



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

ABRIL - 1958

VOL. 79 - N 1

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Fase Nova	3
SOCIOLOGIA E ADMINISTRAÇÃO	
O crescimento das áreas metropolitanas e a descentralização — Léo F. Shnore (Trad. de Mary Cardoso)	5
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
As qualidades diplomáticas e as condições de ingresso na carreira — G. E. do Nascimento Silva	20
Necessidade de aplicar um sistema orgânico à ordenação dos arquivos administrativos — J. Lasso de La Vega (Trad. de Maria Amélia Martins de Araújo)	44
HISTÓRIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO BRASIL	
O Governo Municipal na Monarquia — A. Machado Paupério ..	61
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
O Congresso Internacional de Municipalidades de Haia — A. Delorenzo Neto	73
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
PARECERES	
Consultor Geral da República	
Encampação da Estrada de Ferro Ilhéus-Conquista	78

	Pág.
Acumulação de dois cargos de magistério — Professor da Escola de Belas Artes e da Escola de Engenharia da Universidade de Recife	80
Gratificação por trabalho de natureza especial com risco de vida e saúde	81
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Acumulação. Efeitos de decisão judicial proferida em mandado de segurança. A Administração não é obrigada a efetuar nomeação interina para atender ao interesse do funcionário, eis que se trata de ato sujeito a competência discricionária	83
Comissão do Impôsto Sindical. Regulamento baixado com o decreto nº 40.401, de 1956. As normas regulamentares anteriores não reproduzidas neste têm-se por revogadas, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução do Código Civil	84
Diretor Executivo e Diretores Assistentes da Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional. Natureza jurídica das funções	85
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal	
Vencimentos. Inconstitucionalidade da Lei nº 1.151 da Paraíba porque não existem ou não foram criados por lei anterior os meios para fazer face aos encargos estabelecidos	87
Processo penal por crime lesivo de serviço público da União Federal e estelionato. Competência para revisão é do Tribunal de Justiça Estadual	90
Vereador. A lei proíbe o exercício do mandato com o exercício da função pública. Não proíbe, entretanto, a nomeação para a função pública, embora esteja investido do mandato eletivo. Recurso provido	91
Tribunal Federal de Recursos	
Art. 1º da Lei nº 2.284, de 1954. Dentre as vantagens que assegura aos extranumerários mensalistas, não se inclui a de serem equiparados, em vencimentos, aos servidores do quadro permanente	95
Tribunal de Justiça do Distrito Federal	
Equiparação de vencimentos. Art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Não se trata de dispositivo auto-executável, e sim, de norma político-administrativa. Ao Judiciário é vedado se investir de funções legislativas	97
Professores municipais (cursos secundário, ginasial e normal) — Direito aos quinquênios. Aplicação da Lei 761, de 22-12-52	100
NOTAS	
A Contabilidade e a Administração — Celso Magalhães	101
Publicações recebidas	109
Colaboram neste número	111

Fase Nova

*P*ara melhor corresponder à sua finalidade, propõe-se a Revista do Serviço Público a introduzir algumas normas, que julga de grande utilidade, na apresentação dos trabalhos que oferece aos seus leitores, e ainda encetar política que objetive maiores contactos entre o funcionalismo e mais ampla divulgação das atividades, estrutura e regime de trabalho dos diferentes setores do Departamento Administrativo do Serviço Público, empenhado desde a fundação no esforço por bem servir a administração pública brasileira.

Tendo em vista essas iniciativas, não será impertinente afirmar que dará início, assim, a Revista do Serviço Público, a uma nova fase, envidando diligências pelo estudo e conhecimento proveitoso de problemas de interesse do país.

Procurando acompanhar a evolução dos recursos técnicos de que se têm servido as melhores publicações estrangeiras, passará a adotar, em seus artigos, o sistema da Classificação Decimal Universal (C.D.U.), estabelecedor das novas normas de qualificação bibliográfica, cujas vantagens têm sido objeto de aceitação universal, não só por parte dos especialistas, como do público leitor.

No intuito de retrair a ação desenvolvida pelo D.A.S.P., nos seus diversos aspectos, apresentará a Revista cada uma dos setores dêste Departamento, com tôdas as informações que possam concorrer para completo conhecimento das suas múltiplas atividades e realizações.

Desta forma, tomando os melhores frutos de experiência dos antecessores, crê a atual Direção contribuir de modo positivo para que mais avisadamente se preencham as finalidades desta publicação, vanguardeira na luta pela cultura administrativa brasileira.

Desnecessário finalmente dizer que as páginas da Revista estão abertas a todos os funcionários públicos e a todos os estudosos, sem exigência outra que não a da serenidade dos trabalhos destinados a impressão.

O Crescimento das Áreas Metropolitanas e a Descentralização

LEO F. SCHNORE

Tradução de MARY CARDOSO

INTRODUÇÃO

A atual literatura sobre descentralização, existente nos Estados Unidos, ressente-se de falta de perspectiva histórica e, em consequência, as hipóteses comprováveis e expressas em termos dinâmicos são extremamente raras. Do ponto de vista histórico, a descentralização foi uma decorrência do progresso tecnológico, de modo particular das novas facilidades de deslocamento de seres humanos, das comodidades que se foram tornando disponíveis e das possibilidades de informação. Os centros urbanos estão adotando um novo padrão, no que concerne às relações espaciais, mas a perfeita compreensão do processo requer pesquisas mais profundas, que permitam a verificação das hipóteses dinâmicas. E as maiores deficiências encontram-se no estudo empírico e inadequado de transportes e comunicações.

* * *

Nos últimos anos, muito esforço tem-se dedicado à pesquisa sobre o crescimento das cidades e a descentralização, e os minuciosos estudos estatísticos de THOMPSON, BOGUE e HAWLEY, muito especialmente, permitiram uma clara visão dos principais fatos demográficos. Não obstante, uma busca na documentação disponível revela duas importantes omissões: não há, em parte alguma, sucinta recapitulação histórica, que ofereça descrição sumária do desenvolvimento metropolitano, de seus primórdios até o nosso tempo. E, provavelmente em consequência dessa lacuna, contém a literatura existente pouquíssimas hipóteses tipicamente de desenvolvimento, ilustrativas do crescimento das metrópoles e da descentralização. O presente trabalho diz respeito, assim, a êsses dois grandes problemas e oferecemos, primeiro, um ligeiro estudo descritivo do crescimento e do desenvolvimento das áreas metropolitanas. Em seguida apresentamos, sob a forma de problemas concretos, para pesquisa, uma série de conclusões, derivada da resenha inicial. Em cada problema a ênfase éposta sobre o processo, num esforço franco para sobrepujar a orientação estatística da literatura existente. Muitas das hipóteses, além disso, referem-se, de modo específico, a influência dos transportes, fator freqüentemente mencionado, mas raramente estudado, na tessi-

tura do problema metropolitano. O aspecto histórico é, deliberadamente, expresso em termos muito gerais e a maior parte das afirmações é muito bem fundamentada, embora diversa em sua origem. Outras reposam em provas mais limitadas e algumas poucas, ainda que francamente especulativas, são apresentadas como questões para pesquisa de ordem prática e não como respostas definitivas. (1)

MEIO SÉCULO DE CRESCIMENTO METROPOLITANO

O crescimento metropolitano pode ser melhor concebido como uma nova forma de desenvolvimento urbano, fenômeno característico da América do século XX. (2) É de ser reconhecida, naturalmente, a ocorrência de grande aumento das populações urbanas antes deste século, pois desde 1820 que as cidades se vêm desenvolvendo mais rapidamente que as zonas rurais. Contudo, a primeira década do século XX marcou o fim de uma fase importante do desenvolvimento urbano, sendo a última em que as migrações de outros países contribuíram, com grandes contingentes, para o crescimento das cidades americanas. A década de 1910 a 1920, incluindo, como o fêz, a primeira guerra mundial, testemunhou o surgimento de grandes correntes migratórias do exterior e, como consequência, o retardamento do ritmo do crescimento urbano. (3) As leis restritivas vigentes na década de 1920, impondo rígido sistema de cotas, impediram que a migração internacional voltasse à escala de antes da guerra, mas a população nacional continuou a aumentar e as cidades a crescerem rapidamente, agora, porém, graças principalmente às migrações internas. O crescimento mais atenuado das cidades, no período de 1930-1940 foi, também, o resultado de um declínio do movimento migratório, mas nesse caso consistindo num fluxo mais reduzido de migração interna, isto é, da população rural para a zona urbana. As oportunidades de emprêgo nas áreas urbanas, drásticamente reduzidas durante a depressão, multiplicaram-se nos primeiros anos da década de 1940, graças sobretudo às exigências de tempo de guerra. Tais oportunidades mantiveram-

(1) Tanto a narrativa de caráter histórico, quanto o consequente esboço de problemas para pesquisa, se baseiam no pressuposto de que o quadro geral do desenvolvimento metropolitano deveria ser estabelecido antes que se examinassem, em minúcia, as variações de caráter individual. Não visa essa orientação, a desacreditar o sistema de estudo de casos de áreas específicas, fonte de pesquisas extremamente importante, embora um excessivo interesse pelos casos excepcionais nos pareça, a esta altura, algo prematuro. A documentação sobre as tendências principais afigura-se-nos critério muito mais proveitoso, pois uma vez firmemente estabelecida a ampla trama das relações, as execuções definem-se como variações das tendências centrais, por si mesmas explicáveis.

