa impede que o político adote um esquema apriorístico, não importa quão lógicos os termos em que tenha sido ele traçado, nem quão justificável seja, do ponto de vista técnico. É de salientar-se, ainda, que as dificuldades políticas de ajustamento de diferenças não são devidas apenas à estupidez, ao egoísmo ou à irracional natureza do homem. Obstáculos talvez mais graves decorrem do técnico, cego aos limites de sua competência especializada, do moralista, que não se dá conta das múltiplas interpretações de justiça ou de bem-estar social, do homem de raciocínio, que despreza o poder das considerações de ordem emocional. É tão importante que o técnico perceba suas limitações, quanto que o leigo tenha consciência das suas. Este sente

sua ignorância ante o mistério dos termos técnicos e da teoria de que decorrem; o primeiro não tem marcos de fronteira que lhe indiquem o ponto em que sua capacidade técnica é substituída por meros “palpites”.

Quando se aquilata o valor político da conciliação encarada como um fim em si mesma, é possível enfrentar, em casos concretos, a tarefa de cuidadoso ajustamento de interesses de grupos divergentes. A simples argumentação mostrar-se-á, então, menos persuasiva e a energia que vinha sendo empregada na defesa de princípios abstratos pode ser desviada no sentido da invenção de meios que permitam a execução de determinado trabalho. E isso é tarefa digna de um especialista.

Já mostramos muita engenhosidade e capacidade inventiva em padrões administrativos. O Serviço de Crédito Agrícola, por exemplo, parece ter sido bem sucedido na concepção de um sistema em que se descentraliza a tomada de decisões, enquanto que as unidades locais são integradas nas comunidades que se destinam a servir.

Outro exemplo é dado pela Organização Federal de Reserva Financeira. Numa economia como a nossa, parece ser necessária forte estrutura de crédito; entretanto, tem persistido a desconfiança num poder financeiro centralizado. Daí não se permitir ao governo federal o estabelecimento de um Banco dos Estados Unidos, ficando a cargo do mundo dos negócios desenvolver sua própria integração, mediante um “capitalismo financeiro”. O sistema bancário tem estado dividido entre a necessidade e o medo que o povo tem de WALL STREET — e por longo tempo tentamos estabelecer uma autoridade monetária especializada em sua natureza e afastada da influência direta daqueles que buscam apenas atingir objetivos limitados e imediatos. A Organização Federal de Reserva Financeira representa um esquema flexível e relativamente independente, onde se observa uma interrelação habilmente concebida, entre o sistema bancário e as autoridades governamentais. Essa Organização evoluiu para sua feição atual ante uma opinião pública relutante em sancionar, sob forma organizada, a união do poder do dinheiro com o poder do governo. Não obstante, a necessidade pública de um tal serviço era forte demais para ser negada. Será impossível conseguir-se o estabelecimento de um órgão de política tributária tão objetivamente sadio quanto nossa organização monetária? A solução do problema, porém, tem que ser considerada em termos das formas de organização em que o povo deposita confiança.

As comissões teóricas de planejamento, compostas de especialistas, estão muito distanciadas da responsabilidade pública para terem considerável significado político. A coordenação é um método, não uma finalidade e tem pouco sentido a menos que se relacione diretamente com as entidades em conflito. Os interesses pessoais em campos limitados e em casos particulares devem, primeiro, ser esclarecidos e num grupo de interesses afins deve estabelecer-se a compreensão. Assim, até que os próprios fazendeiros saibam o que realmente querem, não poderá o Congresso chegar a uma solução definitiva de seus problemas. Tem que haver entendimento entre os trabalhadores, quanto àquilo que o trabalho para eles representa, antes que as normas oficiais disciplinadoras das relações entre patrões e empregados possam dar resultado eficazes.

Os problemas políticos não constituem disputas entre homens ponderados, mas conflitos de interesse entre seres humanos. A política tributária tem que levar em consideração os conflitos e as crenças absurdas e não é lícito esperar que o povo tenha vistas avançadas sobre aquilo que ela significa, do mesmo modo que não é provável que interesses egoístas se tornem desinteressados, só porque um número elevado de autores, apelando para a luz da razão, os haja exortado a corrigir seus pontos de vista, bem resguardados dos ataques da lógica exterior por montanhas de teoria elaborada por seus próprios apologistas.

O choque das ideologias decorre, principalmente, da ênfase indevidamente atribuída a "princípios", em vez da atenção aos "métodos". O homem ponderado deveria considerar determinadas taxas em si mesmas, e não tributação em geral. Não lhe interessa a questão de acreditar ou não acreditar em conceitos globais como "financiamento do *deficit*", ou "orçamento equilibrado", pois estas expressões abstratas são mais úteis para argumentação do que para análise. Em outras palavras, deveria ser dada importância não à justificação de abstrações, mas ao estudo de dados concretos e à identificação de recursos administrativos que conduzam à consecução do trabalho. Nossa ideologia ainda demonstra fluidez e procura chegar a conceitos novos, para atender a novas necessidades? São suficientemente flexíveis as nossas instituições? É tarefa da análise política ajudar nesse processo de ajustamento através da crítica, da investigação, da experimentação e da criação de novos padrões de administração e de pensamento.

O político tem que considerar como lhe será possível seguir num rumo que conduza, acima de tudo, ao bem-estar do maior número e que, ao mesmo tempo, lhe permita agradar aos interesses particulares de cujo apoio necessita para continuar em seu posto. Tem como armas as idéias, os ideais, os símbolos, os chavões, os princípios e as fórmulas, através dos quais são debatidos os temas políticos. O político de sucesso é hábil manipulador desses recursos e sua força está na capacidade com que ajusta relações humanas. Na formulação e na administração da política tributária, há necessidade não apenas do técnico e do político, mas igualmente do especialista e do homem capaz de harmonizar os interesses em conflito.

## PESSOAL

35.087.411.211

### *Plano de Pagamento*

CELSO DE MAGALHÃES

A retribuição pecuniária percebida pelo empregado particular e pelo servidor público, como retribuição dos serviços prestados, é fator de suma importância em Administração de Pessoal.

Essa retribuição deve satisfazer a duas condições fundamentais:

- terá de ser justa
- terá de ser suficiente.

Não importa que se revista da primeira característica, isto é, pouco se dá que essa remuneração seja justa; se não fôr também suficiente, fugirá à sua finalidade.

Com efeito a retribuição paga ao homem que trabalha deve garantir-lhe normalmente a estabilidade econômica, defendendo-o contra os embates constantes da vida.

Ainda que considere justo o que recebe, nenhum trabalhador estará adaptado à sua atividade, se o assoberebaram constantes preocupações de vida. Ora, a função do trabalhador é produzir, dar rendimento à empresa ou ao Estado; assim, tudo que o desajustar fará baixar-lhe a atividade e, conseqüentemente, prejudicará a produção.

É preciso, pois, que a retribuição paga ao trabalhador seja, não apenas justa, mas, antes e mais que isso, suficiente.

Para que a retribuição seja justa, basta remunerar-se, pelo seu preciso valor, o trabalho prestado; para que seja suficiente, necessário se torna subordiná-la aos índices do custo de vida e à situação particular de cada trabalhador, pois somente assim terá capacidade para custear as necessidades do indivíduo, no lugar onde vive.

---

Essa é a regra a obedecer.

Não obstante simples no enunciado, é uma regra de difícil aplicação, pela complexidade de elementos que envolve.

Ao lado dela outra existe, ainda hoje veiculada, como tendo caráter exclusivo, por repetidores de textos, que se não apercebem da realidade ambiente — “salário igual para trabalho igual”.

Não resta dúvida que essa regra apresenta fundamento lógico, e daí a importância que lhe atribuem: o indivíduo deve ganhar pelo que produz.

Acontece, porém, que a tendência socialista dos Estados Modernos já superou a fase em que a igualdade de tratamento parecia ser o ideal da justiça perfeita.

A justiça social consiste em tratar desigualmente pessoas diferentes.

Poder-se-á alegar que, no Brasil, isso não é verdade, pois a própria Consolidação das Leis do Trabalho dispõe (art. 461) *verbis*:

“... a todo trabalho de igual valor... corresponderá igual salário.”

Mas, logo adiante, no § 1º do mesmo artigo, *verbis*:

“Trabalho de igual valor... será o que fôr feito com igual produtividade e com a mesma perfeição técnica, entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço não fôr superior a dois anos.”

Verifica-se, pois, logo aí, a violação da regra geral — “igual salário para trabalho igual”, na permissão de pagar-se maior salário, ao trabalhador de maior tempo de serviço.

Acresce, porém, que há coisa mais positiva. Com efeito, dispõe a Constituição Federal, no seu art. 157, *verbis*:

“A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:

“I — salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família.”

“.....”

“Diante disso, ninguém poderá contestar que está superada, no Brasil, a regra sedida do — “salário igual para trabalho igual”.

Isso não quer dizer, porém, que a fórmula não tenha nenhuma validade nos tempos atuais.

Com efeito, há várias teorias para justificativa do valor do salário pago aos trabalhadores, e ainda hoje de aplicação freqüente:

— o trabalho nada mais é que mercadoria igual às outras; o preço dessa mercadoria é o salário, logo, como todo preço, deverá o salário ficar sujeito à grande lei da oferta e da procura. Assim, havendo abundância de trabalhador, os salários baixam; havendo escassez, os salários sobem;

— o trabalho é fator da produção, logo, o valor do salário que o remunerar dependerá do valor da utilidade que êle produzir;

— o trabalho tem função social, pois o grupo humano é por êle beneficiado; logo, o salário correspondente não pode deixar de levar em conta os encargos sociais do trabalhador.

No estabelecimento de um Plano de Pagamento, há que procurar um ponto de partida e êsse, inegavelmente, será o estabelecido pela regra — “igual salário para trabalho igual”. Daí a ênfase da afirmativa corrente. Todavia, hoje, somente isso não bastaria e, pelo contrário, prosseguindo, procura-se estabelecer as diferenças de caráter social, pagando-se mais a quem mais precisa.

O que leva muita gente, técnicos inclusive, a pensar na predominância do velho princípio é que, na prática, se vale o Estado de artifícios para atender à regra nova, dadas as dificuldades de sua aplicação. É verdade que o salário-familiar, criado pela Constituição vigente, ainda não está em vigor, motivando protestos gerais, toda vez que o Estado fixa novos níveis de salário-mínimo. É que a maioria dos trabalhadores não sabe que o salário-mínimo ainda é de caráter exclusivamente individual, pouco importando que o empregado tenha família ou não, possua muitos ou poucos dependentes.

Mas ainda assim, a existência do salário-família, para os servidores públicos e do abono-familiar, para os empregados particulares, prova que já se aplica no Brasil, a regra nova de — “a cada um conforme suas necessidades”.

Não importa que o dinheiro dado ao indivíduo para atender aos dependentes que possui não provenha da empresa onde ele trabalha: o fato é que ele recebe mais, tendo mulher e filhos, que um colega seu, da mesma categoria, mas sem dependentes.

O nível de salário pode ser calculado tomando-se por base:

— *o tempo*: o trabalhador é retribuído conforme o tempo durante o qual esteve à disposição da empresa: mês, dia, hora. Nas atividades privadas, esses diferentes prazos dão origem aos trabalhadores — mensalistas, diaristas e horistas;

— *a produção*: o empregado é retribuído conforme a quantidade do produto por ele elaborado. Isso dá origem ao trabalhador tarefeiro.

Os defensores da velha fórmula — “salário igual para trabalho igual” ainda não se aperceberam do fato de que, pago na base do tempo, nenhum salário obedece a esse princípio: o indivíduo não ganha pelo que faz, mas pelo que poderá fazer. Recebe o mesmo salário tanto quem trabalha produzindo, como aquele que nada produziu porque nada lhe deram para produzir. É esse fato não é raro nos serviços públicos, constituindo mesmo a regra predominante.

Seja baseada no tempo ou na produção, cada forma do pagamento apresenta vantagens e desvantagens.

Assim, se a base for o tempo, daí resultará:

- maior segurança econômica para o trabalhador
- afastamento do perigo de estafa
- dificuldade para a empresa, na fixação do preço unitário do produto
- necessidade de maior controle do trabalhador.

Com efeito, ganhando na base do tempo, fica o trabalhador certo da importância que terá receber, não precisando, ademais, esforçar-se além do admissível, para aumentar sua fêria; por outro lado, terá a empresa dificuldade para fixar o preço unitário de cada produto, uma vez que não haverá correlação entre a quantidade produzida e a duração do emprego da mão-de-obra, sendo ainda necessário maior controle, a fim de que o comodismo e o desinteresse do trabalhador não provoquem baixa sensível na produção.

Mas, quando a base do salário for a produção, daí resultará:

- maior estímulo para o trabalho

- perigo de estafa para o trabalhador
- insegurança econômica do empregado
- facilidade na fixação do preço unitário
- perigo de mau acabamento do produto.

Com efeito, percebendo na base da produção, é o trabalhador estimulado a produzir muito; mas isso o poderá levar à estafa, com prejuízos diretos ou indiretos para a empresa. Ademais, viverá o trabalhador intranquilo, por não saber, ao certo, quanto receberá e, na ânsia de receber muito, dará menor atenção à qualidade do produto que elabora, prejudicando, assim, a empresa.

Para compensar um e outro sistema, existe o salário-prêmio.

Nesse tipo de retribuição, paga-se ao trabalhador certo valor fixado para determinada produção normal, ditado pelo critério da teoria salarial adotada, mas se lhe concede ainda, uma bonificação por qualquer excesso de produção dentro do tempo-base.

Oos salários-prêmio são modalidades atuais da “tarifa-diferencial” de TAYLOR, que consistia no estabelecimento de dois níveis de salário:

- um, máximo, para ser pago a quem, dentro do tempo-base, desse a produção exigida
- outro, mínimo, para ser pago a quem, dentro do mesmo tempo, não atingisse a produção exigida.

Os salários-prêmio oferecem as vantagens da “tarifa-diferencial”, sem os inconvenientes dela que, não raro, levavam o trabalhador à estafa.

---

Há que considerar nos níveis de salário, o valor nominal e o valor real:

- *nominal*: é o valor do salário em moeda
- *real*: é o valor das utilidades que o salário pode comprar.

O salário-nominal é o dinheiro que o empregado recebe; o salário-real é a soma das utilidades que êle pode adquirir com êsse dinheiro. O salário-real e não o nominal é que deverá ser atendido por uma sábia política do Pessoal.

Numa conjuntura econômica normal, confundem-se ambos os salários, o nominal e o real. Assim, um trabalhador que receba cinco mil cruzeiros mensais poderá adquirir mercadorias e serviços no valor total de cinco mil cruzeiros.

Não raro acontece, porém, que salários e preços se desajustam e aquilo que o empregado recebe já não lhe proporciona o equivalente em bens e serviços.

Por exemplo, se o custo da vida aumenta de 20%, quem recebe cinco mil cruzeiros só poderá adquirir mercadorias e serviços, cujo valor total é de quatro mil. Embora continue inalterado seu salário-nominal, sofreu êle uma redução de mil cruzeiros mensais, sendo, portanto, seu salário-real de quatro mil.

Dar ênfase ao salário-nominal, como se faz atualmente, descurando do salário-real, é má política econômica e social: tanto prejudica o trabalhador, como ao grupo a que êle pertence.

---

Na elaboração de Um Plano de Pagamento, há que atender a certos fatores reputados essenciais, além de outros de caráter secundário, mas não destituídos de importância.

São elementos essenciais:

- classificação de cargos
- índices do custo de vida
- mercado de trabalho.

São elementos secundários:

- possibilidades financeiras da empresa
- repercussões econômicas gerais.

Sem uma adequada classificação de cargos não poderá haver Plano de Pagamento estruturado em bases técnicas. Com efeito, a primeira finalidade do Plano é pagar satisfatoriamente o trabalho produzido. E aqui, exclusivamente aqui, como ponto de partida, domina a velha fórmula — “salário igual para trabalho igual”.

Entretanto, o trabalho a ser remunerado não se revela, em regra, por um produto acabado, mas sim pelo conjunto de obrigações e responsabilidades cometidas ao empregado; ou, doutro modo, o empregado deve ser pago, em geral, pelo que a empresa pode exigir dele e não, realmente, pelo que êle faz. E aqui se apresenta já modificada a velha fórmula — “igual salário para trabalho igual”, por outra — “igual salário para iguais atribuições e responsabilidades”.

Ora, ninguém poderá conhecer, com precisão, qual o grau de habilitação a exigir de um empregado, quais suas responsabilidades, se não souber, exatamente, o que deverá êle fazer.

Se sua função é mais elevada, exige mais preparo e implica em maiores responsabilidades, deve o empregado ganhar mais; logo, sem prévia e correta classificação de cargos, impossível será saber, com justiça, quanto deverá o empregado ganhar.

E na falta de uma classificação de cargos, todo Plano de Pagamento não passa de uma aventura a agravar ou a gerar injustiças.

Todo servidor federal sabe muito bem disso: basta olhar a situação presente.

O nível do custo de vida, ou os “índices dos preços ao consumidor”, como hoje mais tecnicamente se diz, é indispensável na elaboração do Plano de Pagamento, pois somente êsses índices poderão dizer qual o mínimo necessário para, naquele lugar e naquele tempo, atender às necessidades normais do trabalhador, seja isolado, seja com sua família. E aqui domina então a fórmula moderna de — “a cada um de acôrdo com suas necessidades”.

Nos serviços da União, o princípio é pôsto à margem. Calculando-se uma só tabela de níveis de vencimentos e salários aplicável em todo o país, as remoções dos servidores, para outras sedes, importam sempre em aumento ou decréscimo na retribuição pecuniária que lhes é devida. Com efeito, deslocando-se para um lugar de menor custo de vida, o servidor será beneficiado; deslocando-se para outro de custo de vida maior, será prejudicado. E isso sem falar na injustiça permanente de pagar o mesmo nível de retribuição a servidores solicitados a encargos sociais e econômicos diferentes, por diferentes serem os lugares onde devem operar.

Mas as condições do mercado do trabalho também influem na elaboração do Plano de Pagamento, pelo fato de que somente o conhecimento desse mercado poderá indicar a retribuição mínima efetivamente paga, o valor da retribuição mais freqüente e o valor máximo pago em determinado lugar.

Com efeito, pouco importa saber que cinco mil cruzeiros bastam para atender às necessidades mínimas do trabalhador, remunerando-o, convenientemente, pelas atribuições e responsabilidades, se o menor salário, naquele lugar, é de seis mil, o mais freqüente de seis mil e quinhentos e o máximo, de sete mil.

Qualquer Plano de Pagamento que só levasse em conta o valor suficiente — cinco mil — estaria prejudicado a empresa, por levá-la à impossibilidade de recrutar ou manter empregados. E aqui domina, então, a teoria do — “salário-mercadoria”: havendo escassez, paga-se mais; havendo abundância, paga-se menos.

---

No Brasil, há ainda que atender à legislação específica, pois o salário-mínimo tem caráter legal, isto é, sua fixação pertence ao Governo. Seu nível depende, exclusivamente, dos índices dos preços ao consumidor, isto é, do custo de vida: alimentação, habitação, vestuário, transporte e higiene.

Embora tal fixação não possa ser reconhecida de valor técnico, o cálculo do salário-mínimo é mais racional que o Plano de Pagamento dos servidores públicos, pois procura basear-se — e, pelo menos teoricamente o faz — nas necessidades do trabalhador no lugar onde vive.

Assim, ainda que a empresa ache esse mínimo demasiado — e não raro o tem achado — estará na obrigação de pagá-lo, sendo, pois, esse o ponto de partida para elaboração de seu Plano de Pagamento.

---

Uma vez atendidos os elementos essenciais, há que cuidar dos fatores secundários, dada sua importância na execução do Plano de Pagamento.

Assim, cumpre verificar as possibilidades financeiras da empresa. Não basta, em verdade, conhecer o valor justo e suficiente do salário a pagar; é necessário, ainda, saber se o valor teórico poderá ser pago. Isso tanto se refere às empresas particulares, como ao Estado.

Evidentemente, uma empresa não poderá comprometer em salários aquilo que seu rendimento não lhe permite, pois correrá o risco de falir; da mesma

forma, o Estado não poderá aventurar-se a operações de crédito ruinosas aos interesses gerais, para pagar a seus servidores quantias elevadas.

Assim, depois de calculados os valores justos e suficientes, há que adaptá-los às possibilidades de pagamento, prevalecendo aí a fórmula — “o máximo, dentro do possível”.

Existe mais outra questão importante a considerar: são as repercussões econômicas gerais de qualquer Plano de Pagamento. Quando o Estado eleva a retribuição paga a seus servidores, provoca, evidentemente, desequilíbrios na economia das empresas, não só porque as poderá privar de elementos bons, naturalmente deslocados para as atividades estatais, de remuneração maior, como ainda por constituir-se fator de estímulo para reivindicações salariais.

Há um exemplo recente: majorados os salários das autarquias federais, os marítimos reclamaram igualdade de tratamento com o pessoal do Lóide Brasileiro Patrimônio Nacional. Não podendo as empresas privadas suportar os ônus de tal equiparação, resolveu o Governo subvencioná-las, a fim de evitar perturbações sociais. Não tinha outro recurso.

Mas, não cabe ao Estado suplementar salários das empresas: isso é um modo indireto de impor a toda a coletividade o encargo motivado por uma falta de previsão, ou erro de técnica.

O Tesouro Público não suporta tais majorações.

E se assim continuar, dentro em pouco todos os trabalhadores serão direta ou indiretamente estipendiados pelo Estado, com todas as vantagens da legislação específica, acrescidas àquelas da Consolidação das Leis do Trabalho.

Só vantagens e regalias; nada de obrigações e responsabilidades.

Mesmo na fixação do salário-mínimo é indispensável atender às repercussões econômicas da conjuntura. Muitos males têm sido causados às empresas pela postergação, propositada, desse princípio fundamental na política dos salários.

Digo propositada, pois os erros clamorosos cometidos não autorizam outra conclusão, sem grave ofensa à inteligência dos que os cometem.

Considerando que a base atual dos Planos de Pagamento é eclética, isto é, pagar conforme a produção, consultando o excesso ou escassez da mão-de-obra, mas sem perder de vista a necessidade individual, cumpre estabelecer medidas que tornem o empregado responsável pela baixa da produção provocada por ele mesmo, nos casos de impontualidade horária e falta de assiduidade.

As tolerâncias na abstinência devem ser reduzidas ao mínimo, pois o caráter demagógico que lhe vem sendo dado nos últimos tempos só tem contribuído para onerar a produção, elevando o custo unitário de bens e serviços.

Essa a principal das razões de se terem tornado gravosos muitos produtos nacionais, incapazes de concorrer, atualmente, com similares, no mercado exterior.

Se não é mais possível recuar nas concessões feitas, há, contudo, um modo indireto de obrigar à pontualidade e à assiduidade: a progressão salarial, isto

é, a concessão de aumentos periódicos do salário ao trabalhador que, dentro de determinado período, cumpriu, *integralmente*, seu horário de trabalho.

Isso traria ainda a vantagem de permitir a adoção de um sistema de promoções que, realmente, atendesse ao mérito, relegando-se em definitivo a promoção por antiguidade, que não atende ao interesse do serviço e redundaria em fator de desestímulo.

---

Em resumo, é preciso que a Administração de Pessoal considere mais o salário-real que o salário-nominal do trabalhador, procurando ajustar-lhe a retribuição pecuniária aos índices de preços. Não deverá, entretanto, descuidar de incutir na mentalidade dos que trabalham que a elevação dos preços depende, em grande parte, da elevação do custo da mão-de-obra e que, nesse particular, cabe ao trabalhador a maior parcela de responsabilidade.

Ensinar o trabalhador a produzir mais e melhor, para baixar o preço de custo; estimulá-lo a aumentar sua produtividade deve ser matéria de preocupação constante numa boa política de Pessoal, pois constitui fator básico na redução do custo de vida e, pois, no aumento do salário-real do trabalhador, única forma de aumentar-lhe o padrão-de-vida.

Acabar com o tabu da panacéia do salário-nominal, é dever precípua dos que entendem de Plano de Pagamento e cuidam — sem demagogia, realmente — do bem-estar dos que vivem do rendimento do trabalho.

### *O Problema da Favela*

AUGUSTO LUIZ DUPRAT

**E**SCREVEU, certa vez, o grande VIEIRA que:

Para conseguir efeitos grandes e para levar a cabo empresas difíceis, mais segura é uma ignorância bem aconselhada, que uma ciência presumida.

Confiante na segurança de uma ignorância bem aconselhada e no desejo de servir, foi que ousei escrever sobre o tão decantado problema das favelas. Estas favelas que são tão criticadas, tão malsinadas, — tão degradadas, tão mal estudadas, tão mal assistidas e de que, no fundo, todos nós temos medo. Não devemos ter medo das favelas; devemos, sim, ter medo de não cumprir o nosso dever: procurando, por todos os meios ao nosso alcance, minorar a situação dessas escolas de vício; procurando auxiliar os que necessitam de auxílio a prescindirem dêle; procurando dignificar o homem; procurando levantar seus níveis moral, social, cultural e econômico; evitando a perversão dos menores. E isto não é difícil.

“Sempre podemos dar”, não no sentido da esmola, de vez que esta avilta, mas sim no sentido de estimular o homem a sair da sua miséria. Esta miséria que — no dizer de INGENIEROS — “mais grave para a mente que para o corpo, dissolve nos homens os sentimentos sociais e diminui os vínculos de solidariedade”.

JEAN RENAUDIN, falando sobre as obras privadas de beneficência e especialmente aos seus dirigentes, escreveu:

Em primeiro lugar deveis levar a outrem um coração. Depois, vosso espírito e vossa inteligência porão à disposição desta caridade conhecimentos tão completos quanto possível. Com efeito, não seria aceitável que, perante quem quer que seja, vos deixeis superar em matéria de ciência ou de habilidade profissional. Vosso lugar, neste campo, deve ser na vanguarda. A qualidade de vossas intervenções será, aliás, uma prova do respeito que tendes por aqueles que vos são confiados.

A favela é uma mera consequência, decorre de uma situação sócio-econômica, que se apresenta, sobretudo, quando se inicia o período da industrialização nos países subdesenvolvidos.

Com todo o seu otimismo, revelado em 20-3-56 ao *O Globo*, assim se expressou S. Ex.<sup>a</sup> Rev.<sup>a</sup> D. HELDER CÂMARA, o homem que mais conhece o problema no Brasil:

O 4.<sup>o</sup> centenário da fundação da cidade do Rio de Janeiro poderá ser comemorado com a completa urbanização de tôdas as favelas cariocas.

Tomando conhecimento do problema, evoluiu S. Ex.<sup>a</sup> Rev.<sup>a</sup>, para dizer aos Diretores do Serviço Social do Comércio, em 10-8-57:

A Igreja sabe que a favela é uma conseqüência e que à sua causa cabe primeiro atender. Entretanto, só quando se fizer uma reestruturação econômica do país e forem atendidas as áreas sub-desenvolvidas é que êstes fenômenos de expressão aguda nas favelas serão eficazmente combatidos, em ordem à sua extinção. Nas favelas residem 400.000 pessoas. Está claro que a Igreja se viu obrigada a ir ao encontro desta população, equivalente a uma grande cidade.

Ainda nesta altura dos acontecimentos, S. Ex.<sup>a</sup> Rev.<sup>a</sup> continua otimista, estimando a população das favelas em 400.000 habitantes, apenas menos de 2/3 da realidade.

Constitui a favela fenômeno que não nos é peculiar; encontramos-la em outros países, em outras cidades, apenas com nomes diferentes: *slum*, na Inglaterra, e *slum, shack towns* e *hooverilles*, nos Estados Unidos; *tugurio*, nas Repúblicas espanholas; *rancherio*, no Uruguai, e, entre nós, *educandos*, em Manaus, *mocambos*, no Nordeste, *favelas*, na Região Leste, *vila de malocas*, em Pôrto Alegre, *vilas*, no Rio Grande e Pelotas. No fundo, tudo não passa de habitações másãs, em desacôrdo com a dignidade humana.

Confirmando o que disse, transcrevo o que, a respeito das favelas de São Paulo, diz o Boletim n.<sup>o</sup> 21, de 26-7-50, da Divisão de Estatística e Documentação Social, da Prefeitura do Município de São Paulo:

Tôdas as grandes cidades do mundo se vêem a braços com o problema da falta de moradia, em virtude do excesso demográfico. São Paulo, a mais opulenta cidade do Brasil, não escapou à regra, fato que leva os deserdados da fortuna a se comprimirem em cortiços e favelas. Em pesquisa levada a efeito, recentemente, pela Divisão de Estatística e Documentação Social da Prefeitura de São Paulo foram verificados êstes resultados em uma favela da rua Oratório: 50 famílias, num total de 245 pessoas, usam coletivamente as mesmas instalações sanitárias, sendo precaríssimas as condições de moradias. Das pessoas referidas, 114 são menores de 21 anos, na percentagem de 46.53%, ao passo que 131 são adultos, na percentagem de 53.47%. Há famílias constituídas até de 10 pessoas, embora a média aritmética seja 5, e o valor modal de 4 pessoas por família.

Dessas famílias, 28 habitam, cada qual, um cômodo; 18 habitam 2 e 4 habitam 3 cômodos. Cômodo de tábua tósca e de telha vã, sôbre terra pisada.

Tendo-se em vista que essas 50 famílias estão alojadas em 76 cômodos, temos a média de 1.32, ou seja, 1 cômodo por família. A distribuição dos sexos é, praticamente, de meio a meio. Há grande promiscuidade. É nos conglomerados humanos, nas habitações coletivas de poucos alojamentos que se forma a escola da depravação e da degradação. As moças perdem o instinto de pudor, e a falta de higiene provoca elevação das taxas de mortalidade e de morbidade. Em tôda habitação coletiva, onde não há instalações sanitárias em quantidade suficiente, os recursos para a higiene escasseiam. Na favela em aprêço há apenas seis privadas improvisadas, o que dá a média de 8.25 famílias, por privada. Há 6 tinhas, 19 tanques, 1 torneira de água corrente e 8 poços de água potável.

Ao lado de desconfôrto, há a salientar a existência de crianças maltrapilhas, em mistura de sexos, nuas algumas e seminuas outras, entre galináceos, carneiros, cães e gatos — trata-se de gente pobre, que paga o aluguel médio de Cr\$ 350,00 por barracão ou por casa da favela citada, tendo um provento médio, por família, de Cr\$ 2.052,80.

De 245 pessoas pesquisadas, 118 trabalham (48.16%) e como há 131 adultos, a percentagem dos que trabalham sôbre os adultos é de 90.07. A diferença de quase 10% se refere às donas de casa que não trabalham fora (muitas o fazem) ficando no "lar" cuidando dos afazeres domésticos. A média de provento mensal por pessoa que trabalha é de Cr\$ 869,80. Isto significa que, em média 2.3 pessoas, por família, trabalham percebendo remuneração. Sendo a família constituída de 5 pessoas, o ganho médio é baixo para o sustento regular da casa.

Se examinarmos qualquer favela do Rio encontraremos a mesma situação. Um dos melhores estudos sôbre favelas é do prof. LAUDELINO T. MEDEIROS, de Pôrto Alegre: *Vila de Malocas (Ensaio de Sociologia Urbana)*. Neste trabalho são estudadas as diversas vilas de malocas, de Pôrto Alegre, com suas pitorescas denominações: Vila Graças a Deus, Surgida das Águas, Forno do Lixo, etc.

Para que se tenha uma idéia das condições de habitabilidade ali existentes, extraímos o seguinte da obra citada:

Essa população de 329 indivíduos dispõe de uma área constituída (se assim se pode chamar a êsses abrigos deficientes) de 791m<sup>2</sup> aproximadamente, o que significa que cada pessoa dispõe em média de 2,40m<sup>2</sup>. É chocante o contraste com a média de 10 a 12 metros atribuídos às habitações econômicas, pela engenharia de construção.

Quanto à constituição das famílias é a mesma que se observa no Distrito Federal.

Em 1952, 38% das habitações de Vitória eram barracos iguais aos das nossas favelas, e uma visita à Ilha do Príncipe nos mostraria o mesmo panorama a que estamos acostumados aqui no Rio.

FERNANDA AUGUSTA VIEIRA FERREIRA BARCELOS, num estudo sobre as favelas de Niterói, nos apresenta condições idênticas às nossas.

O cadastro das favelas de Belo Horizonte nos mostra que em 25 favelas, com 9.343 habitações, há 36.086 favelados, com uma média de 4.07 habitantes por barraco e 1.53 por cômodo.

MICHEL QUOIST (*La Ville et l'Homme*) nos apresenta um inquérito feito em Ruão, França, onde se verificou que 16% das famílias do setor vivem quatro por cômodo. Há, às vezes, uma cama por domicílio, onde dormem 2, 4, 5 e mais pessoas.

Em tôdas as capitais e cidades da América do Sul — Bogotá, Lima, La Paz, Santiago, Buenos Aires, etc. — no México, no Panamá, encontramos sempre grande parte da população vivendo em habitações sub-standard, equivalentes às nossas favelas.

Da obra de LAUDELINO T. MEDEIROS extraímos o seguinte trecho, transcrito do livro *The City*, de STUART ALFRED QUEEN, professor de Sociologia da Universidade de Washington, e de LEVIS FRANCIS THOMAS, professor Adjunto de Geografia da mesma Universidade:

Uma vizinhança inusitada: *hooverville*.

Em completo contraste com os grupos abastados acima discutidos estão os agrupamentos instáveis de intrusos nas margens do rio e outros terrenos baldios freqüentemente na orla da cidade. Algumas vezes êsses agrupamentos são chamados de *jungles* (campo de trabalhadores instáveis). Os ocupantes, entre os quais se encontram homens isolados, bem como famílias, podem ser inteiramente transitórios, mas durante a depressão de 1929, e posteriormente, surgiram em algumas cidades vizinhanças mais permanentes desempregados, agrupamentos que eram freqüentemente chamados *hooverville*.

Em St. Louis, a *hooverville* começou em 1929 com a ereção de duas malocas (*shacks*) próxima da ponta oeste da Ponte Municipal. Os primeiros habitantes eram homens isolados, a princípio, brancos, mais tarde também de côr; finalmente, famílias completas se locomoveram para ali. O terreno era propriedade pública desocupada. Os habitantes tinham de construir as suas próprias casas, o que faziam com a mais variegada coleção de material que se possa imaginar. Juntavam pedaços de madeira, de celotex, papel impermeável, zinco, e quase tudo que pudesse ser salvo do monturo.

Não é necessário um grande esforço de imaginação para vermos, sob outro nome, as nossas favelas transportadas a um dos países mais ricos e industrializados do mundo.

De volta de sua viagem aos Estados Unidos, assim se expressou o ABBÉ PIERRE :

Eu visitara, na maravilhosa cidade de Washington, verdadeiro parque, bairros ocultos, nos quais, como em todos os bairros escondidos de Paris, negros e brancos, porto-riquenhos e uma quantidade de infelizes, vivem em terríveis condições.

Em Salvador, AMÉRICO LIMA FILHO, no seu belo trabalho intitulado: *Ângulos do Problema da Habitação Popular em Salvador* — nos fala das invasões :

Os vales por outro lado, e tendo em vista as condições higiênicas e sanitárias não muito satisfatórias, são ocupados, assim como as encostas, pela parte mais considerável, em número, dos habitantes, que representam o extrato mais numeroso e menos capaz economicamente. Aí não existem, no sentido técnico do termo, nem calçamento, serviço de água e esgoto etc. São utilizados caminhos, abertos nas encostas e vales, sendo o próprio solo, na maioria, de origem sílico-argilosa, de sorte a se tornar de difícil trânsito no caso de chuvas, que são muito freqüentes.

Quanto ao tipo de casa predominante, quase sempre é de taipa, cabana muito simples, constituída de uma armação de madeira, recoberta de barro com água, lançado a mão, representando o que denominam *casa de sopapo*.

No Recenseamento de 1940, das 66.810 casas da Cidade, 38.590 foram classificadas como de madeira e outras, vale dizer de taipa, de sopapo, casas em más condições, na sua grande maioria como as descritas, ou seja 60% das casas da cidade.

De então para cá, segundo o cálculo que fizemos e que depois detalhamos, foram construídas 21.513 casas das quais 15.000 de taipa, aproximadamente. De 1940 a 1950 realizaram-se as grandes invasões, transferindo-se muita gente do interior para a capital e edificando-se aos milhares as casas de taipa. Assim, pois, cerca de 50.000 casas em Salvador encontram-se em condições muitíssimo abaixo dos níveis mínimos admitidos para o abrigo do homem.

Nestes abrigos o número médio de pessoas por quarto foi de 3.25.

Quanto aos rendimentos auferidos na média de tôdas as famílias, os Chefes de família tiveram Cr\$ 838,80 ou 81.70%, os cônjuges Cr\$ 361,20 ou 13.15%, os filhos Cr\$ 75,00 ou 0,29% e os parentes e agregados Cr\$ 499,60 ou 4.78%, sendo as médias pessoais e as percentagens em relação ao rendimento total, contribuindo 51 chefes, 19 cônjuges, 2 filhos e 5 agregados.

É mais uma cidade em tudo semelhante à nossa. Em 1952, visitei pessoalmente as invasões de Salvador e a não ser quanto à topografia nenhuma diferença encontrei com relação às nossas favelas.

Em 1939, AGAMENON MAGALHÃES iniciou a Campanha contra o *mocambo*, em Recife, onde havia 41.581 *mocambos*; em 1954, havia 72.206, apesar da obra feita pela Campanha.

Da tese apresentada pelo Dr. RENÉ RIBEIRO à 5.<sup>a</sup> Semana de Ação Social, em Recife, 1939, transcrevemos a parte final:

Concluída a exposição do material colhido e feitos os necessários reparos, junto a cada quadro de interesse, importa, sumariando, apresentar em conjunto os dados coligidos.

Ficou comprovada a localização da maioria das habitações recenseadas próximo a charcos, mangues, braços de rio e alagados, sem contudo, apresentarem percentagens elevadas de fichas ausando umidade excessiva do local (dado êsse colhido da impressão subjetiva do inquerido) ou invasão pelas águas.

O tipo predominante foi o *mocambo* de paredes de taipa, coberto de palha de coqueiro ou capim, piso de barro socado, com 3 a 4 metros de altura de cumeeira, com 2 oitões livres, quintal, duas salas com janelas, dois quartos desprovidos de janelas, cozinha em separado e sem separação, em proporções, muito promiscua, desprovida de banheiro e instalação sanitária, sem fossa, sem água encanada, pequeno número (22.09%) acusando a existência de cimbias e poços artesanais.

O número de pessoas por habitação foi, em média, de 6.60, sendo duas a três, em cada quarto (média 2.92), merecendo reparo que, em 671 habitações recenseadas, se comprovou dormirem pessoas em outras dependências. Por conseqüência, franca superlotação.

Seria monótono e enfadonho continuarmos a descrever o que se passa alhures em matéria de habitação, do tipo favela. Abusamos da paciência do leitor, apenas para demonstrar que o fenômeno favela não é peculiar à nossa cidade, chamada de maravilhosa. Nas cidades acima referidas, as favelas, ou que outro nome tenham, se localizam, geralmente, nos arredores da cidade, em terrenos de pouca valia. Ora, entre nós, êstes terrenos eram os morros e por êles foram se encarapitando os barracos. Concordo em que enfeiam a cidade e sempre os olhamos com certo asco e sobretudo com medo. Como veremos adiante, ao se transcreverem dados estatísticos a respeito das favelas, são elas formadas por gente que trabalha, e salvo alguns exploradores, por gente pobre, sobretudo desassistida e carente de educação.

A favela resulta de uma situação sócio-econômica, e, conseqüentemente, apresenta características variáveis não só de lugar para lugar, como uma em relação às outras.