(2) Veja-se *Introdução à História Econômica*, de GRAS, N.S.B., Harper & Bros., 1922 e *A Comunidade Metropolitana*, de MCKENZIE, R. D., McGraw-Hill Book Co., 1933, Nova York.

(3) O crescimento natural não era, aparentemente, fator de compensação de importância alguma, durante o período considerado, uma vez que os habitantes das cidades não se reproduziam em níveis de substituição. Há, contudo, prova de que esse fato, de há muito comprovado, deixou de ter influência na última década decorrida entre os censos. (Veja-se *Componentes das variações populacionais nas áreas urbanas e suburbanas das zonas metropolitanas típicas*, de 1940 a 1950, de BOQUE, D. J. e SEIM, E., in "Sociologia Rural", n.º XXI, set./dez. de 1956, pp. 265 a 275).

se em nível bastante elevado nos anos imediatamente subseqüentes à segunda guerra mundial, quando a nação retornava a uma economia de paz, e foram ainda estimuladas ao irromperem as hostilidades na Coréia.

TABELA 1 (*)

TAXAS DE AUMENTO POPULACIONAL, DE 1900 A 1950, SEGUNDO STATUS METROPOLITANO

	1940	1930	1920	1910	1900
Status Metropolitano.	50	40	30	20	10

A. TAXAS DE AUMENTO DE POPULAÇÃO ENTRE AS DÉCADAS

Total nos Estados Unidos.	14,5	7,2	16,1	14,9	21,0
Zona não metropolitana.	6,1	8,5	6,0	6,7	13,6
Zona metropolitana.	22,0	8,4	27,5	25,9	32,5
Cidades centrais.	13,8	5,5	24,2	27,9	37,1
Círculos.	34,2	13,4	33,2	22,4	25,6
Urbanos.	26,0	8,0	42,6	35,9	49,2
Rurais.	45,2	21,3	22,0	9,4	8,4
Zona incorporada.	34,1	13,2	28,6	24,1	45,0
Zona não incorporada.	46,5	22,3	21,2	7,8	5,6

B. PROPORÇÃO DO AUMENTO TOTAL EM TODO O PAÍS

Zona não metropolitana.	0,43	1,18	0,37	0,45	0,65
Zona metropolitana.	1,52	1,17	1,71	1,74	1,55
Cidades centrais.	0,95	0,76	1,50	1,87	1,77
Círculos.	2,36	1,86	2,06	1,50	1,22
Urbanos.	1,79	1,11	2,65	2,41	2,34
Rurais.	3,12	2,96	1,37	0,63	0,40
Zona incorporada.	2,35	1,83	1,78	1,62	2,14
Zona não incorporada.	3,21	3,10	1,32	0,52	0,27

Quais foram os concomitantes metropolitanos do crescimento urbano, no século XX? A primeira parte da Tabela 1 mostra as taxas de aumento dentro de tôda a zona continental dos Estados Unidos, durante as décadas consideradas. Nessa tabela, o total de área terrestre nacional está representado de acordo com o *status* metropolitano, sendo a primeira distinção feita entre as zonas metropolitanas e as não metropolitanas. A subdivisão seguinte diz respeito aos núcleos metropolitanos e aos "círculos" que os rodeiam. As taxas de crescimento das zonas urbanas e rurais de cada círculo são mostradas separadamente e por último figuram, dentro da porção "rural" do círculo, taxas distintas de crescimento das áreas incorporadas e das não incorporadas. A parte b mostra tôdas essas taxas como proporções do aumento verificado em todo o país, oferecendo elementos para o controle da variação havida no crescimento total, no espaço de tempo compreendido entre as décadas. (4)

(*) Fonte — *Padrões de descentralizações*, por SCHNORE, L. F., tese de doutorado, não publicada, apresentada em 1955 à Universidade de Michigan, tabela 101, p. 214.

(4) As definições oficiais das 168 áreas metropolitanas típicas, reconhecidas pelo Bureau do Censo, retrocederam a 1900, de modo que área é, aí, uma constante. A "velha" definição de *urbano*, do recenseamento de 1940, é amplamente usada. Graças a diferença na conceituação das áreas, as taxas indicadas não coincidem exatamente com as

A Tabela 1 mostra que as áreas, atualmente definidas como *metropolitanas*, absorveram parcela desproporcionalmente grande do total do aumento de população verificado no país, em todo o período de cinqüenta anos considerado. Dentro das áreas metropolitanas, porém, o crescimento das cidades centrais, isto é, dos núcleos citadinos, foi sendo progressivamente menor, enquanto que os círculos mostraram a tendência ao crescimento cada vez mais rápido. A essa constante de diferente crescimento, favorável à zona periférica, costuma-se, geralmente, denominar "descentralização", embora tais percentagens reflitam, apenas, mudanças "líquidas", decorrentes de uma profusão de causas.

O ritmo vagaroso do crescimento citadino resulta, em parte, da incapacidade ou da inabilidade das cidades para absorção das áreas circunvizinhas, densamente povoadas. Talvez mais significativas, ainda, sejam duas tendências complementares da migração e da flutuação residencial: a que têm os habitantes do centro de se deslocar, cada vez em maior número, para várias partes do círculo adjacente, e o movimento das migrações do interior diretamente para o círculo, e não para a cidade propriamente dita. A consequência final é uma relativa descentralização, ou crescimento líquido periférico, maior do que o do centro. Do ponto de vista da migração e da mobilidade, a descentralização tem duas origens: *re-lociação*, do centro para fora, e aumento, por *acrescentamento*, da periferia. A importância relativa desses dois tipos distintos de deslocamento, contudo, não foi ainda firmemente definida. (5)

Entretanto, apesar de nossas inadequadas respostas a essas questões fundamentais, recentes estudos estabeleceram algumas relações importantes entre o grau de descentralização e certas características, estruturais e funcionais, das áreas metropolitanas. Uma das maneiras de definí-las consiste em minimizar, deliberadamente, a importância do desenvolvimento metropolitano, como processo mais ou menos contínuo, e apresentar as conclusões das pesquisas mais recentes em sua sequência histórica.

No comêço do século, muitos centros urbanos eram ainda entidades bastante compactas e confinadas. A maior parte das grandes cidades situa-

que figuram no trabalho "Aumento de população nas áreas metropolitanas típicas de 1900 a 1950", de BOGUE, D. J., Imprensa Oficial, 1953. Os dados de BOGUE, constantes da Tabela 1, dizem respeito a 162 áreas metropolitanas com áreas equivalentes a condados, usadas na Nova Inglaterra, em lugar das áreas com base em vilas, definidas pelo Bureau do Censo. Uma vez que empregamos neste trabalho as definições oficiais das áreas metropolitanas típicas, os dados não são diretamente comparáveis com os que se encontram na obra de THOMPSON, W. S., "Crescimento dos Distritos Metropolitanos nos Estados Unidos da América, de 1900 a 1940", Imprensa Oficial, 1947, Washington.

(5) A importância comparativa dessas duas correntes migratórias só é conhecida em relação a poucas áreas, e a um período de tempo limitado e, provavelmente, atípico. Os dados sobre migrações, apurados pelo recenseamento de 1940 podem ser examinados em função dos locais de residência dos migrantes que em 1935 viviam nos núcleos metropolitanos e em 1940 nos círculos adjacentes. (Veja-se em "Ohio, de 1935 a 1940", de THOMPSON, W. S., publicação da Fundação Scripps para pesquisa de problemas populacionais, 1951, Oxford, Ohio, e "Migração Interestadual em Michigan, de 1935 a 1940", de HAWLEY, A. H., publicação do Instituto de Administração Pública, da Universidade de Michigan, 1953, Ann Arbor).

va-se à beira-mar, embora algumas começassem a desenvolver-se no interior, em entroncamentos ferroviários. Seus habitantes concentravam-se perto dos principais locais de trabalho, em alojamentos ou casas enfileiradas, a maioria tendo que andar a pé até o lugar de trabalho, ou que viajar em veículos públicos. Os carros puxados a cavalo eram ainda muito vistos nas ruas, embora já começassem a ser substituídos pelos carros elétricos. O automóvel, porém, era ainda uma novidade, e seu preço estava apenas nas possibilidades dos ricos. Dentre êsses, muitos que podiam dispor do tempo e do dinheiro para a viagem, passavam a morar fora da cidade congestionada, vindo para o trabalho de automóvel ou de trem interurbano. (6)

Esses trens, movidos a vapor ou a eletricidade, partiam das grandes cidades e irradiavam-se, em compridas feiras, ao longo das quais começaram a aparecer aglomerados humanos, tendo entre uns e outros enormes áreas de campo aberto, quase todo constituído de fazendas. Pequenos vilarejos, espalhados por toda essa extensão e localizados nas interseções das estradas rurais, atendiam às necessidades mais urgentes da população campesina, fazendo-se através dêles a distribuição dos produtos manufaturados exigidos pelas atividades agrícolas. Tais lugarejos serviram, também, como ponto de convergência para a produção agrícola do interior.