De um relatório, de 1956, da Organização dos Estados Americanos (O.E.A.) relativo a *Programas de Financiamento da Habitação e Desenvolvimento da Comunidade na América Latina*, transcrevemos o seguinte:

A maioria das cidades da América Latina atravessa uma fase de rápidas transformações. Isto se evidencia por dois aspectos: o

grande número de novos edifícios comerciais e escritórios nas áreas comerciais das cidades, de estádios e obras monumentais, que representam grandes inversões de capital, e o crescimento enorme, em áreas adjacentes ou distantes, de barracos e casas de cômodos, muitas delas desbordantes de gente provinda das zonas rurais, atraída para a cidade pelo emprêgo e outras vantagens da vida citadina. Em outras palavras, é evidente uma grande e grave falta de equilíbrio no crescimento das cidades, assim como também existe uma falta de equilíbrio em muitos países, com relação à atenção que se dá ao desenvolvimento da potencialidade estritamente rural em face da urbana.

Referindo-se às favelas, assim se expressa a O. E. A. :

A favela é uma habitação que, por suas condições, constitui uma ameaça à moral, à segurança e à saúde da família que a ocupa, e à coletividade onde se situa. Suas conseqüências diretas recaem sobre as famílias de mais baixo rendimento. A explicação da favela não obedece a uma causa única, senão a um complexo de causas mais ou menos numerosas. Não se explica somente como fenômeno de aglomeração habitacional, em condições insalubres, em áreas centrais ou em bairros clandestinos dos arredores da cidade; é um fenômeno de estruturação das áreas urbanas e dos grupos de população. Ainda mais, trata-se de um desajustamento social que, além de estar ligado à causa econômica, é de natureza educacional.

Esta definição do que seja a favela, engloba quase tôdas as suas causas. Às favelas se poderia aplicar o que disse o Presidente TRUMAN, em seu discurso de posse, em 20 de janeiro de 1949, citado por CHARLES WAGLEY, em *Uma comunidade Amazônica (Estudo do homem nos trópicos)*:

Mais da metade da população do mundo vive em condições que se aproximam da miséria. Sua alimentação é insuficiente; são vítimas das doenças; sua vida econômica é primitiva e estagnada. E a sua pobreza é um empecilho e uma ameaça, não só a eles próprios, como às áreas mais prósperas.

Cabe-nos, pois, o dever de estendermos até às favelas os nossos conhecimentos no sentido de minorar a situação atual. Não são apenas as favelas que nos devem preocupar: há as casas de cômodos, mais ou menos 4.000, no Distrito Federal; e as hospedarias, que alugam vagas; nestas o número de camas, por cômodo, é de cinco.

Escreveu o ABBÉ PIERRE :

Nós somos como todo o mundo, um pouco hipócritas. Quando a miséria não está à vista, nós nos tornamos indiferentes a ela. Mais do que exterminar a miséria, preocupa-nos escondê-la. Contanto que não seja visível, contanto que tenha o bom gosto de não estragar a nossa felicidade, o nosso confortozinho, a nossa vidinha, está tudo bem.

Assim se explica por que até hoje, ninguém se ocupou das casas de comércio e hospedarias.

Apesar de carecermos de dados estatísticos atualizados, os de que dispomos são suficientes para que ajuizemos da gravidade do problema e de suas conseqüências, e, valendo-nos de nossa experiência e da de outros povos, encontremos um caminho que venha atenuar a situação atual. Nunca poderemos pensar em termos de uma solução integral. Esta não existe. E aqueles que afirmam tê-la encontrado, faltam com a verdade. A prova é que favelas, sob outros nomes e aspectos, existem em países ricos, e onde muito se cuida do problema da habitação.

Infelizmente creio que não exageramos dizendo que o Brasil é um dos poucos países no mundo onde não existe um órgão governamental que coordene o encaminhamento de soluções do problema.

Mais ainda; em junho de 1954, segundo levantamento feito pelo Serviço de Febre Amarela, existiam, no Distrito Federal, 132.387 barracos, isto é, a 4.<sup>a</sup> parte dos prédios existentes (578.276).

Em termos largamente aproximativos, se poderia, talvez, situar em 540.000 o número de habitantes. Ora, de acordo com os dados existentes, as construções no Distrito Federal não são suficientes para atender ao crescimento vegetativo da população, que é da ordem de 80.000 habitantes por ano, enquanto, em 1954, o número de *habite-se* concedido foi de apenas 13.000, havendo pois um *deficit* de perto de 3.000 casas por ano. De 1954 para cá, cresceram de um modo assustador não só favelas como favelados, e hoje se pode afirmar, sem medo de errar, que, no Distrito Federal, perto de 800.000 pessoas vivem em barracos.

Só a substituição dos 132.387 barracos encontrados em junho de 1954, custaria Cr\$ 7.619.350.000,00, admitindo que o custo de cada unidade seja de Cr\$ 50.000,00, sem contar com o terreno. Mas acontece que, naquela data, se verificou que se construía no Rio 23,4 barracos por dia, logo, hoje, o número deve ser de 158.037. A despesa seria, então, de Cr\$ 7.901.850.000,00, isto é, metade da arrecadada pelo Distrito Federal, o que nos mostra a impossibilidade de uma solução radical. Admitindo que essa despesa fôsse realizada em 10 anos, que a moeda fôsse estável e, conseqüentemente, não houvesse variação nos preços, e que se não construísse mais nenhum barraco, teríamos uma despesa anual de Cr\$ 790.185.000,00.

Ainda mais: admitindo que cada casa consumisse 4.000 tijolos, 80 sacos de cimento e 5.000 telhas, necessitaríamos de 632.148.000 tijolos, 12.642.960 sacos de cimento e 790.185.000 telhas. É evidente que a solicitação no mercado de tal quantidade de materiais contribuiria para o aumento de preços, de vez que nossa indústria não comporta tal consumo.

Em 1949, a Prefeitura do Distrito Federal fêz o censo das favelas, encontrando 105 favelas, com uma população de 138.837 habitantes.

Em 1950, o I.B.G.E., dando outro conceito à favela, recenseou uma população de 169.305 favelados.

Em 1954, encontramos uma população de 540.000 habitantes.

Em 1957 o I.P.E.M.E. (Instituto de Pesquisas do Mercado) encontrou 640.000 habitantes.

Segundo *Conjuntura Econômica* (dezembro de 1950), foram construídos de 1940 a 1949, cerca de 94.000 prédios sem licença da P.D.F. De 1940 a 1949, houve um acréscimo de 24.318 barracos; de 1949 a 1954, o acréscimo foi de 42.752, o que nos mostra que as favelas estão crescendo, quase numa progressão geométrica, sobretudo depois que se procurou resolver o problema “dando” apartamentos a quem não tem condições nem para viver em barracos. Como pretender cessar o efeito sem que tenha sido atingida a causa?

Erradamente se tem atribuído o crescimento das nossas favelas exclusivamente ao tão decantado êxodo rural — o que não corresponde à realidade. De 1940 a 1950, entraram, no Distrito Federal, 410.000 pessoas de outros Estados, dos quais apenas 27% se encontravam nas favelas, por ocasião do censo de 1950. Mais ainda, ao contrário do que se assoalha, não é o nordestino quem mais contribui para a favela: contribui este apenas com 7.9% de favelados; o maior contingente (90%) vem da zona leste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e Distrito Federal), sendo cariocas apenas 20.1%, para os maiores de 15 anos.

Pelo censo de 1950, nas favelas do Distrito Federal 38.7% são cariocas e 61.3% não cariocas.

No entanto, chama-se aos quatro ventos que o grande contingente é de nordestinos, isto porque, naturalmente, a “sêca” é também espetacular, é trágica, fácil de condoer os corações.

Já é tempo de encararmos o problema na sua realidade, estudando-o com carinho, abandonando as soluções demagógicas, e nos convecermos de que somos pobres e o tempo dos milagres, infelizmente, já está superado.

Evidenciada a impossibilidade de uma solução integral do problema, pela substituição dos barracos por casas ou apartamentos, vejamos alguma coisa sobre as nossas favelas. Como sempre os nossos dados são antigos, o que não nos impede de concluir sobre a orientação a ser tomada.

O problema não é apenas o de construir casas ou apartamentos, em substituição aos barracos existentes; o problema é muito mais grave, de vez que é um problema de educação.

MICHEL QUOIST (*La ville et l'Homme*) escreveu:

O problema, com efeito, não se limita à construção ou ao planejamento de casas; trata-se de ajustar uma comunidade humana completa, empresa muito mais difícil.

Empresa tanto mais difícil quanto não temos um perfeito conhecimento do problema que nos cumpre enfrentar. De qualquer modo, a finalidade principal de qualquer programa de recuperação das favelas e habitações anti-higiênicas, deve visar à família e, por isto, ao “fator humano, que é de importância primordial”.

As Nações Unidas, por intermédio do seu Departamento de Assuntos Sociais, já escreveram que:

Por muito grandes que sejam as conseqüências sociais indiretas das condições de habitação, torna-se mais acentuada a necessidade de melhorar as condições sociais dessas regiões.

De fato, sem um trabalho prévio de educação não adianta dar uma casa, de que o indivíduo não sabe utilizar-se.

De passagem, relatarei o caso do Congo Belga, onde o govêrno deu casas aos indígenas, e com surpresa verificou que eles continuavam a cozinhar ao ar livre.

Ao contrário do que se tem feito entre nós, a União Pan-Americana, no seu trabalho sobre *Habitações de Interêsse Social*, estabelece, na sua declaração de princípio, que:

Tôda política de habitação de interêsse social deve completar-se com a assistência social que promove o melhor uso da habitação e uma superação na vida do lar e da comunidade.

O fornecimento de habitações para alugar é tanto mais desejável quanto menores sejam os recursos do beneficiado, conquanto seja aconselhável propiciar a posse em usufruto ou em propriedade quando fôr possível.

Sobretudo devemos sempre procurar que o futuro usuário contribua com seu suor para a construção de que êle irá beneficiar-se.

Ademais não são unicamente as favelas que nos devem preocupar: também as casas de cômodos e as hospedarias devem merecer nossa atenção. Com relação às casas de cômodos, e seus efeitos nocivos, pela promiscuidade nelas existente diz a O.E.A.:

A casa de cômodos é a habitação que, por suas condições, constitui uma ameaça à moral, à segurança e à saúde da família que a ocupa e à coletividade onde se situa.

O censo das favelas de 1949, referindo-se às casas de cômodos, registra:

A média de habitantes por barraco é menor que a de muitas casas de cômodos de baixa categoria, as *cabeças de porco* ainda existentes na Capital da República, onde chegam a coabitar num aposento 8 a 10 pessoas.

Ora, tem sido verificado que mais de 2 pessoas por quarto, aumenta de 2,5 vezes a mortalidade infantil.

J. KOEESI, citado no Boetim n.º 21, da Divisão de Estatística e Documentação Social da Prefeitura de São Paulo, calculou, para a cidade de Budapest, a duração média da vida, em face da densidade da habitação, chegando aos resultados seguintes:

Média da vida em habitações de 1 cômodo  
35 anos, 5 meses — 2 habitantes  
33 anos, 2 meses — 2 a 5 habitantes  
31 anos, 2 meses — mais de 10 habitantes.

Na Alemanha, antes da guerra, num inquérito realizado em Munique, constatou-se que, se a mortalidade infantil é de 3% nas habitações higiênicas, ela atinge 81% quando a família ocupa uma única peça; nas famílias nobres alemãs a mortalidade das crianças menores de 5 anos era de 5.7% e, entre os pobres de Berlim, era de 34.5%. Em Salvador, constatou-se que para 1 criança que morre nas classes abastadas, morrem 30 da classe média e 70 da classe operária.

Em estudo realizado pela *Conjuntura Econômica*, encontramos o seguinte:

A mortalidade geral, no Distrito Federal, varia de um mínimo de 8 por mil em Guaratiba e Copacabana, mortalidade só comparável à verificada em populações de elevadíssimo desenvolvimento econômico, ao máximo de 19 por mil, encontrado em Gamboa e Santana, que correspondem às condições de vida de muito baixo nível.

Nestes dois bairros é onde se encontra o maior número de casas de cômodos.

O Sr. NELSON LUIZ DE ARAÚJO MORAES, num interessante trabalho intitulado: *Contribuição ao Conhecimento das Condições de Saúde da População Brasileira*, ao estudar a mortalidade infantil segundo os grupos sociais, apresenta os seguintes dados:

*Grupo I* — Membros das profissões liberais, professores, funcionários superiores de diversas categorias, chefes de grandes e médias empresas, pessoal administrativo superior: 17.1 por 1.000/ nascidos vivos.

*Grupo II* — Comerciantes, artesãos e, em geral os pequenos patrões independentes: 32.3 por 1.000/ nascidos vivos.

*Grupo III* — Pessoal administrativo subalterno, contramestres, funcionários subalternos, representantes comerciais, empregados de lojas enfermeiros: 22.6 por 1.000/ nascidos vivos.

*Grupo IV* — Operário: 31.3 por 1.000/ nascidos vivos.

Estes dados nos mostram não só a influência da habitação sobre a mortalidade infantil como também a influência que sofre ela em consequência da pobreza.

Ficamos, assim, num círculo vicioso, já que estas mortes prematuras produzem mais pobreza: são indivíduos que já consumiram da coletividade e que não chegam a produzir para reembolsá-la.

É a habitação má, indiscutivelmente, um dos grandes responsáveis pelo empobrecimento da vida humana.

Examinando os coeficientes de mortalidade por tuberculose, no Rio de Janeiro, encontramos em 1952, nas circunscrições de Gamboa e Santana o trágico coeficiente de 409 óbitos por 100.000 habitantes. Na cidade de Cleveland, nos Estados Unidos, verifica-se que os quarteirões de casas de cômodos e habitados apenas por 10% da população da cidade consomem 26% do total

das despesas com a polícia, bombeiros, serviços de saúde e 36% dos serviços de hospitais.

A vida média nas *favelas* é muito mais baixa do que a média do Distrito Federal, que é de 52 anos.

Há ainda quatro aspectos da *favela* que não devemos deixar de assinalar: o da mãe solteira, o do menor, o da criminalidade e o da instrução.

Transcrevemcs, do censo de 1949, a seguinte observação:

Um dado apenas, mas eloqüente, pode ser focado. O relativo ao estado conjugal, constante da tabela 6. Por esta verifica-se que para 47.51% de solteiros, foram encontrados 22.92% de casados e 29.58% de viúvos, desquitados e amasiados (outros). Ora, admitindo-se na população faveleira a mesma proporção de viúvos e desquitados encontrada para a população carioca pelo censo de 1940 (7.13%) e deduzido por êste meio a parcela de amasiados, ter-se-ia 22.44% da população faveleira, ou 31.146 pessoas ligadas em união natural, número provavelmente maior, dada a tendência das mesmas a se declararem casadas.

O resultado são os filhos ilegítimos, que constituem um dos problemas graves do Rio de Janeiro, pois 25% das crianças nascidas aqui são filhos ilegítimos.

Onde o serviço é gratuito, como na Maternidade Escola e no Hospital Miguel Couto, as percentagens de mães solteiras são respectivamente de 46% e 54%. E, segundo a cor das gestantes, nas mulheres brancas se apresentam com a percentagem de 25%, nas pardas 59.9% e nas pretas 68.5%.

Quanto ao menor, vive êle em completo abandono na *favela* e nas *casas de cômodos*: como para uma população de perto de 700.000 almas a percentagem de menores de 19 anos é de 45.7%, segue-se que há pelo menos 319.900 menores no caminho do crime; destes mais ou menos 160.000 são de 0 a 9 anos e o restante de 10 a 19 anos.

De 90 a 99% dos criminosos juvenis, segundo DANIEL PARKER, têm sua origem nas cidades. No Distrito Federal, de 1942 a 1948, (*Conjuntura Econômica*), verificou-se um acréscimo de crimes, na proporção de 130%, enquanto que o crescimento da população foi de 19%.

Ficou constatado que os cidadãos delinqüem mais do que os rurícolas, os negros mais do que os brancos, os analfabetos mais do que os alfabetizados e os solteiros mais do que os casados.

Quanto à instrução, constatou-se, em 1950, ainda segundo a *Conjuntura Econômica*, analisando o censo do I.B.G.E.:

Como era de esperar, a taxa de alfabetização encontrada nas *favelas* é muito inferior à dos não favelados. Êstes aparecem com 81.7%, aquêles com 53.3%. A relação é, por conseguinte, de cerca de 3.2; mais desfavorável às mulheres (2,1) do que aos homens (5,4) nos não favelados; os homens analfabetos correspondem a quase 1/6 dos alfabetizados; na *favela* a mais da metade.

Na Alemanha, antes da guerra, num inquérito realizado em Munique, constatou-se que, se a mortalidade infantil é de 3% nas habitações higiênicas, ela atinge 81% quando a família ocupa uma única peça; nas famílias nobres alemãs a mortalidade das crianças menores de 5 anos era de 5.7% e, entre os pobres de Berlim, era de 34.5%. Em Salvador, constatou-se que para 1 criança que morre nas classes abastadas, morrem 30 da classe média e 70 da classe operária.

Em estudo realizado pela *Conjuntura Econômica*, encontramos o seguinte:

A mortalidade geral, no Distrito Federal, varia de um mínimo de 8 por mil em Guaratiba e Copacabana, mortalidade só comparável à verificada em populações de elevadíssimo desenvolvimento econômico, ao máximo de 19 por mil, encontrado em Gamboa e Santana, que correspondem às condições de vida de muito baixo nível.

Nestes dois bairros é onde se encontra o maior número de casas de cômodos.

O Sr. NELSON LUIZ DE ARAÚJO MORAES, num interessante trabalho intitulado: *Contribuição ao Conhecimento das Condições de Saúde da População Brasileira*, ao estudar a mortalidade infantil segundo os grupos sociais, apresenta os seguintes dados:

*Grupo I* — Membros das profissões liberais, professores, funcionários superiores de diversas categorias, chefes de grandes e médias empresas, pessoal administrativo superior: 17.1 por 1.000/ nascidos vivos.

*Grupo II* — Comerciantes, artesãos e, em geral os pequenos patrões independentes: 32.3 por 1.000/ nascidos vivos.

*Grupo III* — Pessoal administrativo subalterno, contramestres, funcionários subalternos, representantes comerciais, empregados de lojas enfermeiros: 22.6 por 1.000/ nascidos vivos.

*Grupo IV* — Operário: 31.3 por 1.000/ nascidos vivos.

Estes dados nos mostram não só a influência da habitação sobre a mortalidade infantil como também a influência que sofre ela em consequência da pobreza.

Ficamos, assim, num círculo vicioso, já que estas mortes prematuras produzem mais pobreza: são indivíduos que já consumiram da coletividade e que não chegam a produzir para reembolsá-la.

É a habitação malsã, indiscutivelmente, um dos grandes responsáveis pelo empobrecimento da vida humana.

Examinando os coeficientes de mortalidade por tuberculose, no Rio de Janeiro, encontramos em 1952, nas circunscrições de Gamboa e Santana o trágico coeficiente de 409 óbitos por 100.000 habitantes. Na cidade de Cleveland, nos Estados Unidos, verifica-se que os quarteirões de casas de cômodos e habitados apenas por 10% da população da cidade consomem 26% do total

das despesas com a polícia, bombeiros, serviços de saúde e 36% dos serviços de hospitais.

A vida média nas *favelas* é muito mais baixa do que a média do Distrito Federal, que é de 52 anos.

Há ainda quatro aspectos da *favela* que não devemos deixar de assinalar: o da mãe solteira, o do menor, o da criminalidade e o da instrução.

Transcrevemos, do censo de 1949, a seguinte observação:

Um dado apenas, mas eloqüente, pode ser focado. O relativo ao estado conjugal, constante da tabela 6. Por esta verifica-se que para 47.51% de solteiros, foram encontrados 22.92% de casados e 29.58% de viúvos, desquitados e amasiados (outros). Ora, admitindo-se na população favela a mesma proporção de viúvos e desquitados encontrada para a população carioca pelo censo de 1940 (7.13%) e deduzido por este meio a parcela de amasiados, ter-se-ia 22.44% da população favela, ou 31.146 pessoas ligadas em união natural, número provavelmente maior, dada a tendência das mesmas a se declararem casadas.

O resultado são os filhos ilegítimos, que constituem um dos problemas graves do Rio de Janeiro, pois 25% das crianças nascidas aqui são filhos ilegítimos.

Onde o serviço é gratuito, como na Maternidade Escola e no Hospital Miguel Couto, as percentagens de mães solteiras são respectivamente de 46% e 54%. E, segundo a cor das gestantes, nas mulheres brancas se apresentam com a percentagem de 25%, nas pardas 59.9% e nas pretas 68.5%.

Quanto ao menor, vive ele em completo abandono na *favela* e nas *casas de cômodos*: como para uma população de perto de 700.000 almas a percentagem de menores de 19 anos é de 45.7%, segue-se que há pelo menos 319.900 menores no caminho do crime; destes mais ou menos 160.000 são de 0 a 9 anos e o restante de 10 a 19 anos.

De 90 a 99% dos criminosos juvenis, segundo DANIEL PARKER, têm sua origem nas cidades. No Distrito Federal, de 1942 a 1948, (*Conjuntura Econômica*), verificou-se um acréscimo de crimes, na proporção de 130%, enquanto que o crescimento da população foi de 19%.

Ficou constatado que os cidadãos delinqüem mais do que os rurícolas, os negros mais do que os brancos, os analfabetos mais do que os alfabetizados e os solteiros mais do que os casados.

Quanto à instrução, constatou-se, em 1950, ainda segundo a *Conjuntura Econômica*, analisando o censo do I.B.G.E.:

Como era de esperar, a taxa de alfabetização encontrada nas *favelas* é muito inferior à dos não favelados. Estes aparecem com 81.7%, aquêles com 53.3%. A relação é, por conseguinte, de cerca de 3.2; mais desfavorável às mulheres (2,1) do que aos homens (5,4) nos não favelados; os homens analfabetos correspondem a quase 1/6 dos alfabetizados; na *favela* a mais da metade.

Os favelados analfabetos predominam sobre as letradas, ao contrário do que se observa com as não faveladas.

Os dados encontrados proporcionam outro sintoma mais claro ainda do baixo padrão de vida reinante nos morros. Se nos não favelados é já de si insatisfatória a percentagem de 69% de meninos alfabetizados de ambos os sexos, dos 7 aos 18 anos, que dizer dos 39.2% constatados em relação aos filhos dos favelados, dessas mesmas idades? O reduzido preparo cultural dos pais, a falta de escolas públicas acessíveis e o fato de maior número de crianças faveladas trabalharem desde tenra idade explicam em grande parte a natureza dessa situação francamente desfavorável.

Foge ao âmbito deste trabalho uma análise detalhada do censo de 1950, mas destacamos alguns dados que nos parecem melhor traduzir o fenômeno estudado.

Para uma melhor compreensão do mesmo direi que, segundo *Conjuntura Econômica*, a população das favelas cresce na razão anual média de 5.5 a 6%, enquanto a população do Rio de Janeiro o faz na razão de 3.5% ao ano.

Constatou-se que:

Grande parte dos favelados que se instalaram nos bairros residenciais deriva o seu sustento de atividades domésticas remuneradas, cujos salários se equiparam aos dos industriais não qualificados.

Ao contrário do que se imagina, quase 50% dos moradores das favelas são operários e o número de crianças trabalhando é muito maior que entre os não favelados.

As características econômicas dos habitantes presentes nas 58 favelas observadas através do censo Demográfico de 1950 demonstram que ali se encontra uma população ativa, predominantemente trabalhadora, ligada através de ocupações diversas aos principais ramos de atividades econômicas desenvolvidas no Distrito Federal. Não se trata, pois, de uma população composta de marginais, mas de aglomerados urbanos integrados regularmente na vida social (*As favelas no Distrito Federal* — Revista Brasileira de Estatística, 1953 — n.º 55).

Apesar da magnitude do problema, não devemos cruzar os braços e abandoná-lo à sua própria sorte.

Nosso dever é lutar por uma situação melhor.

O que não devemos é esperar que o Governo ou qualquer entidade tudo faça; cada um de nós, dentro da nossa função social, deve dar o máximo de si mesmo, para melhorar a situação do seu semelhante.

Escreveu o ABBÉ PIERRE :

Na verdade, um problema de tanta gravidade, material e moralmente não será resolvido exclusivamente pelo Estado. Nem o

será exclusivamente. pela iniciativa privada, mesmo apoiada por leis sábias e favoráveis ao investimento do capital particular na construção.

Diante de um problema de tamanha gravidade, ou não somos sensatos e então têm razão os que dizem ser a França um país liquidado, ou nos convenceremos de que a única solução é "uma verdadeira mobilização nacional para construir".

Em 1950, assim se expressava, em discurso proferido em Paris S. Ex.<sup>a</sup> o Sr. Ministro da Reconstrução e Urbanismo da França:

Digo mais uma vez que mentem ao Povo aqueles que deixaram crer que o esforço que devemos fazer, e que estamos fazendo, poderia ser feito só pelo Estado.

E, aqueles que esperassem nessas condições, num futuro mais próximo, habitações claras e sãs, estariam apenas sonhando. *É a Nação, de um modo integral, que devemos conclamar para o problema da construção;* são todas as forças da Nação que devem participar desse esforço grandioso.

Há trabalho para todos os franceses, há ocupação para todas as iniciativas. Não é o Estado que fará tudo, nem os Departamentos, nem as comunas, serão também os cidadãos, que compreenderão que algumas vezes devemos consentir em certas reformas na nossa vida cotidiana para assegurar a vida do lar.

Se nos países mais ricos é esta a linguagem de seus dirigentes, com muito mais forte razão o será entre nós.

Em 1955, após a extinção da Comissão do Bem-Estar Social, em companhia do Engenheiro STELIO DE ALENCAR ROXO, fomos procurar o então Chefe da Polícia Cel. GERALDO DE MENEZES CORTES, para formar um núcleo que pudesse, pela sua atuação, minorar a situação dos habitantes das favelas, casas de cômodos e hospedarias. Convidamos diversas pessoas e entidades; nosso círculo foi crescendo e foi se discutindo o assunto. Infelizmente, os acontecimentos de novembro de 1955 puseram termo ao nosso empreendimento. Nesta ocasião propus que se organizasse uma Sociedade Civil, com agências em cada bairro, subsidiada por uma contribuição proveniente de uma taxa fixa cobrada sobre os aluguéis.

Admitindo que tenhamos, no Rio de Janeiro, 550.000 unidades residenciais, o pagamento de Cr\$ 10,00 por unidade, nos daria mensalmente a módica quantia de Cr\$ 5.500.000,00, com o que já se poderia pensar em fazer alguma coisa.

Nesta ocasião ficou assentado que o ataque ao problema das favelas se daria em quatro fases, que adiante serão descritas e analisadas. Nosso programa foi então apresentado ao S.E.R.F.H.A. (Serviço de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas), posteriormente criado pela P.D.F.

## I — CONTENÇÃO DAS FAVELAS

1. *Contenção das favelas, casas de cômodos e hospedarias**(Medidas imediatas)*

- a) Proceder-se-á ao levantamento de cada favela, casa de cômodo ou hospedaria, de modo que fique perfeitamente caracterizado o seu estado atual;
- b) Serão observados os dispositivos do Decreto 6.000 referentes a êsses três tipos de habitação;
- c) Será feita a fiscalização pelas entidades que se ocupam de cada favela, polícia municipal e elementos da S.E.R.F.H.A., em coordenação com as Delegacias Fiscais e Distritos de obras;
- d) Em cada barreira do Distrito Federal serão construídos albergues para abrigar os migrantes, inquirir sôbre sua vida pregressa e encontrar-lhes colocação;
- e) Êste serviço será feito em coordenação com o Albergue da Boa Vontade e Fundação Leão XIII;
- f) Em cada Albergue haverá um serviço médico fornecido pelo Departamento de Saúde da P.D.F. e S.S. da P.D.F.;
- g) Será feito o levantamento de tôdas as entidades que trabalham em favelas, a fim de coordenar seus esforços, sobretudo no sentido de contenção das favelas.

2. *Contenção das favelas**(Medidas a longo prazo)*

- a) Unificação dos transportes no D.F.;
- b) Abertura de túneis para permitir a interligação dos bairros;
- c) Modificação da tributação de modo a que a renda da Prefeitura provenha exclusivamente da terra;
- d) Política fundiária — Levantamento dos próprios da União, Municípios e da Previdência Social, para sua futura utilização;
- e) Criação de um Banco Hipotecário e Cooperativas de Habitação;
- f) Sociedades de Crédito Mútuo — Sistema de ajuda própria e mútua dirigida;
- g) Pôr em execução o artigo 10º do Dec.-lei n.º 9.218, de 1.º de maio de 1945, que obriga os estabelecimentos industriais a construir casas para seus operários;
- h) Acôrdo com as Missões Rurais no sentido do ataque do problema no campo, de modo que se possam organizar as colônias agrícolas;
- i) Acôrdos com os estados limítrofes e contribuintes do fluxo migratório no sentido de ser atacado o problema na sua origem.

## II — AÇÃO SOCIAL E SAÚDE

- 1.º) Instalação, em cada favela, de um Centro Social, do tipo adotado pela Fundação Leão XIII;
- 2.º) Instalação, em cada favela, de escolas para meninos, meninas e adultos; e escolas artesanais, de serviços domésticos e rurais;

3.º) Instalação de lactários de acôrdo com o Fundo Internacional de Socorro à Infância (F. I. S. I.);

4.º) Serviço de assistência médica fornecida pela Departamento de Saúde da P. D. F. .

5.º) Enfermeiras visitadoras ligadas ao centro de saúde.

6.º) Assistentes sociais.

7.º) Creche.

8.º) Água, luz e esgôto.

a-8) Instalação de bicas;

b-8) Instalação de tanques;

c-8) Instalação de cabinas para luz;

d-8) Instalação de rêdes de luz, pagas pelos interessados;

e-8) Instalação de banheiros e tanques coletivos;

f-8) Instalação de canalização de águas pluviais;

9.º) Instalação em cada favela de um armazém para a venda de artigos de primeira necessidade, roupas, artigos domésticos etc. Êstes armazéns se transformarão, de futuro, em cooperativas;

10.º) Organizar, juntamente com os Círculos de Operários e a J. O. C. Comitês, em cada favela, no sentido de liderarem a comunidade e de se organizar os trabalhos de construção.

### III — MOVIMENTAÇÃO NA OPINIÃO PÚBLICA

1.º) Conferências, palestras, mesas redondas.

2.º) Entendimentos com a Associação Comercial, Federação das Indústrias e Associação Rural, no sentido de ser o problema ventilado nestas entidades e por estas auxiliado para a modificação do atual estado de coisas.

3.º) Rotary Club — Clube dos Leões (palestras).

4.º) Criação de Comitês Distritais, apoiados nas entidades que trabalham em favelas, para propaganda, em reuniões familiares, com auxílio dos próprios favelados.

5.º) Rádio difusão — Televisão — Imprensa.

6.º) Exibição de filmes.

7.º) Constituição, em cada favela, de um comitê constituído por moradores locais chefiados por um Delegado do S. E. R. F. H. A.

### IV — URBANIZAÇÃO DAS FAVELAS

1 — Estudo de cada favela no sentido de saber se pode ela ser mudada ou não, quem são os proprietários dos terrenos ocupados, procedendo-se ao levantamento topográfico da região.

a) Êste estudo ficará a cargo do Departamento de Urbanismo da P. D. F. que, no caso de ter de ser conservada a favela, apresentará seu estudo no sentido de sua integração urbana;

b) A urbanização consistirá numa rua de acesso, pavimentada, iluminada, com água, luz e esgôto, à qual virão ter os caminhos de acesso às casas;

c) As casas serão construídas pelos próprios favelados no regime da ajuda mútua dirigida (mutirão);

d) Os materiais serão vendidos a prazo pela Cooperativa de Materiais, a ser instalada pelo S.E.R.F.H.A.;

e) O S.E.R.F.H.A., por intermédio dos Distritos de Obras, manterá um corpo de mestres de obras, que irão, após aprendizagem, ensinar ao favelado como fazer sua casa;

f) Os serviços de urbanização serão executados pelos Distritos de Obras da P.D.F.

2 — O S.E.R.F.H.A. promoverá entendimentos com os proprietários dos terrenos onde se achem construídas as favelas, no sentido de estabelecer um acordo por intermédio do qual se obterá a cessão de uma parte do terreno mediante a liberação do restante.

#### *Casas de cômodos e hospedarias*

Proceder a rigorosa fiscalização nas casas de cômodos e hospedarias de modo a que sejam cumpridos os dispositivos constantes do Decreto 6.000.

#### *Casas desabitadas*

Proceder ao levantamento de tôdas as casas desabitadas no Distrito Federal, procurando saber quem são seus proprietários, promovendo sua reforma e consertos, de modo a torná-las habitáveis, financiando-se o serviço e estabelecendo-se condições especiais para sua locação.

#### *Seminários*

1 — Uma vez tomadas as principais medidas acima enumeradas deverá-se promover um seminário local, a que comparecerão tôdas as entidades que se ocupam do problema, para que seja o mesmo amplamente discutido e se formulem diretrizes.

2 — Realizado êste seminário se promoverá Seminário Nacional da Habitação, no Rio de Janeiro, sob o patrocínio da P.D.F. e auxiliado pela O.N.U. e O.E.A., onde então se estabelecerão diretrizes definitivas.

\* \* \*

Posteriormente, como dissemos, a P.D.F. criou o S.E.R.F.H.A. (Serviço de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas) que, por motivos que não vêm a pêlo mencionar, não funciona, apesar de nós, do seu Conselho Técnico, têmos procurado por todos os meios a nosso alcance fazê-lo funcionar.

A exemplo de que fez a Prefeitura de Pôrto Alegre, que pelo Decreto n.º 982, de 18 de dezembro de 1952, criou uma taxa de 3% por metro qua-

diado, pago à boca do cofre, ao ser concedida a licença de construção, para os prédios que excedessem de 150m<sup>2</sup>, poderia ser criada a mesma taxa aqui. Este pagamento seria deduzido dos impostos, durante anos. Em outras palavras: seria um empréstimo compulsório, amortizável pela dedução no pagamento dos impostos. Ainda se poderia criar uma taxa de Cr\$ 10,00 a ser cobrada por prédio, mensalmente, aumentada para Cr\$ 25,00 para as casas de comércio e indústrias. Esta taxa seria cobrada em selos por ocasião do pagamento do Imposto Predial, e os selos seriam apostos nos recibos dos aluguéis. Não se diga, pois, que não há como atender ao problema, e ainda este atendimento seria feito de um modo suave por toda a população do Distrito Federal, que tanto mostra se interessar pela extinção das favelas.

Não seria possível que um único órgão se ocupasse de todos os problemas de que carecem as favelas, pois tal órgão se transformaria em um estado dentro do Estado. O de que necessitamos é que funcione o S.E.R.F.H.A. como órgão de coordenação e a parte de execução fique a cargo da Fundação Leão XIII, que foi criada para este fim, em cooperação com as entidades que já trabalham nas favelas.

Seja-me lícito ainda abordar outro aspecto: as grandes vantagens das obras privadas de beneficência e o papel que podem representar na melhoria da situação presente, cuja gravidade é óbvia.

Monsenhor JEEN RODRIGUES, prefaciando um trabalho sobre a caridade, intitulado — *La charité a-t-elle fait son temps?* — publicado pela *Chroniques Sociales* nos diz:

Se tivesse que defender, atualmente, as Obras Privadas, faria ressaltar um argumento e um só: quanto mais as leis tendem para uma exata justiça social, quanto mais as instituições oficiais traduzem, felizmente, esta oportuna justiça social, mais então se torna necessária a obra privada ela é necessária à saúde moral do indivíduo.

E ainda do mesmo autor:

1.º) A obra privada, e só ela, provoca o contato com a miséria. Nada substitui o contato. O jardineiro que leva consigo o filho para enxertar as roseiras (e arranhar as mãos com os espinhos das roseiras) ensina-lhe cem vezes melhor a horticultura que todos os volumes das especialistas.

Contato — já o mau rico do Evangelho olhava, sem o ver, o pobre Lázaro, porque na sua própria casa ele usava uma escada diferente. Creio ser necessário que o jovem entre no hospital, visite a prisão, vá servir numa Cidade-Socorro, colabore num Lar Norte Africano.

Contato — esse jovem aprenderá assim cem vezes mais que num filme ou quando, da sua cadeira, ele segue uma reportagem sobre as prisões no quadro da televisão.

A obra privada é necessária à pedagogia do humano. Ela é indispensável à sua espiritualidade. Não levo a sério um militante

visitador que não visite e visite regularmente, os doentes de um hospital ou os prisioneiros de uma prisão. O verdadeiro ascetismo é este. O resto, é anemia espiritual. É vento; palavras.

2.º) Um desenvolvimento no espaço. A obra privada leva cada um a encarar a miséria na escala mundial, a verdadeira obra privada tem as mesmas perspectivas. Desde dez anos, milhões de pessoas deslocadas foram, sem solução de continuidade, salvas, alimentadas, transportadas, implantadas.

Seriam, em 1957, milhões de cadáveres sem este emprêgo único, novo na História da Humanidade.

Isto foi realizado, concomitantemente, por instituições oficiais e privadas. Na fronteira húngara, encontramos uns e outros no serviço dos refugiados.

Cada um com suas características próprias. Cada um com suas equipes. Uns e outros se completando.

O homem atual se expandirá com a obra privada, contanto que esta esteja nas dimensões do mundo em que êle vive.

Entre nós são inúmeras as obras de beneficência, de caráter privado. Percorrendo o Brasil, encontraremos em tôdas cidades uma Santa Casa, cuja origem vamos encontrar num legado. Em geral êstes hospitais são mantidos pelas contribuições do povo.

Já na segunda metade do Século XIX, encontramos no Nordeste o Padre JOSÉ ANTÔNIO MARIA IBIAPINA, uma das maiores figuras apostólicas do Brasil, com a sua assistência às populações das então províncias de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí.

É bem conhecida a obra de IRMÃ BREVES, em Fortaleza, do Padre CACIQUE, em Pôrto Alegre, e assim por diante.

No Rio de Janeiro, as nossas favelas são sempre assistidas por almas caridosas que procuram, com suas pequenas instituições, minorar-lhes os sofrimentos.

Padecem elas tôdas de um grande defeito: o Paternalismo. E se de um lado amenizam, materialmente, a situação do miserável, do outro o aniquilam cada vez mais, pois o habitua a viver da esmola.

Ainda de JEAN RENAUDIN são as seguintes palavras:

Num mundo de perturbados pelo ódio, pelos choques, a obra leva a luz da caridade, arena indispensável à paz social. Paciente e calma, ela faz chegar a todos, especialmente aos deserdados e aos que sofrem, o verdadeiro espírito do amor. Esta caridade, vós a viveis como uma prática cotidiana, e graça à regeneração que proporcionais, sois promotores da justiça social, animadores da justiça social e prolongamentos da justiça social.

Vossa caridade não consiste em dar, a título de esmola, o que é devido por justiça e sabeis que não será concedendo alguns dons que satisfazeis às obrigações da justiça.

É necessário que nós compenetremos de que não basta dar em espécie ou em objetos alguma coisa, é necessário que demos um pouco de nós mesmos, para que o indivíduo que caiu em estado de miséria, possa se levantar.

Dizia poeta inglês, quando escreveu um soneto a respeito da oportunidade, que nunca um homem cai tão baixo que se não possa levantar.

A miséria, segundo RENÉ SAND — *Le Service Social à travers le Monde*, é um círculo vicioso. Uma família, uma vez caída na miséria, dificilmente dela sairá pelos seus próprios meios; a falta de meios, o enfraquecimento físico e moral, a impossibilidade de encontrar ou realizar um trabalho remunerado encadeiam-se reciprocamente e exercem seus efeitos não somente sobre os pais, mas também sobre as crianças.