Os subcentros urbanos de maior tamanho, dentro da órbita das cidades centrais, forneciam ao inteiro os produtos de necessidade menos imediata. Além de servirem como pontos de convergência e distribuição, êsses aglomerados maiores eram também, com freqüência, produtores de utilidades, de modo especial quando havia força hidráulica, próxima e disponível. Não obstante, a maior parte das indústrias concentrava-se ainda na cidade grande, onde era possível fazer-se maior economia de energia. Os subcentros maiores dispunham, via de regra, de serviço direto de trens para o centro da cidade e sobre êsses trilhos deslizava a tremenda massa da carga interurbana. Enfim, o conjunto composto pela cidade e os vilarejos aglomerados podia ser comparado a um planeta e seus satélites.

As cidades maiores cresciam ainda mais rapidamente que os lugarejos, principalmente graças às migrações, e a população rural reduzia-se continuamente, na proporção em que iam sendo empregados novos e mais eficientes métodos agrícolas e em que as pequenas granjas se iam fundindo em organizações maiores. O excedente da população agrícola fluía para a cidade, provavelmente numa série de deslocamentos intermitentes, e a elle se juntavam, mais tarde, os imigrantes estrangeiros. (8)

Nos primeiros anos do século, as áreas metropolitanas eram, por isso, caracterizadas por uma disposição populacional em forma de estréla, ou

(6) *In Crescimento das cidades no século 19*, de WEBER, A. F., Imprensa da Univ. de Columbia, 1899, New York.

(7) Veja-se *Nossas cidades e seu papel na economia nacional*, publicação do Comitê de Recursos Nacionais, Imprensa Oficial, 1937, Washington.

(8) A pesquisa inicialmente feita, em matéria de vida urbana, concentrou-se, como é natural, nos aglomerados étnicos, dentro das grandes cidades. Não obstante, os dados comparativos sobre segregação aparecem com acentuada deficiência, em relação a períodos mais recentes.

axiada. Quase todas as zonas urbanas, além de 10 ou 15 milhas do centro, mantinham-se, em grande escala, independentes desse mesmo centro. Dentro de tais zonas, porém, o serviço de trens interurbanos foi aos poucos sendo capaz de funcionar com mais regularidade e, com o decurso do tempo, foi possível a um número cada vez maior de pessoas trabalhar na cidade e morar fora de seus limites formais. Esses primeiros suburbanos habitavam em novas zonas residenciais localizadas a pequena distância das estações de estrada de ferro. Segundo disse HOYT, "A proporção que tais comunidades gradualmente se fundiam em aglomerações maiores, os mapas da área habitada das zonas metropolitanas de Nova York e Chicago mostravam longas projeções, que avançavam como se fossem dedos, tendo entre si largos espaços vazios. Isso era o resultado das viagens mais rápidas que o trem suburbano oferecia, com vantagem sobre os demais meios de transporte. (9)

TABELA 2 (*)

ESTRADAS DE FERRO E DE RODAGEM, DE 1900 A 1950

ANO	Estradas de ferro (extensão, em milhas)	Rodovias calçadas (milhas)	Locomoti- vas (número)	Veículos a motor (número)
1950	223.779	1.714.000	42.951	48.566.984
1940	223.670	1.367.000	44.333	32.035.424
1930	249.052	694.000	60.189	26.531.999
1920	252.845	369.000	68.942	9.239.161
1910	240.293	204.000	60.019	468.500
1900	193.348	128.500	37.663	8.000

A importância das estradas de ferro, no princípio do corrente século, pode ser melhor apreciada à luz de um exame das estatísticas históricas constantes da Tabela 2. Ao despontar o século, o número de locomotivas era mais de quatro vezes maior que o de veículos a motor, em funcionamento. Em 1910, havia mais quilômetros de trilhos de trem do que de estradas calçadas, mas após 1920, com o aumento significativo do número de veículos a motor, começou a decrescer o de locomotivas. Verifica-se o mesmo, aliás, quando se compararam os dois tipos de estrada.

A guerra de 1914 trouxe duas consequências particularmente significativas: primeiro, a migração do exterior, que havia suprido em grande parte as necessidades de mão-de-obra das cidades, foi praticamente suprimida, enquanto as exigências da guerra forçavam os centros manufatureiros urbanos a aumentar sua produção. Para o serviço dos moinhos e das fábricas

(9) In *A influência das estradas e dos transportes na estrutura e crescimento das cidades e no valor das terras urbanas*, de HOYT, H., na publicação *Estradas na vida nacional*, editada por LABATUT, J., e LANE, W. H., p. 202, Imprensa da Universidade de Princeton, 1950.

(*) Fonte — In "Estatísticas Históricas dos Estados Unidos, 1789-1945", do Bureau do Censo dos Estados Unidos, Imprensa Oficial, 1949, Washington as Tabelas K-29, K-34, K-175, K-182 e K-229; também na "Continuação, até 1952, das estatísticas históricas dos Estados Unidos, 1789-1945", Imprensa Oficial, 1954, Washington, as mesmas tabelas.

cas, era mister confiar na capacidade de atrair gente dos outros pontos do país e, pela primeira vez, as correntes migratórias começaram a incluir grande proporção de negros, oriundos principalmente do sul. (10)

O segundo ponto crucial decorrente da guerra foi o rápido aumento do número de veículos a motor. Carregadas até o extremo limite de sua capacidade, as estradas de ferro não podiam, de modo algum, conduzir tôda a carga que devia ser embarcada e os caminhões a motor, inicialmente usados apenas para transportes locais, dentro das cidades, foram logo postos em serviço, para condução das utilidades mais leves de um para outro ponto das zonas urbanas. Pôs-se em execução, em todos os níveis de governo, um amplo programa de melhoramento das rodovias e as estradas pavimentadas para tráfego pesado começaram a cruzar as áreas circunvizinhas dos grandes centros. Na realidade, o transporte em caminhões era subsidiado pelos fundos governamentais, pois as rodovias eram objeto de financiamento público. Além disso, aplicavam-se à produção de automóveis para uso particular alguns dos métodos aprendidos sob a pressão das exigências de guerra, no que concerne à necessidade de transporte em veículos a motor, e muitas das técnicas da moderna produção em massa — mais tarde adotada em quase todos os setores da economia — foram primeiro desenvolvidas na indústria automobilística.

Os anos que imediatamente se seguiram à primeira guerra mundial, embora caracterizados por algumas pequenas flutuações, assinalaram um período de expansão, em que enormes esforços foram feitos em matéria de produtividade industrial e, à proporção que crescia a produção nacional, ocorriam significativos aumentos nos salários. As técnicas de produção em massa e a mecanização crescente diminuíam as necessidades de mão-de-obra da indústria e desde que tendência semelhante se manifestava no setor da agricultura, em consequência da introdução de maquinaria eletrificada, o excedente de população agrícola e industrial gradualmente mudava para as ocupações relacionadas com a distribuição de utilidades e serviços. (11)

De tais inovações tecnológicas decorreram alterações de sentido espaço-í. Ao mesmo tempo que essas transformações fundamentais se verificavam na economia nacional, o traçado físico da cidade grande e de sua área circunvizinha começava a sofrer radical modificação e a descentralização, que primeiro havia ocorrido apenas nos centros maiores, passou a ser, na década de 1920, um traço marcante do crescimento de muitas cidades de menos vulto, pois tanto a indústria como as populações se espalhavam, em consequência do desenvolvimento do veículo a motor. As estradas pavimentadas adaptavam-se, naturalmente, tanto à movimentação das pessoas quanto

(10) Assim começou um deslocamento do sul para o norte que até hoje prossegue, com a mesma intensidade. A maioria dos negros continua a mover-se diretamente para os núcleos citadinos, em lugar de fazê-lo para os círculos metropolitanos. As diferenciações raciais, nas várias correntes migratórias que interferem na questão da descentralização, não estão ainda devidamente estudadas.

(11) Para os efeitos da distinção inicial entre indústrias e ocupações "primárias", "secundárias" e "terciárias", veja-se a obra "Condições de progresso econômico", de CLARK, C., 2.ª edição, Macmillan Co., 1951, Londres.

ao transporte das utilidades e a elaborada rede de artérias principais e vias subsidiárias, que cercava as cidades grandes e de porte médio, permitia que muitos dos componentes funcionais da comunidade se emancipassem do centro. A maioria localizava-se em interseções das estradas e os subcentros urbanos apareciam em número cada vez maior, crescendo em ritmo mais acelerado que os centros principais. Novas construções surgiram, em volume considerável, na periferia das cidades grandes e médias. Na proporção em que as populações residenciais se aglomeravam em núcleos de razoável densidade, surgiam os estabelecimentos de comércio varejista e de serviços de toda natureza, para pôr à disposição dos suburbanos o conforto das cidades.