Não esqueçamos que:

A miséria traduz uma impotência, um defeito de adaptação entre o homem e o seu meio.

Ora são as forças que faltam ao pobre! êle é débil ou enfermo do corpo ou do espírito, gasto pela idade, a doença, o trabalho, as privações; é a *incapacidade orgânica*. Ora é a família que está desequilibrada pela morte, deserção, negligência ou má conduta do pai ou da mãe! é a *incapacidade familiar*. Ora é o salário que é insuficiente; ou ainda os recursos são mal utilizados, por falta de previdência dos pais, ou de uma boa educação doméstica da mãe; ou então o desemprego, retira ao trabalhador seu ganha pão: é a *incapacidade econômica*.

O problema é por demais complexo, e se o abordei foi justamente para que o vejamos com clareza e não continuemos a atribuir à malandrice o que é apenas fruto de circunstâncias alheias ao indivíduo.

CASTRO BARRETO (*Estudos Brasileiros de População*) escreveu:

Só assoalha que o brasileiro é preguiçoso quem nunca o viu trabalhar; quem é tão ignorante que, tendo sob os olhos um desgraçado compatriota, analfabeto, verminado, subalimentado, abandonado dentro de uma miserável palhoça sobre a terra encharcada, confunde a miséria e êsse abandono com a preguiça; nenhum ser humano seria capaz de fazer mais do que êle faz, ainda assim. É prodigiosa, apesar de tudo, a capacidade de nosso trabalhador, só comparável no seu espírito de sacrifício mourejando subalimentado, sob as têrças, parasitado pelo necator, bipoemico, ulcerado, no mais absoluto desconforto.

Nos meus 37 anos de exercício da profissão de engenheiro, nem sempre gozei do conforto da cidade, mas sempre em contato com o operário, confirmo o que disse CASTRO BARRETO.

O que é necessário, sobretudo, é que o nosso homem seja educado: educado no mais amplo sentido da palavra.

É por meio da educação que conseguiremos, ao fim de algumas gerações, modificar o atual estado de coisas. Sobretudo educando a mulher. Não será, evidentemente, “dando” que obteremos o nosso fim. Disse JOHN GRAHAM sobre o problema da habitação na Escandinávia:

Em segundo lugar, o subsídio governamental corrumpo completamente o indivíduo que passa pelo infortúnio de viver numa casa subsidiada, desgraça que lhe imprime marca, de que jamais se livrará.

Quer se trate do govêrno, quer de obras privadas, devemos sempre agir sem ofender o sentimento da dignidade de cada um, sentimento êste que se exalta todos os dias, e que faz com que seja mal recebido todo donativo gracioso.

O indivíduo necessita se esforçar para obter alguma coisa. Já disse velho poeta português BRAS GARCIA DE MASCARENHAS (1596-1665):

Que a coisa que com mais dificuldade  
Foi adquirida, sempre é mais procurada.  
Nenhuma muito fácil se sublima  
Que o que pouco custou pouco se estima.

Em qualquer caso, é sempre preferível a organização privada, subsidiada pelo Estado, pois segundo ANDRE LAVAGNE: *Les oeuvres de bienfaisance — Charité et Liberté*:

Criação de homens livres, ativos e concretos, somente a obra privada tem a eficácia rápida, a maleabilidade, a faculdade de se movimentar, de se transformar, de se adaptar e de agir com a elasticidade da vida.

Se a ela perdesse sua liberdade, perderia bem mais da sua utilidade prática; ela se perderia ela mesma, porque a caridade supõe, como uma necessidade absoluta, a liberdade.

Não é possível que além do mal da dádiva ainda se procure cercear a liberdade do indivíduo. Sobretudo do ponto de vista dogmático.

O empreendimento é grande e difícil, mas não devemos desanimar, pois deixaremos aos nossos filhos uma estrada menos áspera, e tal é o nosso dever.

GEORGES DUHAMEL escreveu:

A grandeza do homem foi sempre, é ainda e será até os fins dos nossos tempos, de se dedicar a obras difíceis, a obras sem esperanças, de carregar fardos sem nenhuma recompensa, de cuidar dos velhos, que bem sabemos que estão condenados, de beijar os leprosos na face, de olhar de frente tudo o que nos lembra o sentimento de humildade original.

Como já dissemos, o nosso problema principal é o da educação. Devemos, no dizer de RENATO BARBOSA, fazer da Escola um Templo e da Educação uma Religião, e, quando tivermos levado a cartilha do ABC a todos os

brasileiros, quando tivermos conseguido restabelecer as famílias, quando conseguirmos dar a cada um o meio de assegurar sua subsistência, quando tivermos proporcionado os meios para obtenção da casa, alugada ou própria, de consciência tranqüila, podemos repetir com GUERRA JUNQUEIRO:

E depois de ter dado enfim estas lições,  
Podereis suprimir os vossos esquadrões,  
Entregar à lavoura os braços dos soldados,  
E caminhar na rua, à noite, desarmados,  
Deixando sem receio a vossa casa aberta,  
Um polícia estará continuamente alerta,  
Um polícia gratuito, universal, austero,  
Vigiando e aguardando assim com um cerbero,  
Desde o melhor palácio à última choupana  
Êsse polícia é Deus — a consciência humana.

## *O Município e a Questão Agrária (\*)*

LEOPOLDO P. DA SILVA

### INTRODUÇÃO

Quem analisa a situação brasileira, mesmo sem maiores pretensões de sociólogo ou de economista, verifica, sem maiores delongas, que “estamos vivendo a fase crucial da nossa história”.

Assoberbado por problemas vários e complexos, vai o governo se estiolando dia para dia, num ciclo de crises convergentes, sem encontrar terapêutica indicada para os males que afligem nosso País.

Na sempre oportuna e lapidar frase de ALBERTO TORRES, “o Brasil é um país que nunca foi organizado e está cada vez menos organizado.”

Efetivamente, o país está desorientado e desgovernado, em verdade, menos por culpa dos atuais dirigentes que por defeitos e vícios de uma máquina administrativa obsoleta, vicentina e arcaica.

O aparelhamento governamental é impotente para acompanhar o desenvolvimento do progresso brasileiro. Carecemos, notadamente, sem mais dúvidas, de unidade de comando e de capacidade técnica para equacionar os nossos próprios *problemas de base*.

Os defeitos decorrentes das improvisações mal inspiradas campeiam livremente. Erros sobre erros se repetem. As soluções demagógicas são apresentadas como tiradas eleitoralistas. Planos destituídos de objetividade e originalidade são somados, diariamente, ao acervo de trabalhos ministeriais e apresentados como solução ideal. Porém, as crises persistem e os tais planos se perdem nas noites dos tempos!...

O Gen. ANÁPIO GOMES, estudioso profundo e dedicado pesquisador dos nossos problemas político-sociais, econômico-financeiros, considera a existência de sete crises parciais, influenciando, determinantemente, na conjuntura nacional: crise moral e espiritual, crise econômica, crise financeira, crise cambial, crise social e crise administrativa.

Ao próprio autor de *Radiografia do Brasil* se apresenta difícil agrupar os múltiplos aspectos da *crise brasileira* seguindo uma ordem de precedência, — “mesmo porque, a rigor, não podemos por exemplo, afirmar se é a crise social que determina a crise política ou se é esta que agrava aquela”.

À crise administrativa — tanto quanto à crise política, — cabe, em grande parte, a responsabilidade pelos problemas que afligem o país. A nosso ver,

---

(\*) Tese apresentada ao IV Congresso Nacional de Municípios.

porém, a crise administrativa é *crise das crises* de nossa atual conjuntura político-econômica e social. Urge, por conseguinte, como imperativo de salvação nacional, ir, resolutamente, ao encontro das causas que impedem o desenvolvimento do país e, conseqüentemente, o seu progresso material.

Entre as *causas* que afetam o fortalecimento da infra-estrutura brasileira e impedem o desenvolvimento do país, ressalta, não resta a menor dúvida, em plano destacado: — a fraqueza congênita dos nossos municípios!

Sustentamos, portanto, que o meio mais eficiente e adequado para promover a expansão do organismo nacional e, em conseqüência, aumentar o *bem comum* e particular dos cidadãos, realizando, assim, o ideal da felicidade humana e da grandeza nacional, consiste em fortalecer o *município*, que é força de sustentação da nossa unidade política e da própria estrutura democrática vigente.

#### O MUNICÍPIO NA CONJUNTURA NACIONAL

O *Município* — é a primeira realidade nacional concreta, tangível, física e humana; o municipalismo é a nossa forma primordial de socialização rural e urbana; é através da célula municipal que o homem entra em contato direto com as novas realidades do meio físico social e político.

Os agrupamentos humanos, em face das percepções imediatas do homem e seus permanentes esforços de adaptação à natureza, só chegam a atingir geográfica e historicamente a perfeição social, dentro de limites preciosos, determinados pelo meio e pela sociedade. São esses limites, exigidos pela evolução natural do homem, os próprios limites das municipalidades nacionais forjadas na luta secular travada entre o homem e a terra. Dentro desse espaço geográfico é que o brasileiro tem contato com a terra e sofre a sua grande influência; é aí que ele recebe a influência do poder central e do governo estadual, através das autoridades municipais. Os problemas da vida nacional — isto é, da lavoura, da indústria, do comércio, das propriedades rurais e urbanas, do consumo, do transporte, do saneamento, da educação, do profissionalismo, etc. — envolvem e se definem naturalmente no âmbito dos municípios, porque aí todos os influxos se chocam e acabam por se hierarquizar em harmonia social.

A célula municipal é a fonte viva e pura da nacionalidade, o seu primeiro núcleo e a sua primeira norma. É vivendo a pequena humanidade de cada município que o homem compreende e ama a sua pátria.

O *Município* é uma reunião de pessoas livres, de famílias autônomas e de grupos de trabalhadores que também são livres. Por isso, como entidade política, ele participa dessas mesmas liberdades. Ele é autônomo em tudo o que diz respeito aos seus peculiares interesses.

Do mesmo modo como as pessoas e as famílias precisam de uma base física, ou seja o salário justo e a propriedade, igualmente o Município necessita de uma base física, ou seja uma arrecadação compatível com as exigências dos serviços locais.

A autonomia municipal, logicamente, só pode ser efetiva, real e prática, se as suas rendas se compatibilizarem com as suas necessidades.

Percebendo migalhas da União e do Estado, o Município não poderá arcar com a responsabilidade de encargos onerosos, privando-se, assim, de meios e recursos à prestação de uma maior assistência aos seus munícipes, enfraquecendo, dessa forma, a própria estrutura nacional.

O problema da autonomia municipal está intimamente ligado ao da *soberania nacional*, cujas raízes se embebem nos direitos legítimos do homem, ou seja, em última análise, no respeito à intangibilidade e liberdade da pessoa humana e dos grupos naturais.

Fortalecer o município é aumentar o bem comum e particular dos cidadãos que nêle vivem. Deixá-los à míngua de recursos, depauperados e exangues, é realizar o esforço oposto, é enfraquecer o indivíduo e abater a nação. Se a liberdade do Município fôr ferida, não haverá liberdade política, o que equivale dizer: não haverá soberania nacional, porque a nacionalidade é um conjunto de municípios, onde se exprime familiarmente, profissionalmente, socialmente, politicamente, a vontade da Nação.

É preciso, porém, que a autonomia municipal, como concepção jurídica ou política, tenha sua correspondência na autonomia econômica e financeira.

Na sociedade dos homens, ninguém se basta a si mesmo. As famílias, também, não são autárquicas. Umás necessitam das outras, como as partes de um todo as quais se completam mutuamente. Como reunião de famílias que vivem num mesmo espaço geográfico, o Município, como entidade econômica, será o que forem os seus munícipes como unidades de produção e o espaço geográfico por êles habitado, como fator de trabalho.

Por conseguinte, como unidade de produção, o Município constitui-se como um laboratório na administração pública, onde o homem em suas relações com a terra, sob a influência de fatores ecológicos diversos, exerce atividades de caráter político — social — técnico — educativo — econômico — financeiro, que são determinantes na conjuntura administrativa do País.

O binômio homem-terra tem, pois, profunda significação e importância na economia municipal, dêle dependendo, via de regra, a melhoria dos padrões de vida, a renda individual, a capacidade de produção e o bem-estar geral da comunidade.

Não podemos pensar em revitalização municipal somente em termos de reforço financeiro — “por processos de descentralização de encargos, responsabilidades e rendas entre os três níveis de govêrno.”

Cumpre, pois, estabelecer planos de fomento às atividades agrárias — à agricultura e à pecuária, — visando transformar o Município em unidade de produção e tornar o espaço geográfico por êle circunscrito em fator de desenvolvimento sócio-econômico e de riqueza nacional.

#### RURALISMO E MUNICIPALISMO

A penúria municipal não decorre apenas de uma causa financeira. É efeito, também, de uma causa de ordem econômica, qual seja o desalento da *produção rural*.

Não concebemos que possa haver revitalização municipal pelo simples aumento de dotações de verbas às comunas municipais. Achamos que, conco-

mitantemente, no processo de discriminação de rendas, deverá ser previsto um planejamento visando aumentar a produção rural do Município.

Se é verdade que a população brasileira cresce vertiginosamente, em proporções geométricas, não é menos certo que a produção rural do país se define de ano para ano, estiolada por crises diversas, num ridículo aumento aritmético que não é correspondente às reclamações do consumo nacional.

O homem rural brasileiro, quer seja o proprietário ou o dono da terra, quer seja o assalariado, vive em condições de extrema dificuldade, sem qualquer amparo oficial, privado das causas mais necessárias, abandonado ao léu da própria sorte.

Quando dono da terra ou arrendatário, — o que produz é fruto do esforço pessoal. De assistência técnica e financeira, êle só tem conhecimento através das promessas eleitoralistas nos discursos dos candidatos. Entre nós, lamentavelmente, o crédito agrícola ainda é *conto de fada*... Para obter alguns cruzeiros da Carteira Agrícola do Banco do Brasil, o lavrador ou pecuarista tem que penhorar até as "cuecas" do corpo. São tantas as exigências, as taxas, os juros etc., e não menores as amolações que decorrem da burocracia bancária, que quase não compensa ao lavrador receber os minguados favores do oficialismo, ou seja da Carteira Agrícola do Banco do Brasil, a qual Carteira não passa de sócio-comanditária, na maioria das vezes, aqui e ali, o que produz não pode dispor visto constituir garantia do "penhor" na própria Carteira.

Quando não é o crédito, são os meios de transportes. A produção fica, assim, perdida nos paióis, por falta de meios para escoá-la. Fala-se muito em silos, armazéns, etc., mas nada de sério, de útil e definitivo se verifica em favor da produção. Por falta de organização, transportes e meios de conservação o produtor vende o produto por qualquer preço ou entrega ao intermediário aventureiro que, especulando os preços, tira ao produtor tôda a possibilidade de auferir um lucro compensador pelo produto do seu esforço e do seu trabalho. Escorchado, ainda, pelas taxas e tarifas absurdas cobradas pelas estradas de ferro, o desafortunado produtor rural só tem uma saída: vender a fazenda ou passar o arrendamento e transferir-se para a cidade, na qual virá disputar o cargo público num ministério ou autarquia qualquer, trocando, assim, a sua condição de produtor pela de consumidor, funcionário público ou biscateiro.

Se a condição do homem rural fôr de colono, meeiro ou simples assalariado, então, o quadro é mais desolador!

Sofre desde o nascer até tombar morto, enfrentando percalços de tôda a natureza. Vive uma vida rudimentar, mal alimentado, seminu e barrigudo de ascárides e amarelento de opilação. O seu casebre é um rancho tôsko que se confunde com a pocilga. Escolas para alfabetizar os seus filhos é coisa raríssima. Se não partir para as cidades, fica analfabeto que nem os pais. Quando o Serviço Militar o recruta para servir o Exército, parte em demanda à cidade, e, quando devolvido à vida civil, se transforma no desajustado pária dos morros e favelas do Distrito Federal. Os que ficam no campo, os teimosos, vencidos pelas endemias rurais e pela carência orgânica, trabalham totalmente desassistidos de tudo, sem recursos de qualquer natureza, na mais sórdida ignorância. A tendinha, o boliche, a vendinha mais próxima são a sua única

distração, por ser não só o ponto de encontro com os demais desafortunados que aí residem, como pela oportunidade de trocar alguns copos de cachaça. Assalariado de pior espécie, o que ganha mal dá para adquirir o feijão, o arroz e a farinha. Levanta-se cedo. É confidente das estrêlas quando vai e quando volta do trabalho. Envelhece cedo na labuta do campo. Não raro, o homem rural possuindo 30 anos, aparenta a idade de mais de 50 anos. A velhice no campo constitui uma profunda e nostálgica preocupação. Quando vai atinguindo a idade propecta, fica possuído de uma melancolia irresistível. Se tem filhos maiores, nêles se encosta; se é sòzinho ou tem apenas a companheira, tem que se sujeitar a dependência ou bondade de estranhos. O pouco que ganha é para manter a subsistência da família. Sem ter como reclamar e nem a quem reclamar, agüenta firme resignadamente. O problema humano das nossas comunidades interioranas constitui um imperativo do Poder Público, mormente se considerarmos que há fatos ainda mais tétricos e de maior significação social que, lamentavelmente, são obscurecidos pelos nossos homens públicos.

O assalariado rural vive somando misérias e acumulando desgraças, abandonado e relegado ao descaso público. Como resultado de todo êsse quadro desolador, vê o Poder Público, sem agir, como que indiferente, o êxodo dos campos, o pauperismo dos homens que vivem das atividades rurais, o baixo rendimento, os ínfimos padrões de vida, a miséria, o desalento, o empobrecimento progressivo, as desilusões, as crises cíclicas, enfim os interêsses misteriosos, solapadores de mil fôrças ocultas. E, como consequência lógica e inevitável de todo êsse drama, aí estão os campos despovoados, as lavouras abandonadas à própria sorte; a produção nacional em crise; os municípios empobrecidos, o brasileiro enfim, refletindo a aparência triste de um inválido esmorecido.

Há, portanto, razões, fortes motivos e interêsses vinculando as atividades rurais à vida municipal. Não é possível dissociar uma realidade de outra. As reivindicações *municipais* e as *ruralistas* são recíprocas: — o municipalismo tem raízes históricas no ruralismo; a *questão agrária* é, portanto, de cunho eminentemente municipalista.

#### O MUNICÍPIO E A QUESTÃO AGRÁRIA

Correntes de opinião ainda não bem definidas discutem até onde deverá chegar a ação do Estado em relação ao meio rural. Uns opinam que o problema é de *organização agrária*; outros, mais radicais, preconizam uma *reforma agrária*.

De qualquer forma, sob o aspecto em que seja examinado o assunto, ressalta à consideração dos técnicos e dos estudiosos, dos economistas e dos sociólogos, a necessidade de um instrumento legislativo que regularize as relações entre o *homem* e a *terra* bem como o estabelecimento de uma política revisionista em relação à distribuição da propriedade e outras providências complementares, sem o que a reforma agrária não passará de mero instrumento demagógico, de fins políticos.

Como instrumento de uma política rural, a legislação precisa ser organicamente estruturada sob todos os aspectos: o *jurídico*, o *econômico*, o *financeiro*, o *social*, o *demográfico*, o *técnico*, o *educativo*.

Creemos que não é a preferência ou a exclusividade de um determinado fator isoladamente que deverá caracterizar, essencialmente, o dispositivo constitucional de qualquer reforma. Não é, apenas, o aspecto jurídico ou econômico, que deverá ser levado em consideração. Não podemos estabelecer discriminações ou preferências na conceituação do problema agrário, como também, não podemos generalizá-lo, estendendo às variadas condições do país, sem atender, em marcantes e íteis e determinantes influências, as peculiaridades de natureza física, cósmica, telúrica que influem sobre a terra, considerada no seu tríplice aspecto — físico, econômico e social — e sobre o homem considerado, igualmente, através de suas legítimas aspirações — espirituais, sociais e materiais.

Logo, visto sob esse aspecto fundamentalmente localista, a reforma agrária terá que se inspirar, em particular, na *realidade municipal*, sem o que nada de concreto, de positivo, de real e de objetivo será feito em favor do homem rural brasileiro.

Fugir da *realidade municipal* é pretender legislar à *moda A. J. Renner* quando lança uma roupa de meia confecção no mercado: — uniformiza o talhe procurando tipos "standard" em manequins diferentes.

O boi, a vaca, o carneiro, o suíno, etc. vivem e sofrem as conseqüências do meio ecológico; igualmente, as culturas cerealíferas, os vegetais de um modo geral, vivem da dependência do conjunto de fatores que influem sobre o *meio ambiente*.

É, portanto, no âmbito do *município* que se desenvolvem as práticas de natureza agrícola e pastoril, e onde os fatores do clima, do solo e demais influências geobiológicas atuam sobre o *homem* e a *terra*.

Não devemos esquecer, que o problema dos países subdesenvolvidos é, em grande parte, o problema de suas populações rurais.

As causas do baixo nível de produtividade agrícola e de baixo padrão de vida das populações rurais são encontradas entre os seguintes fatores: — solos pobres e climas desfavoráveis; técnicas atrasadas e equipamentos inadequados; densidade excessiva de população; baixos preços pagos aos produtos agrícolas e condições segundo as quais o Estado presta assistência.

Entre os fatores que afetam os *padrões* de vida rural, encontra-se a *estrutura agrária*, termo usado pelo sociólogo LYNN SMITH para expressar o arcabouço de instituições em que se assenta a produção agrícola.

Isto compreende, de modo geral, as seguintes causas fundamentais: — as condições de posse da terra; — a distribuição da propriedade agrícola entre grandes propriedades e pequenas fazendas ou entre lavouras de diferentes tamanhos; — arrendamento da terra, sistema pelo qual se explora a terra e se divide o produto entre lavrador e o proprietário; mecanismo através do qual a agricultura é financiada; — ônus impostos à produção; serviços às populações rurais, tais como, assistência técnica, educação, serviços de saúde, abastecimento d'água, meios de comunicações etc.

A *estrutura agrária* caracteriza e define a maneira de vida rural de um país, região ou município.

Para que a *reforma agrária* brasileira se efetive objetivamente, é mister:

I — que seja reformada a estrutura técnica administrativa do Ministério da Agricultura. (Descentralização de técnicas e de serviços referentes aos

respectivos Departamentos Nacionais de Produção Animal, de Produção Vegetal e de Produção Mineral).

II — que a *reforma* se estabeleça em *bases municipalistas*, atendendo a que o município possui características e peculiaridades tão acentuadas, e tão marcantes, que de modo algum poderão ser omitidas nos dispositivos de qualquer instrumento reformista;

III — que seja definido, de modo claro e preciso, o que venha ser — BENEFÍCIO DE ORDEM RURAL — conforme dispositivos da Constituição Federal, (Título I, Capítulo I, Art. 15, parágrafo 4.º).

IV — que a questão agrária constitua um setor da “OPERAÇÃO MUNICÍPIO” — solução e coordenação de investimentos planejados.

V — que seja unificado os diferentes serviços que prestam — BENEFÍCIO DE ORDEM RURAL — no âmbito dos municípios.

#### REFORMA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

##### (*Descentralização de Técnicas e de Serviços*)

Quem se detiver a examinar, por exemplo, as condições de nossa vida rural, chega às seguintes conclusões:

— país de estrutura agrária vicentina e arcaica, subdesenvolvido economicamente, reclamando uma reforma de base;

— um Ministério da Agricultura desatualizado, emperrado, incapacitado de influir e atuar na reforma das condições imperantes em nossa vida rural.

Diante do exposto, convenhamos, é possível instituir *reforma agrária* enquanto não fôr reformada a estrutura técnico-administrativa do Ministério da Agricultura? Evidentemente, que não!

Quais são, por conseguinte, os erros do Ministério da Agricultura? Como atualizá-lo às contingências do desenvolvimento agrário nacional? Eis, de modo geral, as perguntas que são feitas, diariamente, pelos interessados na solução do problema agrário brasileiro.

O Ministério da Agricultura permanece, em 1957, com os mesmos erros, vícios e defeitos de 1933, — quando se procedeu à reforma Juarez Távora.

Salvo honrosas exceções, forçoso é reconhecer que o gabarito técnico dos atuais dirigentes do Ministério da Agricultura muito deixa a desejar. São homens que envelheceram no tempo, burocratizaram-se nas funções, cristalizaram-se nos cargos de direção, perdendo, assim, o *élan*, o entusiasmo, o espírito do devotamento à causa pública.

Ser Diretor de um Departamento, ser Chefe de uma Divisão ou ser Inspetor Regional; atingir uma “letra” superior na escala da hierarquia funcional; ser comissionado para comprar animais no estrangeiro; fazer parte de delegações aos Congressos Internacionais; obter algumas diárias por serviços “extra” na porta da Colombo; esperar por um Ministro “amigo” que lhe dê a oportunidade de aposentar-se como Diretor Geral, — eis, via de regra, a finalidade única na meta das aspirações preferenciais dos “velhos” servidores do Ministério da Agricultura.

Entra Ministro, sai Ministro, porém êles, os *marajás*, os *iluminados*, os únicos *portadores da verdade* técnica e científica, os donos dos Departamentos e das Divisões, permanecem nos seus domínios como verdadeiros "*senhores feudais*".

A presença de qualquer "sangue novo" no velho pardieiro da Praça do Mercado é sempre motivo de apreensão e de desconfiança entre os *marajás* daquela Casa. É que ali, a exemplo de uma empresa monopolizadora, os chamados *donos* dos cargos estão confinados solidariamente na trama sinistra de derribar Ministros, evitando, assim, que qualquer elemento novo possa criar dique às pretensões de uma dezena de Diretores carcomidos, velhos, antidiluvianos, com mentalidade medieval, que revezam nos quadros de Direção do Ministério da Agricultura, com inacreditável teimosia. Os jovens agrônomos e veterinários não possuem oportunidades nem meios de influírem na modificação do estado de coisas reinante na referida Pasta.

Em consequência, nossa primeira sugestão com relação ao Ministério da Agricultura, é a seguinte:

— Renovação de quadros pela imediata dispensa de Diretores velhos, reumáticos tecnicamente falando, muitos dêles já aposentados, outros em via de aposentadoria, dificultando a racionalização das técnicas vigentes.

Não menos importante e oportuno é, também, a revisão da estrutura administrativa dos seus diferentes Departamentos, Divisões e Serviços.

Os planos de trabalho, as diretrizes, a orientação técnica, os regulamentos expedidos etc., pecam por falta de intercorrelação e interação. Não há, evidentemente, continuidade nos planejamentos, nos serviços e nas obras. As portarias, os planos, as resoluções técnicas e administrativas, concomitantemente, — é de pasmar! — tanto servem para o Rio Grande do Sul, como para o Piauí. As peculiaridades, as diferenciações características do meio ambiente, já se vê, não são levadas em consideração e acurado estudo na orientação oficial. Daí, o divórcio, o dissentir existente entre o técnico e o leigo, entre o Ministério e o produtor rural.

Existindo, como existem, três Departamentos Nacionais, isto é, o de Produção Animal, o de Produção Vegetal e o de Produção Mineral, agem êles como organismos estanques, sem a menor intercomunicação de planos e de serviços.

Paralelamente aos respectivos Departamentos e Divisões de âmbito Federal, correm os serviços das Secretarias de Estado, (Secretaria de Agricultura), numa duplicidade de pessoal técnico e administrativo.

Há Municípios que possuem agrônomos, veterinários, técnicos rurais etc., enquanto a maior parte de nossas comunas municipais reclamam a assistência do técnico vegetal ou animal, pois não possuem qualquer funcionário do Ministério, nem da Secretaria, nem da Municipalidade, nem mesmo profissionais em caráter particular.

Apenas 345 municípios registram a presença de serviços assistenciais de caráter agrônomo e veterinário, o que implica em reconhecer que mais de 1.700 municípios brasileiros estão em completo abandono.

O que é também deveras deplorável, é o desinterêsse manifesto existente entre técnicos de um Departamento, em relação aos serviços de qualquer um dos outros órgãos. Não raras vêzes, morre um animal de alta monta zootécnica por falta de assistência veterinária, embora no mesmo local exista um veterinário zootecnista que, apesar de não possuir especialização para o assunto, tem ou deverá ter obrigação de tomar providências mais acertadas e mais coerentes de que qualquer leigo. Tal, porém, não acontece na prática, porque o técnico, invocando sua condição de zootecnista, foge de assumir responsabilidade em assuntos referentes à clínica. Falta-lhe aquela afeição natural e humana, a compreensão do Dever, a iniciativa operante que realça e define o amor à causa pública.

Vivendo na mesma cidade, é comum o veterinário da Defesa Sanitária desconhecer o zootecnista do Fomento e vice-versa. Todavia, o que é de pasmar, é que ambos os técnicos são funcionários do Ministério da Agricultura. Não obstante esta verdade, vivem como organismos estanques: alugam escritórios em separado, mantêm funcionários burocratas, pagam telefone, possuem carros, jipes e camionetas, numa incrível multiplicidade de encargos e serviços, com despesas duplicadas, como se fôssem pessoas estranhas e independentes.

O Ministério — através do D.N.P.A. — fomenta a melhoria zootécnica dos rebanhos; possui Fazendas Experimentais e Postos Zootécnicos para estudos e pesquisas, porém, quando quer distribuir *reprodutores* aos criadores nacionais, vai comprar na Argentina ou no Uruguai, porque o produto de suas Fazendas Experimentais é recusado pelo criador, devido à sua inferior qualidade zootécnica. As mudas de sementes distribuídas pelo Fomento Vegetal são compradas de particulares, pois as sementes produzidas nas Estações Experimentais do Governo são inferiores e nada recomendáveis. (Sòmente o serviço do trigo, no Rio Grande do Sul, merece acatamento e respeito).

Bem pensado, o Ministério da Agricultura é um órgão totalmente inoperante. Todo o seu trabalho de fomento e de defesa sanitária consiste: *em vender tratores, fungicidas, vacinas, sementes e reprodutores.*

Se o Governo resolvesse, silenciosamente, paralisar as atividades do Ministério da Agricultura durante um mês, estaríamos certo e seguro que passaria despercebida em todo o País a decisão tomada, sem o menor reflexo na produção. Tal afirmativa, se levada a efeito, viria comprovar a inoperância desse Ministério, o que implicitamente impõe uma reforma de base na sua estrutura pela descentralização racional de técnicas e de serviços, visando a levar ao Município os meios e recursos decisivos de que carecem.

Milhares de exemplos poderíamos oferecer à consideração e exame dos interessados pelo destino de nossa vida rural, porém, para evitar que tenhamos de ser prolixo na crítica e na admoestação que estamos fazendo, preferimos concluir advertindo o Poder Público, chamando atenção para as seguintes deficiências manifestadas do Ministério da Agricultura:

a) falta de orientação continuada, de coordenação, de interação e de sincronização nos planos, empreendimentos e serviços dos respectivos órgãos;

b) ausência de entendimentos e de objetividade nos acòrdos firmados entre o Ministério e as Secretarias de Agricultura dos Estados;

- c) falta de perseverança, de flexibilidade e unidade do comando na assistência técnica à classe rural;
- d) deficiência de material, de meios e de recursos para atender aos encargos que lhe compete assumir na execução dos serviços;
- e) burocracia exagerada e academismo enervante no trato com o agricultor ou criador;
- f) incapacidade de reação em face das injunções políticas.

#### BENEFÍCIO DE ORDEM RURAL

A *Constituição Federal* — Capítulo I, art. 15, § 4.º determina:

— “A União entregará aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do impôsto de que trata o n.º IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.”

Isto significa que os próprios legisladores brasileiros, sentindo o problema municipalista, concordam que há necessidade de estabelecer base agrária às comunidades do interior, dada a complexa e múltipla intercorrelação existente entre os problemas de natureza rural e os de caráter municipalista. O parágrafo 4.º, do Art. 15, prova, de maneira irrefutável, a profunda coexistência entre os dois problemas, o que vem realçar, sobremodo, os motivos fundamentais da nossa tese ao IV Congresso Nacional de Municípios.

A caracterização de “benefício de ordem rural” tem, não resta dúvida, suscitado discussões e contraditórias opiniões. Embora, em linhas gerais, estejam todos acordos em proclamar a oportunidade do citado parágrafo, várias discussões têm surgido sobre o assunto. Encastelados em pontos de vista aliás respeitáveis, ambas as correntes discutem o que deverá ser compreendido como “benefício de ordem rural”.

Uns acham que a expressão diz respeito, tão somente, ao fomento agropecuário e ao desenvolvimento das atividades derivadas e correlatas; outros, reconhecidos da necessidade do crédito agrícola, da mecanização e de outros serviços, firmam propósitos definidos em torno desses auxílios, por caracterizarem como “benefícios de ordem rural”. Todavia, há, ainda, os que incluem na classificação de benefícios os serviços e auxílios indiretos prestados ao homem rural, tais como: uma ponte, um silo, uma estrumeira, uma estufa, um banheiro carrapaticida, uma câmara frigorífica etc.

Para nós em particular, que partimos de uma concepção integral da vida, e que, por conseguinte, somos contrários às soluções parciais ou unilaterais, *benefício de ordem rural* significa:

— Meios diretos ou indiretos proporcionados ao *homem rural* para ajudá-lo a vencer o baixo índice de vida e de trabalho, as condições de existência humana, as técnicas atrasadas e os equipamentos inadequados, os vícios e defeitos de uma estrutura agrária-primitiva e rudimentar, bem como os demais fatores que incidem sobre as populações economicamente subdesenvolvidas.

Por conseguinte, em razão de recursos estendidos ao meio rural e de práticas exercidas em função de uma maior racionalização agrária, *benefício*

*de ordem rural* é também maneira de propiciar ao *homem* oportunidade de ser valorizado sob o tríplice aspecto: espiritual, social e material; à *Terra*, possibilidades de uma recuperação física, econômica e social mais intensa; à *Produção*, meios de ser melhor organizada, distribuída e capacitada a prover e satisfazer exigências cada vez mais crescentes do consumo nacional.

Lógico, portanto, será admitir como benefício de ordem rural todos os favores, serviços, empreendimentos, obras, auxílios e recursos diretos ou indiretos levados às populações rurais, pelos diferentes organismos nacionais que prestam assistência ao campo, tais como: a Campanha Nacional de Educação Rural, do Ministério da Educação, através das Missões Rurais dos Centros Sociais de Comunidade, de Campanhas Educacionais, de Centros de Treinamento de Líderes Rurais, de Professores e Auxiliares Rurais, dos Clubes Agrícolas etc.; das organizações particulares, nacionais ou estrangeiras, ACAR, CIBAR e outras; Serviço Social Rural; Associativismo Rural; o Fomento e a Extensão Agrícola; Serviço de Combate às Endemias Rurais, e empreendimentos outros que concorram para proporcionar bem-estar ao produtor rural.

Finalmente, encerrando a série de considerações feitas sobre o problema agrário em função do Município, é oportuno transcrever aqui o pensamento desse admirável e genial precursor do municipalismo brasileiro, Dr. ARAÚJO A. CAVALCANTI, quando afirma: — “O subdesenvolvimento do interior e o lamentável pauperismo das massas rurais brasileiras são problemas que, de há longa data, desafiam a capacidade dos Governos, nas três órbitas da Federação. Efetivamente, cumpre realizar, em escalas sem precedentes, um novo sistema de municipalismo, fugindo aos velhos chavões das reivindicações parciais ou isoladas, da demagogia eleitoralista, para, resolutamente, ir ao encontro de novos métodos e processos organizadamente estruturados através de soluções técnicas planejadas, que visam não só à descentralização de técnicas e de serviços, como, sobretudo, atender às projeções locais, específicas e determinantes em qualquer planejamento.

Daí, a importância da OPERAÇÃO MUNICÍPIO como fator de desenvolvimento econômico-social das nossas comunas interiores.

A OPERAÇÃO MUNICÍPIO — Diretrizes e Bases de um Desenvolvimento Planificado das nossas Unidades Básicas, representa, evidentemente, a solução ideal na modificação da estrutura agrária dos nossos municípios. Por conseguinte, um sistema nacional de obras, empreendimentos e serviços, ou melhor, um planejamento rigorosamente científico consubstanciado em investimentos geradores de riqueza, representa e constitui uma verdadeira *reforma agrária*.

#### CONCLUSÕES

Considerando que:

— entre as causas que afetam o fortalecimento da infra-estrutura brasileira e impedem o desenvolvimento do país, ressalta, não resta a menor dúvida, em plano infelizmente destacado, a fraqueza congênita dos nossos municípios;

— o problema da autonomia municipal está intimamente ligado ao da soberania nacional, cujas raízes se embodem nos direitos legítimos do

invocação da Lei n.º 1.890, cujo art. 2.º excluiria a competência desta Justiça especializada, não tem garras na interpretação desse diploma, de acordo com a jurisprudência prevalente neste Tribunal Regional. — Com efeito; se ao ser contratada era outro o Estatuto, indispensável seria que, com o advento, em 1952, da Lei n.º 1.711, o Instituto empregador houvesse agido em estreita consonância com o quanto ali se dispõe demonstrando inequivocamente a aplicação desses dispositivos nas suas relações com a servidora. — Como não o houvesse feito, pelo menos comprovadamente, parece curial que ditas relações de trabalho estariam subordinadas à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943, sem qualquer restrição. Se assim é, evidentemente, que à servidora em causa, não se pode aplicar a Lei n.º 1.890, de 13 de junho de 1953, a qual, como se lê de seu art. 1.º, *torna aplicáveis aos que menciona, apenas, alguns dos artigos da aludida Consolidação.* — Quando foi expedida essa Lei, a servidora em foco tinha direitos adquiridos e impostergáveis, de *ver-se tutelada por toda a legislação trabalhista.* — Caso contrário, ter-se-ia de admitir que a lei referida (n.º 1.890) restringindo precitada tutela, violou o disposto no § 3.º do art. 141 da própria Constituição Federal. Sendo assim, o que se dispõe no art. 2.º da Lei em tela, dizendo claramente: “As ações dos empregados referidos no artigo anterior...” não tem aplicação à Reclamante-Recorrida. Cumpre, porém, ressaltar aqui, um novo argumento, expendido pelo culto Dr. Procurador que oficiou no feito: “O parágrafo único do art. 2.º da Lei n.º 1.890 prescreve: “Onde houver mais de um Juiz de Direito, será competente o que fôr para as reclamações da competência da Justiça do Trabalho, no caso do art. 122, § 3.º, da Constituição. Se nenhum deles estiver neste caso, a competência será do que a tiver para as causas de entidade pública ré”. Portanto, na Capital da República, onde existe uma Justiça especializada na forma dos arts. 122 da Constituição Federal, não há como deferir-se à Vara da Fazenda tal julgamento, que compete, privativamente, à Justiça do Trabalho”. A esse argumento, reforçando-o, deve aduzir-se

que o art. 123 da Constituição estende a primitiva competência dos órgãos desta Justiça especializada, à conciliação e julgamento das “*demais relações de trabalho regidas por legislação especial*”, o que atribui uma competência muito mais ampla que a anteriormente legiferada. — Sabemos da existência de respeitáveis Acórdãos das Egrégias Turmas e do Colendo Tribunal Pleno, do Tribunal Superior do Trabalho, entendendo de maneira inversa a mesma matéria, isto é, julgando incompetente esta Justiça para apreciar questões que envolvam as empresas industriais ou comerciais da União e as Autarquias. — *Data venia*, porém, não nos convencemos, ainda, do acerto dessas decisões, embora respeitemo-las por seus sólidos fundamentos e por sua origem. Rejeito a exceção nos dois sentidos que lhe deu o Argüente. *De meritis* — Consegui, realmente, o Instituto recorrente, fazer prova reforçada da desídia que imputou à Recorrida. Todavia — e lamentavelmente — sobre essa prova prevalece a *ficta confessio*, tratando-se, como se trata, de pura matéria de fato. Não tendo comparecido à audiência, apesar de regularmente notificado, o Instituto recorrente não pode vencer, em grau de recurso, sua própria confissão a respeito da injustiça do despedimento, alegada na inicial, dès que não procurou demonstrar — sequer alegou — justo impedimento para seu não atendimento ao chamamento da Junta de Conciliação e Julgamento. Nego provimento ao recurso.