Contudo, com as crescentes facilidades de transporte, alguns dos subcentros maiores sofreram significativa transcrição, perdendo o alto grau de independência de que gozavam e caindo sob a dominadora influência da metrópole. Assim, por exemplo, muitos estabelecimentos do comércio de luxo deixaram de operar nos subcentros, ante a impossibilidade de competirem com a metrópole, agora facilmente acessível a um mercado mais amplo. Ao mesmo tempo, cada vez mais se aplicavam à distribuição das utilidades os princípios da produção em massa e começaram a surgir cadeias de unidades varejistas, negociando sobretudo com artigos domésticos. Tais organizações, subordinadas a uma chefia comum e dirigidas de um ponto qualquer, no centro da cidade, podiam beneficiar-se com a economia decorrente da padronização e das compras por atacado. No mesmo período ocorreram importantes mudanças nas comunicações, com o desenvolvimento do rádio e do telefone. Tornou-se possível a comunicação instantânea com uma área maior e na mesma proporção reduziu-se a independência dos subcentros.

Enquanto isso acontecia, a indústria ficava cada vez mais em condições de localizar-se longe da cidade propriamente dita, porque a força elétrica barata ia substituindo o vapor. (12) O telefone permitia que as facilidades de produção ficassem pela periferia, enquanto as funções de controle e de administração podiam permanecer no centro, além do que a posse de automóveis por um número cada vez maior de pessoas dava origem a uma força de trabalho mais móvel. A indústria pesada, que tende a operar mais eficientemente em edifícios de um só andar e de vasta área, parecia mais particularmente atraída pelo baixo custo das terras no círculo adjacente às cidades, onde era menor a competição para outros usos.

Não obstante, nem todos os elementos da comunidade eram igualmente livres de participar desse movimento de dentro para fora e, na fase inicial da descentralização, muitas atividades ficavam tão presas ao centro como nos anos anteriores. O comércio dos artigos de luxo e os serviços de necessidade menos freqüente ficavam, de modo especial, obrigados a permanecer situados no centro, para continuarem acessíveis a um amplo mercado potencial. Também as funções de direção e administração pareciam apegar-se à localização central, talvez para que fôssem mais fáceis os contatos com outras unidades, ocupadas em comunicação, finanças e em mercados consumidores.

(12) Comitê de Recursos Nacionais, *op. cit.*

Seja como fôr, a depressão da década de 1930 parece ter acentuado a tendência no sentido de crescimento desigual, que se manifestara em muitas regiões, nos anos anteriores. Tendo para oferecer reduzidas oportunidades de emprêgo, os centros citadinos viram seu crescimento descer a um nível baixo, o que representou perdas líquidas para muitas cidades. O aumento da população residencial do círculo metropolitano, embora reduzido em relação aos índices da década anterior, em muitos casos, inclinou-se a permanecer mais alto que o do centro e que o do país em conjunto. Não obstante haver poucas provas de um genuíno "movimento rumo ao campo", na década considerada, parece ter havido considerável acúmulo de migrantes em potencial, nas regiões adjacentes às cidades.

E' claro, porém, que dentro dos "círculos" metropolitanos, o crescimento rural excedeu o urbano, no período da depressão, e o desenvolvimento das áreas rurais não incorporadas foi maior que o das pequenas regiões incorporadas. (13) A ameaça de guerra e as consequentes atividades armamentistas, nos últimos anos da década, impeliram, provavelmente, as taxas de aumento de muitos núcleos citadinos, no lapso de tempo decorrido entre as décadas, a níveis mais altos do que aquêles que, em outras condições, seriam atingidos. Apesar do provável prosseguimento de forte migração no sentido da cidade propriamente dita, nos últimos anos da década de 30, o crescimento dos círculos mostrou sempre tendência a exceder o dos núcleos metropolitanos das cidades, mesmo as menores. Maioria bem considerável das cidades de cinqüenta mil habitantes e mais mostrava então um quadro de relativa descentralização, antes visto apenas em redor das cidades maiores. (14)

Finalmente, a mais recente década entre-censo (1940-1950) testemunhou uma difusão progressiva dos padrões que se haviam configurado anos antes, nas cidades maiores. Não apenas os centros metropolitanos, mas também os satélites maiores, dentro da órbita metropolitana, sofrem um processo de descentralização. O crescimento das áreas rurais e não incorporadas continua a suplantar o das urbanas e incorporadas. A forma física da área metropolitana, que exibia o padrão axiado, está como que enchendo e a região assemelha-se a uma grande massa amorfa, embora ainda seja possível discernir-se o antigo contorno estelar. Mais importante que isso, os limites funcionais da área metropolitana, tal como o indica a mudança das altas taxas de crescimento para o movimento de dentro para fora, parece haverem também variado, de um círculo aproximado de dez milhas para outro, de entre vinte a vinte e cinco milhas de diâmetro. (15)

No decurso desses cinqüenta anos de transição, há certo número de circunstâncias, de caráter estrutural e funcional, que, ao que parece, tem

(13) A antiga (1940) definição de "urbano" e "rural", aqui usada, tende, de modo acentuado, a superestimar o componente rural, pois muita gente classificada como "rural" é, na realidade, membro do grupo urbano, do ponto de vista de qualquer definição funcional razoável.

(14) *Descentralização metropolitana — Estudo sobre crescimento desigual*, BOGUE, D. J., Fundação Scripps para pesquisa de problemas populacionais, 1950, Oxford, Ohio.

(15) *Aspectos da América Metropolitana — Descentralização, desde 1920*, HAWLEY, A. H., Imprensa Livre, 1956, Glencoe.

estado relacionado ao crescimento centrífugo e delas a mais importante é simplesmente o tamanho da população. Na realidade, em sua maioria os outros fatores associados ao crescimento centrífugo estão, êles próprios, associados ao tamanho da metrópole, embora a localização regional pareça, também, ser fator de real significação. Contudo, outras variáveis relacionadas a êsses dois fatores — tamanho e localização regional — mostram, com a descentralização, uma associação que perdura, ainda que os dois citados fatores estejam controlados.

Além das variáveis primárias, pesquisas recentes mostram que as áreas em que a descentralização se manifestou muito cedo e prosseguiu em ritmo acelerado tendem a exibir núcleos citadinos densamente povoados, de desenvolvimento lento, no último meio século. Na maioria dos casos, tais cidades são velhas cidades costeiras, em cuja área as atividades manufatureiras foram sendo descentralizadas em todo o decurso do período considerado. (16) Tôdas essas conclusões, quando tomadas em conjunto, mostram a importância do que poderíamos chamar a "maturidade" das áreas metropolitanas. Aquelas que mostraram, desde cedo e mais marcadamente, as provas da descentralização, parece terem alcançado um estado avançado de maturidade, que meramente se reflete nas características estruturais e funcionais aqui enumерadas. Num sentido lato, a descentralização é um índice da maturidade das áreas metropolitanas.

ALGUMAS CONCLUSÕES DA PESQUISA

Somando-se às necessidades de pesquisa a que de início fizemos referência, vários outros problemas apresentam-se para um exame prático. Tôda uma ordem de problemas de pesquisa pode ser resumida sob a epígrafe — das causas do crescimento desigual dentro das áreas metropolitanas. Além da contribuição relativa do crescimento natural e da migração líquida, temos que saber as origens dos migrantes, por tipo de área e de função. Outra legião de questões empíricas surge quando consideramos a composição demográfica e funcional das várias partes da área metropolitana e as correntes migratórias que fluem entre elas. Importantes como o sejam tais problemas apenas se relacionam, porém, com a população residencial das áreas metropolitanas. (17)

(16) HAWLEY, *op. cit.* Em cada exemplo, a direção da associação entre uma determinada variável e o crescimento centrífugo tende a ser a mesma encontrada entre a variável em questão e o tamanho de metrópole. A direção dessa relação continua a mesma, embora reduzida em extensão, quando se consideram os tamanhos de classe. Não obstante não se encontrar nenhuma área isolada tendo tôdas as características, as mesmas tendem a associar-se umas com as outras.

(17) ALBERT J. REISS Jr. sugeriu, recentemente, vários excelentes tópicos para pesquisa nessas áreas (Veja-se *Problemas de pesquisa de redistribuição de populações metropolitanas*, in "Revista Americana de Sociologia", n.º XXI, pp. 571-577, outubro, 1956). Alguns desses tópicos, porém, são de orientação estatística. Outro estudo apreciável sobre o assunto contém-se no trabalho de HENRY S. SHYROCK JR., *Redistribuição populacional nas áreas metropolitanas — Avaliação da pesquisa*, in "Fôrças Sociais", n.º XXXV, pp. 154-159, dezembro, 1956.

Além do interesse pela redistribuição de população residencial, é claro que uma descrição completa da evolução organizacional da área metropolitana deve cuidar das demais unidades sociológicas que compõem a comunidade como um todo. Parece que todas as atividades urbanas típicas — as funções chamadas “secundárias” e “terciárias”, que concernem à fabricação, à distribuição e ao controle (18) — têm ficado sujeitas, de algum modo, às mesmas forças de descentralização que, de forma tão dramática, alteraram o padrão da distribuição residencial, dentro das áreas locais. A redução do atrito provocado pela distância tem tido efeitos notáveis, em quase todas as esferas da vida.