Isto pôsto:

Acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, por unanimidade de votos, rejeitar a exceção de incompetência da Justiça do Trabalho e, *de meritis*, por inilidida a revelia, negar provimento ao recurso.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 1957. — AMARO BARRETO DA SILVA, Presidente. — ALVARO FERREIRA DA COSTA, Relator.

Ciente. — ALVARO LINS JÚNIOR, Procurador Adjunto Substituto.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 17 de julho de 1957 — pp. n.º 1.325-26 (Apenso ao n.º 112). Apenso ao n.º 112).

*homem* ou seja, em última análise, no respeito à Intangibilidade e liberdade da Pessoa Humana e dos grupos naturais;

— a autonomia municipal, como concepção jurídica ou política, tem sua correspondência na autonomia econômica e financeira;

— o município, como entidade econômica, será o que forem os seus municípios como unidade de produção e o espaço geográfico por eles habitado, como fator de trabalho;

— a penúria municipal não decorre apenas de uma causa financeira; é efeito, também, de uma causa de ordem econômica, qual seja o desalento da nossa produção rural;

— o problema humano das nossas comunidades rurais caracteriza um estágio de vida primitiva e rudimentar de baixos padrões de vida, de ínfimo rendimento e de angustiosa situação socio-econômica;

— como conseqüência do descaso e do abandono do homem rural, aí estão os campos despovoados, as lavouras abandonadas à própria sorte, a produção nacional em crise, os municípios empobrecidos;

— em face de tão deplorável situação, mister se faz reformar a estrutura agrária vigente através de um instrumento legislativo que não só regularize as relações do Homem com a Terra, como estabelece as bases de uma política de valorização das populações rurais;

— a reforma agrária terá de se inspirar, em particular, na realidade municipal, pela descentralização de técnicas e de serviços agrícolas e pastoris;

— não é possível pensar em reforma agrária sem, primeiro, reformar a estrutura técnico-administrativa do Ministério da Agricultura;

— o Ministério da Agricultura precisa de ser dinamizado, reestruturado, de modo a corrigir os vícios e defeitos de uma organização arcaica, medieval e desatualizada, emperrada e incapacitada de influir na reforma das condições imperantes em nosso meio rural;

— consoante dispositivos Constitucionais, os municípios deverão aplicar, pelo menos, metade da importância recebida do imposto de que trata o § 4.º, do Art. 15, em benefício de ordem rural;

— tais benefícios poderão ser diretos ou indiretos, mediatos ou imediatos, proporcionando aos indivíduos em particular, e à comunidade de um modo geral, meios e recursos assistenciais para mais ampla valorização do material humano;

— os benefícios de ordem rural poderão ser proporcionados aos municípios do interior por várias organizações de caráter nacional, estadual e até mesmo por organizações de economia privada;

— há necessidade de unificar a orientação dos diversos serviços assistenciais, evitando, assim, a multiplicidade de encargos e de despesas, bem assim a incidência de serviços paralelos;

— as reivindicações isoladas do municipalismo deverão ser substituídas pelas soluções técnicas planejadas.

Recomendamos:

Com objetivo de dar unidade de comando, flexibilidade, coordenação, sincronia, interação e continuidade aos planejamentos, empreendimentos e serviços de natureza agrária, visando à descentralização dos vários órgãos do Ministério da Agricultura, Secretarias de Agricultura e outros serviços afins, bem como criar condições propícias à reforma da estrutura agrária brasileira e demais medidas tendentes a levar o bem-estar às comunidades rurais que, assim revitalizadas, melhor poderão influir e decidir na melhoria dos padrões de vida rural e, conseqüentemente, no aumento da produção agrícola e pastoreio do País, recomendamos:

I — promover a reforma técnico-administrativa do Ministério da Agricultura;

II — instituir a CONVENÇÃO AGRÁRIA NACIONAL (de dois em dois anos), como instrumento de aferição do pensamento ruralista brasileiro; receber o pronunciamento dos representantes das várias regiões geo-econômicas do País; indicar as medidas técnicas, econômicas e sociais mais convenientes a serem adotadas num planejamento nacional de expansão da produção nacional;

III — criar o CONSELHO AGRÁRIO NACIONAL, junto ao Ministério da Agricultura, o qual funcionará sob a presidência do titular da referida Pasta e será composto de representantes credenciados pelas classes produtoras rurais, técnicos e economistas de reconhecida competência, nomeados pelo Presidente da República, Conselho que teria como objetivo traçar o programa político-rural do País, coordenar, supervisionar e executar, no âmbito nacional, as medidas sugeridas pela CONVENÇÃO AGRÁRIA NACIONAL.

Caberá, ainda, a esse Conselho estudar a celebração de convênios e acordos entre os governos Federal, Estaduais e Municipais, para uma maior articulação, dos empreendimentos, serviços e obras;

No âmbito regional, a CONVENÇÃO AGRÁRIA, de acordo com a divisão geo-econômica oficial, estabelecerá a orientação a ser seguida pelos respectivos CONSELHOS AGRÁRIOS REGIONAIS, assim classificados: CONSELHO AGRÁRIO DO NORTE DO NORDESTE, DO LESTE DO SUL e DO CENTRO-OESTE.

No âmbito dos Municípios, a CONVENÇÃO AGRÁRIA MUNICIPAL traçará rumos a serem seguidos pelo CONSELHO AGRÁRIO MUNICIPAL, com relação aos planejamentos e projeções locais.

IV — promover o ZONEAMENTO RURAL do país, escalonando as metas preferenciais dominantes em cada região;

V — estabelecer normas para a política orçamentária do Ministério da Agricultura, tendo em vista o escalonamento das metas preferidas pelo ZONEAMENTO RURAL, tendo em vista o item anterior, evitando, assim, a pulverização de verbas e auxílios improdutivos, bem como as despesas decorrentes da duplicidade de encargos diversos.

Petrópolis, 13 de abril de 1957.

*Consultor Geral da República*

*Prazo de vigência de Acôrdo com o Govêrno no Rio Grande do Sul para a execução comum de serviços de fomento animal, custeados, simultâneamente, pelos Governos Federal e Estadual.*

637:354:353 (816.5)

PARECER

N.º de referência: A-14.

I

Solicita-se o parecer desta Consultoria Geral sôbre o prazo de vigência de Acôrdo com o Govêrno do Rio Grande do Sul para a execução comum de serviços de fomento animal, custeados, simultâneamente, pelos Governos federal e estadual.

O acôrdo inicial, assinado em 1952, cuja prorrogação agora se cuida realizar, foi pactuado pelo prazo de cinco anos, tendo sido registrado, sem impugnação, pelo Tribunal de Contas e aprovado pela Assemblêia Legislativa do Estado.

O ilustre Procurador Geral da Fazenda Nacional argüiu, no entanto, que o prazo do Acôrdo não pode exceder a um ano, em virtude dos arts. 767 e 777 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública.

O Senhor Ministro da Fazenda, conseqüentemente, propôs a aprovação da minuta do termo de Acôrdo, com a alteração da cláusula relativa ao tempo de duração.

II

Dentro do regime federativo, são autônomos os serviços administrativos da União e dos Estados. A êstes incumbe prover às necessidades de sua administração, limitado o socorro federal aos casos de calamidade pública (Constituição, art. 18, § 2.º).

Não obstante, autoriza a Constituição que, mediante acôrdo, seja atribuída a funcionários

federais a execução de encargos administrativos estaduais, ou reciprocamente seja cometida aos Estados a realização de serviços federais, cabendo, nesse caso, à União prover às necessárias despesas (art. 18, § 3.º).

A delegação de competência entre os órgãos da Federação não desmerece o princípio da autonomia política e administrativa das unidades menores e tem a sua origem normativa na Constituição de 1934 (art. 5.º, § 1.º, e art. 7.º, parágrafo único).

A execução de atribuições pode se estabelecer, ainda, sob forma mista, mediante uma comunidade administrativa, na qual uma das entidades políticas administra, além dos próprios, os serviços alheios.

Mostra CHARLES DURAND, em obra recente, a difusão dessa forma de conjugação de serviços, dentro do sistema federativo:

“L’administration fédérale peut faire remplir les services qui lui incombent par les organes d’Etats membres. Ceci peut leur être imposé en Allemagne de l’Ouest, U.R.S.S., Inde, République Argentine. L’administration fédérale médiante est possible également si la Constitution n’en parle pas, mais avec de consentement des Etats membres. Ce système fonctionne dans plusieurs Etats fédéraux, mais seulement pour une partie des compétences fédérales.

Il transforme le personnel administratif de l’Etat membre en un personnel mixte placé en cette matière sous la direction et le contrôle fédéraux”. (CHARLES DURAND, *L’Etat fédéral en droit positif*, in *Le Fédéralisme*, 1956, páginas 195-196).

Nessa mesma coletânea e estudos sôbre federalismo, ANDRÉ MATHIOT observa o declínio do federalismo dualista (*dual federalism*), do período de formação da República, em favor do regime de cooperação (*cooperative federalism*), e assinala várias formas objetivas de participação dos Estados na

ação federal e vice-versa, como dos Estados entre si (ob. cit. pp. 296-304).

ROGER PINTO proclama, a propósito da experiência norte-americana moderna, a vitória do "novo federalismo", cuja característica é a aproximação entre a União e os Estados-membros (ROGER PINTO, *La crise de l'Etat aux Etats-Unis*, p. 10-s).

A cooperação entre os Estados, e entre estes e a União é, atualmente, um processo usual no regime federal dos Estados Unidos, como extensamente documentou CORWIN, arrolando sucessivas coalizões de interesses ali realizadas.

"The interstate compact device, supplemented by commissions in interstate cooperation and by uniform legislation, is today producing cooperation among the states in a frond scale

enquanto que, pelo sistema dos *federal grant-in-aid*, aprimorou-se o concurso entre os governos estaduais e o federal:

"In short, — conclui o eminente constitucionalista — expansion of national power within recent years has been matched by increased government activity on the part of the states also, sometimes in cooperation with each other, sometimes in cooperation with the National Government, sometimes in cooperation with both" (EDWARD S. CORWIN, *The Constitution and what it means to day*, 11.<sup>a</sup> edição, 1954, pp. 84-87).

O Acôrdo entre a União e o Estado do Rio Grande do Sul é uma das formas dinâmicas dessa política de cooperação, autorizada na Lei n.º 199, de 1936, e regulamentada no Decreto n.º 21.834, de 9 de setembro de 1946.

Juridicamente, é um ato bilateral, de características específicas e de conteúdo político-administrativo.

### III

Os contratos administrativos regulados pela lei de contabilidade pública são os que atendem a "fornecimentos, transportes, aquisições, alienações, alugueis ou serviços relativos aos diversos departamentos da administração pública" (art. 764 do R.G.C.P.).

Não se confundem tais obrigações, destinadas aos aparelhamento da máquina burocrática, com os Acôrdos, de origem constitucional, que instauram a comunicabilidade entre os órgãos federados e a União.

Estes últimos, oriundos de acôrdo de vontade de pessoas jurídicas de direito público interno, são atos de hierarquia especial, cujo conteúdo não se confunde com o dos contratos administrativos, a que se aplica a regra da vigência ânua.

O Tribunal de Contas, que registrou sem ressalvas o Acôrdo anterior, tem aceito outros convênios semelhantes com Estados com prazo superior ao exercício financeiro.

*Data venia* da autorizada opinião em contrário, o parecer da Consultoria Geral da República é no sentido de que não há empecilho Legal à promulgação do Acôrdo, por outro quinquênio, se assim convier aos interesses da Administração.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 25 de julho de 1957. — CAIO TÁCITO, Consultor Geral da República.

"Aprovo. Autorizo a renovação do acôrdo pelo prazo de 2 anos. Em 28-8-57". (Rest. proc. M.A., em 29-8-57).

(Publicado no *Diário Oficial* de 28 de agosto de 1957, páginas ns. 20.724-25 — Seção I).

*Empregados das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional e do direito de serem transferidos para o Serviço Público Federal, como extranumerários, em face da Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954.*

35.078.51:35.087.1

### PARECER

N.º de referência: 266-Z.

1) Para dirimir dúvidas na aplicação da Lei n.º 2.103, de 9 de março de 1954, no que diz respeito ao aproveitamento, no Serviço Público Federal, de empregados das Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União, de que trata aquêlê diploma legislativo, solicita o Excelentíssimo Senhor Presidente da República o parecer desta Consultoria Geral.

A propósito, estudando o assunto, formula o Departamento Administrativo do Serviço Público, os quesitos da consulta:

"a) se a Lei n.º 2.904, de 1956, que revigorou por 30 dias o prazo de opção concedida pela Lei n.º 2.193, de 1954, pode abranger pessoal admitido nas empresas a

que se refere, depois da data do início da vigência desta última lei;

b) se a Lei n.º 2.193, de 1954, supramencionada, criou um direito de aproveitamento automático no Serviço Público Federal, para o pessoal optante pela situação do extranumerário;

c) se o recebimento de importância mensal fixa em folhas avulsas de pagamento, a título precário, ou qualquer modalidade semelhante, embora continuamente, basta para a caracterização de relações de emprego;

d) se o Presidente da República, no exercício de sua competência para regulamentar as leis, pode proibir que empregado de Empresa Incorporada ao Patrimônio da União exerça cumulativamente qualquer cargo público, muito embora aquele seja considerado empregado sujeito à legislação trabalhista”.

A seu turno, o Superintendente das Empresas, em expediente que me foi dirigido, solicita outros esclarecimentos relativamente ao direito de opção de 9 servidores com mais de 70 anos; dos que, na data da opção não eram naturalizados, mas atualmente já o são e dos que, trabalhando há muito tempo na Superintendência, recebem seus vencimentos não pelas folhas de pagamento, mas por meio de vales. Estes últimos são os referidos no item c da consulta formulada pelo DASP.

II — Quanto ao primeiro quesito, em meu parecer, o prazo de 30 dias revigorado pela Lei n.º 2.904, de 1956, para opção, somente pode beneficiar os que poderiam ter optado, na data da Lei n.º 2.193, de 1954.

Na verdade, o prazo fixado na Lei número 2.193 é que foi revigorado. Parece claro que somente pode favorecer aos que, na data dessa Lei, poderiam optar.

Passando ao quesito da letra b, sou de parecer que a Lei n.º 2.193, de 1954, criou um direito de aproveitamento para os que exercem funções burocráticas, pois, a transferência se dará para o quadro de extranumerários da União (art. 6.º, § 7.º). Mas, esse aproveitamento é sem prazo certo, dependente do arbítrio que se reconhece ao Governo de preencher os cargos públicos.

A Lei, com efeito, não marcou o prazo de aproveitamento, de sorte que se reconhece à Administração Pública, larga discricção, neste particular.

De fato, como escreve DUEZ et DEBEYERE, em obra recente, “*en principe, le pouvoir de nomination est discrétionnaire: l'autorité avante le pouvoir de nomination désigne qui*

*elle veut et comme elle veut*” (PAUL DUEZ et GUY DEBEYERE, *Traité de Droit Administratif*, 1952, n.º 889, p. 652. No mesmo sentido, GASTON ZE (*Le procédé technique de la nomination en droit public française Rev. de droit public*. 1927, p. 581).

A propósito, esclarece WALINE que escapa aos juizes o controle da oportunidade da nomeação, não tem cabimento qualquer medida judicial tendente, a obrigar o Governo a nomear, salvo, é claro, a existência de lei expressa limitando o arbítrio da Administração: “*Peuvoir du juge, Ils se limitent à un contrôle de légalité, à l'exclusion de tout contrôle de l'opportunité de la nomination*” (*Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6.ª ed. p. 337).

Mesmo aprovado em concurso, o candidato ao emprego público não pode exigir do Governo a sua nomeação. “*Le succès au concours ne donne pas un droit absolu a être nommé*” WALINE, ob. cit., loc. cit.). Também no direito americano: “*The fact that a candidate has passed the civil service examination and is on the eligible list does not in itself entitle him to appointment when a vacancy occurs*” (OLIVIER P. FIELD, *Civil Service Law*, 1939, p. 99).

No mesmo sentido, no direito italiano PETROZZI, *Primo Trattato Completo di Diritto Administrativo Italiano*, vol. II, página 293.

Entre nós, a lição é pontualmente exata (ALAIM ALMEIDA CARNEIRO, *Rev. de Dir. Adm.*, vol. 26, págs. 61/3; Acs. do Superior Tribunal Federal, na *Rev. de Dir. Adm.* volume I, p. 591; *Diário da Justiça* de 7 de novembro de 1944, p. 5.177; Ac. do Tribunal de São Paulo, vol. VII, p. 217; Ac. do Tribunal do Rio Grande do Sul, *Rev. cit.*, vol. I, p. 596; Ac. do Tribunal Federal de Recursos comentado por ALCINO PINTO FALCÃO, *Rev. Forense*, vol. 144, p. 169 etc.).

Efetivamente, generalizando o princípio, discursa o eminente SEABRA FAGUNDES, que “a administração pública pode, sem contrariar o princípio da legalidade, sem ir positivamente de encontro à determinação legislativa abster-se de executar a lei. Quando não exista uma peremptória fixação de prazo para aplicação da regra, fica-lhe a faculdade de conciliar a execução com as conveniências de tempo e utilidade, indicadas por circunstâncias, que só ela pode aferir”. (*O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, n.º 48, p. 111, 2.ª ed.).

E' o mesmo que HAURIUO já assinalara, em estudo publicado em homenagem a CARRÉ DE MALBERG, situando a posição do juiz ao apreciar a oportunidade dos provimentos administrativos: não se lhe reconhece o poder de contrôle — *lorsqu'il se trouve en présence d'un cas d'appréciation de l'opportunité, ne se reconnaît pas le pouvoir de contrôler l'Administration* (R. CARRÉ DE MALBERG MELENGES 1933, p. 233-4).

Com a invocação desses princípios, tão autorizados, lícito será concluir que há um direito de aproveitamento dos empregados que optaram, mas, sem prazo certo, limitado pelo arbítrio do govêrno de preencher os cargos e funções públicos.

Relativamente ao item c, parece-me que, existe a relação de emprêgo, pouco importa o modo de pagamento, questão interna das empresas.

Desde que se trate de empregado, há um direito de aproveitamento. Mas, é preciso que se esclareça: o aproveitamento só se pode dar nas funções existentes, nas várias tabelas de extranumerário do Serviço Público e com os salários das referências atualmente previstos, a saber, até o máximo na referência 31, levando-se em conta a natureza do emprêgo e o salário do empregado na data da Lei n.º 2.193, que facultava a opção.

Quanto ao último quesito formulado pelo D.A.S.P., já tive ensejo de emitir o Parecer n.º 255-Z, de 26 de abril de 1957, concluindo que somente as leis podem estabelecer proibição de acumulação de cargos, não os regulamentos administrativos. Com efeito, a proibição de acumular resulta da Constituição (art. 185) ou das leis, jamais dos regulamentos, por se tratar de limite ao exercício de profissões, um princípio garantido a todo o cidadão.

Passando, agora, aos esclarecimentos solicitados pelo Superintendente das Empresas, os poucos empregados com mais de 70 anos não têm direito a opção para o serviço público, conforme tive ensejo de opinar nesta Consultoria. Todavia, o Presidente da República pode admitir a opção aposentando tais servidores, aliviando as empresas incorporadas. O Tribunal de Contas dirá a final da legalidade dessas aposentadorias.

Quanto aos que não eram brasileiros na data da opção, mas, já se naturalizaram, desapareceu, com a naturalização, o óbice para o aproveitamento.

Ficam, pelo exposto, respondidas tôdas as dúvidas suscitadas.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 3 de maio de 1957. —  
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"Aprovo". Em 15-5-57 (Rest. proc. ao M.F., em 16 de maio de 1951).

(Publicado no *Diário Oficial* de 16-5-57 — páginas ns. 12.221-22 — Seção I).

*Isenção da quota de previdência, em que é interessada a Companhia Vale do Rio Doce S. A.*

336.2:622

351.823.3

PARECER

N.º de referência: A-21.

I

A Companhia Vale do Rio Doce S. A., em memorial dirigido à Presidência da República, reclamou contra a cobrança da cota de previdência, de que se entende isenta.

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ouvido a respeito, contesta a afirmação, sustentando que o art. 68 do Código de Minas não atinge à mencionada cota de previdência, como contribuição destinada a custear o seguro social dos trabalhadores na indústria de mineração.

À vista da discrepância, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República determina a audiência desta Consultoria Geral.

II

A cota de previdência relativa à mineração foi instituída pelo Decreto n.º 22.096, de 16 de novembro de 1932, recaindo sobre

"os valores das faturas de venda do minério extraído e sobre quaisquer serviços remunerados, quando prestados pelas empresas ou firmas que explorem a indústria extrativa de que trata este decreto".

Compõem, juntamente com sobrepreços de serviços públicos concedidos e a taxa de previdência social sobre artigos importados, a contribuição da União para o seguro social obrigatório (Lei n.º 159, de 30-12-35, artigo 4º), integrando a receita das Caixas de Aposentadoria e Pensões (Lei n.º 593, de 24-12-1948 art. 9º, letra c), ora unificadas na Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferrovários e Empregados em Serviços Públicos.

O art. 68 do Código de Minas (Decreto-lei número 1.985, de 29 de janeiro de 1940), invocado pela Companhia, tem a seguinte redação, que lhe foi dada pelo Decreto-lei nº 5.247, de 12 de fevereiro de 1943:

“O minerador habilitado por decreto de autorização de pesquisa ou de lavra, ou garantido pelo § 4.º do at. 143, a Constituição, bem como o comprador ou beneficiador de minério obtido por fiação ou garimpagem ou por trabalhos assemelhados somente estão sujeitos aos tributos lançados pela União, pelo Estado ou pelo Município, num total de 8% do valor da produção efetiva da jazida ou mina, incluindo-se neste limite quaisquer outros impostos ou taxas, excetuando apenas o de renda, que venham a recair sobre a jazida ou mina, sobre o produto dela extraído, sobre o próprio minerador ou sobre as operações que o mesmo realizar com esse produto”.

Do total arrecadado pertence aos Estados e Municípios a cota de 5% (art. 68, § 5.º), e à União a parte remanescente.

A Constituição de 1946, art. 15, n.º III, estende aos minerais do País, no que for aplicável, o regime do imposto único, relativo aos lubrificantes e combustíveis, mas a lei ordinária não estabeleceu a unidade tributária.

### III

O Código de Minas, na redação atualizada, restringe a 8% a soma de quaisquer impostos ou taxas, salvo o de renda, que recaiam sobre as operações com o produto das minas. A proteção tributária favorece tanto, ao minerador, como ao comprador ou beneficiador do minério.

Os impostos ou taxas sobre a venda de minério estão, assim, compreendidos no limite máximo de incidência fiscal.

Pondera, no entanto, o Ministério do Trabalho que a cota de previdência, constitutiva da receita da Caixa de Aposentadoria e Pensões, não é *imposto ou taxa, mas contribuição parafiscal*, prevista na Constituição (art. 157, n.º XVI), ficando, conseqüentemente, fora do alcance da norma limitativa.

O fulcro da questão está, portanto, no conceito da cota de previdência, como figura tributária ou contribuição especial.

A distinção entre impostos e taxas, de tão ampla construção teórica não exaure as formas de imposição financeira do Estado, que também compreende os preços públicos

e as contribuições especiais (ver, a respeito, meu trabalho sobre taxa, imposto e preço público na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 44, páginas 518-532, com extensa informação bibliográfica).

A parafiscalidade — um neologismo afortunado na expressão de ALIOMAR BALEEIRO — reúne, em sistema próprio, as contribuições obrigatórias, criadas pelo Estado, em benefício de atividades, órgãos ou serviços de interesse público, mas que não se incorporam à Administração geral.

Não é oportuno reviver o debate doutrinário (MERIGOR (*Éléments d'une théorie de la parafiscals, de que participaram, especialmente, MERICOT (Éléments d'une théorie de la parafiscalité in Revue de Science et de Législation Financières, vol. XLI (1949), pp. 2 e 3 — traduzido na Revista de Direito Administrativo, volume 33, p. 54 e vol. 34, p. 49); MORSELLI (Le point de vue théorique de la parafiscalité in Revue de Sciences et de Législation Financière, vol. XLIII (1951), p. 167; Parafiscalidade e seu controle — edição do Instituto Brasileiro de Direito Financeiro — 1954); LAFERRIÈRE (LAFERRIÈRE et WALINE — Traité élémentaire de Sciences et de Législation Financière, 1952, p. 245), et LAUFENSURGER (A propos du point de vue théorique de la parafiscalité in Revue de Science et de Législation Financière) — vol. III (1951), n.º 2, p. 340, e Traité économique et psychologique des Finances Publiques — tomo I (1956, p. 129 e, entre nós ALIOMAR BALEEIRO (Uma introdução à Ciência das Finanças, vol. II, p. 385; Limitações constitucionais ao poder de tributar — p. 169); BUYS DE BARROS (Um ensaio sobre a parafiscalidade — Rio — 1956) e SANTOS FARIA (Aspectos da parafiscalidade — Salvador — 1955).*

Certo é que à luz do direito positivo e da prática fiscal, as contribuições não se confundem com os tributos e não se submetem, sem embargo do autorizado parecer de BALEEIRO (Introdução citada, p. 394), as normas próprias a estes últimos e não dependem de previsão orçamentária.

As isenções fiscais, tanto de impostos, como de taxas, não alcançam as contribuições parafiscais, segundo o entendimento dominante.

A matéria foi objeto de extensa controvérsia judiciária, a propósito da cobrança da taxa de previdência social sobre lubrificantes e combustíveis, tendo o Supremo Tribunal Federal mantido a existência do encargo, que se não confunde com o imposto único.

aludido no texto constitucional (art. 15, § 2.º).

A cota de previdência, constituída pelas exações incidentes sobre atos de comércio ou serviços públicos concedidos, ou, ainda, sobre importação de bens, não tem afinidade com as fontes de receita pública ordinária. São contribuições de finalidade específica, diretamente canalizadas para a constituição do fundo de previdência, inscrevendo-se, legalmente, na receita das instituições de seguro social, Lei nº 593, art. 9.º).

Como afirmou o Ministro OROZIMBO NONATO: "Trata-se de tributo de aplicação especial, predeterminada, relacionada especificamente a serviços de assistência social, desdobrados através de instituições de previdência, de serviços sociais do maior momento" (voto na apelação n.º 8.236, *in Revista Forense*, volume 122, p. 431).

A cota de previdência sobre o faturamento das verbas de minérios não consta do orçamento federal, como imposto ou taxa arrecadada pela União, desde que foi instituída em lei especial, como forma de contribuição do Estado.

A arrecadação dessa cota de previdência não incumbe às exatorias fazendárias, mas a serviço próprio do Ministério do Trabalho, revertendo o produto arrecadado ao fundo de custeio da obrigação constitucional da União de prover à manutenção do sistema previdenciário.

#### IV

A matéria versada nos autos está *sub judice*, segundo esclareceu o Ministério do Trabalho, em aditamento às informações constantes do processo.

A Companhia Vale do Rio Doce S. A. impetrou mandado de segurança contra o Sr. Diretor-Geral do Departamento Nacional de Previdência Social, visando à declaração de nulidade dos atos de cobrança da cota de previdência.

Denegado o *writ* no Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública, recorreu para o Tribunal Federal de Recursos, em agravo nº 11.106, do Distrito Federal, ainda pendente de julgamento.

Alçada a questão ao âmbito jurisdicional, em feito pertinente às mesmas partes em litígio, não convém que a instância administrativa venha a decidir a controvérsia, sobre a qual o Poder Judiciário manifestará, brevemente, o seu julgamento final.

A solução administrativa, sujeita a ser modificada, não viria solver a contenda, nem obrigaria, em definitivo, as partes interessadas.

O meu parecer é, assim, no sentido de que o processo seja restituído ao Ministério do Trabalho, a fim de aguardar a decisão do Tribunal Federal de Recursos no agravo acima mencionado.

Proferido o julgamento, no feito, a sua repercussão na esfera administrativa, será, oportunamente, considerada.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 6 de agosto de 1957. —  
CAIO TÁCITO, Consultor Geral da República.

"Aprovo. Em 26-8-57". (Rest. proc. M. T. I. C., em 28 de agosto de 1957).

(Publicado no *Diário Oficial* de 28-8-57 — páginas números 20.725/26 — Seção I).

## Consultor Jurídico do D.A.S.P.

PROCESSO N.º 5.162-56

*Caixa Beneficente da Polícia Militar do Distrito Federal. Anteprojeto de regulamento. Requisitos necessários ao registro público da associação. Operações de seguro. Condições legais para essa atividade. Interpretação do art. 2.º do Decreto-lei n.º 2.063, de 1940.*

351.84:351.745(815.4)

### PARECER

#### I

Submete-se à minha apreciação anteprojeto de regulamento da Caixa Beneficente da Polícia Militar do Distrito Federal, criada pela Lei n.º 1.095, de 9 de novembro de 1903, a ser baixado em substituição ao aprovado pelo Decreto n.º 3.493, de 27 de dezembro de 1938.

2. Em face das considerações da D.O. deste Departamento, dois são os pontos sobre que sou chamado a opinar:

a) relativamente à omissão, não só no atual anteprojeto, como no regulamento vigente, de requisitos essenciais ao registro das associações dessa natureza;

b) quanto à existência, de que se cogita no anteprojeto em exame, de uma Carteira de Seguros de Vida, caso em que, segundo a D.O., estaria a associação obrigada a satisfazer às exigências do Decreto-lei n.º 2.063, de 7 de março de 1940.

#### II

3. A omissão do regulamento vigente, como do anteprojeto ora apresentado, de alguns dos requisitos essenciais ao registro da associação, que, talvez por êsse efeito, ainda não se tenha regularmente constituído como

pessoa jurídica, deve ser reparada para a completa legalização da entidade.

4. Dêse modo, faz-se mister, de logo, o preenchimento dos requisitos enumerados no art. 128 do Decreto n.º 4.857, de 9 de novembro de 1939, alguns dos quais não foram satisfeitos, quer pelo atual regulamento, quer pelo anteprojeto em cogitação. Daí a necessidade de alterar-se o anteprojeto, para satisfazer às formalidades imprescindíveis, providenciando-se, em seguida o respectivo registro na forma da legislação em vigor.

5. Procede, assim, ao meu parecer, a impugnação da D.O. quanto à irregularidade existencial da associação. Com a inclusão, entretanto, ao anteprojeto de que se trata, dos requisitos omissos e com o subsequente registro da entidade, passará esta à condição de pessoa jurídica, sem qualquer incapacidade.

#### III

6. No que concerne à segunda parte da consulta, ou seja, quanto à inclusão de uma carteira de Seguros de Vida, não é matéria que possa ser resolvida por simples regulamento, sem a satisfação dos requisitos constantes do Decreto-lei n.º 2.063, de 1940.

7. Como bem acentua a D.O., o preceito do art. 2.º do citado decreto-lei não pode ser interpretado como permitindo às entidades ali referidas operar com seguros de qualquer natureza. O que ali se esclarece é que a instituição de pensões ou pecúlios em favor de associados e suas respectivas famílias, sendo uma modalidade securitária, se acha fora do alcance daquelas normas legais.

8. Creio, assim, ter respondido aos dois itens em que se desdobrou a consulta.

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

Rio de Janeiro, 27 de setembro de 1957.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Previdência dos Subtenentes e Sargentos do Exército. Natureza jurídica. Modificações introduzidas por decreto executivo no texto legal de sua criação. Invalidez dos atos, que ferem o princípio de hierarquia das leis.*

351.84:355.336

PARECER

I

A comissão encarregada de reestruturar a associação denominada Previdência dos Subtenentes e Sargentos do Exército consultou este Departamento sobre:

- a) qual o natureza jurídica da associação acima mencionada;
- b) qual a situação dos seus empregados;
- c) quais as providências que devam ser tomadas para sanar irregularidades porventura existentes na lei de sua criação ou atos subsequentes.

2. Além dessas indagações, solicitou a comissão fôsse estudado o regime de administração que melhor se adapte ao funcionamento do órgão que lhe incumbe reestruturar.

3. A D.O. deste Departamento, chamada a opinar, pediu minha audiência a respeito, com o que concordou o Sr. Diretor-Geral.

II

4. A Previdência dos Subtenentes e Sargentos do Exército é uma associação criada pelo Decreto n.º 23.826, de 2 de fevereiro de 1934, do Governo Provisório da República, instituído pelo Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930.

5. A sua natureza jurídica não foi cuidadosamente definida no ato institutivo, o que tem permitido vacilações de toda ordem na conceituação da entidade.

6. E' certo que o ato de sua criação (Decreto n.º 23.826, de 1934, citado) tanto pode ser considerado, do ponto de vista formal, legislativo como executivo, dadas as funções discricionárias de que se investira o Governo Provisório de 1930, como se vê do supra-mencionado Decreto n.º 19.398, daquele ano, cujo art. 1.º (*caput*) assim se redigiu:

“O Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabeleça esta a organização constitucional do País”.

7. Do ponto de vista material, entretanto, é ato legislativo, bastando para comprovar a assertiva o que se contém no seu art. 3.º, que determina, em benefício da associação, o gôzo de favores e isenções de sêio e impostos, matéria de competência privativa do Poder Legislativo.

8. Tem-se, assim, que a entidade foi criada por lei, o que, diga-se de passagem, em pouco ou quase nada influi na perquirição de sua natureza jurídica, talvez, apenas, para que, de logo, não se afaste a possibilidade de se conceituar como autarquia.

9. Não encontro, no entanto, como pareceu a algumas autoridades preopinantes, elementos que a situem entre os órgãos autárquicos, que constituem a administração descentralizada.

10. Como tive ensejo de salientar em outra oportunidade (parecer emitido no processo n.º 3.954-56, publicado no *Diário Oficial* de 17 de janeiro do corrente ano, às pp. 1.202 e 1.203).

“Na descentralização por serviço ou burocrática (autarquias), três são os elementos característicos principais que de um modo geral, encontram repercussão, quer implícita, quer explicitamente, na *communis opinio*: a personalidade jurídica de direito pública interno, o fim público, isto é o exercício de atividades próprias do Estado, e a administração de um patrimônio próprio (BIELSA, “*Derecho Administrativo*”, 4.ª ed., 1947, tomo II, pp. 14 e segs.; M. HAURIQU, “*Droit Administratif*”, 8.ª ed., 1914, páginas 342 e segs.; PAUL DUEZ, “*Traité de Droit Administratif*”, 1952, p. 159; A. DE LAUBADÈRE, “*Traité Élémentaire de Droit Administratif*”, 1953, n.º 107, pp. 76 e 77; CINO VITTA, “*Dirritto Amministrativo*”, 3.ª ed., 1949, n.º 39, pp. 139 e segs.; TITO PRATES DA FONSECA, “*Autarquias Administrativas*”, 1935, pp. 19 e segs.; ERYMÁ CARNEIRO, “*As Autarquias e as Sociedades de Economia Mista no Estado Novo*”, 1941, p. 69)”.

11. Quanto ao patrimônio próprio, é indubitável que a associação o possui, como se vê do art. 11 do citado Decreto n.º 23.826, de 1934, *in verbis*:

“O Tesouro Nacional não terá, além do estabelecido no parágrafo único do art. 2.º e no art. 10, ônus algum com o funcionamento da Previdência, que se manterá, única e exclusivamente, pela economia dirigida de seus assistidos”.

12. No que se refere ao exercício de atividades próprias do Estado, embora alguns dos objetivos da associação possam ser conceituados, nem todos têm essa característica de *munus publicum*, como se verifica do art. 1.º daquele decreto. De qualquer modo, porém, não seria isso óbice a impedir o revestimento autárquico da entidade.

13. Já o mesmo não ocorre em relação à personalidade jurídica de direito público interno, que me parece inexistente.

14. Se, por um lado, para cabal cumprimento de suas atividades, carece a associação de personalidade jurídica, por outro não é menos exato que só a vontade estatal descentralizadora de serviços públicos que, em tese, devam ser prestados pelo Estado, confere personalidade jurídica de direito público. Ora, não está evidente, por isso que não expressa ou implícita no ato institucional, essa vontade, do momento em que os serviços afetos à associação poderiam ser realizados por simples pessoa jurídica de direito privado. Nem as atribuições que lhe foram cometidas seriam estranhas a entidades beneficentes, de natureza civil.

15. O fato de ter a sua criação oriunda de ato legislativo não é obstáculo à natureza de sociedade civil a exemplo do que ocorreu com a Caixa Beneficente da Polícia Militar do Distrito Federal, criada pela Lei número 1.095, de 9 de novembro de 1903, que lhe atribuiu personalidade jurídica de direito privado.

16. Respondo, pois, ao primeiro quesito no sentido de que a Previdência dos Subtenentes e Sargentos do Exército é uma sociedade civil, de caráter beneficente.

### III

17. Como decorrência dessa conclusão os seus empregados se acham regidos pela legislação trabalhista, que a eles tem inteira incidência, já que a parcela de contróle estatal que atua sobre a associação não lhe afeta a conceituação de entidade de direito privado, justificando-se essa fiscalização por força de suas finalidades e da isenção concedida de impostos e outros tributos (arts. 1.º e 3.º do Decreto n.º 23.826, de 1934).

### IV

18. Atos subseqüentes, tais como os Decretos ns. 6.605, de 17 de dezembro de 1940, e 16.213, de 27 de julho de 1944, alteraram o Decreto n.º 23.826, de 1934, este último com força de lei, porque como já se esclareceu, baixado no Governo Provisório, que tinha competência discricionária.

19. Em face da hierarquia das leis, não podem subsistir essas alterações, a despeito de, na época em que ocorreram, também se concentrarem numa só pessoa, o Chefe do Governo, atribuições legislativas e regulamentares. Mas, as primeiras se exerciam através de decretos-leis, o que era imprescindível às modificações que se pretendiam realizar.

20. Assim, as alterações a texto do Decreto n.º 23.826, de 1934, só podem verificar-se por ato legislativo tornando-se inválidas as alterações introduzidas naquele diploma legal por decretos executivos e, até mesmo, por simples portarias, como parece ter acontecido.

21. Creio, por essa forma, ter esclarecido a terceira parte da consulta.

### V

22. O estudo do regime de administração que melhor se amolda ao funcionamento da associação é matéria que também se submeteu ao D.A.S.P., cujo exame, todavia, foge à minha alçada, por ser de ordem administrativa e não jurídica.

23. Qualquer que venha a ser, porém, a conclusão a esse respeito, desde que imorte em modificação da estrutura da entidade, só terá condições de prosperar mediante ato legislativo.

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

Rio de Janeiro, 14 de outubro de 1957.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Extensão dos efeitos de decisão judiciária por ato administrativo. Só excepcionalmente pode ocorrer. Nulidade do ato, mormente tendo em vista que a pretensão já fôra alcançada por prescrição. Renúncia de direito. Condições de seu exercício. É defeso ao administrador público renunciar a direito, a menos que expressamente autorizado por lei.*

347.95:35.077.2

### PARECER

#### I

Funcionário do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, invocando lesão de direito, quando da aplicação, pelo

*Previdência dos Subtenentes e Sargentos do Exército. Natureza jurídica. Modificações introduzidas por decreto executivo no texto legal de sua criação. Invalidez dos atos, que ferem o princípio de hierarquia das leis.*

351.84:355.336

## PARECER

### I

A comissão encarregada de reestruturar a associação denominada Previdência dos Subtenentes e Sargentos do Exército consultou este Departamento sobre:

a) qual a natureza jurídica da associação acima mencionada;

b) qual a situação dos seus empregados;

c) quais as providências que devam ser tomadas para sanar irregularidades porventura existentes na lei de sua criação ou atos subsequentes.

2. Além dessas indagações, solicitou a comissão fosse estudado o regime de administração que melhor se adapte ao funcionamento do órgão que lhe incumbe reestruturar.

3. A D.O. deste Departamento, chamada a opinar, pediu minha audiência a respeito, com o que concordou o Sr. Diretor-Geral.

### II

4. A Previdência dos Subtenentes e Sargentos do Exército é uma associação criada pelo Decreto n.º 23.826, de 2 de fevereiro de 1934, do Governo Provisório da República, instituído pelo Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930.

5. A sua natureza jurídica não foi cuidadosamente definida no ato institutivo, o que tem permitido vacilações de toda ordem na conceituação da entidade.

6. E' certo que o ato de sua criação (Decreto n.º 23.826, de 1934, citado) tanto pode ser considerado, do ponto de vista formal, legislativo como executivo, dadas as funções discricionárias de que se investira o Governo Provisório de 1930, como se vê do supra-mencionado Decreto n.º 19.398, daquele ano, cujo art. 1.º (*caput*) assim se redigiu:

"O Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléa Constituinte, estabeleça esta a organização constitucional do País".

7. Do ponto de vista material, entretanto, é ato legislativo, bastando para comprovar a assertiva o que se contém no seu art. 3.º, que determina, em benefício da associação, o gozo de favores e isenções de sêio e impostos, matéria de competência privativa do Poder Legislativo.

8. Tem-se, assim, que a entidade foi criada por lei, o que, diga-se de passagem, em pouco ou quase nada influi na perquirição de sua natureza jurídica, talvez, apenas, para que, de logo, não se afaste a possibilidade de se conceituar como autarquia.

9. Não encontro, no entanto, como pareceu a algumas autoridades preopinantes, elementos que a situem entre os órgãos autárquicos, que constituem a administração descentralizada.

10. Como tive ensejo de salientar em outra oportunidade (parecer emitido no processo n.º 3.954-56, publicado no *Diário Oficial* de 17 de janeiro do corrente ano, às pp. 1.202 e 1.203).

"Na descentralização por serviço ou burocrática (autarquias), três são os elementos característicos principais que de um modo geral, encontram repercussão, quer implícita, quer explicitamente, na *communis opinio*: a personalidade jurídica de direito pública interno, o fim público, isto é, o exercício de atividades próprias do Estado, e a administração de um patrimônio próprio (BIELSA, "Derecho Administrativo", 4.ª ed., 1947, tomo II, pp. 14 e segs.; M. HAURIQU, "Droit Administratif", 8.ª ed., 1914, páginas 342 e segs.; PAUL DUEZ, "Traité de Droit Administratif", 1952, p. 159; A. DE LAUBADÈRE, "Traité Élémentaire de Droit Administratif", 1953, n.º 107, pp. 76 e 77; CINO VITTA, "Diritto Amministrativo", 3.ª ed., 1949, n.º 39, pp. 139 e segs.; TITO PRATES DA FONSECA, "Autarquias Administrativas", 1935, pp. 19 e segs.; ERYMÁ CARNEIRO, "As Autarquias e as Sociedades de Economia Mista no Estado Novo", 1941, p. 69)".

11. Quanto ao patrimônio próprio, é indubitável que a associação o possui, como se vê do art. 11 do citado Decreto n.º 23.826, de 1934, *in verbis*:

"O Tesouro Nacional não terá, além do estabelecido no parágrafo único do art. 2.º e no art. 10, ônus algum com o funcionamento da Previdência, que se manterá, única e exclusivamente, pela economia dirigida de seus assistidos".

12. No que se refere ao exercício de atividades próprias do Estado, embora alguns dos objetivos da associação possam ser conceituados, nem todos têm essa característica de *munus publicum*, como se verifica do art. 1.º daquele decreto. De qualquer modo, porém, não seria isso óbice a impedir o revestimento autárquico da entidade.

13. Já o mesmo não ocorre em relação à personalidade jurídica de direito público interno, que me parece inexistente.

14. Se, por um lado, para cabal cumprimento de suas atividades, carece a associação de personalidade jurídica, por outro não é menos exato que só a vontade estatal descentralizadora de serviços públicos que, em tese, devam ser prestados pelo Estado, confere personalidade jurídica de direito público. Ora, não está evidente, por isso que não expressa ou implícita no ato institucional, essa vontade, do momento em que os serviços afetos à associação poderiam ser realizados por simples pessoa jurídica de direito privado. Nem as atribuições que lhe foram cometidas seriam estranhas a entidades beneficentes, de natureza civil.

15. O fato de ter a sua criação oriunda de ato legislativo não é obstáculo à natureza de sociedade civil a exemplo do que ocorreu com a Caixa Beneficente da Polícia Militar do Distrito Federal, criada pela Lei número 1.095, de 9 de novembro de 1903, que lhe atribuiu personalidade jurídica de direito privado.

16. Respondo, pois, ao primeiro quesito no sentido de que a Previdência dos Subtenentes e Sargentos do Exército é uma sociedade civil, de caráter beneficente.

### III

17. Como decorrência dessa conclusão os seus empregados se acham regidos pela legislação trabalhista, que a eles tem inteira incidência, já que a parcela de controle estatal que atua sobre a associação não lhe afeta a conceituação de entidade de direito privado, justificando-se essa fiscalização por força de suas finalidades e da isenção concedida de impostos e outros tributos (arts. 1.º e 3.º do Decreto n.º 23.826, de 1934).

### IV

18. Atos subsequentes, tais como os Decretos ns. 6.605, de 17 de dezembro de 1940, e 16.213, de 27 de julho de 1944, alteraram o Decreto n.º 23.826, de 1934, este último com força de lei, porque como já se esclareceu, baixado no Governo Provisório, que tinha competência discricionária.

19. Em face da hierarquia das leis, não podem subsistir essas alterações, a despeito de, na época em que ocorreram, também se concentrarem numa só pessoa, o Chefe do Governo, atribuições legislativas e regulamentares. Mas, as primeiras se exerciam através de decretos-leis, o que era imprescindível às modificações que se pretenderam realizar.

20. Assim, as alterações a texto do Decreto n.º 23.826, de 1934, só podem verificar-se por ato legislativo tornando-se inválidas as alterações introduzidas naquele diploma legal por decretos executivos e, até mesmo, por simples portarias, como parece ter acontecido.

21. Creio, por essa forma, ter esclarecido a terceira parte da consulta.

### V

22. O estudo do regime de administração que melhor se amolda ao funcionamento da associação é matéria que também se submeteu ao D.A.S.P., cujo exame, todavia, foge à minha alçada, por ser de ordem administrativa e não jurídica.

23. Qualquer que venha a ser, porém, a conclusão a esse respeito, desde que imorte em modificação da estrutura da entidade, só terá condições de prosperar mediante ato legislativo.

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

Rio de Janeiro, 14 de outubro de 1957.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Extensão dos efeitos de decisão judiciária por ato administrativo. Só excepcionalmente pode ocorrer. Nulidade do ato, mormente tendo em vista que a pretensão já fôra alcançada por prescrição. Renúncia de direito. Condições de seu exercício. É defeso ao administrador público renunciar a direito, a menos que expressamente autorizado por lei.*

347.95:35.077.2

PARECER

### I

Funcionário do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, invocando lesão de direito, quando da aplicação, pelo

Presidente daquela autarquia, do Decreto n.º 23.504, de 14 de agosto de 1947, pleiteou, em requerimento datado de 21 de fevereiro do ano em curso, protocolado no mesmo dia, reclassificação a que se julgava com direito, a partir de 1 de setembro de 1946.

2. Para tanto alegou erro no critério adotado na reclassificação ordenada pelo citado Decreto n.º 23.504, de 1947, conforme reconheceram decisões judiciais que mencionou.

3. Foi dado provimento ao pedido, resultando daí a percepção pelo requerente da importância de Cr\$ 179.960,60, a título de diferença de vencimentos.

4. Nada obstante, submeteu-se a matéria ao exame deste Departamento, havendo a D. P. concluído que "todos os atos administrativos baixados pelo Presidente do I.A.P.C. idênticos aos que ora se aprecia, são nulos de pleno direito e devem ser revogados *ex tunc*".

5. Dada, todavia, a natureza do assunto, solicitou-se meu parecer a respeito.

## II

6. A hipótese sobre que sou chamado a opinar se reveste de suma gravidade, pois que, sob color de pseudo interesse público, cometeu-se uma irregularidade, não só por importar o ato em renúncia de prescrição, como em estender, por via administrativa, decisão judiciária.

7. Com efeito, se direito tivesse o suplicante à reclassificação nos termos do pedido, a pretensão já de há muito se achava prescrita, pois, entre o ato em que se baseou (Decreto n.º 23.504, de 14 de agosto de 1947) e a data da reclamação do interessado (21 de fevereiro do corrente ano), mediara lapso de tempo superior a 9 (nove) anos.

8. Dêse modo, trancada estava definitivamente a apreciação do pedido, eis que, como salientei em outra oportunidade (parecer emitido no processo n.º 3.908-56, publicado no *Diário Oficial* de 12 de novembro de 1956, às pp. 21.478 e 21.479), a renúncia de direito, válida em relação ao administrador do patrimônio próprio.

"... não poderia ser exercida pelo administrador de patrimônio público ou pelo de patrimônio alheio, a menos que expressamente autorizado por lei, no caso de administrador público, ou quando munido de poderes especiais do titular do

patrimônio, na hipótese de ser este particular".

9. Citei, então, em abono dessa afirmativa, a opinião de AFRÂNIO DE CARVALHO (*Propriedade dos bens da concessão, in Revista Forense*, vol. 164, p. 51), que ora reproduzo:

... "a renúncia de direito exorbita da administração ordinária e exige, portanto, que o renunciante esteja habilitado com poder especial. Segundo um princípio geral de direito, nenhum administrador de patrimônio alheio pode, à custa deste, praticar atos de liberalidade sem autorização especial do titular do patrimônio. Os administradores particulares, os diretores de sociedades anônimas não os podem praticar sem outorga expressa dos seus respectivos mandantes (Cod. Civil, art. 1.295; Decreto-lei n.º 2.647, de 1940, art. 119); com mais forte razão não os podem praticar sem essa outorga expressa os administradores públicos".

10. Nem, por outro lado, atino com o alegado interesse público que justificaria a renúncia à prescrição, desde que o único interesse que se resguardou, ao meu parecer irregularmente foi o do suplicante, quando a sua inércia por tão longo tempo impossibilitara qualquer apreciação do mérito.

11. Demais disso, a extensão administrativa dos efeitos de decisões judiciais, como é pacífico, só se justifica em casos excepcionais, excluindo-se, desde logo, as pretensões alcançadas por prescrição, a qual, de nenhum modo, pode, como se disse, ser relevada pelo administrador do patrimônio público.

## III

12. No mérito, também era improcedente o pedido, como teve ensejo de esclarecer a Divisão de Pessoal deste Departamento no parecer acima referido, com cujas conclusões concordo.

13. Estou, assim, em que deve ser tornado sem efeito o ato que deferiu o pedido do requerente, retornando êle ao *statu quo* anterior, com as conseqüências daí decorrentes, inclusive a restituição do que recebeu indevidamente.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 25 de outubro de 1957.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

## Supremo Tribunal Federal

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 3.104  
— DISTRITO FEDERAL

*Concurso para professor catedrático; mandado de segurança fundado em nulidade do mesmo concurso; inidoneidade do meio por não se tratar de ato do Presidente da República. — Demais disso, o direito alegado não traz a marca de liquidez e certeza necessárias, como se deduz do próprio pedido, que se desenvolve em dezoito fôlhas dactilografadas.*

*A solução do pedido através o mandado de segurança importaria acoroçoar a tendência, que se acentua cada dia mais, de substituir por êle, num desvirtuamento manifesto de sua finalidade, o meio processual ordinário próprio.*

378.124.082

Relator: O Senhor Ministro EDGARD COSTA.

Requerente: JOSÉ OCTACÍLIO DE SABOYA RIBEIRO.

## ACÓRDÃO

Acordam em Supremo Tribunal Federal, relatados êstes autos de mandado de segurança n.º 3.104, do Distrito Federal, em que é requerente JOSÉ OCTACÍLIO DE SABOYA RIBEIRO, — indeferir, unânimemente, ao pedido e denegar a segurança impetrada, na conformidade do voto do relator constante das notas anexas da assentada do julgamento.

Rio de Janeiro, D. F., em 7 de novembro de 1956 (data do julgamento). — OROSIMBO NONATO, Presidente. — EDGARD COSTA, Relator.

## RELATÓRIO

O Senhor Ministro EDGARD COSTA — O engenheiro-civil JOSÉ OCTACÍLIO DE SABOYA RIBEIRO impetra mandado de segurança contra o ato do Sr. Presidente da República que nomeou para o cargo de professor catedrático de "construção civil-arquitetura", da Escola Nacional de Engenharia o Dr. JURANDIR DE CASTRO PIRES FERREIRA, que, com

êle requerente, se submetera às provas para o provimento da referida cadeira.

Alega o requerente, — como fundamento do seu pedido, — que na realização das provas e no julgamento do concurso ocorreram graves vícios formais e insanáveis; contra a aprovação, peia Congregação da Escola de Engenharia, do relatório da Comissão Julgadora do Concurso e contra a indicação para o provimento da cadeira, do referido Doutor JURANDIR PIRES FERREIRA como 1.º classificado, interpusera recurso de nulidade estabelecido em lei, para o Conselho Universitário, da Universidade do Brasil, que, por 21 votos contra 13, lhe deu provimento para anular o referido concurso. A Congregação da Escola de Engenharia, porém, inconformada recorreu dessa decisão do Conselho para o Ministro da Educação e Cultura. Ouvido o Consultor jurídico do Ministério, de acôrdo com as conclusões do parecer que emitiu, determinou o Ministro, — cargo então exercido pelo nosso atual e eminente colega, Ministro CÂNDIDO MOTA, — fôsse lavrado o decreto de nomeação do 1.º classificado, para ser submetido ao Senhor Presidente da República; e assim se fêz em data de 26 de novembro de 1954.

O requerente relaciona, a seguir, as nulidades que, a seu ver, teriam ocorrido no concurso, — nulidades do julgamento da prova escrita, da prova de títulos, — expondo-as e aduzindo as razões em que funda a sua arguição (fls. 9 a 16). O pedido foi instruído com várias certidões extraídas do processo do concurso (fls. 20 a 36).

Solicitadas informações, transmitiu o Senhor Presidente da República — então o Dr. CARLOS LUZ, — pelo ofício de fls. 52, cópias dos pareceres da Comissão de Legislação do Conselho Universitário, relatado pelo prof. ARUALDO MEDEIROS DA FONSECA; da Consultoria Jurídica do Ministério e da Diretoria do Ensino Superior, que lhe foram encaminhadas pelo Ministro da Educação, e que "bem justificavam o ato impugnado pelo mandado de segurança" (fls. 53 a 72).

Dada ciência, *ex-vi* do art. 19 da Lei número 1.533, de 1952, ao litisconsorte passivo, Dr. JURANDIR DE CASTRO PIRES FERREIRA ofereceu o mesmo as alegações de folhas 76-92, instruídas com os documentos de fls. 94-134.

Continuados os autos com vista ao Senhor Dr. Procurador Geral da República, emitiu S. Exa. o parecer que se lê às fls. 136, nestes termos:

“O engenheiro-civil JOSÉ OCTACÍLIO DE SABOYA RIBEIRO pede mandado de segurança contra o ato de S. Exa. o Sr. Presidente da República, que nomeou o Dr. JURANDIR DE CASTRO PIRES FERREIRA para exercer o cargo de professor catedrático (E.N.E. — U.B.), padrão O, da cadeira de Construção Civil — Arquitetura, da Escola Nacional de Engenharia, da Universidade do Brasil, do Quadro Permanente do Ministério da Educação e Cultura, vago em virtude do falecimento de NATAL PALADINI (fls. 39).

Não indica, porém, o Impetrante em que consiste a ilegalidade do referido ato do Sr. Presidente da República, mas tão só sustenta ter havido irregularidades no concurso a que se submeteram o Impetrante e o aludido Dr. JURANDIR e do qual não participou o eminente Chefe do Poder Executivo, que se limitou a fazer nomeação que o Impetrante deseja anular.

Esclarece, porém, o Impetrante, no item 5 da petição inicial, que ao Excelentíssimo Sr. Ministro da Educação e Cultura é que cabe, de acordo com o Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931, e legislação posterior, a última palavra sobre a validade ou nulidade dos concursos para professores dos vários institutos componentes da Universidade do Brasil.

É diz também, no item 8 da mesma petição inicial, que dito Ministro não acolheu o recurso interposto pelo ora Impetrante, visando anular o já mencionado concurso, tendo ao revés se manifestado com as conclusões do parecer do ilustre Dr. Consultor Jurídico do mesmo Ministério no sentido de ser nomeado o Dr. JURANDIR, parecer, esse que se encontra, por cópia, às fls. 59-65.

Se, portanto, ao Sr. Ministro da Educação e Cultura é a quem, como reconhece o próprio Impetrante, cabe a última palavra sobre a validade ou nulidade dos concursos para professor dos vários institutos componentes da Universidade do Brasil e se essa última palavra foi dada, ao aprovar o referido Ministro as conclusões do parecer do Dr. Consultor Jurídico, contrário ao provimento do

recurso do Impetrante, visando anular dito concurso, o ato do Exmo. Sr. Presidente da República, que nomeou o Dr. JURANDIR DE CASTRO PIRES FERREIRA para o aludido cargo, não pode ser considerado ilegal, por isso que a nomeação recaiu na pessoa cujo concurso realizado para preenchimento do referido cargo foi julgado válido pelo Senhor Ministro da Educação e Cultura.

O impetrante pode inegavelmente promover, por ação própria, a anulação do ato do Sr. Ministro da Educação e Cultura que aprovou o concurso já aludido; mas não por meio de mandado de segurança impetrado contra o Exmo. Senhor Presidente da República, autoridade completamente alheia aos atos sobre o referido concurso.

Inidônea, portanto, é a segurança ora impetrada, para o fim visado pelo Impetrante.

Se assim, porém, não entenderem os eminentes Julgadores encontrarão no parecer da Comissão de Legislação do Conselho Universitário composta dos doutores Professores ARNALDO MEDEIROS DA FONSECA, THEMISTOCLES CAVALCANTI e CASTRO REBELLO, às folhas 55-58, no do ilustre e já referido Consultor Jurídico Dr. EDMUNDO LINS NETO, às fls. 59-65 e no do Dr. JURANDIR LODI, às fls. 66-72, a demonstração cabal da validade do dito concurso, e, conseqüentemente, do presente pedido de mandado de segurança, que, por isso, confiamos seja indeferido, se dele conhecer este Egrégio Tribunal”.

E' o relatório.

#### VOTO

Como bem acentua em seu parecer o Doutor Procurador Geral da República, se embora dirigido o pedido de segurança contra ato do Sr. Presidente da República éle acentua, — e toda a argumentação do requerente se desenvolve, — nesse sentido, — em irregularidades havidas no concurso que, no seu entender, implicam na respectiva nulidade. Se, porém, o recurso que interpôs para obter a anulação do concurso não foi acolhido pelo Ministro da Educação, a quem como reconhece e proclama o requerente, face à lei, “cabe a última palavra sobre a validade ou nulidade dos concursos para professores dos vários institutos componentes da Universidade do Brasil”, — o ato do Senhor Presidente da República nomeando o 1.º classificado em concurso julgado válido pelo mesmo Ministro, não pode ser tido ou considerado ilegal.

E se essa consideração não bastasse para se concluir pela inidoneidade do remédio ju-

dicial de que lançou mão o requerente, a segurança impetrada não seria de se lhe conceder desde que o seu direito não se apresenta com aquela liquidez e certeza necessárias, como se deduz do próprio pedido, que se desenvolve em dezoito fôlhas dactilografadas. Seria acoroçoar a tendência, que cada dia mais se acentua, de substituir a ação competente e própria pelo mandado de segurança, num desvirtuamento manifesto de sua finalidade.

Nego a segurança impetrada.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Denegaram a segurança, unânime-mente.

Impedido o Sr. Ministro CÂNDIDO MOTA.

Presidência do Sr. Ministro OROSIMBO NONATO.

Votaram com o relator, Ministro EDGARD COSTA, — os Srs. Ministros SAMPAIO COSTA, AFRÂNIO COSTA, (substitutos, dos Senhores Ministros NELSON HUNGRIA que se acha em gozo de licença especial e LUIZ GALLOTTI, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), ARY FRANCO, ROCHA LAGOA, HAHNEMANN GUIMARÃES, RIBEIRO DA COSTA, LAFAYETTE DE ANDRADA e BARROS BARRETO. — OTACILIO PINHEIRO, Vice-Diretor.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 12 de agosto de 1957, à página n.º 2.015 — apenso ao n.º 184).

#### MANDADO DE SEGURANÇA N.º 3.173 DISTRITO FEDERAL

*Transferência de magistrado (art. 94, n.º II, da Constituição).*

*O legislador constituinte compreende a necessidade de conciliar as contingências humanas, com a regular distribuição de Justiça e as garantias indispensáveis ao magistrado, abriu tal exceção, à inamovibilidade; exceção que não tem absolutamente caráter punitivo; o interesse público é o da boa e regular distribuição da Justiça; para reconhecê-lo intervêm, como árbitro, o Tribunal de Justiça que somente por 2/3, pode decidir pela transferência.*

*O preceito é auto, aplicável; o interesse público também envolve o nome do magistrado e o prestígio da Justiça.*

*Em diversas circunstâncias para evitar desconceito ou censura ao magistrado é aconselhável a medida, a necessidade de evitar debates na deliberação é consequência óbvia da aplicação do preceito.*

Relator: O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

Impetrante: SEVERINO ALVES DE SOUSA (Juiz de Direito).

347.962.283.3

#### ACÓRDÃO

Vistos etc. Acordam, por maioria, os Juizes do Supremo Tribunal Federal, indeferir a segurança, conforme o relatório e notas taquigrafadas.

Rio de Janeiro, 20 de julho de 1956. — EDGARD COSTA, Presidente. — AFRANIO ANTONIO DA COSTA, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — O Dr. SEVERINO ALVES DE SOUSA, Juiz de Direito no Distrito Federal, impetra mandado de segurança contra o ato do Sr. Presidente da República que, atendendo a uma resolução administrativa do Tribunal de Justiça local, o removeu compulsoriamente da 20.<sup>a</sup> Vara Criminal, de que era titular, desde 21-8-1947, para a 7.<sup>a</sup> Vara Criminal. Argumenta o impetrante que, mesmo admitindo-se que a remoção de Juiz, autorizada no inciso II do art. 95, da Constituição Federal, não constitui pena disciplinar, não podia ser resolvida e decretada sem processo regular, em que se demonstrasse o condicionante interesse público, e fôsse ouvido o Juiz a remover. Nem mesmo se poderia dizer auto-executável o citado preceito constitucional, pois não dispensaria uma regulamentação não só quanto à casuística de remoção involuntária, como quanto ao processo de sua aplicação. E' certo que a Lei n.º 1.301, de 28-12-1950, sobre organização judiciária do Distrito Federal, cogitando, no § 2.º do seu art. 20 do caso de acúmulo de serviço não despachado por parte do Juiz, dispõe que "ainda nessa hipótese poderá (o Tribunal), pelo voto de dois terços dos seus membros efetivos e sem prejuízo de outra pena a que o Juiz estiver sujeito, propor sua remoção para outro Juízo: "mas acrescenta: assegurado antes o seu direito de defesa". Assim, se o motivo da remoção fôsse o acúmulo de serviço não despachado, por desídia ou doença do impetrante, a este não podia, por expresso dispositivo legal, ser negado o direito de defesa. Como quer que seja, porém, declarado, ou não, o motivo, de interesse público da remoção, não se compre-

ende que esta se fizesse sem mais nem menos, com desconhecimento dêsse impreterível direito, que é uma *garantia institucional* relativamente a qualquer forma de processo, independentemente, por isso mesmo, de lei específica a respeito. O motivo da remoção não foi declarado no texto da resolução, mas, a aferirse pela declaração de votos vencidos, teria sido em razão de "acusações formuladas" ou da precariedade de saúde do impetrante, para fazer face ao acumulado serviço da 20.<sup>a</sup> Vara Criminal. Não podia, portanto, ser negada, como foi, a audiência do impetrante, de cuja argüida saúde precária, aliás, não foi apresentado qualquer atestado médico. Acresce que da votação participaram o Presidente do Tribunal, embora não tivesse havido empate, e o Desembargador FERNANDES PINHEIRO, que era suspeito, pois já andara, quando Corregedor, às textilhas com o impetrante, criando-se entre ambos um clima de animadversão. Solicitadas informações, prestou-as o Senhor Presidente da República, alheando-se a qualquer ilegalidade praticada contra o impetrante, pois nada mais fizera que atender a uma decisão judicial, comunicada pelo Presidente do Tribunal local.

A fis. 85, oficiou o Dr. Procurador Geral da República, que adotou o mesmo ponto de vista da informação oficial, desde que ao Senhor Presidente da República não cabia apreciar a validade da Resolução do Tribunal, e, assim, contra S. Exa. não podia ser dirigido o presente mandado de segurança.

Solicitei do Sr. Presidente do Tribunal local cópia autêntica da Resolução, e S. Exa. enviou-me um documento assim concebido:

"3.<sup>a</sup> Sessão do Tribunal Pleno, em 18 de janeiro de 1955. Presidência do Exmo. Senhor Des. MIGUEL MARIA DE SERPA LOPES. Às treze horas e trinta minutos, presentes os Senhores Desembargadores LEOPOLDO CÉSAR DE ANDRADE DUQUE ESTRADA JÚNIOR, FREDERICO SUSSEKIND, HENRIQUE FIALHO, ADELMAR TAVARES, JÚLIO DE OLIVEIRA SOBRINHO, ANTÔNIO RODOLFO TOSCANO ESPÍNOLA, EDUARDO DE SOUSA SANTOS, ANTÔNIO VIEIRA BRAGA, ARI AZEVEDO FRANCO, GUILHERME ESTELITA, EMANUEL DE ALMEIDA SODRÉ, MÁRIO GUIMARÃES FERNANDES PINHEIRO, EURICO RODOLFO PAIXÃO, MEM DE VASCONCELOS REIS, EDUARDO ESPÍNOLA FILHO, ROMÃO CÔRTEZ DE LACERDA, NARCÉLIO DE QUEIROZ, ESTÁCIO CORREIA DE SÁ E BENEVIDES, HOMERO BRASILLIENSE SOARES DE PINHO, FRANCISCO PEREIRA DE BULHÕES CARVALHO, EUGÊNIO MARTINS PINTO, SADY

CARDOSO DE GUSMÃO, OSCAR ACÍOLI TE-  
NÓRIO, EURICO DA ROCHA PORTELA, JOÃO  
COELHO BRANCO, CARLOS MANUEL DE ARAÚ-  
JO, MILTON BARCELOS, LUÍS AFONSO CHAGAS,  
MÁRIO DOS PASSOS MACHADO MONTEIRO e  
OMAR MURGEL DUTRA, foi aberta a sessão,  
deixando de comparecer, por motivos justifi-  
cados, os Desembargadores AUGUSTO SABÓIA  
DA SILVA LIMA, JOSÉ DUARTE GONÇALVES DA  
ROCHA, SILVIO MARTINS TEIXEIRA e OTÁVIO  
DA SILVEIRA SALES. Compareceu e acompa-  
nhou os trabalhos o Dr. FERNANDO MAXI-  
MILIANO PEREIRA DOS SANTOS, Procurador  
Geral do Distrito. O Tribunal, a seguir, pas-  
sou a se reunir em Conselho, julgando a in-  
dicação de remoção de Magistrado, cujo re-  
sultado foi o seguinte: "Foi rejeitada a pre-  
liminar levantada de ser ouvido o Dou-  
tor SEVERINO ALVES DE SOUSA, Juiz da 20.<sup>a</sup>  
Vara Criminal, contra os votos dos Desem-  
bargadores: TOSCANO ESPÍNOLA, MEM REIS,  
EURICO PAIXÃO, SADY DE GUSMÃO, CARLOS  
MANUEL DE ARAÚJO e AFONSO CHAGAS, e  
acolhida a indicação, por vinte e seis (26)  
votos, no sentido de ser feita a remoção com-  
pulsória do Dr. SEVERINO ALVES DE SOUSA,  
Juiz de Direito da 20.<sup>a</sup> Vara, para a 7.<sup>a</sup> Vara  
Criminal, vaga em virtude do falecimento  
do Dr. EMÍLIO PIMENTEL DE OLIVEIRA. Vo-  
taram contra os Desembargadores TOSCANO  
ESPÍNOLA, que achava que a medida não re-  
solvia o caso do Tribunal; Desembargador  
MEM REIS, que era pela abertura de inqué-  
rito para apuração das acusações formuladas  
ao Juiz e aplicação da remoção e demais for-  
malidades; Desembargadores CARLOS MA-  
NUEL DE ARAÚJO, AFONSO CHAGAS e MACHA-  
DO MONTEIRO, que negavam a remoção. O  
Desembargador SADY DE GUSMÃO deferia a  
remoção em face do estado de saúde do Ma-  
gistrado não ser de molde a suportar o ex-  
cesso de trabalho nem o acúmulo considerável  
de serviço na 20.<sup>a</sup> Vara Criminal".

No ofício de remessa dêsse documento, diz o Presidente do Tribunal, respondendo a interpelação minha, o seguinte: "Atendendo à solicitação contida no Ofício n.º 354-R, de 14 do corrente mês, remeto a V. Exa. a cópia autêntica da resolução tomada por este Tribunal, em sessão plena realizada em 18 de janeiro último.

Outrossim, tenho a informar que não houve qualquer acórdão em torno da remoção decretada, por ter esta sido considerada como medida eminentemente administrativa, sem qualquer caráter penal, unicamente inspirada em circunstâncias técnicas e na conveniência dos serviços judiciários e interesse público,

de acôrdo com o art. 95, n.º II, da Constituição Federal.

Valho-me da oportunidade para apresentar a V. Exa. os meus protestos de elevada estima e mui distinta consideração”.

Determinei que, em face do artigo 19 da Lei n.º 1.533, de 1951, fôsse notificado, como litisconsorte necessário, o atual titular da 20.ª Vara Criminal, mas dêste recebi ofício, declarando-se inteiramente *desinteressado*, por que “não participou do ato cuja anulação, pleiteia o impetrante”, — o que demonstra não haver compreendido o alcance do meu despacho.

E' o relatório.

#### VOTO

Preliminarmente, conheço do mandado de segurança. A remoção do impetrante não foi objeto de *decisão judicial*, mas de *resolução administrativa* do Tribunal de Justiça local, que nem mesmo se concretizou em acórdão e cuja validade podia e devia ter sido apreciada pelo Senhor Presidente da República, pôsto que êste tinha de *concorrer* para o ato administrativo da aludida remoção, e a nulidade da resolução se apresentava *prima facie*.

De *meritis*, é força reconhecer que assiste inteira razão ao impetrante. Sua remoção foi, *data venia*, um ato arbitrário, sem forma nem figura de juízo. Se é verdade que o artigo 95, II, da Constituição permite a remoção de Juiz “quando ocorrer motivo de interesse público, reconhecido pelo voto de dois terços dos membros efetivos do Tribunal Superior competente”, não é menos certo que tal remoção não dispensa processo regular, com audiência do interessado. Trata-se, manifestamente, de uma *pena disciplinar*, pouco importando teorias ou doutrinas formuláveis ou viáveis sob regime constitucional que não o nosso. Nem seria compreensível, que, se não tratasse de gravíssima pena disciplinar, fôsse exigido, para aplicação da medida, o voto de dois terços dos membros do Tribunal Superior competente. Dizer-se, como se tem dito, que a remoção não solicitada pode significar até mesmo um prêmio ao Juiz, ensejando-lhe um juizado cujo serviço seja mais consentâneo com a sua especialização técnica ou mais compatível com a sua saúde, é pretender transformar a ressalva do inciso II do art. 95 da Constituição na negação prática do preceito sôbre a inamovibilidade dos juizes, o que seria tanto mais previsível quanto se adotasse o critério de, como fêz o Tribunal de

Justiça do Distrito Federal, omitir até mesmo o *motivo de interesse público* condicionante da remoção.

Ficaria a garantia de inamovibilidade dos Juizes à mercê, do despacho do capricho da maioria dos Tribunais Superiores.

Não podia ser mais lacônica a resolução impugnada. Nem mesmo se refere a “interesse público”. Limitou-se a um princípio *sic volo, sic jubeo, sit proratime voluntas*. A interesse público sômente se referiu o ilustre Presidente do Tribunal, que, ao responder interpeiação minha sôbre as razões que ditaram a remoção, informou que esta não foi resolvida como pena disciplinar, senão como medida reclamada por circunstâncias técnicas ou *conveniência dos serviços judiciários*. Quais foram, porém, essas circunstâncias ou em que consistiu tal conveniência? Os votos vencidos deixaram, entrever que havia *acusações formuladas* contra o impetrante ou que o seu estado de saúde não era compatível com o acumulado serviço da 20.ª Vara Criminal. Na primeira hipótese, é de tóda conveniência que a remoção, na conformidade da ressalva constitucional, foi aplicada como pena disciplinar, e, assim, era imprescindível a audiência do impetrante. Na segunda hipótese, a remoção não podia ter lugar, pois não seria *remédio contra* a enfermidade do Juiz, que a levaria para a outra Vara. Nem se compreenderia que se fizesse a remoção por tal motivo sem inspeção de saúde do impetrante.

E' possível que o impetrante se tornasse incompatível, moral e materialmente, com o serviço da 20.ª Vara, e que o interesse público exigisse sua remoção; mas, esta jamais poderia ter sido decretada sem processo regular, em que fôsse assegurada a sua defesa, como aliás, salientou, em seu voto vencido, o saudosos Desembargador MEM DE VASCONCELOS. Desprezadas as demais arguições de invalidade, que são, de todo, impricidentes, a questionada Resolução está eivada de flagrante nulidade, de nulidade variável *ictu oculi*, e não devia ter sido atendida pelo Senhor Presidente da República.

Isto pôsto, Sr. Presidente, concedo a segurança, nos termos em que foi requerida.

#### VOTO

O Sr. Ministro MACEDO LUDOLF — Senhor Presidente, evidentemente, está em jôgo um ato do Sr. Presidente da República, qual seja a remoção do Juiz impetrante.

Bem ou mal, êsse ato determina, originariamente, caber ao Supremo Tribunal conhe-

cer ou não do pedido. Neste particular, acompanho o voto do Sr. Ministro-Relator.

Quanto ao mérito, na decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, *data venia* do Sr. Ministro Relator, e não pretendendo entrar na apreciação dos motivos que motivaram essa decisão, noto como ponto de maior relevância que o processo administrativo, que tinha de ser feito, processou-se sem nenhum respeito ao direito de defesa daquele magistrado. Não foi ouvido e o devia ter sido, pelo menos em segrêdo de justiça. A questão resolveu-se à sua revelia. Assim, a decisão está inquinada de flagrante nulidade.

Por êsse aspecto, acompanho o Sr. Ministro-Relator concedendo a segurança.

#### VISTA

O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Adiado por ter pedido vista dos autos o Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA, após os votos do Relator e Ministro MACEDO LUDOLF, que conheciam do pedido e concediam a segurança impetrada. Impedidos os Senhores Ministros: Presidente OROSIMBO NONATO e ROCHA LAGOA.

Presidiu o julgamento, o Sr. Ministro EDGAR COSTA.

Usaram da palavra, o próprio recorrente e o Exmo. Sr. Procurador Geral da República, Dr. PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS.

Não compareceram: os Excelentíssimos Senhores Ministros LUÍS GALLOTTI, por se achar em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, e ARI FRANCO, por se achar em gozo de licença especial, sendo substituídos pelos Senhores Ministros AFRÂNIO COSTA e MACEDO LUDOLF, respectivamente.

#### PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA — O Tribunal de Justiça do Distrito Federal, invocando o artigo 94, n.º II, da Constituição, parte final, resolveu transferir por interesse público, o Sr. SEVERINO ALVES DE SOUSA, Juiz de Direito, da 20.ª Vara — Execuções Criminais, para a 7.ª Vara Cível; enviada a Resolução ao Exmo. Sr. Presidente da República, foi lavrado e publicado o decreto de transferência compulsória.

Impetra o magistrado mandado de segurança, em longa exposição, que se consubs-

tancia nos seguintes itens, de fls. 22 a 24 (ler).

Conclui pedindo seja anulado o ato de transferência para ser mantido na 20.ª Vara.

Para bem analisar a hipótese, começo por fixar o texto constitucional.

Art. 95. Salvo restrições expressas nesta Constituição, os Juizes gozarão das garantias seguintes: II) inamovibilidade, salvo quando ocorrer motivo de interesse público, reconhecido pelos votos de 2/3 dos membros efetivos do Tribunal Superior competente.

A simples leitura mostra, desde logo, que se trata de matéria puramente administrativa; atinente à conveniência do serviço judiciário. Nos Tribunais, ela está, ordinariamente a cargo de seu Presidente, ou do Corregedor, ou de Comissões especiais. São eles que, tendo contato diário com Juizes, partes, funcionários, sentem a necessidade de tal ou qual alteração, modificação, etc. O legislador constituinte compreende a necessidade de conciliar as contingências humanas, com a regular distribuição da Justiça, e as garantias indispensáveis ao magistrado abriu a exceção à inamovibilidade. Note-se, bem, não há exceção alguma quanto à vitaliciedade; a exceção à irredutibilidade dos vencimentos está nos impostos gerais. Qualquer dos três dispositivos é auto-aplicável; nenhum deles exige regulamentação. Nem seria possível restringir o interesse público ou pô-lo sob craveira que a Constituição não prevê".

O interesse público pode indicar a necessidade de transferência de um magistrado digno, mas, que por enfermidade momentânea, por esgotamento físico não consegue vencer a onda do serviço; vem então a transferência para outra Vara ou Comarca em que haja menos trabalho. E' preciso ainda notar que a interpretação do texto constitucional deve atender ao Brasil inteiro. Pois bem, um Juiz de Comarca, por infelicidade sua, torna-se incompatível com os jurisdicionados, mas, teimosamente ou por mal compreendido amor próprio, não quer transferir-se; vem o Tribunal e o transfere.

Quer num, quer noutro caso, no próprio interesse do Juiz, para manter-lhe o prestígio e o da Justiça, não há como abrir debate, nem formar processo.

O Juiz não sofre qualquer censura nem experimenta desconceito. O Tribunal, constitucionalmente autorizado, age apenas como árbitro superior do interesse público. Analisemos, agora, o caso concreto.

De fls. 29 consta a ata da sessão, nestes termos: (lê). A resolução, ao que parece, está na mesma conformidade, com o decreto presidencial, queixando-se mesmo o impetrante do laconismo.

Entende o impetrante que lhe foi cerceada a defesa. Mas não há qualquer acusação, a mais leve censura ao magistrado, sequer observações ou apreciações sobre sua pessoa.

Em consequência, defender-se de que? Contra quem?

Procurou extrair-se do voto vencido do Desembargador MEM REIS, o reverso de uma acusação através da frase que o Desembargador MEM REIS mandava instaurar inquérito para apurar acusações formuladas ao Juiz e aplicação da renovação e demais formalidades.