Quanto às atividades secundárias (do tipo manufatureiro), é fora de dúvida que estão cada vez mais livres para se localizarem às margens da comunidade. Como salienta BOGUE, “os economistas e os industriais descobriram que, sob as modernas condições de transporte, não é mais necessário para as grandes indústrias ficarem situadas dentro dos limites do núcleo citadino. Há uma larga zona, provavelmente de várias milhas de diâmetro, adequada do ponto de vista da localização”. (19) Atividades terciárias (comércio, serviços de diversas naturezas, etc.) são provavelmente afetadas de modo semelhante pelas modificações sofridas pelo conceito de conveniente localização, mas foram menos cuidadosamente estudadas. A descentralização de funções como o comércio atacadista, os grandes armazéns e a distribuição é assunto que merece pesquisas mais detidas. Tais atividades têm sido tradicionalmente encaradas como de orientação para o centro, mas progressos recentes em matéria de organização metropolitana conduzem a uma reconsideração desse julgamento. Transporte mais rápido e mais frequente, por exemplo, pode ter contribuído para reduzir a necessidade de localização central dos grandes armazéns. O problema de condução das cargas tornou-se uma operação muito mais flexível, depois do desenvolvimento do caminhão a motor e, aparentemente, uma grande parte da função de armazenamento desenrola-se ao longo das estradas sem que haja necessidade da manutenção de grandes estoques e da pronta preparação de inventários.

Muitas das funções administrativas, igualmente, vão ficando cada vez mais em condições de deixar o centro e de se localizar na periferia da comunidade metropolitana. Os escritórios centrais das grandes companhias de seguros, por exemplo, cujos contatos principais são com agentes espalhados por todo o país, podem ser tomados como tipo representativo da administração que pode ser feita tão eficientemente do círculo quanto do centro da cidade. Já o controle e a direção de outras indústrias, nas quais são necessários freqüentes contratos como advogados, corretores, imprensa, agências de publicidade e clientes situados fora da cidade, podem continuar exigindo localização central. Ulteriores pesquisas deveriam definir os demais órgãos com que determinada função exige aproximação mais constante, tanto diretamente como através de comunicações, além das indicações sobre espaço,

(18) CLARK, *op. cit.*

(19) *Necessidade da pesquisa urbana e metropolitana*, editada por BOGUE, D.J. Fundação Scripps para pesquisa de problemas populacionais, p. 40, 1953, Oxford, Ohio.

em quantidade e espécie. Tais dados forneceriam esclarecimentos valiosos sobre o grau de descentralização a esperar-se, entre várias atividades.

Ainda estão para ser exploradas as diferenças funcionais entre zonas suburbanas e satélites e um conhecimento minucioso de seus aspectos é necessário para que se possa fazer a descrição completa da organização social e econômica de uma comunidade em expansão. (20) Mais ainda, há muito que aprender sobre as tendências de crescimento de tipos diferentes de sub-núcleos, no círculo metropolitano. Os satélites que se caracterizam como zonas empregadoras, por exemplo, mostram padrões de crescimento acentuadamente diferentes dos subúrbios apenas residenciais. (21) O desenvolvimento de zonas mais especializadas, incluindo centros educacionais e recreativos, pode exibir padrões divergentes, de acordo com o papel altamente especializado que as mesmas desempenham no conjunto da área metropolitana.

As tendências do aumento de população, dentro do núcleo citadino propriamente dito, merecem mais detido exame. A congestão física do centro tem sido, freqüentemente, apontada como uma das causas da descentralização. A maioria das grandes cidades dispõe de vasta extensão de terra habitável que permanece devoluta, (22) mas da qual uma parte considerável constitui-se de pequenas propriedades retidas para especulação, forçando os preços além dos limites que permitem o desenvolvimento de uma zona residencial.

Uma descrição mais acurada do papel desempenhado pelo congestionamento pode, ao mesmo tempo, ser obtida se dispensarmos atenção ao problema do tráfego, él próprio consequência da separação dos usos da terra, vistos na descentralização residencial. (23) As densidades do tráfego exercem, provavelmente, influência maior que as da população residencial, estas estudadas com muito maior freqüência. O acúmulo diário de grandes massas de povo e veículos, nas áreas centrais, pode tolher de tal modo o movimento que o centro acaba perdendo sua posição, tradicional e favorável, de ponto mais acessível de toda a área metropolitana.

Uma área metropolitana estreitamente definida oferece muitas possibilidades para comparações de caráter cultural. Foram feitos vários estudos sobre a viagem diária para o trabalho, tanto na Europa como nos Estados Unidos. (24) Em nosso país, tais estudos basearam-se, sobretudo, em dados

(20) Veja-se o estudo *Uma tipologia das comunidades suburbanas — O distrito de Chicago, em 1940*, de DORNBUSCH, S. M., (in Relatórios sobre análises urbanas, n.º 10, Inventário da comunidade de Chicago, Chicago, maio, 1952) e, de LEO F. SCHNORE, *As funções dos subúrbios metropolitanos*, no n.º LXI, de março de 1956, do "Jornal Americano de Sociologia", pp. 453-458.

(21) *O crescimento dos subúrbios metropolitanos*, SCHNORE, L. F., in "Revista Americana de Sociologia", n.º XXII, pp. 165-173, abril, 1957.

(22) *Usos da terra nas cidades americanas*, de BARTHOLOMEW, H., Imprensa da Universidade de Harvard, 1955, Cambridge.

(23) *População urbana diária — Campo para uma análise demográfico-ecológica*, de FOLEY, D. L., in Fôrças Sociais, n.º XXXII, pp. 323-330, maio, 1954.

(24) Idem, idem, e *A viagem para o trabalho*, de LIEPMANN, K.K., Imprensa da Univ. de Oxford, 1944, New York.

secundários, resultantes de pesquisas sobre tráfego e, sendo limitados a áreas que constituíam sérios problemas de tráfego, representam as investigações americanas, provavelmente, uma amostra pouco isenta das áreas metropolitanas encaradas em conjunto. Muitos dos estudos europeus, contudo, apoiam-se em material obtido nos recenseamentos, pois os censos da maioria das nações européias incluem pelo menos uma questão, concernente ao lugar de atividade dos componentes da força assalariada de trabalho. (25) E' este um dos raros casos em que o censo americano perde, em matéria de coleta de dados, para outros países do mundo.

As informações colhidas sobre os lugares de trabalho, nos futuros recenseamentos, permitiriam uma configuração muito mais completa da organização funcional de toda a área metropolitana; as circulações e baldeações diárias — centrífugas, centrípetas e laterais — entre as várias subpartes da área poderiam, então, ser minuciosamente determinadas. (26)

Certas observações, feitas prèviamente neste trabalho, levam à conclusão de que a moradia nos locais afastados fica restrita aos grupos de maiores rendimentos. Não obstante, o rápido aumento do número dos possuidores de automóvel, em todas as camadas de nossa sociedade, tornou os subúrbios e as regiões satélites, assim como as zonas não incorporadas do círculo metropolitano, acessíveis aos que possuem recursos módicos e mesmo a alguma pessoas de baixos rendimentos. Onde quer que haja lugares em que não prevaleça regulamentação sobre zoneamento, podem construir-se casas baratas, em terras igualmente baratas. Pesquisas esparsas demonstram que o padrão europeu de trabalho parcial em granjas e sítios, por operários dos centros urbanos, pode vir a ser estabelecido nas vizinhanças de muitas cidades industriais americanas, especialmente daquelas em que o trabalho nas fábricas é periódico. (27) O sistema de partilhar os ônus da viagem, usado entre os trabalhadores urbanos que habitam o círculo, constitui ainda outro recurso que permite a localização residencial periférica àqueles que, de outro modo, não poderiam arcar com a despesa do alto custo do transporte para o centro. (28).

(25) FOLEY, *op. cit.*

(26) O rápido progresso observado nas técnicas de amostra estatística deveria permitir êsse valioso aperfeiçoamento, no censo de 1960. Os problemas técnicos podem ser resolvidos pela experimentação com métodos alternativos, no inquérito sobre população atual, bem como em alguns recenseamentos especiais, em Estados e Municipalidades, antes da aplicação ao recenseamento federal do próximo decênio.

(27) "Estudos de suburbanização em Connecticut, — N.º 2: Norwich, uma área industrial parte do tempo ocupado em agricultura", estudo de WHETTEN, N. L., e FIELD, R. F., *in* "Boletim n.º 226, da Estação Experimental de Agricultura, do Colégio Estadual de Connecticut, 1938, Storrs; Zonas satélites", de GORDON, W. R., *in* "Boletim n.º 282, da Estação Experimental de Agricultura, do Colégio Estadual de Rhode Island, 1942, Kingston; Aspectos sociais do planejamento do uso da terra nas zonas entre a cidade e o campo", de FIERY, W., *in* Boletim n.º 339, da Estação Experimental de Agricultura do Colégio Estadual de Michigan, 1946, East Lansing; *Moradia e viagem para o trabalho*, de BEYER, G. H., *in* Boletim n.º 877, da Estação Experimental de Agricultura, da Universidade Cornell, 1951, Ithaca.