Mas, a resolução tomada por 26 Desembargadores, não declarou, não cogitou, nem disse coisa alguma a tal respeito, nem era obrigada a dizê-lo, além de que a transferência consultava o interesse público.

Mas, o Desembargador TOSCANO ESPÍNOLA, vencido, entendeu que a transferência não resolvia o caso. Não aludiu a acusação alguma. O Desembargador SADY GUSMÃO entendeu que o estado de saúde do magistrado indicava a necessidade de remoção.

Apenas o Desembargador MEM REIS é que achava gravidade tal que deviam processar o impetrante. Mas, o saudoso Desembargador MEM REIS apesar de possuir aquela alma boníssima que o levou, certa vez, ao excesso de tomar um automóvel para nêlo conduzir para casa um cão vadio, que encontrou quase morto de fome em um desvão de rua, todos nós lhe conhecíamos a severidade que punha no cumprimento do dever. Para êle, em tal assunto, não havia tolerância, quando vislumbrava qualquer ato que podia ser interpretado com negligência ou desídia era de um rigor inaudito.

Mas, se se quiser endossar o verdadeiro motivo, aí está a declaração de voto do Desembargador SADY DE GUSMÃO (ler a fls. 29 verso).

Com eia, concorda o voto do Desembargador TOSCANO ESPÍNOLA, e também concorda o Desembargador MEM. E também concorda o próprio impetrante, que na defesa oral do recurso, disse que iria justificar-se com seu estado de saúde.

O impetrante, porém, com infelicidade, trouxe à baila, uma série de incidentes entre êle e autoridades judiciárias superiores insi-

nuando uma ligação entre êsses incidentes e a resolução.

Mas, tais incidentes, que me escuso apreciar, tiveram seu desfêcho normal e legal, nada mais restando apurar ou corrigir.

Nem seria possível supor que 26 Desembargadores do Tribunal de Justiça da Capital da República fôsem capazes de se prestar a uma perseguição contra um magistrado, que embora irrequieto e assomado, é um homem digno; nem seria admissível que à capa de interesse público fôsem manifestar por forma mesquinha solidariedade a um ou dois colegas, esmagando um Juiz de Direito como se fôra vítima inerme.

Tudo isso mostra o descabimento da defesa.

E' preciso ponderar, finalmente, que a 2/3 dos Desembargadores é que cabe dizer da necessidade da transferência e não ao magistrado transferido.

Por tais fundamentos, indefiro o pedido, negando a segurança.

#### EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA (Relator) — Sr. Presidente, quero deixar de manifesto que não tenho interesse de espécie alguma no caso do impetrante, a não ser o de fazer justiça. Devo mesmo acentuar que o impetrante nunca mereceu a minha simpatia, pelo seu temperamento respigado, pelo seu espírito de teimosia e recalcitrância, muitas vêzes até contra decisões dêste Tribunal.

Por outro lado, Sr. Presidente tenho pelos membros do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, a que já pertenci, a maior consideração. Conheço pessoalmente cada um dêles, e posso dar testemunho de que são Juizes modelares, figuras que dignificam a magistratura brasileira.

Apenas procurei ressaltar, no meu voto, que inadmissível e equivocado foi o entendimento do referido Tribunal acêrca do questionado preceito constitucional. Quando a Constituição fala na possibilidade de remoção compulsória de Juiz, em razão de interesse público, parece-me de tôda evidência que essa remoção não poderá ser feita segundo o puro arbítrio dos Tribunais de Justiça. E' preciso que haja um processo regular e, notadamente, que se especifique, de modo claro e preciso, qual o interesse público que reclama, que exija, no caso concreto, a exceção à regra fundamental de inamovibilidade dos Juizes.

Não é possível que se dê aos Tribunais de Justiça a faculdade de, independente de qualquer processo, ou sem mesmo indicar ou especificar o motivo de interesse público, removerem os Juizes. Não se pode conceber decisão mais lacônica, que a proferida no caso vertente. Nem sequer foi objeto de acórdão, pois não passou de uma menção em ata, onde apenas se diz que o Tribunal, reunido para decidir sobre a remoção do impetrante, decidiu determiná-la. Nada mais.

Pelas declarações de voto é que se pode entrever o que teria ocorrido. Um Desembargador refere-se, vagamente, a acusações que teriam sido formuladas à *boca pequena* contra o impetrante. Não se faz referência explícita a qualquer dessas acusações. Outro Desembargador refere-se ao acúmulo de serviço na 20.<sup>a</sup> Vara Criminal. Teria sido realmente esse o motivo? Admitamos que sim, e então a remoção se apresentava iniludivelmente como uma pena disciplinar. Ora, onde já se viu, em que país do mundo civilizado se admite aplicação de pena disciplinar sem audiência, sem defesa do acusado? E será aceitável que se permita defesa do pior dos delinquentes e não concedam a um Juiz acusado de desidioso?

Sr. Presidente, já fui de primeira instância e sei o quanto eles podem, eventualmente, por suas atitudes de independência, sofrer represálias da parte do Tribunal Superior. Basta que se obstinem em determinados pontos de vista de ordem doutrinária ou em certos critérios de exegese, rejeitando os da segunda instância, para que incorram na má vontade desta, sofrendo preterições ou pequenas vinditas. Juizes do mais alto valor intelectual, cultural e moral são, por mera antipatia dos Desembargadores, afastados das listas de promoção, por isso mesmo que não há necessidade de motivar a classificação. Imagine-se o que pode acontecer por aí fora, se também as remoções não precisem de ser fundamentadas. Não quero dizer que, na espécie, haja ocorrido grave injustiça; mas entendo que ao mais alto Tribunal do País incumbe defender contra sofismas ou mal-entendidos a garantia de inamovibilidade dos Juizes de primeira instância, para que estes não fiquem à mercê do arbítrio dos Tribunais de Justiça.

#### RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro MACEDO LUDOLF — Senhor Presidente, em sessão anterior, tive ocasião de votar neste processo, e o fiz no sentido de conceder a segurança, mas, realmente, naquele momento, assim decidi porque me pareceu ter sido subestimado o direito de de-

fesa da parte interessada. O Juiz em causa não fôra chamado a se defender, nem mesmo ouvido em segredo de Justiça.

Nesse ponto, acompanhei o voto do Senhor Ministro-Relator, NELSON HUNGRIA, porque, na inovação, contida na Carta de 1946, de remoção de Juizes, configura-se em tese a faculdade de um ato discricionário, mas que, ainda assim, não teria sido exercitado em termos de validação.

Entretanto, Sr. Presidente, estou verificando melhor que, após debates que se prolongaram, até hoje, não houve no caso, aplicação de pena disciplinar contra o magistrado. Teria o Tribunal de Justiça, sem dúvida, agido em nome e a favor do interesse público, e o fez pela maioria constitucional de dois terços de seus membros componentes.

Assim sendo, reexaminando a matéria, peço licença para retificar meu voto, acompanhando o do Sr. Ministro ARÂNIO COSTA, data venia do Sr. Ministro NELSON HUNGRIA, Relator.

Nego a segurança requerida.

#### VOTO

O Sr. Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO — Sr. Presidente, *data venia* do Sr. Ministro NELSON HUNGRIA, Relator, acompanho o voto do Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA, por entender que o Tribunal de Justiça cumpriu a lei e agiu em nome do interesse público.

Nego a segurança.

#### VOTO

O Sr. Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES — Sr. Presidente, o mandado de segurança é requerido contra ato do Presidente da República, que apenas acatou a decisão tomada pelo Tribunal de Justiça, nos termos da Constituição, art. 95, II.

O ato do Presidente da República parece-me excelentemente defendido pelo notável jurista que era Ministro da Justiça, Dr. PRADO KELLY, cujas informações vou ler, pois as tenho como suficientemente esclarecedoras.

São as seguintes:

“Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência o anexo expediente PR 15.240-55, em que o Presidente do Supremo Tribunal Federal solicita informações, a fim de instruir o julgamento do Mandado de Segurança n.º 3.173, do Distrito Federal, requerido àquele Egrégio Tribunal pelo Juiz de Direito, SEVERINO ALVES DE SOUSA, contra sua remoção da 20.<sup>a</sup> Vara Criminal da Justiça

do Distrito Federal para a 7.<sup>a</sup> Vara Criminal da mesma Justiça, por decreto de 28 de janeiro do corrente ano.

2. Sobre o assunto, cabe-me informar que aquêlo ato foi baseado no ofício de 18 daquele mesmo mês e ano, do Desembargador MIGUEL MARIA DE SERPA LOPES, Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, nos seguintes termos:

“Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que êste Tribunal, em sessão plenária hoje realizada, nos termos do art. 95, II, da Constituição Federal, resolveu indicar a remoção compulsória do Dr. SEVERINO ALVES DE SOUSA, Juiz de Direito da 20.<sup>a</sup> Vara Criminal, para a 7.<sup>a</sup> Vara Criminal, vaga em virtude do falecimento do Dr. EMÍLIO PIMENTEL DE OLIVEIRA”.

3. Dispõe o art. 95 da Constituição sobre as garantias dos magistrados, dizendo o citado número II:

“Inamovibilidade, salvo quando ocorrer motivo de interesse público, reconhecido pelo voto de dois terços dos membros efetivos do Tribunal Superior competente”.

4. A remoção do impetrante, se resultou de decreto presidencial, êste foi lavrado em virtude de decisão judicial.

5. Inexiste, pois, ilegalidade, ou abuso de poder, na espécie, atribuíve-se ao Presidente da República contra quem, pois, descabe o presente mandado de segurança, uma vez que o decreto em aprêço foi feito em atendimento de decisão judicial, a que o Executivo não podia descobedecer, em face da independência de poderes, que a Constituição estabelece.

6. Se o impetrante foi prejudicado com a sua remoção, cabe-lhe reclamar contra a decisão daquele Egrégio Tribunal, que tem em favor de sua legalidade o dispositivo constitucional citado e o art. 116, II, do Código de Organização Judiciária, Decreto-lei n.º 8.527, de 31 de dezembro de 1945.

7. Essa última lei citada, que dispunha como veio a dispor a Constituição vigente, não foi por ela revogada antes teve a sua vigência confirmada, pois a nova Constituição somente revogou as disposições que a contrariavam.

8. Alega o requerente que a decisão judicial, em que se baseou o decreto é nula. Não é ao Poder Executivo que

cabe apreciar a validade das decisões do Tribunal. Pacífico é êsse entendimento, tanto que o Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal limitou-se a transmitir ao Executivo a decisão, deixando de lhe mandar o processo respectivo, que não suportaria evidentemente, uma revisão administrativa.

9. Parece-nos, em conseqüência, que estas são as informações que compete ao Executivo fornecer ao Egrégio Supremo Tribunal Federal, eis que não lhe competia o exame do mérito da decisão judicial, a que deu cumprimento, e que é discutida no mandado de segurança.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito”.

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA (Relator) — Se não se cumprem ordens ilegais, quanto mais proposições ilegais. O Presidente da República deveria ter lido o teor da decisão, para ver se estava de acôrdo com a Constituição. Não se trata de decisão administrativa.

O Sr. Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES — Sr. Presidente, lamento divergir, porque acompanho inteiramente as informações do ex-titular da pasta da Justiça, Ministro PRADO KELLY.

Não era possível ao Poder Executivo rever a decisão judicial. Ao impetrante cabe, por via ordinária, procurar reparar o dano que julga lhe tenha sido causado. A meu ver, em mandado de segurança, não é possível o reexame dêsse ato do Presidente da República, que foi legal.

Acompanho o Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA, negando a segurança.

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA — Senhor Presidente, a Constituição comete ao Tribunal de Justiça, por deliberação de dois terços dos membros componentes, a faculdade excepcional da remoção de Juizes, em caso de *interesse público*. Esta cláusula, desde que se imponha em caso específico, exclui por si mesma, a hipótese de imposição de pena disciplinar e de inquérito, para apuração de falta funcional, por qualquer deslize ou crime.

Desde que o Tribunal tome essa deliberação excepcional, está excluída a possibilidade de arguição, contra o Juiz, de falta disciplinar ou prática de crime. Quando se tratasse de crime ou de imposição de pena disciplinar, estaria, é claro, ou melhor, o magistrado teria sempre o seu direito de defesa assegurado.

No caso em aprêço, porém, não. O preceito constitucional é auto-aplicável, e não

contém, em sua expressa disposição, margem alguma a dúvida, quanto à maneira de decidir do Tribunal de Justiça.

Evidentemente, esse preceito, ao invés de atingir a dignidade dos magistrados, acoberta a dignidade da Justiça; mas é preciso compreender que, um Tribunal, na esfera de sua competência e dentro das responsabilidades que lhe cabe, só toma essa medida precisamente quando o interesse público o exige, o impõe, o reclama.

Assim, Sr. Presidente, *data venia* do ponto de vista, que respeito, do Sr. Ministro NELSON HUNGRIA, da defesa do direito de defesa,

invocado por S. Exa. que não vejo caracterizado no caso em tela, acompanho o voto do Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA, negando o mandado.

#### VOTO

O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA — Sr. Presidente, peço vênias ao Sr. Ministro Relator, para conceder a segurança, por entender que é a solução única que se impõe, pois o Juiz foi transferido sem ser ouvido, em defesa.

Realmente a Constituição permite que os Tribunais removam os Juizes por deliberação de dois terços dos seus membros, mas com direito de defesa das partes interessadas.

A remoção em aprêço foi contra a lei, portanto.

Esse o meu voto, adctaido os fundamentos do que acaba de proferir o Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

#### VOTO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO — Senhor Presidente, *data venia*, acompanho os votos dos eminentes Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA e NELSON HUNGRIA, concedendo a segurança, porque o Juiz não foi ouvido, ainda em segredo de Justiça, como tenho por indispensável.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Indeferiram o pedido, denegando a segurança impetrada, contra os votos do Relator e dos Srs. Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA e BARROS BARRETO.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro EDGARD COSTA. Votaram negando a segurança os Srs. Ministros AFRÂNIO COSTA, MACEDO LUDOLF, CÂNDIDO MOTA, HAHNEMANN GUIMARÃES e RIBEIRO DA COSTA, os dois primeiros substitutos dos Srs. Ministros LUÍS GALLOTTI, que se acha em exercício no Tribunal

Superior Eleitoral, e ARI FRANCO, que se acha em gozo de licença especial.

Impedidos os Srs. Ministros OROSIMBO NONATO e ROCHA LAGOÁ.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 23-9-57 — páginas ns. 2.477/49 — apenso ao número 218).

### RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 30.575 — D. FEDERAL

368.23

*Recurso extraordinário; seu descabimento.*

Relator: O Senhor Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA.

Recorrente: Marítima — Cia. de Seguros Gerais.

Recorrido: Lóide Brasileiro (P.N.).

#### ACÓRDÃO

Vistos etc. Acordam os juizes da 1.<sup>a</sup> turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, não conhecer do recurso, conforme o relatório e notas taquigrafadas. Custas pelo recorrente.

Rio, 6 de dezembro de 1956. — BARROS BARRETO, Presidente. — AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA, Relator.

#### RELATÓRIO

O Senhor Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA — Senhor Presidente, o acórdão recorrido é do Tribunal Federal de Recursos e o relatório da lavra do eminente Ministro CÂNDIDO LOBO, está nestes termos:

“Senhor Presidente — O caso dos autos cifra-se em saber se o ônus da responsabilidade do transporte cabe por inteiro à transportadora ou pode ser dividido entre o embarcador e o transportador, como entendeu o acórdão embargado, contra o voto do Ministro ELMANO CRUZ.

Na primeira instância, a sentença excluiu da condenação diversas parcelas sob o fundamento de que as mercadorias respectivas estavam mal acondicionadas e por isso, nenhuma era a responsabilidade do transportador.

O acórdão embargado, porém, reformou em parte esta decisão entendendo que devia ser aplicada a concorrência de culpa. Foi voto vencido o Senhor Ministro ELMANO CRUZ, que mandava

incluir as verbas excluídas pela sentença recorrida. O Ministro CUNHA VASCONCELOS, porém, concordou com o voto do Sr. Ministro AGUIAR DIAS, e assim por maioria a culpa ficou dividida entre o embarcador e o transportador.

E' o caso dos autos.

"Abra-se vista à douta Subprocuradoria Geral para opinar sobre os embargos e em seguida sejam encaminhados os autos ao Ministro Revisor.

E' o relatório".

A fls. 365 encontra-se o voto de S. Exa., acompanhado pela unanimidade do Tribunal, e que é este:

"Senhor Presidente, em verdade a má embalagem da carga não pode pesar sobre o transportador que nenhuma interferência tem no caso. O acórdão embargado dividiu a culpa quanto às consequências dessa má embalagem. Dividiu bem ao meu ver, porque ela pode ser equiparada ao próprio vício da coisa. Seria, em rigor jurídico, motivo até para forçar a exclusão total da responsabilidade como assinalou o voto do Ministro AGUIAR DIAS a fls. 33, porém, falta para tal conclusão um convencimento perfeito e concludente no sentido da culpa unilateral tão somente e por isso, a divisão de culpa é mais tranquilizadora solução para efeito de justiça, mormente, levando-se em conta que o roubo, proveniente da ruptura, da mercadoria exposta, mercadoria a mão de qualquer um pelos rasgões produzidos nos fardos, pela má embalagem, corre por conta do transportador e não do embarcador. Eis porque acompanho a maioria e assim, julgo improcedente os embargos".

Veio o recurso extraordinário, pela letra *d*, interposto pela "Marítima", Companhia de Seguros Gerais, que assim argumenta:

"A Marítima" Companhia de Seguros Gerais, nos autos da apelação cível número 3.299, em que é apelante e apelada, sendo também apelante e apelado o Lóide Brasileiro, P.N., não se conformando, data venia com a parte do v. acórdão que deu provimento em parte à apelação para o efeito de incluir na condenação, pela metade, as importâncias constantes das parcelas 1, 2, 4, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 21, 23 e 25, vem pela presente interpor do mesmo

acórdão recurso extraordinário para o Colendo Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 101, letra *d*, da Constituição Federal, combinado com o art. 86 do Código de Processo Civil, pelas razões que passa a expor:

I — A recorrente, como sub-rogada nos direitos de embarcador, moveu contra o Lóide Brasileiro, P.N., transportador, uma ação de indenização para haver o valor de mercadoria avariadas ou extra-aviadas.

A sentença de 1.<sup>a</sup> instância julgou a ação procedente, excluindo, porém, do valor da indenização, diversas parcelas, sob o fundamento de que o mau acondicionamento da mercadoria embarcada excluía a responsabilidade do transportador.

Inconformada, a Recorrente apelou para esse Tribunal, visando obter a inclusão das aludidas parcelas, uma vez que a deficiência da embalagem não é motivo para excluir a responsabilidade do transportador.

II — O Tribunal Federal de Recursos acolheu, em parte, as razões da recorrente e decidiu incluir na indenização, pela metade, as importâncias relativas as parcelas de que se cuida reconhecendo a concorrência de culpas.

III — Ocorre, porém que o v. acórdão, assim decidindo, contrariou jurisprudência assente pelo E. Supremo Tribunal. Inúmeras vezes esse Tribunal tem decidido que as instruções da Comissão da Marinha Mercante, relativas ao acondicionamento da mercadoria, são meras recomendações, não tendo força imperativa.

"Não basta, para excluir a responsabilidade do transportador, provar que as mercadorias não estão acondicionadas na forma das referidas instruções. E' necessário demonstrar a relação de causa e efeito, entre a embalagem da mercadoria e o evento danoso.

O presente caso refere-se à indenização por furto. A ausência dos grampos não impedira o furto, de vez que os volumes foram quebrados.

IV — O acórdão recorrido decidiu de forma contrária ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n.º 18.352, (2.<sup>a</sup> Turma), (Acórdão *in D.J.* de 24 de novembro de 1952, p. 3.327 — apenso).

Face ao exposto, sendo evidente o cabimento do recurso extraordinário, com fundamento no art. 101, d, da Constituição Federal combinado com o art. 863 do Código de Processo Civil, a recorrente confia que V. Exa. o deferirá, prosseguindo-se como de direito.

Têrmos em que,

P. Deferimento”.

E' o seguinte o parecer do eminente Doutor Procurador Geral:

“Trata-se de ação ordinária promovida por empresa seguradora para recuperar os seguros pagos em razão do extravio de mercadorias entregues ao transporte do Lóide Brasileiro.

O v. acórdão recorrido, de fls. 368, rejeitando, à unanimidade, os embargos opostos pela Marítima Cia. de Seguros Gerais, resultou na divisão ao meio da indenização por concorrência de culpas.

Inconformada recorre extraordinariamente a autora com invocação da alínea d do art. 101, III, da Constituição Federal.

O recurso não merece conhecimento. O aresto invocado em suas razões prende-se à hipótese de cláusula exonerativa da responsabilidade. Ora, o v. acórdão recorrido nada mais fez do que considerar provado o mau acondicionamento da mercadoria, que induz culpa de seu dono e se equipara ao vício próprio da mercadoria, podendo pois excluir no todo ou em parte a responsabilidade do transportador. Neste sentido, a transcrição do valioso entendimento de BENTO DE FARIA (fls. 383).

Somos, pois, de parecer que não conhece o E. Tribunal do recurso interposto.

Distrito Federal, 22 de maio de 1956.  
— PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS, Procurador Geral da República”.

E' o relatório.

#### VOTO PRELIMINAR

Senhor Presidente, não conheço do recurso. Como o Tribunal viu, o acórdão recorrido dividiu a responsabilidade, em matéria de responsabilidade, por dano de mercadoria transportada por navio, mas decidiu assim porque entendeu que havia concorrência de culpa.

Se, por um lado, o importador não tinha tomado a cautela necessária para que a mercadoria não fôsse desfalçada, roubada, por outro, havia falta de vigilância, por parte do mesmo.

Nessas condições, não conheço do recurso.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Não conheceram do recurso. Decisão tomada sem divergência de votos.

Votaram com o relator (Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA, substituto do Senhor Ministro LUIZ GALLOTTI que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral) os Srs. Ministros SAMPAIO COSTA (substituto do Senhor Ministro NELSON HUNHRIA que se acha em gozo de licença especial), CÂNDIDO MOTA FILHO, ARY FRANCO e BARROS BARRETO, Presidente da Turma. — OTACÍLIO PINHEIRO, Vice-Diretor.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 23 de setembro de 1957 — pp. ns. 2.519-20 — apenso ao n.º 218).

## Tribunal de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.022  
35.082.4:371.12(815.4)

*Mandado de Segurança. Provimento em caráter efetivo. Cargo de magistério, do ensino secundário ou técnico da Prefeitura Municipal — Lei n.º 726, de 1952. Não pode a lei dizer quem deve ser nomeado para determinado cargo; limitar-se-á a determinar os requisitos gerais e as condições especiais da investidura.*

*O direito à nomeação, no caso em que a lei não fixa prazo para que o ato se complete, traduz uma situação jurídica abstrata, que caracteriza mera expectativa de direito, e não um direito subjetivo, líquido e certo, amparável por mandado de segurança. O provimento efetivo dos professores dos estabelecimentos federais e equiparados, compreendidas nestes as escolas secundárias da Municipalidade, dependerá de concurso de provas e títulos, por expressa disposição legal.*

Relator: Sr. Des. MARTINHO GARCEZ NETO.

Requerente: RACHEL SOUTO.

Informante: Exmo. Sr. Prefeito do Distrito Federal.

### ACÓRDÃO DA SEXTA CÂMARA CÍVEL

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança n.º 1.022, de 1955, em que é impetrante RACHEL SOUTO, e impetrado o Exmo. Sr. Prefeito do Distrito Federal:

Acordam os Juizes da 6.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, preliminarmente, e por votação unânime, rejeitar a arguição de incompetência da Câmara; e, *de meritis*, denegar a medida, por maioria de votos, vencido o Des. NARCÉLIO DE QUEIROZ, que deferia o mandado.

Custas *ex-lege*.

Pretende a impetrante, com apoio na Lei n.º 726, de 12 de setembro de 1952, ser no-

meada, em caráter efetivo, professora do ensino secundário ou do ensino técnico da Prefeitura, em uma das vagas existentes, uma vez que logrou provar haver satisfeito os requisitos legais desse provimento; 1.º) matrícula na extinta Universidade do Distrito Federal; 2.º) Transferência compulsória para a Faculdade Nacional de Filosofia, onde concluiu o curso, diplomando-se em filosofia; e 3.º) registro de professor do ensino secundário.

Preliminarmente, a competência desta Câmara não pode ser posta em dúvida. Não se configura, no presente caso, nenhuma das hipóteses previstas pelo art. 35, n.º III, do Código de Organização Judiciária, com a nova redação que lhe deu o art. 71, da Lei número 1.301, de 1950:

*De meritis*, a segurança "in casu" não é de ser concedida. De vários modos se pode demonstrar a inexistência de ofensa a direito líquido e certo da requerente, pressuposto legal do *mandamus* impetrado.

Em primeiro lugar, é de ressaltar-se a constitucionalidade duvidosíssima da Lei Municipal n.º 726, de 1952, em que se ampara, ou para usarmos as expressões felizes de CALAMANDREI: "a ilegitimidade constitucional" da referida Lei Municipal, a ser ela entendida como pleiteia a requerente.

Com efeito, é dogma constitucional incontroverso, pelo menos em nossa organização política, baseada na divisão dos poderes da República, que compete ao Poder Legislativo — criar e extinguir cargos públicos, e fixar-lhes os vencimentos, sendo, porém, do Poder Executivo a atribuição de os prover; o que equivale a dizer que o Legislativo não pode criar cargos públicos designando as pessoas que devem nêles ses providas.

Este princípio foi consagrado pelo Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, em sessão plena e em acórdãos que se pode ter como paradigma da boa doutrina e pacífica entre nós, resumida nesta ementa: "Sendo as leis gerais, não podem conter disposições parti-

culares da alçada de outro poder, como seja o provimento de cargos públicos" (Acórdão de 3 de novembro de 1948, em grau de embargos — Relator: Desembargador MANUEL CARLOS — Rev. de Direito Administrativo, volume 18, p. 53). O acórdão embargado, do mesmo Tribunal, havia assentado esta norma: "O Poder Legislativo não pode criar cargos designando as pessoas que devem nêles ser providas" (Rev. Dir. Administrativo, vol. 17, p. 173).

Aliás, essa diretriz já estava traçada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao confirmar memorável sentença de OTÁVIO KELLY, proferida quando ainda Juiz da 2.<sup>a</sup> Vara Federal (Revista do Supremo Tribunal Federal, v. 79, p. 162 e v. 87, páginas 81-91).

Chegou-se, assim, à conclusão de que o Legislativo não pode individuar a pessoa ou pessoas a quem deve o Executivo escolher para desempenhar determinada função ou preencher determinado cargo público, pois, só lhe será permitido declarar a classe de cidadãos ou profissionais sobre os quais recairá a preferência do Governo federal, estadual ou municipal. Isto é, o que o Legislativo pode fazer é estabelecer condições de capacidade especial para as nomeações, como é expresso da Constituição (Artigo 63), sendo-lhe, porém, defeso delimitar que o Executivo nomeie êste ou aquêle cidadão para êste ou aquêle cargo.

ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, com admirável penetração do assunto, focaliza o problema nestes termos precisos e elucidativos: "Pode o legislativo traçar as condições gerais para o provimento dos cargos, limitando inclusive a amplitude de escolha do Executivo de acôrdo com o disposto no art. 184 da Constituição Federal. A igualdade perante a lei, a garantia assegurada a todos de acesso aos cargos públicos, e a atribuição privativa do Presidente de provê-los não podem obstar a que a lei fixe *requisitos gerais e trace condições especiais do provimento*. O que não é possível elidir a escolha do executivo, designando determinada pessoa ou como diz PONTES DE MIRANDA acentuando por tal forma os pressupostos da nomeação que sômente uma ou duas pessoas possam ser as escolhidas" (Revista de Direito Administrativo, volume 18, p. 56).

CARLOS MAXIMILIANO, ao observar que o poder de nomear constitui uma das funções mais importantes do Executivo acrescenta: "Por sua vez, o Legislativo, nem sequer ao instituir o emprêgo, pode designar a pessoa

que o ocupará, modo que ilude o direito de escolha, prerrogativa presidencial... Portanto, se as Câmaras designarem de tal modo o destinatário de um emprêgo, que outro não possa pelo Presidente ser nomeado, a disposição é inconstitucional, não deve ser cumprida, equivale a não ter jamais existido" (Comentários à Constituição Brasileira de 1891, páginas 502-504).

Êsse dogma constitucional conserva tôda a atualidade, visto como se manteve o preceito, segundo o qual, compete privativamente ao Presidente da República prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas pela Constituição, os cargos públicos federais (Constituição de 1934, art. 56, n.º 14; Constituição de 1937, art. 74, L; e Constituição de 1946, art. 87, n.º 4), preceito êste incorporado às Constituições estaduais, relativamente ao Chefe do Executivo estadual, como também trasladado para a Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948), decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, onde, no título 1.º, capítulo 2.º, seção 4.ª, que trata "Do Poder Executivo", está disposto que ao Prefeito do Distrito Federal, competir-lhe-á, especialmente, prover os cargos públicos, nomeando, etc. ... nos termos da Constituição e das leis vigentes" (art. 25, § 1.º, VII).

*Resumindo: não poderá a lei dizer quem deve ser o escolhido para determinado cargo; limitar-se-á a traçar os requisitos gerais, e condições especiais da nomeação.*

Ora, que pretende a impetrante? — Nada mais e nada menos do que a *efetivação compulsória, automática e preferencial* no cargo de professor do ensino secundário, ou técnico, que, por lei, sômente pode ser provida, em tal caráter, mediante concurso de provas e títulos (Decreto-lei n.º 9.909).

Em síntese: o papel do Chefe do Executivo local ficaria reduzido a uma tarefa simplesmente homologatória ou mesmo aquém dessa atribuição ou competência. No entender da impetrante, esta foi provida no aludido cargo por disposição expressa de lei, por ato do Poder Legislativo municipal, só restando ao Chefe do Poder Executivo curvar-se à nomeação decorrente da Lei n.º 726 e segundo o critério nela fixado.

Entretanto, justamente nisto, e pelas razões expostas, é que a Lei n.º 726 seria fulminada de "ilegitimidade constitucional", para usar as felizes expressões de CALAMANDREI: porque então, teria havido *desvio de poder*, com

a usurpação pelo Legislativo, de atribuição constitucional privativa do Executivo (federal, estadual ou municipal), que inquinando o ato de incompetência, estaria ao mesmo determinando a sua inconstitucionalidade manifesta flagrante, irretorquível, dentro da divisão clássica dos poderes da República, a que obedece a nossa organização política.

Assegurando à impetrante o direito de ser nomeada para o magistério secundário e técnico da Prefeitura, o que a Lei n.º 726 fez foi assegurar-lhe o direito de ser provida no referido cargo, *na forma e nos limites da lei*. Seria em pura perda, inútilmente, que a lei asseguraria o direito de uma pessoa ser nomeada para um cargo público, desde que não subordinasse a nomeação à forma e limites da lei. A própria Constituição — assinala ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO (Rev. Dir. Admin., vol. 18, p. 58), — quando autoriza a *prover*, isto é, a dar preenchimento a um cargo vago, manda fazê-lo na forma e nos limites da lei: “prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas por esta Constituição, os cargos públicos federais” (art. 87, V). O mesmo se dá com a Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 25, VII): “prover... nos termos da Constituição e das leis vigentes”.

Mas se o *provimento* da impetrante, mediante *nomeação*, nos cargos do magistério secundário e técnico da Prefeitura, embora apadrinhado pela Lei Municipal n.º 726, somente poderia se dar “nos termos da Constituição e das leis vigentes”, como se pode falar em direito líquido e certo à *nomeação compulsória automática e preferencial, erga omnes*, da impetrante (observada a condição única de se encontrar esgotada a relação da Lei n.º 375, de 1949), se a Lei Federal n.º 9.909 de 17 de setembro de 1946, dispõe, imperativamente, que os cargos de professor do Ensino Secundário (Ginásio) e do Ensino Técnico (Curso Básico e Técnico) *serão preenchidos por concurso de provas e títulos* (arts. 7.º, § 2.º, 8.º, § 2.º e 9.º, p. 3).

Acresce que a Constituição Federal vigente, determina que para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial, exigirse-á concurso de títulos e provas (art. 168, VI). Ora, a impetrante está pleiteando, com o presente mandado de segurança, o *provimento efetivo e compulsório, isto é, sem concurso, no magistério secundário e técnico da Prefeitura*, como direito líquido e certo que lhe estaria assegurado na Lei n.º 726. Aí, portanto, outra mácula inexpugnável desse

pressuposto legal da segurança impetrada. Se a impetrante quer ser nomeada, sem concurso para o magistério secundário municipal é claro que não se mostra nesta pretensão armada de “direito líquido e certo”, mas apenas formula pedido que contraria não somente o disposto no Decreto-lei n.º 9.909, como também o texto constitucional do artigo 168, VI.

Diz-se, e era natural esperar essa objeção, que o art. 168, VI da Constituição de 1946, referindo-se as cátedras do ensino secundário, só cogita do professor catedrático. Mas o argumento, *data venia*, não impressiona, porque o preceito constitucional usou de expressão genérica que, pelo próprio sentido etimológico do vocábulo quer dizer “cadeira magistral” (MORAIS) ou “cadeira de quem ensina” (SILVA BASTOS) e que, no direito administrativo, significa “cargo de magistério”. Vale dizer que a Constituição de 1946 só fez reproduzir embora dando-lhe outra redação, o preceito já existente na Constituição de 1934 (art. 158), do teor seguinte: “E” vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, e de provas de habilitação, determinadas em lei ou regulamento”. Este preceito constitucional estabeleceria, realmente que o provimento de cargos do magistério oficial, somente seria possível mediante concurso de títulos e provas, pois a sua dispensa ficou vedada.

Com efeito, se se entendesse que o artigo 1.168, VI, só se refere a professor catedrático, o que não está escrito no dispositivo constitucional — teríamos apenas isto — o provimento efetivo dos cargos do magistério secundário oficial, da Prefeitura mediante concurso, ficaria *ad libitum* do legislador ordinário, iludindo inteiramente o preceito constitucional, de manifesta importância para os destinos da Nação.

A verdade é bem outra. “A regra (do art. 168, VII) é destinada ao legislador ordinário. Este é que deverá adotar o princípio da exigência do concurso de títulos e provas para o provimento das cátedras. Estabeleceu a Constituição um princípio que o legislador, por convocação expressa, deverá introduzir na legislação do ensino. Este princípio tem um conteúdo indeclinável que é a exigência do concurso de títulos e provas” (ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO — Rev. Dir. Admin., vol. 23, p. 214).

E tanto isto é verdade que o Decreto-lei n.º 9.909, estabeleceu que os cargos de professor do ensino secundário, do ensino técnico da Prefeitura seriam providos mediante concurso de prova e títulos. Logo, se a impetrante tem, potencialmente, algum direito líquido e certo é o de inscrever-se em concurso de títulos e provas, não podendo em tal hipótese ficar o concurso restrito aos interinos. Mas, é só e só. Nisto, puramente, cifra-se o direito da impetrante. Nunca, entretanto, iludir o requisito legal e constitucional da investidura o concurso de provas e títulos, de que não pode ser excluída, mas de que terá de prestar, se quiser, realmente, ser provida em caráter efetivo no cargo de professor do ensino secundário ou técnico da Prefeitura.

Referindo-se ao citado art. 168, VI, TEMISTOCLES CAVALCANTI escreve: "A disposição é imperativa e a ela se deve subordinar a legislação ordinária. Não pode haver temperamento na aplicação do preceito, qualquer que seja a forma de provimento — direto ou em virtude de transferência. (A. Cos. Fed. coment., I, p. 103).

O Tribunal de Justiça de São Paulo, honrando as suas gloriosas tradições de cultura e discernimento jurídico, já deu ao art. 168, VI, em mais de uma oportunidade a aplicação adequada, sendo de recordar-se o que, em brilhante declaração de voto, assinalado ficou pelo Dr. HEROTIDES DA SILVA LIMA: "O artigo 168, VI, da Constituição Federal, teve como finalidade selecionar o professorado secundário oficial, e o superior oficial ou não, animando a formação das elites universitárias, fundamentais à civilização contemporânea e condição mesma de vida e predomínio das Nações. O ensino é hoje, como bem focaliza TEMISTOCLES CAVALCANTI "um problema político porque sem a instrução, a democracia é um régio condenado" (Tratado de Dir. Admin., I, p. 504). As lições de duas guerras têm demonstrado que são principalmente os homens de estudos sérios, os pesquisadores e inventores que têm assegurado a sobrevivência dos seus países, seu prestígio e respeito na comunidade das Nações, apesar do trabalho negativo dos seus políticos. — ... Era tal a anarquia do ensino (infelizmente ainda dominante) que se impunha uma providência tendente a elevar o nível do professorado de maior responsabilidade pedagógica, já que os fatos escandalosos de incompetência de professores, até para formular questões em exames, alarmara os homens do governo e os legisladores. Num

assunto desta importância nacional não é possível transigir, dando primazia a conveniências pessoais sobre a exigência constitucional do concurso de provas e títulos" (Revista de Dir. Admin., vol. 28, p. 138-9).

Mas, não há, imperiosamente que se argumentar com o art. 168, VI, da Constituição Federal, para se chegar à conclusão de que o provimento efetivo da impetrante em que pese a Lei n.º 726, somente se pode dar em virtude de classificação em concurso de provas e títulos, quando, em igualdade de condições, poderia a mesma impetrante pretender a nomeação preferencial. E' que, e isto já foi esclarecido, a Lei 9.909, contra a qual não prevalece a Lei n.º 726, dispõe que o preenchimento efetivo dos cargos de professor secundário ou técnico da Prefeitura somente se pode dar em virtude de concurso de provas e títulos.

Se o Prefeito estivesse obrigado, compulsoriamente, a nomear pessoas certas e determinadas, e em caráter efetivo, por força da Lei n.º 726, sem que nisto houvesse usurpação pelo Legislativo municipal de atribuições privativas do Executivo, o certo é que a referida lei Não fixou prazo para as nomeações.

Ora, como é corrente e moente em direito administrativo, a nomeação constitui, por definição, ato discricionário do Governo salvo quando a lei estabelece forma especial (TEMISTOCLES, *Instituições*, II, p. 610), inclusive quando fixa prazo dentro do qual devem ser feitas as nomeações, pois, então, a limitação legal terá que ser observada.

O direito à nomeação, no caso em que a lei não fixa prazo para que o ato se complete, traduz apenas uma situação jurídica abstrata (Sentença do Dr. CLOVIS DE MORAIS BARROS, confirmada pelo Trib. de Justiça de São Paulo, Rev. Dir. Admin., vol. 7, páginas 217-218), que caracteriza mera expectativa de direito, e não um direito subjetivo, líquido e certo, amparável por mandado de segurança. Na verdade, a administração não é obrigada a nomear em prazo determinado, ou logo que se o exija, se a lei não fixou prazo para a nomeação.

O insigne jurista, Prof. e Des. MÁRIO MASAGÃO, em notável parecer, perfilhou a doutrina invocada, nestes termos: "Cabe, exclusivamente, à administração ajuizar da oportunidade e conveniência do provimento, de maneira que, quando a lei não lhe estipula prazo, a dilatação nenhum direito pode

violar (Rev. Dir. Admin., I, p. 693 parecer).

E' em tal sentido o parecer dos seguintes jurisconsultos brasileiros: FRANCISCO CAMPOS, ANTÃO MORAIS, MIRANDA VALVERDE, MENDES PIMENTEL, MÁRIO MASAGÃO, COSTA MANSO, LEVI CARNEIRO, MATOS VASCONCELOS, CARVALHO MOURÃO, JÚLIO CESAR DE FARIA e CARLOS MAXIMILIANO ("in Promoção por sentença, editado pela Prefeitura de São Paulo — Conf. também Revista dos Tribunais vol. 155, pp. 15-19 onde se encontram quase todos os pareceres referidos, e a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, p. 191).

De resto, a impetrante não teria mandado de segurança nem mesmo para conseguir a abertura de concurso porque não há direito líquido e certo à abertura de concurso em determinada época (Ac. do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, e por unanimidade — Rel. Min. LAFAYETE ANDRADA, Rev. For., vol. 124, p. 121).

Ora, que se dizer da pretensão da impetrante, que pretende ser provida em caráter efetivo e, imediatamente sem concurso de provas e títulos exigidos expressamente pelo Decreto-lei n.º 9.909, se não pela própria Constituição Federal, como professora do ensino secundário ou técnico da Prefeitura? Onde, pois, essa liquidez e certeza, que é pressuposto legal indeclinável do *mandamus*?

Logo, por tôdas estas razões, falece à requerente direito líquido e certo, violado por ato ilegal da autoridade municipal.

Rio de Janeiro, em 5 de agosto de 1955.  
— NARCÉLIO DE QUEIROZ, Presidente vencido. — MARTINHO GARCEZ NETO, relator.  
— Foi voto vencedor o Des. ROBERTO MEDEIROS. — GARCEZ NETO.

NARCÉLIO DE QUEIROZ, Vencido. Concedida a segurança impetrada para assegurar à impetrante o direito pleiteado na inicial, qual o de ser provida na vaga existente após a vigência da Lei n.º 726, observadas as exigências nela estabelecidas. A prova existente nos autos evidencia satisfazer a impetrante os requisitos estabelecidos por aquêl diploma legal.

O motivo alegado pela Municipalidade para não dar cumprimento à lei é, *data venia*, de evidente improcedência.

A exigência de concurso para o preenchimento do cargo de que ora se trata decorre do Decreto-lei n.º 9.909 de 17 de setembro de 1946 que podia, a qualquer tempo, ser revogado, total ou parcialmente por lei ordinária. Vale notar que a própria informante já defendeu, reiteradamente, a pura e simples revogação daquele decreto-lei, quando pretendeu e conseguiu de certa maneira — *helas!* — a escandalosa efetivação sem concurso de centenas de professôres!

Não se tratando de cargo de carreira, nem de professor catedrático, o único dispositivo da Constituição, que teria relação com o caso, seria o art. 186, mas êste um dispositivo constitucional em branco, dependendo do que fôr estabelecido pela lei ordinária, não foi vulnerado pela Lei n.º 726, que podia determinar coisas diversas do que estabelecer o Decreto-lei n.º 9.909. Nesse mesmo sentido é o acórdão da E. 7.ª Câmara Cível, proferido nos autos do Mandado de Segurança n.º 816, de 6 de abril de 1954.

Ciente. Rio, 20-6-1956. — VICTOR NUNES LEAL.

Registrado em 16 de julho de 1956.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 16-5-57, pp. 1.312-14, apenso ao n.º 111).

## Tribunal Regional do Trabalho

RECURSO ORDINÁRIO N.º 242-57

347.98.331.16

*Competência dos órgãos da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar dissídios entre Autarquias da União e seus servidores que não gozarem de regime próprio de proteção ao trabalho, de forma a dar-lhe situação análoga à dos funcionários públicos. Não tendo essa situação tais empregados ou servidores — especialmente os contratados antes da promulgação da Lei n.º 1.890, de 13 de junho de 1953, adquiriram direito à tutela integral da legislação trabalhista, e conseqüentemente, a eles não se aplica referida lei que apenas restringiria a uns poucos artigos consolidados, o mesmo direito adquirido. Não se aplicando a eles, referido diploma, obviamente, não prevalece a competência estatuída no seu artigo segundo.*

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Recurso Ordinário, interposto de decisão da Meritíssima 4.<sup>a</sup> Junta de Conciliação desta Capital, sendo Recorrente Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (I.A.P.E.T.C.), e, Recorrida, ENEDINA LOPES DA COSTA.

### RELATÓRIO

A Reclamante, dizendo-se admitida ao serviço do Reclamado em 1 de novembro de 1948, na função de copeira do Hospital da Instituição, com o último salário de Cr\$. . . 2.800,00 mensais, e injustamente demitida em 29 de junho de 1955, reclamou o pagamento de aviso prévio, indenização e férias proporcionais, uma vez que tutelada pela legislação trabalhista em vigor, visto ser mera contratada. — A inicial juntou a Portaria n.º 18.185, de 25 de novembro de 1949, comprovando alegada contratação (fls. 4). — Não compareceu o Instituto à audiência de conciliação e julgamento, sendo condenado à revelia (fls. 6). Em prazo hábil, recorreu ordinariamente, alegando, preliminarmente ser “esta Justiça incompetente para apreciar questões em que é parte uma Autar-

quia, como o I.A.P.E.T.C. entidade de direito público interno, com personalidade jurídica própria, face ao disposto na Lei n.º 1.890, a qual estabelece que os processos trabalhistas correrão perante uma das Varas da Fazenda Pública, aplicando-se, embora, o processo da legislação específica. Se por tal fundamentação, nula não fôsse a decisão recorrida, se-lo-ia pelo de que “os servidores do I.A.P.E.T.C. estão submetidos aos princípios gerais e legais do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União — Lei n.º 1.711, de 18 de outubro de 1952, ex.vi de seu artigo 252, inciso II”. — Admitindo, *ad argumentandum*, a competência, no mérito, seria improcedente a reclamação por tratar-se de servidora desidiosa, cujo “curriculum” demonstrava elevado número de faltas injustificadas ao serviço. Ao apêlo, o Recorrente juntou resumo das alegadas faltas (fls. 12), ficha de frequência (fls. 13), resumo de punições sofridas pela servidora (fls. 14), cópia de Acórdão deste Tribunal ao Recurso Ordinário 1.165-55, sustentando a incompetência desta Justiça (fls. 15 e 16) e cópia de Acórdão do Egrégio Tribunal Superior do Trabalho — processo TST 6.367-52 — no mesmo sentido (fls. 16 a 18). Contrarrazões não constam dos autos e a douta Procuradoria Regional, oficiando o ilustre Procurador, Dr. AUGUSTO NOGUEIRA, manifestou-se em brilhantes considerações pela confirmação do julgado.

### VOTO

— *Exceção de incompetência* — Não provou o Recorrente que a servidora reclamante estivesse amparada pelas regalias, direitos e obrigações específicas do Estatuto dos Funcionários Públicos da União. — Antes, pelo contrário, não tendo juntado o indispensável Inquérito Administrativo que devia ter instaurado para de acórdão com suas conclusões, admitir a servidora, a presunção é de que, desobediendo o Estatuto não estava a servidora mera contratada, enquadrada no seu quadro de funcionários, sob a tutela da Lei número 1.711. Por outro lado, *data venia*, a

invocação da Lei n.º 1.890, cujo art. 2.º excluiria a competência desta Justiça especializada, não tem garras na interpretação dêsse diploma, de acôrdo com a jurisprudência prevalente neste Tribunal Regional. — Com efeito; se ao ser contratada era outro o Estatuto, indispensável seria que, com o advento, em 1952, da Lei n.º 1.711, o Instituto empregador houvesse agido em estreita consonância com o quanto ali se dispõe demonstrando inequivocamente a aplicação dêsses dispositivos nas suas relações com a servidora. — Como não o houvesse feito, pelo menos comprovadamente, parece curial que ditas relações de trabalho estariam subordinadas à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943, sem qualquer restrição. Se assim é, evidentemente, que à servidora em causa, não se pode aplicar a Lei n.º 1.890, de 13 de junho de 1953, a qual, como se lê de seu art. 1.º, *torna aplicáveis aos que menciona, apenas, alguns dos artigos da aludida Consolidação.* — Quando foi expedida essa Lei, a servidora em foco tinha direitos adquiridos e impostergáveis, de *ver-se tutelada por tôda a legislação trabalhista.* — Caso contrário, ter-se-ia de admitir que a lei referida (n.º 1.890) restringindo precitada tutela, violou o disposto no § 3.º do art. 141 da própria Constituição Federal. Sendo assim, o que se dispõe no art. 2.º da Lei em tela, dizendo claramente: “As ações dos empregados referidos no artigo anterior...” não tem aplicação à Reclamante-Recorrida. Cumpre, porém, ressaltar aqui, um novo argumento, expendido pelo culto Dr. Procurador que oficiou no feito: “O parágrafo único do art. 2.º da Lei n.º 1.890 prescreve: “Onde houver mais de um Juiz de Direito, será competente o que fôr para as reclamações da competência da Justiça do Trabalho, no caso do art. 122, § 3.º, da Constituição. Se nenhum dêles estiver neste caso, a competência será do que a tiver para as causas de entidade pública ré”. Portanto, na Capital da República, onde existe uma Justiça especializada na forma dos arts. 122 da Constituição Federal, não há como deferir-se à Vara da Fazenda tal julgamento, que compete, privativamente, à Justiça do Trabalho”. A êsse argumento, reforçando-o, deve aduzir-se

que o art. 123 da Constituição estende a primitiva competência dos órgãos desta Justiça especializada, à conciliação e julgamento das “*demais relações de trabalho regidas por legislação especial*”, o que atribui uma competência muito mais ampla que a anteriormente legiferada. — Sabemos da existência de respeitáveis Acórdãos das Egrégias Turmas e do Colendo Tribunal Pleno, do Tribunal Superior do Trabalho, entendendo de maneira inversa a mesma matéria, isto é, julgando incompetente esta Justiça para apreciar questões que envolvam as empresas industriais ou comerciais da União e as Autarquias. — *Data venia*, porém, não nos convencemos, ainda, do acêrto dessas decisões, embora respeitemo-las por seus sólidos fundamentos e por sua origem. Rejeito a exceção nos dois sentidos que lhe deu o Argüente. *De meritis* — Conseguiu, realmente, o Instituto recorrente, fazer prova reforçada da desídia que imputou à Recorrida. Todavia — e lamentavelmente — sôbre essa prova prevalece a *ficta confessio*, tratando-se, como se trata, de pura matéria de fato. Não tendo comparecido à audiência, apesar de regularmente notificado, o Instituto recorrente não pode vencer, em grau de recurso, sua própria confissão a respeito da injustiça do despedimento, alegada na inicial, dès que não procurou demonstrar — sequer alegou — justo impedimento para seu não atendimento ao chamamento da Junta de Conciliação e Julgamento. Nego provimento ao recurso.

Isto pôsto:

Acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, por unanimidade de votos, rejeitar a exceção de incompetência da Justiça do Trabalho e, *de meritis*, por inilidida a revelia, negar provimento ao recurso.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 1957. — AMARO BARRETO DA SILVA, Presidente. — ALVARO FERREIRA DA COSTA, Relator.

Ciente. — ALVARO LINS JÚNIOR, Procurador Adjunto Substituto.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 17 de julho de 1957 — pp. n.º 1.325-26 (Apenso ao n.º 112). Apenso ao n.º 112).

## Tribunal Federal de Recursos

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 6.976  
— DISTRITO FEDERAL  
336.2:387

*Taxas portuárias. — Competência do  
Ministro da Viação para majorá-las.*

Relator: Exmo. Sr. Ministro CUNHA  
VASCONCELOS FILHO.

Requerente: OSVALDO TEODORO DA ROCHA  
e outros.

Requerido: Exmo. Sr. Ministro da Viação  
e Obras Públicas.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos  
de Mandado de Segurança n.º 6.976, do Dis-  
trito Federal:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal  
de Recursos, em sessão plena, denegar o *writ*,  
por maioria de votos, vencido o Sr. Ministro  
Relator, tudo de conformidade com as notas  
taquigráficas anexas, que dêste ficam fazendo  
parte integrante. Custas *ex-lege*.

Rio, 11 de junho de 1956. — DJALMA DA  
CUNHA MELLO, Presidente. — VASCO HEN-  
RIQUE D'AVILA, Relator.

(Art. 77 do Reg. Int.).

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS —  
OSVALDO TEODORO DA ROCHA e outros re-  
querem mandado de segurança textual, “con-  
tra o ato do Exmo. Sr. Ministro da Viação  
e Obras Públicas, consubstanciado nas portar-  
ias ns. 185, de 23 de março de 1956, publi-  
cada no *Diário Oficial* de 24-3-56, p. 5.612  
e n.º 193, de 31 do mês findo, publicada  
também no *Diário Oficial* de 31 de março  
de 1956, p. 6.034” pelos motivos que pas-  
sam a desenvolver.

Dizem os suplicantes que obtiveram deci-  
sões judiciais reconhecendo-lhe o direito de  
trazerem do exterior um automóvel; que êsses  
automóveis, em conjunto, chegaram ao pôrto  
desta capital antes da publicação das aludi-  
das portarias, salvo aquêies vindos pelo va-  
por “Ilhéus”, chegado a 29 de março, já

conhecida, portanto, a Portaria n.º 185; que  
pretendiam pagar as despesas portuárias,  
quando foram informados de que tais despe-  
sas deveriam ser satisfeitas de acôrdo com as  
taxas aprovadas pelas duas portarias; que  
não se conformaram com a exigência, por  
entender que faltava autoridade legal ao Se-  
nhor Ministro da Viação para consentir no  
aumento em causa.

E ponderam, textualmente: (ler desde letra  
e, às fls. 4, até final).

Às fls. 8 e 9 estão as fôlhas dos dois nú-  
meros do *Diário Oficial* contendo as duas por-  
tarias: de fls. 10 a 155 estão os documentos  
que provam as alegações quanto à obtenção  
das medidas judiciais inicialmente referidas,  
as chegadas e descargas dos navios e o de-  
pósito feito em juízo das importâncias des-  
tinadas ao pagamento dos direitos aduanei-  
ros.

Pelo despacho de fls. 158 e verso, concedi  
a ordem liminarmente, considerando que, sal-  
vo uma parte mínima do pedido, todos os  
automóveis haviam aqui chegado e sido des-  
carregados antes das portarias.

Solicitadas informações, o Sr. Ministro da  
Viação prestou-as nestes termos: (ler às fô-  
lhas 165 e seguintes).

Foram os autos com vistas ao Sr. Dou-  
tor Subprocurador Geral, que ofereceu êste  
parecer: (fis. 173 e segs. — ler).

E' o relatório.

### VOTO

O Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS (Re-  
lator) — Como se acentuou, no relatório, o  
mandado é requerido contra os atos do Se-  
nhor Ministro da Viação, “consubstanciado”  
nas portarias 185 e 193, de 23 e 31 de março  
último. Tais portarias estão às fls. 8 e 9,  
em publicações do *Diário Oficial* de 24 e 31  
do aludido mês. Em que consistiram aquê-  
les atos? Dizem-no as portarias em seu pre-  
âmbulo:

“O Ministro de Estado da Viação e Obras  
Públicas, atendendo à solicitação da Admi-  
nistração do Pôrto do Rio de Janeiro e tendo

em vista as informações prestadas pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, resolve aprovar novos valores para as taxas... ”

Inequivocamente, portanto, o ato do Ministro *consubstanciado* nas portarias se *constitui* da aprovação dada às propostas de aumento de taxas, partidas da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro. E essa aprovação os Suplicantes inquinam de ilegal — razão por que entendem que as novas taxas não lhes podem ser exigidas, sendo seu direito líquido e certo pagar as despesas portuárias pelas tarifas vigentes.

Já se mencionou, no relatório, que, entre os vários motivos por que os Suplicantes se insurgem contra a exigência, incluíram a incompetência do Ministro de Estado para autorizar a nova exigência: está na letra *d* da inicial.

Arguem também a incompetência do Ministro frente ao processo por que se fez o aumento, embora lhe neguem, na letra *h* qualidade para o fazer. Amplamente, fora de dúvida, têm o Ministro da Viação como incapaz de legitimar, por sua aprovação, o aumento das taxas.

Êsse o aspecto relevante que passamos a examinar.

A ilustre autoridade coatora, defendendo sua competência, invoca, como lei definidora, o art. 3.º do Decreto n.º 24.508, de 29-6-1934.

Realmente, o dispositivo legal citado está assim redigido:

“As vantagens e serviços de que o comércio e a navegação usufruírem nos portos organizados serão retribuídos com o pagamento de importâncias, cobradas pelas administrações desses portos e calculadas pela aplicação de taxas estabelecidas para cada pôrto em uma tarifa aprovada por portaria do Ministro da Viação e Obras Públicas e organizada de acôrdo com o que prescreve êste decreto”.

Fora de dúvida, conseqüentemente, que a aprovação da tarifa dos “portos organizados” é da competência do Ministro.

Não basta, porém, a aprovação ministerial: é indispensável que a tarifa “se organize de acôrdo com o que prescreve a lei”.

Ora, oito dias depois do Decreto n.º 24.508, surgiu o Decreto n.º 24.599, de 6 de julho daquele ano de 1934. Êsse decreto, refundindo a legislação anterior, cogitava da autorização de concessão de obras de melhoramentos dos portos nacionais, seu aparelha-

mento e a “exploração do respectivo tráfego”. Seu âmbito se define muito bem no art. 1.º:

“Fica autorizado o Governo Federal a contratar, com a observância das condições estabelecidas neste decreto, o melhoramento e a exploração comercial dos portos nacionais, outorgando concessão, para êsse fim, aos Estados, em cujo território se encontrem aquêles portos, ou a entidades privadas, de reconhecida idoneidade técnica e capacidade financeira”.

Ora, é nesse decreto que a Constituição de 1934 tornou lei, que se encontram estas disposições:

Art. 14. Para atender aos encargos do capital aplicado nas instalações portuárias dos portos concedidos e para os da conservação e renovação dessas instalações e, bem assim, para o custeio dos serviços portuários, contribuirão os armadores cujas embarcações se utilizem daqueles portos e os donos das mercadorias procedentes do “hinterland” desses portos, ou a êles destinadas, que sejam carregadas, descarregadas ou baldeadas nos mesmos portos, ou que sejam ali despachadas, prosseguindo em seu transporte;

§ 1.º A contribuição referida neste artigo será cobrada pelas concessionárias pela aplicação das taxas de uma tarifa que será por êles proposta ao Governo e aprovada por portaria do Ministro da Viação e Obras Públicas, sujeita à revisão de cinco em cinco anos;

§ 2.º Desde que a renda líquida apurada na tomada de contas anual se mantenha, durante dois anos consecutivos, superior a 10% sôbre o capital total reconhecido pelo Governo como aplicado nas instalações portuárias, será revista a tarifa referida no § 1.º, modificando-se as respectivas taxas com o fim de fazer desaparecer a renda excedente àqule limite”.

Reafirmou pois, o decreto de 6 de julho de 1934 a competência do senhor Ministro da Viação para aprovar a tarifa dos serviços portuários proposta por seus exploradores.

Reafirmou, sim, a competência, mas definiu regras e fixou limitações. A primeira delas foi a de que a revisão da tarifa se faria de cinco em cinco anos, amplamente. Isto é antigo e vem da primeira lei que, no Brasil, cogitou da organização de serviços de portos nacionais. Realmente, o Decreto número 1.746, de 13 de outubro de 1869 (revogado só em 1934, pelo art. 22 do mencionado Decreto n.º 24.599, de 6 de julho) estabelecia no § 5.º do art. 1.º, que os

empresários receberiam, pelos serviços prestados, taxas constantes de uma tarifa por eles proposta e aprovada pelo Governo imperial, nos estabelecia, expressamente: "Será revista esta tarifa pelo Governo Imperial de cinco em cinco anos; mas a redução geral das taxas só poderá ter lugar quando os lucros líquidos da empresa excederam a 12%.

Tal orientação foi mantida na República, nas instruções aprovadas pelo Decreto número 6.501, de 6 de junho de 1907 (arts. 30 e 31).

Do exposto se deduz, portanto, que uma vez aprovada uma tarifa, ela só será revista após cinco anos, salvo se, em dois exercícios consecutivos, em razão de verificação na tomada de contas anual, se apurar que a renda líquida da empresa houver sido superior a 10% do capital reconhecido pelo Governo como efetivamente aplicado — e isso para que fim? "Verbis" — "... com o fim de fazer desaparecer a renda excedente daquele limite".

Parece-me, assim, que a lei quis dar, aos que se utilizam dos serviços dos portos, uma garantia de estabilidade quanto ao custo — ou, se quiserem "preço" desses serviços: e também a de uma taxa máxima para tais serviços, com o não consentir que a renda líquida do explorador se eleve a mais de 10% sobre o capital efetivamente invertido. Aliás, essa preocupação de assegurar um mínimo de custo ao utilizador dos serviços, pela verificação de um máximo da renda do explorador, é uma constante de toda a legislação sobre exploração de portos.

Ora, o Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, na defesa desenvolvida de seus atos, não os justifica com qualquer alusão à observância de tais imposições legais. Nenhuma alusão à data da adoção da tarifa revista, como nenhuma referência a resultados de qualquer tomada de contas — matéria aliás regulada, nas Instruções baixadas com o Decreto n.º 17.788, de 8-2-45.

Conclui-se, assim, "no pressuposto da competência do Senhor Ministro da Viação para aprovar as novas taxas", que o ato consubstanciado nas portarias de 23 e 31 de março último não poderia subsistir, por não concluído na conformidade da lei.

Dissemos "no pressuposto da competência do Senhor Ministro da Viação", porque, em realidade, não lhe assistia competência legal para os atos que praticou.

Com efeito, vimos que os decretos números 24.508, e 24.599, tratando da exploração dos "portos nacionais", referiam àquele

Ministro, indistintamente, qualidade para aprovar as tarifas propostas, observada a lei.

Desde, porém, 14 de abril de 1941, que por força do Decreto-lei n.º 3.198, o porto do Rio de Janeiro foi excluído, para efeitos de organização, administração e exploração, da generalidade daqueles "portos nacionais", passando a reger-se por legislação especial, em regime legal próprio.

Com efeito, o Decreto-lei n.º 3.198, sob a epígrafe "Reorganiza a Administração do Porto do Rio de Janeiro", dispõe logo, no art. 1.º:

"A Administração do Porto do Rio de Janeiro (A.P.R.J.), órgão de natureza autárquica, com personalidade jurídica própria, sede e fóro na capital da República e sob jurisdição do Ministério da Viação e Obras Públicas, tem por fim a exploração industrial e comercial e os melhoramentos do Porto do Rio de Janeiro".

Note-se a explicitude da lei:

"... tem por fim a exploração industrial e comercial e os melhoramentos do porto do Rio de Janeiro".

O que significa isso não preciso destacar porque é claro como água...

Pelo art. 1.º, a lei ordenou que se submetessem, nas épocas próprias, do Departamento Nacional de Portos e Navegação, *verbis* para ser submetido à aprovação do Presidente da República, por intermédio do Ministro da Viação e Obras Públicas":

"a) a proposta detalhada de orçamento industrial de receita e despesa, anualmente".

Surge, assim, na legislação até então existente, pela primeira vez, a intervenção do Presidente da República como autoridade de *pronunciamento necessário* na previsão orçamentária do serviço.

A seguir, o art. 5.º dispõe que aquela administração apresentaria, ao Departamento de Portos, para ser submetida ao Ministro da Viação, devidamente informado:

a) os estudos e propostas para fixação ou alteração das tarifas".

Isto de forma alguma, pode ser entendido como continuação de competência do Ministro para aprovar tarifas. Veja-se que a lei mandou submeter, ao Ministro, os "estudos e propostas" sobre tarifas, isso depois de ter feito depender de aprovação do Presidente da República, como se viu, "o orçamento industrial da receita e despesa". A submissão, ao Ministro, dos estudos e propostas para fixação, ou alteração das tarifas — conclui-se com lógica e segurança — será

tão só para efeito de seu exame e esclarecimento do Presidente da República, a quem compete a aprovação da receita que as taxas daquela tarifa proporcionam.

A conclusão exposta se chegou, entretanto, não só pela força da razão e do raciocínio — mas por imposição de lei expressa.

Vejamos.

O citado Decreto-lei n.º 3.198, no artigo 17, *verbis*:

“As condições de admissão, direitos, deveres e penalidades, relativas aos empregados da A. P. R. J. serão especificadas em regulamento a ser baixado pelo Presidente da República...”

E o artigo assim conclui:

“Igualmente, será expedido regulamento dispondo sobre as condições de prestação dos serviços portuários”.

Ora, não é possível excluir dentre “as condições de prestação dos serviços portuários” a sua remuneração, condição principal.

E assim, realmente, foi entendido, providenciado.

A 5 de fevereiro de 1942, pelo decreto executivo n.º 8.680, foi aprovado o Regulamento dos Serviços de Pôrto do Rio de Janeiro. E nesse Regulamento, lê-se:

“Art. 2.º A Administração do Pôrto cabe receber dos que se utilizarem das instalações portuárias as importâncias correspondentes às taxas constantes das tarifas aprovadas pelo Presidente da República”.

Depois de tudo isso, só uma lei surgiu: o Decreto-lei n.º 8.459, de 24 de dezembro de 1945, regulando o serviço de armazém nos portos organizados e dando outras providências. Essa lei, em se referindo a “portos organizados”, nos termos dos Decretos números 24.508 e 24.599, já estudados, não se aplica ao Rio de Janeiro, que vive em regime jurídico à parte (Decreto-lei n.º 3.198 e Decreto n.º 8.680). Inda, porém, que assim não se queira entender, em nada contraria a situação exposta, frente à legislação estudada.

Face ao exposto, pois, Senhor Presidente, concedo a ordem para o efeito de declarar inoperante a aprovação dada pelo Senhor Ministro da Viação e Obras Públicas, constantes de suas portarias ns. 185 e 193, de 23 e 31 de março último, quanto à sua aplicação no Pôrto do Rio de Janeiro.

#### VOTO

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — Tomo a liberdade, preliminarmente, de

inverter a ordem argumentativa adotada pelo eminente Ministro CUNHA VASCONCELOS, para ocupar-me, em primeiro lugar, da argüida incompetência do Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, para editar as Portarias ns. 185 e 193, que aumentaram as tarifas para o Pôrto do Rio de Janeiro. A seguir, abordarei a malsinada ausência de processo legal, para a fixação das aludidas tarifas. O eminente Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS elaborou exaustivo e brilhante voto, que o Tribunal com o agrado, acabou de ouvir, histórico metuculoso de toda a legislação pertinente aos serviços portuários...

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS — V. Exa. me permite um aparte? Eu poderia ter chegado a uma conclusão rápida, mas quis fazer um estudo detalhado para o Tribunal.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — ... desde o Império. Apesar de não haver compulsado detidamente dita legislação, procurarei compendiar, na medida de minhas escassas possibilidades, o *substratum* que dela extraí. A exploração dos serviços públicos portuários, entre nós, vem se fazendo, ou diretamente pela própria Administração, ou através de concessões. O Pôrto do Rio de Janeiro, durante muito tempo, foi gerido por concessionários e, ultimamente, passou a ser administrado diretamente pelo Governo. E, logo a seguir, por força do Decreto-lei n.º 3.198, de 1951, constituiu-se uma autarquia para a superintendência desses serviços. A legislação anterior ao advento do Decreto-lei n.º 3.198, conferia, sem dúvida alguma, ao Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, competência para regular as tarifas devidas pelos aludidos serviços, quer as de capatazia quer as de armazenagem, quer as de utilização. A fixação dessas tarifas estava subordinada a certos requisitos que tinham por escopo evitar, no interesse público, que as mesmas excedessem às raías de uma justa remuneração do capital, quando se tratasse de exploração privada. Daí a obrigatoriedade lembrada pelo Senhor Ministro Relator da revisão periódica para o efeito de manter a renda dentro de limites justos e razoáveis. Com a criação do sistema autárquico para a exploração dos serviços do Pôrto do Rio de Janeiro, introduziram-se reformas de competências que, à primeira vista, podem parecer derogatórias das atribuições anteriormente conferidas ao Senhor Ministro da Viação. Mas, examinando-se detidamente o assunto, verifica-se que tal não ocorre. Determinando a lei que os estudos e as propostas para a fixação de tarifas

devem ser submetidos ao Sr. Ministro da Viação, evidentemente que pressupõe a sua competência para editá-las. A atribuição outorgada expressamente ao Exmo. Sr. Presidente da República, diz respeito, tão somente, à aprovação dos orçamentos dos serviços portuários, das rendas e despesas próprias desses mesmos serviços. A lei esclarece que a autarquia está obrigada a organizar. Este orçamento é que será aprovado pelo Senhor Presidente da República. Portanto, essa norma não interfere nem tem o que ver com a anterior onde se diz que a proposta de aumento de tarifas deve ser encaminhada ao Sr. Ministro da Viação. A obrigatoriedade da aprovação do orçamento pelo Sr. Presidente da República não se desaguia com a competência anteriormente assegurada pela lei ao Ministro da Viação, para fixar tarifas, mediante processo e norma de produção previstos em lei ou regulamento.

Tendo para mim que, a despeito de o pôrto do Rio reger-se por legislação especial (que é o Decreto n.º 3.198), em nada se modificou a competência anterior do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas para fixar tarifas; para reduzi-las ou aumentá-las, conforme o caso. Só aceitaria a pretendida incompetência do Ministro se a atribuição que antes lhe fôra, expressamente, conferida por lei, houvesse sido, pela mesma via, direta ou indiretamente, retirada. E' norma de nosso direito administrativo subordinar diretamente as autarquias a determinado Ministério, cabendo ao respectivo Ministro resolver todos os problemas pertinentes a elas, que forem levados ao seu conhecimento através de seus presidentes. Só em grau de recurso hierárquico é que os mesmos assuntos poderão chegar à autoridade do Sr. Presidente da República. Essa é a norma administrativa, geralmente aceita. Não conheço qualquer exceção. Não sei de nenhuma autarquia que esteja diretamente subordinada ao Presidente da República. Isso só acontece com os serviços autônomos, como o D.A.S.P., I.B.G.E., etc. que se vinculam diretamente à Presidência da República.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS — Mas a de que se trata está, por fôrça da lei.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — V. Exa. não apontou, *data venia*, qualquer artigo de lei.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS — Expressamente — V. Exa. está esquecido.

O Exmo. Sr. Ministro ELMANO CRUZ —

O Relator deu e vou ler o art. 217, § 2.º do Decreto n.º 3.998: (lê).

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — Em primeiro lugar, é preciso levar em conta que se trata de um regulamento, que não pode prevalecer sobre a lei. E, depois, é preciso notar que o dispositivo fala em "aprovado", ao passo que o que se discute na hipótese é a competência para baixar...

O Exmo. Sr. Ministro ELMANO CRUZ — Pode baixar sem entrar em execução.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — Se o Ministro tem competência para baixar, é evidente que a tarifa não carece de aprovação posterior. Se o regulamento a exige, êle exorbita a lei.

Só daria pela incompetência, como disse, se ela fôsse manifesta e irretorquível. Não me parece que o seja.

Afastado êsse aspecto preliminar da questão, resta apreciar a legalidade do processo adotado para a apuração do *quantum* das tarifas. E' evidente que a maioria das regras arroladas pelo eminente relator só condizem com o regime de concessão, não se aplicam à exploração dos serviços, quando diretamente administrados pelo Estado. Quando se tratar de administração pública centralizada ou não, e a proposta evidenciar que as tarifas são mesmo deficitárias, não restará ao Ministro de Estado senão baixar novas tarifas, independentemente de qualquer outra indagação. De modo que não procede, por igual, a assertiva de que as tarifas não obedeceram a tôdas as normas de produção. Essas só seriam de observar integralmente, se se tratasse de exploração privada.

Senhor Presidente, postos de lado certos senões verdadeiramente exorbitantes, das aludidas tarifas, como o condizente com a armazenagem, que sendo do serviço contínuo, aplica-se desde logo, a nova tarifa, sem possibilidade de efeito retroativo, passando os dias de armazenagem que sucederam às portarias a contarem-se pela nova norma; e a questão, por exemplo, da utilização do pôrto, por parte dos navios, sujeita a contribuição de caráter geral, vinculada, tão somente, ao porte do navio, sua tonelagem, calado e área ocupada no cais — em tudo o mais, as novas imposições tarifárias se ajustam ao direito.

Ante o exposto, indefiro a segurança.

#### ADITAMENTO AO VOTO

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS — Pela ordem, Sr. Presidente, Meu voto resultou de detido e acurado estudo de

tôda a legislação pertinente. Cheguei à conclusão de que carece o Ministro da Viação, de competência legal para aprovar tarifas do pôrto do Rio de Janeiro.

O eminente colega Ministro VASCO D'AVILA, em seu brilhante voto, atinge a uma conclusão oposta, baseado unicamente no art. 5.º do Decreto-lei n.º 3.198, o qual assim dispõe:

"A Administração do Pôrto do Rio de Janeiro apresentará ao D.N.P.N., para ser submetido ao Ministro da Viação e Obras Públicas, devidamente informado: a) os estudos e propostas para fixação ou alteração das tarifas.

Vai-me permitir, o Tribunal, que eu peça a sua atenção para o seguinte aspecto: contra aquilo que é sômente dedução de S. Exa., decorrente de um texto isolado, erguem-se, também, uma dedução de outro texto isolado e a afirmação preemptória da lei.

A dedução decorre do art. 4.º, que não pode deixar de ser levado em consideração, como, aliás, já acentuei:

"A A.P.R.J. submeterá em época própria no Departamento Nacional de Portos e Navegação, para ser submetido à aprovação do Presidente da República, por intermédio do Ministro da Viação e Obras Públicas:

1) .....

2) a proposta detalhada do orçamento industrial da receita e despesas anualmente".

Acentue-se que a receita da Administração do Pôrto é proveniente unicamente da cobrança das taxas. Conseqüentemente por aí se vê que não podia cindir-se a autoridade. Sômente aqueia capaz de aprovar a proposta da receita, teria competência para aprovar as taxas. Isto é o que deflui da harmonia da lei e da ordem natural das coisas. Em face à dedução de S. Exa., ergue-se outra dedução cuja firmeza não se pode obscurecer. Aliás das deduções passa-se à lei expressa. Eis o art. 17 da lei:

"As condições de admissão, direitos, deveres e penalidades, relativas aos empregados da A.P.R.J., serão estabelecidos em regulamento a ser baixado pelo Presidente da República. *Igualmente será expedido regulamento dispondo sôbre as condições da prestação dos serviços portuários.*"

Ora, é inequívoco que, das "condições de prestação dos serviços portuários", não se pode excluir, é mesmo o elemento n.º 1, o custo dos serviços. E foi inegavelmente assim que o Govêrno entendeu, baixando o regulamento onde se lê, textuamente, logo no artigo 2.º:

"À Administração do Pôrto cabe receber dos que se utilizarem das instalações portuárias as importâncias correspondentes às taxas constantes das tarifas aprovadas pelo Presidente da República."

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — V. Exa. que é tão cioso da lei, do império da lei, não admite que o regulamento possa exorbitar-se, admite...

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS — Mas, não exorbitou caro colega. Já argumentei com a lei. E' ordem da lei.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — Como não exorbitou, se a lei confere competência expressa ao Ministro de Estado?

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS — Para aprovar, não. Aí é que está o equívoco de V. Exa. A lei simplesmente menciona o Ministro da Viação como elemento de ligação. Por que? Por simples questão de escalonamento de trâmite. A Inspetoria dos Portos não iria levar diretamente, ao Presidente da República, os estudos sôbre tarifas. Êsses estudos só poderiam ir ao Presidente da República por intermédio do Ministro de Estado...

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — V. Exa. entende, então, que o Ministro pode baixar o regulamento mas tem de ser levado ao Presidente da República.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS — Perdão. Não entendo assim, nunca o entendi!

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — O Presidente da República é quem baixa.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS — O Presidente da República é quem aprova.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — Então aprova as tarifas do Pôrto do Rio de Janeiro.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS — Os estudos são realizados pelo Departamento de Portos, Rios e Canais, e apresentados ao Ministro da Viação para exame. Êsses estudos são levados, pelo Ministro ao Presidente da República, como, de ordinário, aliás se procede na esfera administrativa.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — V. Exa. permite? E' o regulamento.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS — Não, perdão! Citei a lei. A lei é que é expressa e eu repito:

"... Igualmente será expedido regulamento dispondo sôbre as condições de prestação dos serviços portuários."

Que significa isso? Que o Presidente da República baixa o regulamento do qual consta o custo, o preço dos serviços. Do contrário, seria concluir-se que caberia ao Presidente da República regulamentar tudo, menos, exclusivamente, aprovar as tarifas — êle, a quem incumbe aprovar o orçamento industrial da receita e da despesa. Contra tudo isso, *data venia*, e com meu respeito máximo V. Exa., erige como elemento decisivo uma simples dedução.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — V. Exa. permite? Meu pensamento não parte de dedução. Apenas admito que se lhe tire implicitamente o que lhe foi outorgado pela lei.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS — Implicitamente, não, perdão. Explicitamente. Foi o legislador que fez. V. Exa. poderá estranhar. Muita coisa se estranha. Veja como é sério. Ainda há poucos dias, julgando-se o mandado de segurança contra o Ministro da Guerra, que tinha, inequivocamente, por força de lei expressa, o poder de regulamentar, a maioria deu o mandado porque, entre dois atos do Ministro, no exercício desse poder, se entendeu que havia incongruência. No caso presente, em que a lei expressamente atribui autoridade do Presidente da República para aprovar o orçamento industrial de despesa e receita, para regular a prestação de serviços, em que o regulamento diz, expressamente, que as taxas serão cobradas de acordo com as tarifas aprovadas pelo Presidente da República, numa situação assim quer se reconhecer a autoridade do Ministro da Viação, negando a do Presidente da República. O pôrto do Rio de Janeiro está sujeito a um regime legal próprio, desde 1941. Talvez isto se tenha esquecido, ou talvez se tenha feito diferentemente. Agora, entretanto, que o Judiciário é convocado a estudar a situação legal, há que se pronunciar na conformidade do que realmente as leis determinam, *data venia*.

#### DECISÃO

(*Julgamento do Trib. Pleno em 7-5-956*)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Depois de terem votado o Relator concedendo o *writ* e o Ministro HENRIQUE D'AVILA denegando a ordem, pediu vista dos autos o Ministro ALFREDO BERNARDES. Aguardaram o resultado do pedido de vista os demais, Ministros ELMANO CRUZ, MOURÃO RUSSELL, JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ e AGUIAR DIAS. Não compareceu o Sr. Ministro MACEDO LUDOLF.

Presidiu o julgamento o Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO.

#### VOTO

O Exmo. Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES — O Decreto-lei n.º 3.198, de 14 de abril de 1941, atribuiu ao Ministro da Viação o encargo de fixar ou alterar as tarifas referentes ao pôrto do Rio de Janeiro. Isto está expresso no art. 5.º, que assim preceitua:

“A Administração do Pôrto do Rio de Janeiro apresentará ao Departamento Nacional de Portos e Navegação, *para ser submetido* ao Ministro da Viação e Obras Públicas, devidamente informado:

a) os estudos e propostas para fixação ou alteração das tarifas”.