(28) *A separação entre casa e trabalho, um problema de ecologia humana*, de SCHNORE, L. F., *in* "Fórcas Sociais", n.º XXXII, de maio, 1954, pp. 336-345. A chamada "fórcia marginal de trabalho" parece localizar-se, realmente, à margem das cidades

De um modo mais geral, as tendências verificadas em matéria de habitação tiveram papel importante no desenvolvimento de todo esse quadro, mas esse é um caso em que a pesquisa é extremamente deficiente. Com a passagem dos anos, as técnicas da produção em massa têm sido adaptadas à construção de casas e precisamos conhecer os fatores causais de natureza dinâmica que influem no aparecimento das diferenças de zona, nas construções de vários tipos, dentro da comunidade metropolitana. Esse conhecimento clarificaria o problema da redistribuição da população residencial, bem como de outros componentes funcionais, como estabelecimentos industriais e comerciais. (29).

A esse respeito, poder-se-ia orientar parte da pesquisa no sentido de uma definição mais cuidadosa de algumas das diferenças no nível sócio-econômico, entre as regiões suburbanas e satélites, dentro do círculo metropolitano. Os dados sobre aluguéis e sobre rendimentos são hoje disponíveis pelo menos em relação às zonas maiores e já incorporadas do círculo adjacente e podem ser facilmente suplementados por estatísticas sobre educação e composição étnica e ocupacional. Muitos observadores apontam a emergência de rígida segregação nos subúrbios, ao longo de linhas sociais e econômicas. Diz-se, na verdade, que a construção em massa de casas suburbanas atrai pessoas de nível semelhante, (30) compulsão econômica no sentido de uma separação que parece continuar com o zoneamento. Quanto ao fato de serem tais tendências mais coercitivas, contudo, do que as fôrças que de há muito contribuíram para a segregação dentro da cidade, isso constitui matéria para ulteriores pesquisas.

A presente discussão valeu-se do conceito de área metropolitana típica recentemente desenvolvido nos estudos demográficos. Sempre que se usa, na pesquisa, um instrumento de aferição estatística como esse, é fora de dúvida que esse uso é um teste de sua validade. Há indícios de que a área metropolitana típica inclui apenas a zona de mais rápido crescimento nos últimos anos, mas tanto BOGUE como HAWLEY têm mostrado que a influência da metrópole se reflete nas taxas de aumento de áreas muitas milhas para fora da zona residencial. Além dessa zona de intercâmbio primário, existe, naturalmente, um vasto interior, onde a integração com o centro se faz através de contatos indiretos. Dêsse modo, a pesquisa não pode ficar limitada apenas à área metropolitana típica, embora a área de contato direto com o centro pareça estar bem demarcada pela definição. Seja como fôr, a utilidade dessas áreas como unidades de comparação é valorizada pela gran-

industriais, o que leva à conclusão de que a "franja rural e urbana" é suscetível de identificação tanto em termos funcionais (ocupacionais) quanto de área. Esta última concepção, aliás, pode em muitos casos conduzir a conclusões extremamente errôneas.

(29) *Estrutura da área metropolitana e crescimento, segundo as estatísticas de licenças para construções*, de NEWMAN, D. K., in *Negócios*, n.º IV, de novembro, 1956, pp. 1-7. Dentro das áreas metropolitanas, constrói-se, no círculo, de forma extremamente rápida. Embora os dados de NEWMAN se refiram apenas a um número reduzido de áreas, sólamente 8, dentre as 168 áreas metropolitanas típicas atualmente reconhecidas, não apresentam proporção mais alta de novas habitações no círculo e sim no núcleo citadino.

(30) *Diferenciação nas áreas metropolitanas*, de KISH, L., in "Revista Americana de Sociologia", n.º XIX, de agosto, 1954, pp. 388-398.

de soma de dados recolhidos numa base de condado, por outros serviços oficiais e particulares. A aplicação mais ampla de tais dados permitirá, pelo menos, que se dê a uma série de problemas atuais uma tentativa de resposta.

Muitos problemas de administração e planejamento aparecem graças ao fato de desconhecermos, em minúcia, a mudança de forma sofrida pela comunidade. O fornecimento de descrições exatas da estrutura da comunidade cabe à pesquisa sociológica, mas a tarefa é, em si, muito mais complexa. Se devemos solver a multidão de problemas práticos que se projeta tão rapidamente no rastro da descentralização, teremos que reunir fatos cada vez mais numerosos. E, mais importante ainda, teremos que dispor de esquemas conceituais, com que interpretar êsses fatos.

As questões levantadas neste estudo deixam clara a convicção de que temos necessidade de uma completa teoria, que sumarize tanto os aspectos estruturais como os funcionais, de tôdas as unidades constitutivas da comunidade. Mais ainda, tal teoria deverá ser capaz de originar hipóteses testáveis, medindo não só relações estáticas, mas também dinâmicas, entre as variáveis, como o progresso tecnológico, a reutilização da terra, a segregação, o crescimento das populações e a redistribuição — todos êsses termos querendo significar processos. Qualquer interpretação conceitual sadia deverá ser expressa em termos dinâmicos como os que mencionamos, isso porque — se faltarem outras razões — a comunidade metropolitana está continuamente em mudança.

A criação de uma tal teoria não será mero exercício intelectual, pois como assinalou recentemente um demógrafo:

“uma das razões de tão fortes discordâncias e de tão divergentes conclusões a propósito da chamada “descentralização” está em que os especialistas em matéria de população urbana e de ecologia humana falharam na tarefa de formar uma teoria de crescimento urbano válida para nossa época. Talvez tenhamos estado preocupados, sobretudo, com o aperfeiçoamento de uma teoria estática da estrutura das cidades... Nossos estudos nessa matéria devem ser acompanhados de um rigoroso programa de pesquisas sobre crescimento e mudança. A pesquisa, no que diz respeito a urbanismo e a metropolitanismo, deveria ter aspectos tanto dinâmicos quanto estáticos. (31)

Não podemos senão concordar com tão ambiciosos objetivos, esperando que os tópicos discutidos neste trabalho possam contribuir para que sejam os mesmos alcançados.

(31) *Necessidades da pesquisa urbana e metropolitana*, de BOGUE, p. 38. Universidade da Califórnia, Berkeley.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

341.71.082.1

As Qualidades Diplomáticas e as Condições de Ingresso na Carreira

G. E. DO NASCIMENTO E SILVA

1. A SELEÇÃO DE DIPLOMATAS

Não há como negar a importância da diplomacia no sentido do fortalecimento do potencial nacional, não só no campo externo, senão também no interno.

Graças a uma diplomacia alerta e bem estruturada, pode um governo ser mantido a par do desenvolvimento das demais nações, destarte aproveitando-se da experiência dos mesmos. Mas para tal é indispensável que o resto do país esteja apto a utilizar as informações enviadas.

E' ainda a diplomacia que negocia os tratados de comércio que irão proporcionar às fontes produtoras do respectivo país novos mercados, mercados estes aptos a fornecer em troca as maquinarias e matérias-primas indispensáveis ao progresso nacional.

O fornecimento de assistência técnica — por país amigo ou através de organismo internacional — se concretiza, outrossim, graças à ação diplomática.

Na conhecida advertência “ganhar a guerra e perder a paz” podemos destacar a importância fundamental da ação diplomática.

“O que a habilidade diplomática pode conseguir em face de deplorável falta de recursos militares e econômicos adequados é melhor ilustrado pelo exemplo de dois Ministros do Exterior da República de Weimar. E' a êsses dois homens que a Alemanha deve sua rápida recuperação da derrota na Primeira Guerra Mundial”. (1) Foram êles WALTER RATHENAU, que conseguiu libertar a Alemanha de seu isolamento pela assinatura do acordo de Rapallo com a União Soviética, restabelecendo, ainda, as relações amistosas com a Inglaterra e França, e GUSTAV STRESEMANN, que negociou a retirada das tropas francesas do Ruhr e o ingresso da Alemanha, em situação privilegiada, na Liga das Nações.

A diplomacia exercia papel preponderante, na reconstrução alemã no período 1948-1954 quando se produziu o “milagre alemão”. “Em cinco

(1) STRAUSZ-HUPÉ & POSSONY: *International Relations* (Nova York, 1950), pp. 33 e 34.

anos à Alemanha, como nação, passou da miséria à prosperidade, do caos à ordem". (2)

O próprio Brasil deve quase exclusivamente à diplomacia a consolidação de sua formação territorial. Seria graças a ALEXANDRE DE GUSMÃO, DUARTE DA PONTE RIBEIRO e ao Barão do RIO BRANCO — para só citar três nomes — que, através de prolongadas negociações, as nossas atuais fronteiras seriam reconhecidas pelos nossos vizinhos, não obstante a tese do *uti possidetis*, tal qual como o Brasil sempre a entendeu, não haver sido aplicada na solução das pendências de fronteiras surgidas entre as nações hispano-americanas do continente.

Quando de nossa emancipação política a ação da diplomacia tornou-se ainda mais premente. Conforme lembra o Embaixador ALVARO TEIXEIRA SOARES, "CALDEIRA BRANT, GAMEIRO PESSOA e TELLES DA SILVA, em suas andanças, sentiram que fundamentalmente o problema do Brasil era o da sua segurança. Sem poderio naval, sem exército, com um território imenso e despovoado estaria o Império à mercê de qualquer ataque de uma grande potência européia, disposta a jogar uma cartada decisiva. Por conseguinte, a defesa do Brasil estaria básicamente numa *ação diplomática intensa*". (3)

Daí o empenho dos países em aperfeiçoar os métodos de seleção dos diplomatas, visando a criar um corpo permanente de funcionários aptos a, no país ou no exterior, colhêr da experiência das demais nações os ensinamentos que, devidamente aproveitados, contribuirão para o progresso e a segurança da Pátria.

Naqueles países onde as injunções políticas e o nepotismo têm sido, em última análise, os fatores preponderantes na nomeação dos chefes de missão e demais funcionários, a ausência de vantagens para o País, quando não o descrédito ou malefícios, têm se feito sentir.

Muito se tem escrito a respeito. R. E. L. VAUGHAN WILLIANS K. C., em Curso proferido na Haia, perante a Academia de Direito Internacional, salientou que era um dos assuntos sobre os quais os autores antigos prodigalizavam a sua retórica, mas que é difícil encontrar uma literatura tão pouco instrutiva e acrescentou "um Embaixador perfeito, como um orador perfeito, deveria possuir tôdas as virtudes e tôdas as perfeições. Nunca deveria ser velho demais ou jovem demais, demasiadamente alto ou baixo, nem tão pequeno como aquêle Embaixador de Bolonha a quem o Papa Bonifácio desejava ver de pé e não ajoelhado, quando já o estava, nem tão alto como aquêle enviado inglês que, quando passeava numa cidade, era forçado a se dobrar para ver o mostrador de uma loja e era, cortêsmente, convidado pelo comerciante a descer do seu cavalo". (4)

Quem melhor resumiu as qualidades em questão foi Sir ERNEST SATOW ao dizer que um diplomata deve ser "an educated gentleman", frase esta

(2) FREDERICK H. HARTMANN: *The Relations of Nations* (Nova York, 1957), p. 499.

(3) *Realidades da política externa do Brasil*, em "Jornal do Comércio" (1957).

(4) *Les méthodes de travail de la diplomatie*, em "Recueil des Cours", vol. 4 (1924-III), p. 260.

traduzida por RAOUL GENET em "un gentilhomme accompli" e por J. SEBASTIAN DE ERICE em "caballero culto".

Aliás, o trecho de Sir ERNEST SATOW merece ser citado por extenso e no original:

"Good temper, good health, and good looks. Rather more than average intelligence, though brilliant genius is not necessary. A straight forward character, devoid of selfish ambition. A mind trained by the study of the best literature, and by that of history. Capacity to judge of evidence. In short, the candidate must be an educated gentleman". (5)

Em consequência, na seleção procura-se franquear a diplomacia àqueles dotados de um maior número de *qualidades diplomáticas*.

Mas a constatação objetiva dessas qualidades diplomáticas, como patriotismo, bom senso, integridade, sociabilidade, não é fácil. Mesmo se fôsse possível uma aquilatação científica essa não atingiria o seu verdadeiro *desideratum*. A diplomacia não pode ser o refúgio dos vencidos em outras profissões: políticos, jornalistas e advogados fracassados ou insatisfeitos, que ao ingressarem já maduros na carreira não mais estarão aptos a adquirirem uma boa formação diplomática, visto possuirem formação distinta, quando não contra-indicada, para o exercício da nova profissão.

A seleção feita à base de qualidades só pode ser realizada mediante um sistema aparentemente arbitrário. O candidato será nomeado adido, independentemente de prova ou depois de um exame superficial, e passará a trabalhar na Chancelaria percebendo pequeno ordenado mensal ou mesmo sem vencimentos. A escolha dos adidos dependerá portanto do Ministro ou seus auxiliares e serão levados em conta o conhecimento de línguas, agilidade mental, aparência etc. Findo um estágio de dois anos, mais ou menos, os adidos serão nomeados vice-cônsules ou terceiros secretários, conforme a aptidão demonstrada, salvo se fôr constatado não possuirem as qualidades indispensáveis. Nesse caso serão desaconselhados a continuar insistindo, e como não houve um exame sério de seleção não poderão considerar a nomeação um direito adquirido.

Mas semelhante sistema não alcançaria os resultados visados. Mesmo pondo de lado os inevitáveis abusos, resultantes de um seleção sem freios, devemos lembrar que a maioria das qualidades diplomáticas só surgem com o tempo, sendo que em algumas a experiência e a idade estão subentendidas, como é o caso da chefia.

À diplomacia interessa o jovem que com o decorrer dos anos possa pela experiência, pelos ensinamentos e pelos estudos desenvolver aquelas qualidades que o tornarão um bom diplomata. Em outras palavras, deve ingressar jovem na Carreira, quando as qualidades importantes para a formação profissional ainda se acham em estado embrionário. Com o decorrer dos anos é que se constatará se a seleção fôra ou não acertada.

(5) *A Guide to diplomatic practice* (4.^a ed. — Londres-1957), 130.

Afastado o sistema de seleção ideal, pautada na aquilatação de qualidades, a prática é no sentido de se exigir o preenchimento de certas condições, cuja constatação pode ser feita objetivamente e através das quais se pode esperar que os selecionados possuam aquelas qualidades necessárias.

2. AS CONDIÇÕES DE INGRESSO NA DIPLOMACIA

Um estudo comparativo das legislações dos vários países sobre a seleção de diplomatas, nos mostra que, com pequenas variações, todas exigem dos candidatos ao ingresso nos quadros do serviço exterior uma série de condições. Essas condições dizem respeito à nacionalidade, saúde, sexo, idade, antecedentes, situação familiar e conhecimentos científicos.

Nacionalidade — Através a exigência da condição de nacional (geralmente nato) as legislações visam à qualidade mais importante: o patriotismo, que será estudado juntamente com as demais qualidades diplomáticas.

A rigor, nada impede que a escolha recaia sobre estrangeiro, mas é uma prática desaconselhada e que pode ser considerada abolida, pelo menos no tocante às missões permanentes.

No Brasil, não admitimos semelhante situação, embora nos primeiros anos da independência tenhamos nomeado JORGE ANTÔNIO SCHAEFFER nosso representante junto aos Estados Germânicos. Hoje em dia o ingresso na carreira é privativo dos brasileiros natos, nos termos do Decreto-lei 9.202, de 26 de abril de 1946.

O artigo 5.º, § 1.º do citado Decreto-lei prevê ainda a hipótese da nomeação de embaixadores estranhos à carreira dispondo:

"Excepcionalmente, a nomeação poderá recair em pessoa estranha à carreira de "Diplomata", brasileiro nato, maior de 35 anos, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao Brasil."

Nota-se que a quase totalidade dos Estados seguem orientação análoga à nossa: na Argentina o candidato deve ser argentino nato ou por opção; na Espanha a lei fala em espanhol de origem, e assim por diante. A Inglaterra vai ainda mais longe, pois o candidato não só deve ser súdito britânico de nascimento, mas ser ainda filho de pais ingleses de nascimento.

Com relação à questão da nacionalidade, devemos ainda examinar o problema inverso: o da aceitação por um estado de nacional como agente diplomático de outro.

Note-se, nesse particular, muito maior rigor quanto à atividade diplomática do que à consular. O Brasil, por exemplo permite que brasileiros, — que não sejam funcionários públicos — sejam Cônsules honorários de países estrangeiros. Nesse caso, contudo, devem os interessados requerer do Governo uma autorização especial, sob pena de perder a sua nacionalidade brasileira, nos termos do art. 130, n. II, da Constituição. (6)

(6) G.E. DO NASCIMENTO E SILVA: *Da Condição Jurídica dos Cônsules* em "Revista do Serviço Público", fevereiro de 1957, p. 203.

No tocante à atividade diplomática, constata-se a tendência da maioria dos países em não concordar em que seus nacionais sejam representantes diplomáticos de outros, e, em consequência, não têm o hábito de indicar estrangeiros para os representar no exterior, já que o diplomata nessas condições teria dificuldades em conciliar o dever de lealdade para com a pátria com obrigação semelhante *vis-à-vis* daquele que o nomeia.

E' bem verdade, conforme lembra HAROLD NICOLSON que no século XV não se considerava necessário que o Embaixador fosse nacional do país representado. "HENRIQUE VIII empregava um italiano, SPINELLI, como seu ministro nos Países Baixos e existiam então diplomatas profissionais internacionais, como o polonês LASKI, ou o espanhol RINCON, ou o húngaro FRANGIPANI que ora serviam a um soberano, ora a outro". (7) Aliás, esta prática antiga se explica pela aversão da nobreza ou pessoas de bem de aceitar uma missão que os obrigaria a enfrentar os perigos e desconfortos de uma viagem e as desconfianças da Corte onde iriam servir.