Diz-se que a expressão “*para ser submetido* ao Ministro da Viação e Obras Públicas” não implica na competência dêste para aprovar aquêles estudos e propostas. Parece-me que improcede a contestação. Não há dúvida de que ao Presidente da República, cabe aprovar a “proposta detalhada do orçamento industrial da receita e despesa na referida autarquia” (art. 4.º do Decreto-lei n.º 3.198); e, no entanto, o art. 6.º prescreve que a Administração do Pôrto apresentará, anualmente, um relatório ao Departamento Nacional de Portos e Navegação *para ser submetido* ao Presidente da República por intermédio do Ministro da Viação e Obras Públicas. Vê-se, portanto, que a aludida expressão “submeter ao Ministro da Viação” e “submeter ao Presidente da República” equivale a *submeter à aprovação* de um, o orçamento anual da receita e despesa da autarquia, e de outro, a fixação ou alteração das tarifas. Tenho, portanto, como certo, o Decreto-lei citado que deu competência ao Ministro da Viação para fixar e alterar as tarifas do Pôrto do Rio de Janeiro, depois de realizados os estudos necessários pelo Departamento Nacional de Portos e Navegação. Sucede, porém, que o regulamento baixado para execução daquele Decreto-lei atribuiu expressamente ao Presidente da República a aprovação das referidas tarifas. Prepondera o disposto no regulamento sobre o disposto na lei? Evidentemente, não. O regulamento vale enquanto dentro da lei, fora da lei a que se reporta não vale. Tenho, assim, por inconstitucional o Decreto n.º 8.680, de 5 de fevereiro de 1942, na parte que tirou da competência do Ministro de Estado para atribuir ao Presidente da República competência para aprovar tarifas relativas ao pôrto do Rio de Janeiro. Tôdas as tarifas dos por-

tos organizados são aprovados pelo Ministro da Viação. Para que as do pôrto do Rio de Janeiro escapassem a essa regra geral seria preciso lei expressa a respeito. Essa lei não existe. O que existe é um regulamento, que visando tornar inteligível o preceito legal, abusou do poder de regulamentar, passando para a competência do Presidente da República o que era da competência do Ministro da Viação. Para que as do pôrto do Rio de as atuais tarifas vigentes no pôrto do Rio de Janeiro, desde 1947, foram aprovadas pelo Ministro da Viação e não pelo Presidente da República. Seria porque o Decreto-lei número 8.439, de 24 de dezembro de 1945, posterior, portanto, ao Decreto n.º 8.680, de 5 de fevereiro de 1942, determinou, no seu art. 25, que as administrações dos *portos organizados* submetessem à aprovação do Ministro da Viação e Obras Públicas, dentro do prazo de 60 dias, novas tabelas das respectivas tarifas portuárias? É possível porque o pôrto do Rio de Janeiro é um *pôrto organizado* e a circunstância de se encontrar sob a dependência direta do Governo não lhe tira essa qualidade, conforme está expresso no artigo 2.º, parágrafo único do Decreto número 24.447, de 22 de junho de 1934. A tôda sorte parece-me incontestável que o regulamento baixado com o Decreto n.º 8.680, exorbitou ao retirar da competência do Ministro da Viação a aprovação das tarifas do pôrto do Rio de Janeiro. Considero, portanto, competente o senhor Ministro da Viação par aprovar as novas tarifas, propostas pela Administração do Pôrto e chegadas às suas mãos, devidamente informadas, pelo Departamento Nacional de Portos e Navegação. Quanto à possibilidade de alteração das mesmas tarifas não tenho dúvida a respeito. As tarifas podem ser revistas *ex-officio*, decorrido o prazo de 5 anos de sua aprovação, e a requerimento da Administração do Pôrto, em qualquer época, para que o serviço possa ser mantido. As informações dizem que o *deficit* da autarquia é superior a 709 milhões de cruzeiros. Para diminuir êsse débito só havia uma providência a tomar: a elevação das taxas portuárias. Foi o que fêz o Governo. Denego a segurança.

## VOTO

O Exmo. Sr. Ministro ELMANO CRUZ — Concedo o mandato, tendo em vista o voto que preferi no Mandado de Segurança número 7.068, em que são impetrantes a Moore Mac Cormack e outros, para declarar nulas, por vício de incompetência da autoridade que as expediu, as portarias incriminadas.

## VOTO

O Exmo. Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Quando do julgamento do Mandado de Segurança de n.º 7.068, após o voto proferido pelo Sr. Ministro ELMANO CRUZ, pedi vista dos autos, porquanto estava em julgamento, em primeiro lugar, para o exame deste mandado de segurança, exatamente a questão da competência do Sr. Ministro da Viação, para baixar tarifas aduaneiras.

Do exame que fiz dos autos do Mandado de Segurança n.º 7.068, cheguei à conclusão a que acaba de chegar o Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES. Com a devida vênia do Relator, entendo também, como o Senhor Ministro ALFREDO BERNARDES, ser o Ministro da Viação o competente para aprovar as tarifas e, assim, legal o ato de S. Exa. impugnado no mandado de segurança.

Não desenvolverei meu voto, porquanto a argumentação que expenderia seria a mesma expendida pelo Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES. Devo apenas acrescentar que também me levou à conclusão atingida pelo Ministro ALFREDO BERNARDES o art. 19, do Decreto-lei n.º 3.198, assim redigido:

“As leis portuárias, aduaneiras e de polícia, em vigor, se estenderão à A.P.R.J. no que lhe fôr aplicável, exceto quanto a pessoal”.

Êste artigo, entendo eu, vem reforçar ainda mais a argumentação do Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES.

Com a devida vênia do Relator, denego a segurança.

## VOTO

O Exmo. Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Ao que se depreende do que vem sendo discutido neste Mandado de Segurança Originário, insurgem-se as impetrantes contra o ato do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, consubstanciado nas Portarias n.º 185 e n.º 193, aprovando os novos valores de determinadas taxas portuárias, referentes ao pôrto do Rio de Janeiro. O ato impugnado na impetração, ao que ouvi, é, pois, unicamente, o da aprovação ministerial — que se diz ilegal e abusiva porque da competência do Sr. Presidente da República e não do Ministro. Não se insurgem as impetrantes, direta e propriamente, contra a exigência das novas taxas aprovadas. É evidente que assim seja, pois do contrário estaria mal formulada a impetração perante êste Tribunal, cuja competência originária se cinge aos atos dos Ministros de Estado. Se os impetrantes impugnassem, não o ato de

aprovação das novas taxas, mas a sua exigência pela Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, a competência originária, para conhecer do pedido, seria da Justiça de primeira instância, com jurisdição sobre os atos daquela autarquia.

Assentado, assim, que o ato impugnado é do Ministro da Viação, aprovando as novas tarifas, e não o da entidade menor, exigindo-as, examine-se a procedência do pedido de segurança.

A Constituição, em seu art. 141, § 24, assegura que se concederá mandado de segurança “para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas-corporis*. . . seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder”. Com a mesma precisão e de modo mais explícito, a Lei n.º 1.533, de 31-12-1951, estabelece, em seu art. 1.º: “Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas-corporis*, sempre que, *ilegalmente ou com abuso de poder, alguém sofrer violação* ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça”.

Quer pela Constituição, quer pela lei ordinária, é evidente, pois serem dois os pressupostos para a concessão do mandado de segurança:

a) direito líquido e certo violado ou ameaçado;

b) ato de autoridade, ilegal ou abusivo.

Não basta, para a concessão da medida, a ocorrência de um só desses dois elementos. É insuficiente se prove que um direito líquido e certo foi violado ou está ameaçado; é preciso provar que a lesão resulta de um ato ilegal ou abusivo da autoridade. Do mesmo modo, não basta que se prove haver a autoridade praticado um ato ilegal ou abusivo: é essencial que se prove, também, que o ato inquinado fere, em concreto, um direito líquido e certo.

No caso que ora examinamos sustenta-se que o ato ministerial impugnado é ilegal e abusivo, porque o competente para praticá-lo seria o Sr. Presidente da República. Admita-se que assim seja. Mas, tem o particular direito líquido e certo de compelir um Ministro de Estado a só praticar os atos de sua competência, não invadindo a do Senhor Presidente da República? Parece-me, *data venia*, que não.

Dir-se-á que, na espécie em exame, o direito líquido e certo ferido é o de não pagar as taxas majoradas pela autoridade in-

competente. Mas, nesse caso, o ato impugnado seria, necessariamente, a exigência das aludidas taxas e não o ato ministerial de aprovação da nova tabela. Não há por onde fugir ao dilema: ou o ato impugnado é o do Ministro, aprovando abusivamente as tabelas, ou o da Administração do Pôrto, exigindo as novas taxas majoradas.

Na primeira hipótese — que é a figurada na impetração — indiscutível se apresenta a competência originária deste Tribunal, mas falha um dos pressupostos para a concessão do mandado: o da existência de um direito líquido e certo ferido ou ameaçado, em concreto, pelo ato impugnado.

Na segunda hipótese — que não corresponde à técnica adotada pelos impetrantes ao postular seu pretendido direito — a competência para conhecer dos atos concretos de exigência das novas taxas — que só podem ser praticados pela Administração do Pôrto — seria de uma das Varas da Fazenda Pública do Distrito Federal, por distribuição.

Se os impetrantes estivessem impetrando a segurança contra essa exigência, em concreto, das taxas majoradas a conclusão do meu voto seria no sentido da incompetência do Tribunal Federal de Recursos. Mas como os impetrantes, na realidade — e forçando a competência deste Tribunal por algum motivo não esclarecido — se insurgem, apenas, contra o ato ministerial de aprovação, dita abusiva, das novas tabelas, a conclusão do meu voto é denegando a Segurança impetrada, porque inexistente qualquer lesão de direito individual líquido e certo, tão só por haver o Sr. Ministro da Viação praticado um ato normativo da competência, ao que se alega, do Sr. Presidente da República.

É o meu voto, de acôrdo com a conclusão a que chegou, por outra via, o Sr. Ministro VASCO HENRIQUE D'AVILA.

#### DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 21-5-56).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Depois de terem votado o Relator e o Ministro ELMANO CRUZ, concedendo a segurança, e os Ministros HENRIQUE D'AVILA, ALFREDO BERNARDES, MOURÃO RUSSELL e J. J. DE QUEIROZ, denegando-a, adiou-se o julgamento, por haver pedido vista dos autos o Ministro AGUIAR DIAS. Não compareceu o Sr. Ministro MACEDO LUDOLF. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO.

## VOTO

O Exmo. Sr. Ministro AGUIAR DIAS — Senhor Presidente, os debates em torno da questão das taxas de armazenagem e capatazia esticaram-se até à confusão, da qual foi primeiro resultado o indeferimento, puro e simples, por parte da douta maioria, do mandado em julgamento. Ora, nesses termos, a decisão foi, permitam-me a observação, *ultra petita*. Com efeito tanto nas informações como no parecer da douta Subprocuradoria, consta expressamente a ressalva correspondente a mercadorias desembarcadas antes do advento das portarias ns. 185 e 193, do Senhor Ministro da Viação, que não poderiam atingir a situação anterior constituída, sob pena de ferir o art. 141, § 3.º, da Constituição Federal. Isso mesmo foi reconhecido pela digna autoridade coatora, assessorada pelo eminente Dr. Subprocurador Geral. Não só pediram que o mandado de segurança fôsse julgado prejudicado, em relação às mercadorias chegadas antes das mencionadas portarias, como o Sr. Ministro da Viação baixou ato expresso, nesse sentido. Como ficou votado, pois, há, pelo menos em parte, julgamento *ultra petita* desprezo do preceito constitucional que assegura a irretroatividade da lei e violação da própria norma da autoridade impugnada, ao revogar a norma anterior, para os casos pretéritos.

Êsse o reparo que, *data venia*, cabe, para que não vá a decisão já tomada prejudicar aos impetrantes descompassadamente, negando-lhes o que a própria autoridade coatora lisa e retamente lhes reconheceu como direito adquirido e, por isso mesmo, imune ao novo regime tarifário.

Dito isso, passo a dar o meu voto.

Ouvi, com atenção, agitar-se um dilema contrário aos impetrantes: ou se tratava de ato do Administrador do Pôrto, sujeito à jurisdição da primeira instância ou se tratava de simples aprovação, que constituía ato normativo ou em si mesmo incapazes de violar direito.

Não concordei, *data venia*. A questão da competência e iniludivelmente, o primeiro termo da alternativa o era — estava superada, como superada se achava a questão, também preliminar de se cogitar de ato normativo, pois, o Tribunal julgou mérito. E quanto a ser em si mesmo inócuo o ato de aprovação, em face dos impetrantes, assinalo que não era tal a aprovação, no caso, significou iteração, trânsito, integração do ato le-

sivo e a intervenção da autoridade maior absorvia a da autoridade inferior.

São nulas, à luz do sistema de leis e regulamentos aplicáveis, as portarias números 183 e 195, do Sr. Ministro da Viação, das quais decorreram astronômico aumento das taxas de capatazias e armazenagens para o pôrto do Rio de Janeiro. A primeira observação que se impõe, por força do estudo do assunto, a que nos dispomos, em paciente e demorada investigação, é a de que a ilegalidade de agora é apenas reiteração do velho abuso de poder. A Administração, com efeito, já vinha de longa data cobrando indevidamente (sirva de exemplo a Portaria n.º 435, de 1955) as taxas de armazenagem sobre automóveis importados, pelo critério do respectivo pêso, quando, pelo Decreto-lei número 8.439, de 24 de dezembro de 1945, o critério adequado é o constante da tabela D, percentual, em função dos direitos pagos pelas taxas mínimas da tarifa alfandegária em vigor.

Relativamente a competência do Senhor Ministro da Viação para aprovar taxas, dispunha o art. 3.º do Decreto n.º 24.508, de 29 de junho de 1934:

“As vantagens e serviços de que o comércio e a navegação usufruem nos portos organizados serão retribuídos com o pagamento de importâncias, cobradas pelas administrações desses portos e calculadas pela aplicação de taxas estabelecidas para cada pôrto em uma tarifa aprovada por portaria do Ministro da Viação e Obras Públicas e organizada de acôrdo com o que prescreve êste decreto”.

De que aí não se comportava atribuição de competência lata, como já se podia ver no § 2.º, deu demonstração cabal o Decreto-lei n.º 2.574, de 12 de setembro de 1940, que alterou a tabela B (atracação) a que se referia o Decreto n.º 24.508, de 1934, citado.

Sobreveio o Decreto-lei n.º 3.198, de 14 de abril de 1941, que reorganizou, em moldes autárquicos, o pôrto do Rio de Janeiro. No seu art. 18, cogitava da expedição, pelo Presidente da República, do Regimento da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, concretizado no Decreto n.º 8.680, de 5 de fevereiro de 1942, que aprovava o Regulamento respectivo.

No art. 2.º, diz êsse regulamento:

“À Administração do Pôrto cabe receber dos que se utilizarem das instalações portuárias as importâncias correspondentes às taxas constantes das tarifas aprovadas pelo Presidente da República”.

Assente-se, pois, sem margem a equívoco, que o regime do pôrto do Rio de Janeiro é especial, tanto por ser explorado em sistema de autarquia, como porque assim está claramente definido em tudo um complexo de normas legais.

Arquive-se, porém, que à competência que o Sr. Ministro não tinha, à face desse regime, lhe foi devolvida pelo Decreto-lei número 8.439, de 24 de dezembro de 1945. Não é exato, porque, sob regime especial, próprio, singular, o pôrto do Rio de Janeiro não é, para efeito de tratamento legal, *qualquer pôrto organizado*, da vala comum a que se acham relegados os demais portos do país, sob regime diferente, mas o pôrto que foi objeto daquela contemplação especial; porque a lei especial não revoga a geral, nem a geral revoga a especial senão quando expressa ou implicitamente contenham propósito de revogação. Veja-se VICENTE RAU:

“Não é peio fato de ser especial, que a lei nova revoga a lei antiga de natureza geral; e, reciprocamente, não é apenas por ser geral que a disposição superveniente revoga a disposição particular e anterior.

Para que a revogação se verifique, preciso é que a disposição nova, geral ou especial, altere explicitamente (revogação expressa), ou implicitamente (revogação tácita) a disposição antiga, referindo-se a esta, ou ao seu assunto, isto é, dispondo sôbre a mesma matéria.

“Se as disposições nova e antiga (gerais ou especiais) não forem incompatíveis, podendo prevalecer umas e outras, umas a par de outras, não ocorrerá revogação alguma.

“Quando, porém, a lei nova regular por inteiro a mesma matéria contemplada por lei ou leis anteriores, gerais ou particiúares, visando substituir um sistema por outro, uma disciplina total por outra, então tôdas as leis anteriores sôbre a mesma matéria devem considerar-se revogadas”. (O dierito e a vida dos direitos, São Paulo, 1952, vol. 1.º, p. 392).

Haverá quem razoavelmente sustente que a lei nova, a que se procura atribuir revogação da anterior, no tocante à competência do Sr. Ministro da Viação, *substituiu* por outro o sistema especial instituído para o pôrto do Rio de Janeiro, *alterou* a disciplina singular estabelecida para êsse pôrto? Estou certo de que não. Então, sendo exato a mais não ser que os dois sistemas, rigorosamente compatíveis, podendo prevalecer um ao lado

de outro, não há, não houve revogação alguma, como diz o professor RAU.

“Se emprestássemos nosso desvalioso apoio a essa corrente de opinião, não obstante a autoridade de seus partidários, teríamos que admitir, e, por absurdo, nunca o fariamos, que se aplicaria no pôrto do Rio de Janeiro, na parte em que disponha de instalações rudimentares (nem tudo é *pier* da Praça Mauá) o Decreto-lei n.º 6.460, de 2 de maio de 1944, que, no art. 4.º, dá ao Departamento de Portos competência para aprovar tabelas e taxas a serem cobradas do público, relativamente à utilização dessas instalações rudimentares. Como norma de sentido e objeto especiais, se restringem ao seu campo, mas permanecem imunes aos efeitos da lei geral com ela compatível”.

A esclarecida maioria foi mais longe do que envergar derrogação de lei em hipótese em que as normas se mostram absolutamente compatíveis. Retirou sua convicção relativamente a essa derrogação de norma que de maneira nenhuma é positiva quanto à competência do Sr. Ministro da Viação que assim, *data venia*, foi dado como autoridade competente por simples interferência, deduzida do art. 5.º do Decreto-lei n.º 3.198, em que se cogita da apresentação, pelo Departamento de Portos, dos estudos e propostas para fixação de tarifas para ser submetida ao Ministro da Viação. Inferiu-se, deduziu-se, repito, das expressões, *para ser submetida ao Ministro da Viação*, pertinentes à apresentação de propostas e estudos, para fixação de alteração de tarifas, tudo indicando que se trata de fase preliminar de trabalho mais complexo, que o Sr. Ministro ficou investido da competência de fixar tarifas. Em nenhum passo da lei havia, como até agora não há, dispositivo que outorgue essa competência. E sabe-se que não é usual, para não dizer que não é de boa técnica, que não é conforme aos princípios de hermenêutica e, por isso mesmo, de elaboração das leis, estabelecer competência por inferência, dedução ou processo de raciocínio, sendo certo que ela, principalmente quando ocorrem textos que a posam pôr em xeque, se assenta firmemente em lei expressa.

Não há lei expressa, isto é, texto inequívoco, a consagrar essa apregoada competência. Mas há dispositivos inequívocamente contrários ao seu reconhecimento: além dos já indicados, os próprios textos que, na própria lei o que se acosta a douta maioria, para proclamar essa competência, fique depender

da aprovação do Presidente da República o orçamento industrial da receita e da despesa do pôrto, assim como fixam a competência do Ministro da Viação para aprovar tabelas de percentagens para *períodos adicionais*. A que viria esta particularização de competência, se ao Ministro já coubesse competência geral para fixar as taxas de armazenagem e capatazias? Não quer isso dizer, nitidamente, que a sua competência é derivada, secundária, subsidiária?

Não praticaríamos a enormidade de desconhecer que o regulamento não pode inovar a lei. Mas se a lei remete ao regimento, especificando, claramente, que êste fixará as condições da prestação de serviços do pôrto e o regulamento, por sua vez, entre essas condições exige que as tarifas (contraprestação e, portanto, condição do serviço) tenham a aprovação do Presidente da República nenhuma ofensa há ao princípio da senilidade do regulamento. O que a douta maioria fez foi criar exorbitância artificial, confrontando o regulamento, não com a lei a que se referia, mas com a lei que não lhe dizia respeito.

Mas concordemos, por um momento, em que o regime legal reiteradamente afirmado a respeito do assunto tenha sido inovado.

Releaguemos a esquecimento tudo isso que ficou dito, em análise das normas trazidas à coação e aceitemos a tese da maioria. Assentemos, para argumentar, que a lei que rege o pôrto do Rio de Janeiro, sob regime de autarquia, seja a mesma que se baixou para os demais portos organizados do país. Nem assim as portarias se salvam do pecado da ilegalidade, que transparece do seu confronto com vários dispositivos do Decreto-lei n.º 8.439, de 24 de dezembro de 1945.

Tomemos o seu art. 4.º:

“As percentagens que constarem das taxas gerais da tabela *D* de cada pôrto, aplicam-se: I — Se forem estrangeiras as mercadorias: a) sobre a importância integral dos direitos de importação a que essas mercadorias estiverem sujeitas, estabelecidos na tabela de “direitos mínimos” da tarifa das alfândegas em vigor; b) sobre os valores comerciais constantes dos documentos oficiais de importação, quando as mercadorias forem declaradas livres de direitos pela mesma tarifa, por qualquer lei especial que lhe seja incorporada ou por convênio ou convenção internacional. II — Se as mercadorias forem nacionais ou nacionalizadas: a) para volumes de conteúdo homogêneo, sobre o valor comercial

das mercadorias que constarem de uma pauta organizada pela administração do pôrto em vista as cotações oficiais e reais da praça, e aprovada pelo órgão fiscalizador do Pôrto. Esta pauta será revista e aprovada de 6 em 6 meses; b) para volumes de conteúdo heterogêneo ou que contenham mercadorias não compreendidas na pauta em vigor, sobre o valor declarado para o seguro desses volumes ou, na falta desse elemento, sobre o valor que o representante da administração do pôrto arbitrar, ouvida a parte interessada”.

O mais rancoroso inimigo do automóvel reconhecerá que êle é mercadoria estrangeira. Logo, as taxas de armazenagem e capatazias relativas a automóveis não podem, por portaria, ser calculadas e cobradas de outra firma que não a estabelecida no artigo da lei vigente, mais poderosa que essa portaria.

Não é só. Não é deixado a arbítrio da autoridade administrativa o cálculo da armazenagem e capatazia já limitado no art. 4.º, pois o art. 8.º da mesma lei, por sua vez, assenta:

“A armazenagem interna das mercadorias estrangeiras será calculada e cobrada pela aplicação da percentagem de 1% durante o primeiro período de 30 dias, estabelecido, obrigatoriamente, para todos os portos organizados, e das percentagens que forem aprovadas pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, por proposta das administrações dos portos, para os períodos adicionais de 60 dias. Essas percentagens serão estabelecidas na tabela *D* da tarifa portuária”.

Como se sabe, há pautas de direitos em vigor: gerais, mínimos e convencionais. A lei escolheu o critério dos direitos mínimos como referência para o cálculo das taxas de capatazias e armazenagens para as mercadorias estrangeiras. Mas, toda atenção para o dispositivo: o primeiro período de 30 dias não pode ser cobrado senão pela forma constante dos dispositivos citados; um por cento sobre os direitos de importação, calculados sobre a pauta dos direitos mínimos. Pode a Administração, em suma, diante dessas normas reduzir os períodos de 30 dias, tanto o inicial como os subsequentes. Pode aprovar as taxas para os períodos adicionais. Mas aquela redação está sujeita à condição da necessidade do descongestionamento do pôrto (a portaria n.º 1.046, de 1950, apesar de se achar, crônicamente, quase vazio o Cois do Pôrto, usou dessa faculdade, reduzindo para 15 dias o período de armazenagem) e as percentagens relativas aos períodos adi-

cionais continuam a ter sua referência básica na tabela D. O art. 25 do Decreto-lei número 8.439, de 1945, ordenou:

“As administrações dos portos organizados deverão submeter à aprovação do Ministro da Viação e Obras Públicas, dentro do prazo de sessenta dias, contado da data da publicação dêste Decreto-lei, por intermédio dos órgãos fiscalizados, novas tabelas D das respectivas tarifas portuárias, obedecendo ao modelo anexo”.

No desempenho da competência que lhe atribuía o citado decreto-lei, e poupando tempo com discussões sobre a competência originária, o Ministro da Viação tinha capacidade legal para estabelecer as taxas correspondentes aos itens 2, 3 e 4, percentualmente, 4, 8 e 12 por cento, respectivamente. Feito isso, estava esgotada a sua competência, em que não cabia a expedição de portarias como as impugnadas no presente mandado de segurança.

Basta, para evidenciar que a Administração andou até maliciosamente, na elaboração dessas portarias, salientar que não existe jurisdição da *Cofap* sobre o assunto, pois a essa entidade cabe controlar aumentos de tarifas dos serviços de utilidade pública explorados mediante concessão, autorização ou permissão pelas pessoas de direito público interno e o pôrto do Rio de Janeiro não é explorado através de concessão, autorização ou permissão, mas, diretamente, por uma autarquia.

Nota-se, finalmente, que a Portaria número 185, inovou a tabela D, anexa à lei e parte integrante desta, acrescentando 4 itens aos seis itens originários, conforme se pode ler do seu texto:

“O Ministro de Estado da Viação e Obras Públicas, atendendo à solicitação da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro e tendo em vista a informação prestada pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, resolve aprovar novos valores para as taxas 7, 8, 9 e 10, da tabela D — Armazenagem Interna — da tarifa do pôrto do Rio de Janeiro, constantes do Anexo que com esta baixa, devidamente rubricado, em substituição aos valores vigentes no citado pôrto.

A presente portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Tabela D — Armazenagem — Interna*

Taxas devidas pelos donos das mercadorias.

Número — Espécie e incidência — Valor  
Cr\$

- 7 — Por quilograma bruto de carros, montados completos, automóveis e gasolina, nafta, benzina ou outra essência, a álcool, óleo ou eletricidade próprias para passageiros, como: landaulets, limousines, phaetons, doublephaetons, sedans, spiders e outros, no primeiro período de 30 dias ou fração dêste período ..... 83,00
- 8 — Para o mesmo serviço referido no n.º 7, além do primeiro período por período e por fração de período, cobra-se da seguinte maneira: para o segundo período o dôbro da taxa do primeiro; para o terceiro período o triplo da taxa do primeiro; para o quarto período o quádruplo da taxa do primeiro; e assim sucessivamente até a saída da mercadoria.
- 9 — Por quilograma bruto de carros montados completos, automóveis a gasolina, nafta, benzina e outra essência, a álcool, óleo ou eletricidade, próprios para passageiros ou carga, para entrega de encomendas, socorros pessoais, serviço funerário e fins semelhantes, como: ambulâncias, caminhões, ônibus e outros, no primeiro período de trinta dias ou fração dêse período ..... 20,00
- 10 — Para o mesmo serviço referido no n.º 9, além do primeiro período, por período e por fração de período, cobra-se da seguinte maneira: para o segundo período o dôbro da taxa do primeiro; para o terceiro período o triplo da taxa do primeiro; para o quarto período o quádruplo da taxa do primeiro, e assim sucessivamente até a saída da mercadoria”.

Aí está a burla, tôda a burla. E é penoso dever de ofício denunciá-la. A tabela D integra um Decreto-lei, o de n.º 8.349, de 1945. Nunca teve outros itens além dos quatro que constam nesse decreto, sob a rubrica *taxas gerais* e dos dois (5 e 6) sob a ru-

brica *taxas especiais*. A portaria, com solé-  
cia que coloca a Administração na posição  
de prestidigitador, declara "aprovar novos  
valores para as taxas 7, 8, 9 e 10, da tabela  
D", procurando criar a impressão de que  
apenas elevou valores, quando o que fêz foi  
introduzir viciosamente, no contexto da ta-  
bela, referências, índices ou *itens* que dela  
não constavam. Tudo muito hábil, talvez,  
mas tudo significando a involuntária confissão  
de que, dentro das suas atribuições, que  
seriam as de elevar *valores*, não se comporta-  
va a de criar *taxas* novas. Isto é: não po-  
dendo alterar a taxa de armazenagem rela-  
tiva ao primeiro período, porque, pelo De-  
creto-lei n.º 8.439, de 1945, êsse tinha que  
corresponder a 1 por cento da taxa dos di-  
reitos mínimos, obstáculo intransponível ao  
seu cálculo em função do pêso, a portaria  
por passe de mão, simulou a existência de  
*itens* não constantes do decreto-lei, para que  
se supusesse que estava tão somente a co-  
mandar simples elevação de tarifa. Em resu-  
mo, portanto: a) o Ministro da Viação não  
tinha, e não tem, competência para estabe-  
lecer tarifas, nem pela lei que erigiu a Ad-  
ministração do Pôrto do Rio de Janeiro em  
autarquia, nem pela que regula os serviços  
de armazenagem nos portos organizados do  
país (Decreto-lei ns. 3.198, de 1941 e 8.439,  
de 1945); b) concedendo que a tenha por  
fôrça do segundo diploma, o que seria admi-  
tir competência por inferência, aliás forçada  
em si mesma, seria uma competência limi-  
tada, restrita, condicionada. Ninguém pode  
licitamente concluir de outro modo, à vista  
do que dispõe o Decreto-lei n.º 8.439, ar-  
tigo 25, em combinação com o art. 8.º do  
mesmo decreto-lei. Nem ao argumento de  
que a tabela anexa constitui corpo distinto  
do do texto da lei se poderá recorrer, para  
disfarçar a ilegalidade, porque está no próprio  
texto do art. 8.º, expressamente, que a arma-  
zenagem interna das mercadorias estrangeiras  
será calculada e cobrada pela aplicação da  
percentagem de um por cento durante o pe-  
ríodo de 30 dias. E no texto do art. 4.º está,  
por seu turno, no inciso I, letra a, que as  
percentagens que constarem das taxas gerais  
da tabela de cada pôrto, se aplicam, se forem  
estrangeiras, sôbre a importância integral dos  
direitos de importação a que essas merca-  
dorias estiverem sujeitas, estabelecidos na  
tabela de *direitos* mínimos da tarifa alfan-  
degária em vigor.

Seria irrisório, mas possível, a quem de-  
sesse prolongar contra essa lógica de ferro,  
uma discussão inglória. E então, talvez, se

alegasse que essas taxas, em que a autoridade  
coatora exercitou, com tamanha mestria, sua  
capacidade de fantasia, não são as taxas ge-  
rais, à base de que se está argumentando,  
mas *taxas especiais*. Encaminharíamos o  
esperançoso contraditor aos textos. Lá está,  
na tabela anexa ao Decreto-lei n.º 8.439, de  
1945, que as taxas gerais são as devidas pelos  
donos das mercadorias e a especiais, as de  
baldeação e trânsito, devidas pelas compa-  
nhias de navegação. E na própria portaria  
n.º 185, de 23 de março do corrente ano, se  
confessa que as taxas majoradas ilegalmente  
são as devidas pelos donos das mercadorias,  
isto é, *taxas gerais*.

A espécie é típica de abuso de poder, ca-  
racterizado, mesmo, na clássica manifestação  
de artificiosa adulteração de texto de norma  
hierarquicamente superior, para contraban-  
dear a norma hierarquicamente inferior em  
violação daquela, como se fôra e sempre ti-  
vesse sido parte integrante daquela.

Meu voto é, em conclusão, no sentido de  
julgar prejudicado o mandado, na parte em  
que incidiu a aquiescência da autoridade ao  
pedido, concedendo-o no que respeita ao mais  
e lamentando que arrogando-se função mora-  
lizadora, a Administração não tenha, corren-  
temente, cuidado de moralizar-se.

#### EXPLICAÇÃO DE VOTO

O Exmo. Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL —  
Pela ordem, Sr. Presidente. O Sr. Ministro  
AGUIAR DIAS, em seu voto entendeu existir  
excesso na denegação de segurança porque a  
própria autoridade coatora já teria reconhe-  
cido, em nova portaria, que as mercadorias  
chegadas ao pôrto antes da portaria anterior,  
não estariam atingidas por ela. Nêsse ponto  
entendi, quando do relatório e do voto do  
Sr. Ministro Relator, que, não havia dúvida  
alguma na concessão da segurança, que estaria  
até mesmo afastada qualquer discussão a  
respeito porque a nova portaria do Senhor  
Ministro da Viação e Obras Públicas estaria  
em apreciação no julgamento.

Assim, fica esclarecido o meu voto, neste  
ponto.

Há uma parte do mandado prejudicada.

#### ESCLARECIMENTO DE VOTO

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCON-  
CELLOS (Relator) — Pela ordem, Senhor  
Presidente, o voto completo, inteiro, trans-  
parente como a luz, que acaba de proferir o  
Senhor Ministro AGUIAR DIAS, entrosa-se,  
como gáudio para mim, no voto que proferi

como Reitor do mandado de segurança em causa, o primeiro que se discutiu neste Tribunal.

Quero esclarecer, Senhor Presidente, que aquêles aspectos que, com tanta profundidade, foram focalizados, pelo Senhor Ministro AGUIAR DIAS, foram por mim percebidos no estudo beneditino a que me dediquei, no puro interesse de fazer vingar o direito.

Foram por mim estudados, Senhor Presidente, mas postos em segundo plano, por duas razões: primeiro, porque havia motivos maiores, motivos abrangedores, motivos fundamentais, para que se anulasse o ato abusivo da autoridade em causa; e, segundo, porque seria, também, dar uma extensão demasiada, quiçá imprópria, aos julgamentos judiciais.

Nesta altura, Senhor Presidente, após ouvir com emoção — emoção, Senhor Presidente, de quem acredita no direito, de quem tem fé na lei, na justiça — o voto do Senhor Ministro AGUIAR, quero recomendar que não

se entoeem loas pela decisão que se concluiu por um voto, porque não de ser proferidas, por este Tribunal. O direito está estruturado e definido: e, dentro de poucos dias, dois juizes novos tomarão assento nesta conferência. Veremos, então, qual será o pronunciamento final.

#### DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 11-6-56)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Prosseguindo-se no julgamento, por maioria de votos, denegou-se o *writ*, vencidos os Srs. Ministros Reitor, ELMANO CRUZ e AGUIAR DIAS. Não compareceu, o Senhor Ministro MACEDÓ LUDOLF. Presidiu o julgamento o Exmo. Senhor Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO — Secretário do Tribunal Pleno.

(D. J. de 2-7-57 — pp. 1.678-83 — apenso ao n.º 149).

## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

- Associação dos Servidores Cíveis do Brasil* — jornal da entidade máxima dirigente das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos. Ano I — N.º 7 — Outubro de 1957. Rio de Janeiro.
- Balancos Gerais da União da Contadoria Geral da República* — relativos ao exercício de 1954. Volume III. Análise da Despesa Orçamentária, 1955. Rio de Janeiro, Brasil.
- Boletim da Contadoria Geral da República* — Ano XXXIII — N.º 250 — Setembro de 1957. Rio de Janeiro, Brasil.
- Boletim da Fundação Gonçalo Moniz* — N.º II — dezembro de 1956. Bahia, Brasil.
- Boletim Social* — órgão da União Beneficente dos Subtenentes e Sargentos de Mato Grosso — Ano XXV — Ns. 11 e 12 — Novembro e dezembro de 1957. Campo Grande — Mato Grosso, Brasil.
- O Casa Branca* — N.º 840 — Ano 55 — 30 de setembro de 1957 — Casa Branca — Estado de São Paulo, Brasil.
- Censos Demográficos* — VI Recenseamento geral do Brasil — 1950 — Território do Guaporé — I.B.G.E. — Rio de Janeiro, 1957 — série regional — volume VI — Conselho Nacional de Estatística.
- Diário Oficial do Estado de Sergipe* — Ano XXXVIII — N.º 12.524 — terça-feira, 3 de setembro de 1957. Aracaju, Estado de Sergipe, Brasil.
- IDORT* — revista de organização e produtividade do Instituto de Organização Racional do Trabalho, comitê nacional brasileiro, filiado ao Comitê Internacional de l'Organisation Scientifique (CIOS) — Ano XXVI — Setembro/Outubro de 1957 — Ns. 309/10. São Paulo, Brasil.
- Indonésia* — Vol. IV — Ns. 9 e 10 — 17 de outubro de 1957, Jakarta, Indonésia. Embaixada da Indonésia no Rio de Janeiro, Brasil.
- Informação Agrícola* — Ano XI — Outubro de 1957 — N.º 144. Rio de Janeiro.
- IPASE* — órgão do Serviço de publicidade destinado à divulgação dos objetivos, serviços e resultados do IPASE. Ano XI — N.º 51 — Setembro/Outubro de 1957. Rio de Janeiro, Brasil.
- Jornal Oficial do Município de Ilhéus* — Ano XX — 67.º da República — N.º 1918 — terça-feira, 3 de setembro de 1957. Estado da Bahia, Brasil.
- Jornal Oficial do Município de Ilhéus* — Ano XX — 67.º da República — Número 1919 — sexta-feira, 6 de setembro de 1957. Estado da Bahia, Brasil.
- Jurisprudência e Doutrina* — revista trimestral para divulgação exclusiva de matéria jurídica — N.º 26 — Abril-maio-junho de 1957. Fortaleza, Estado do Ceará, Brasil.
- O Labor* — órgão do pessoal da Fábrica Presidente Vargas — quinzenário. Ano XII — N.º 261 de 15-9-57. Piquete, Estado de São Paulo.
- Mensagem Econômica* — órgão oficial da Associação Comercial de Minas e da Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais — publicação mensal. Ano VI — Outubro de 1957 — N.º 58. Minas Gerais.
- Movimento Bancário do Brasil* — publicação do Ministério da Fazenda e do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Conselho Nacional de Estatística do I.B.G.E. Dezembro de 1956. Rio de Janeiro, 1957 — Brasil.
- Notícias de Portugal* — boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação — N.º 544 — 5-10-57 — Ano XI — Palácio da Foz, Lisboa, Portugal.
- Transmissões de Imóveis e Inscrições Hipotecárias dos Municípios das Capitais* — 1955/56 — Ministério da Fazenda — Serviço de Estatística Econômica e Financeira. Rio de Janeiro, Brasil.

## COLABORAM NESTE NÚMERO

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA — Técnico de Administração do M.J.N.I.; Professor de Ciência das Finanças da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da U.B.; Ex-Diretor da Divisão de Orçamento do D.A.S.P.; Ex-Diretor da Divisão de Orçamento e do Departamento de Administração do M.A.; Ex-Diretor-Geral do D.A.S.P. e Administrador do Plano S.A.L.T.E.; Ex-Diretor do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do M.F.; Ex-Chefe de Gabinete do Ministro DANIEL DE CARVALHO (M.A.). Presentemente exerce as funções de Chefe do Departamento Financeiro do B.N.D.E.

ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Economista, especializado em assuntos de economia de trabalho e política social. Na Polônia seu país de origem, ocupou posições dirigentes no 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 prestados ao país". Assistente Técnico contratado pelo D.A.S.P. (1941-1943). Perito das Nações Unidas (B.I.T.), 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 I.S.O.P. Assistente Técnico do S.E.S.I. (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 adminis-

trativos. Exerce desde 1952 as funções de Assessor Técnico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

E. PENDLETON HERRING — Professor de Ciência Política da Universidade Harvard (E.U.A.), especializado em Administração Pública; seus seminários dessa disciplina gozam de merecido apêço, sendo dos primeiros professores a introduzir o sistema do estudo e discussão de casos *objetivos*, colhidos diretamente na experiência cotidiana da administração pública federal norte-americana. O ensaio agora publicado, que não obstante sua data de publicação original, conserva inteira atualidade, foi traduzido por MARY CARDOSO, ex-Técnico de Administração, por concurso, do Q. P. do D.A.S.P., ora integrada nos quadros funcionais do Tribunal de Contas da União.

CELSO MAGALHÃES — Economista do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; ex-Técnico de Administração, por concurso, do D.A.S.P.; professor dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; ex-Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

AUGUSTO LUIZ DUPRAT — Engenheiro do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. Membro do Conselho do Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas da P.D.F. Presidente do Instituto de Engenharia Legal. Membro do Conselho Consultivo da Fundação Leão XIII.

LEOPOLDO P. DA SILVA — Membro da Delegação de Petrópolis, Estado do Rio, ao IV Congresso Nacional de Municípios.