Outra questão delicada é a dos privilégios e imunidades diplomáticas. São inerentes ao diplomata e visam garantir o bom desempenho de suas funções; mas a concessão das mesmas a um nacional implica num problema de difícil solução: qual será a justiça competente para julgar e punir no caso de cometer crime? A fim de evitar possíveis dúvidas, PLÁNAS SUAREZ, em 1907, ao ser reconhecido como Ministro da Nicarágua no seu país, a Venezuela, abriu mão das imunidades e prerrogativas diplomáticas.

Na doutrina verificam-se duas correntes: a primeira é favorável à concessão de todas as prerrogativas, com as ressalvas feitas pelo seu país no momento de sua aceitação; a segunda diz que o diplomata só poderá gozar das prerrogativas outorgadas expressamente.

O problema foi objeto de estudo pela Comissão de Direito International das Nações Unidas, que adotou em sua sessão de 1957 um esboço de projeto sobre "Relações e imunidades diplomáticas", cujo artigo 30 trata especificamente do caso.

O citado artigo 30 dispõe o seguinte: "Um agente diplomático que seja nacional do Estado onde irá servir gozará de imunidade de jurisdição no tocante aos atos oficiais praticados no exercício de suas funções. Gozará também dos privilégios e das imunidades que possam vir a lhe ser concedidos pelo referido Estado".

O Brasil tem adotado por norma não aceitar seus nacionais como representantes diplomáticos estrangeiros.

Na publicação "Algumas regras do ceremonial diplomático", a hipótese é prevista do seguinte modo: "O Governo brasileiro não concede licença para que nacionais seus aceitem, para o Brasil, nomeações de ministros ou encarregados de negócios de países estrangeiros. Sómente uma vez e durante o Império, concedeu licença para que, sem entrar no gôzo de imunidades diplomáticas e sem concorrer à reunião do Corpo Diplomático aqui acreditado, um cidadão brasileiro aceitasse plenos poderes de um governo estran-

(7) *The Evolution of diplomatic Method.* (Londres — 1956), p. 34.

geiro para a negociação e conclusão de um tratado, como plenipotenciário *ad-hoc*. (9)

Em 1915, o Itamarati se opôs a que o Senhor JOAQUIM DE OLIVEIRA BOTELHO fôsse nomeado Ministro da Guatemala, por se tratar de um cidadão brasileiro.

O problema voltou à baila novamente em 1956 quando a Embaixada de Honduras manifestou o desejo de dar ao seu Cônsul Geral honorário no Rio de Janeiro, o Senhor MANUEL SOTO PONTES CÂMARA, cidadão brasileiro, o título de Ministro Conselheiro. O Embaixador HILDEBRANDO ACCIOLY, na sua qualidade de Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, opinou contrariamente, lembrando que "no dito caso está em jôgo um princípio: o de que um cidadão brasileiro, membro de uma Embaixada estrangeira, estaria, de algum modo, subordinado a deveres oficiais para com o Estado estrangeiro; e uma razão de ordem prática: a de que suas obrigações para com o Estado estrangeiro poderiam criar-lhe séria dificuldade quando entrem em conflito com os deveres a que está obrigado, como cidadão do Brasil." Além do mais, como Ministro-Conselheiro seria o substituto eventual do Embaixador, como Encarregado de Negócios, situação essa não admitida pelo Brasil.

Analógicamente, o Papa pode e deve recusar um Cardeal como representante diplomático junto à Santa Sé, pois são, *ex-officio*, membros da Cúria romana e subordinados ao Chefe da Igreja. Em 1875, Pio IX não aceitou a indicação do Cardeal príncipe de Hohenlohe como enviado do Império alemão. O Cardeal poderia se ver na contingência de sacrificar ou subordinar os interesses da Igreja a favor da Alemanha.

Saúde — A prestação de um exame de saúde é condição exigida em todos os países. Os objetivos visados pelo mesmo são: afastar candidato portador de doença contagiosa ou incurável; eliminar o que sofre determinada lesão que o torne inapto para a carreira e evitar um possível ônus futuro para o Estado.

A não aceitação de candidatos portadores de lesões orgânicas permanente ou que sejam doentios é importante, pois nem todos os postos da carreira são em grandes cidades ou capitais: várias capitais estão localizadas em grandes alturas, onde o organismo passa por uma prova rude antes da adaptação, como em La Paz, México City, Quito, Bogotá e Guatemala.

A administração tem, também, interesse em evitar uma aposentadoria prematura, o que pode ser logrado pelo exame médico. O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, que se aplica na sua quase totalidade aos funcionários da carreira diplomática, prevê que o funcionário será aposentado quando verificada a sua invalidez para o exercício da função.

No Brasil, o exame de saúde não se limita à capacidade física. O Decreto n.º 29.334, de 7 de março de 1951, estipula que os candidatos serão submetidos a um exame de sanidade e capacidade física, psíquica e moral e a uma investigação dos costumes e do conceito dos candidatos. Tôdas essas provas são eliminatórias.

(9) 2.ª edição (Rio de Janeiro-1911), pp. 14 e 15.

A questão da aparência física acha-se ligada ao exame de saúde, embora se trate mais de uma qualidade. As exigências legais não se ocupam geralmente da mesma, pelo menos de um modo direto, salvo em Portugal onde a boa aparência é requerida.

Na "Oracão de Paraninfo", por ocasião da entrega dos diplomas à primeira turma do Curso de Preparação à Carreira Diplomática em 15 de janeiro de 1948, o Embaixador HILDEBRANDO ACCIOLY salientou que "é curioso a preocupação da boa aparência; considerava-se, com efeito, muito importante que um embaixador fôsse agradável à vista. O Arcebispo GERÔNIO, por exemplo, que foi Embaixador da Saboia na Espanha, escrevendo em comêço do século XVII sobre os legados ou embaixadores dos príncipes e dos povos, dizia que "a beleza recomenda um homem mais do que qualquer carta". E um escritor espanhol da mesma época, Don JUAN ANTONIO DE VERA Y ZUÑIGA, só tolerava a calvície, num diplomata, porque JÚLIO CESAR era calvo e, tendo sido um grande general, poderia talvez ter sido um grande embaixador".

Sexo — A literatura sobre a mulher na diplomacia já começa a ser bastante extensa e pela leitura do que se tem escrito a respeito se constata uma divergência radical. Realmente, a questão é controvertida, pois se de um lado a mulher possui certos predicados, os inconvenientes resultantes do seu ingresso na diplomacia são consideráveis.

A história nos apresenta vários casos em que a mulher se desempenhou bem em complexas missões diplomáticas. A figura do cavalheiro D'EON (CHARLOTTE-GENEVIEÈVE-LOUISE-AUGUSTE-ANDRÉ-THIMOTHÉE D'EON BEAUMONT), sobre quem existem tantos escritos, é típica. Atualmente, alguns países ainda admitem o ingresso, mas a maioria o veda, muitos baseados em experiência própria. As proibições em questão ou são expressas, ou decorrem de uma interpretação restritiva da exigência de estar o candidato quite com o serviço militar.

Antes de mais nada, há que lembrar que quando se proíbe o ingresso da mulher na diplomacia se tem em vista não os primeiros anos, quando poderá prestar reais serviços aos seus superiores hierárquicos como secretária ou auxiliar, mas a possibilidade de que a chefia de uma repartição lhe seja entregue.

Não há a menor dúvida de que a presença de um Embaixador ou Ministros de saias não convence, sem falar num Cônsul feminino obrigado ou obrigada a lidar diariamente com marítimos.

Mas o argumento fundamental se refere à sua vida conjugal: ou deverá se conformar com o celibato ou então o espôso se verá relegado a uma situação vexatória, quiçá humilhante.

Se solteira, terá que levar uma vida exemplar a fim de evitar que o seu nome seja ligado, com ou sem razão, a um escândalo, por pequeno que seja. Assim, deverá ser morigerada; mas com o passar dos anos, a reação perene contra a natureza trará consigo uma irritação contra tudo e todos, inclusive os colegas e aos poucos a sua atuação na sociedade será até nefasta ao seu país, pois, além do mais, a boa aparência — apanágio por excelência da mulher — será coisa do passado.

Às vezes, a mulher diplomata se casa, mas o matrimônio trará consigo inúmeros problemas de difícil solução. Terá o marido ou não posição oficial? No caso afirmativo, qual? A espôsa terá o direito ao pagamento da percentagem regulamentar no caso de transferência? Poderá o marido exercer atos de comércio e indústria?

Quando da designação para Roma da Senhora CLARE BOOTHE LUCE, em 1953, na qualidade de Embaixadora, o protocolo italiano, por cortesia, decidiu considerar o seu espôs亨RY R. LUCE como Ministro honorário, colocando-o após os Ministros plenipotenciários.

Quanto à terceira indagação, o Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Dr. SEBASTIÃO DO RÉGO BARROS, num caso concreto surgido, opinou, a nosso ver errôneamente, pela negativa.

A quarta dúvida levantada é ainda mais delicada. Os regulamentos diplomáticos e consulares de quase todos os países vedam aos funcionários de carreira o exercício de outra profissão remunerada. O Regulamento Consular Argentino, aprovado pelo Decreto n.º 12.354, de 7 de maio de 1947, no artigo 8.º, letra "g", se ocupa das proibições do desempenho das funções, dentre as quais menciona "2. exercer o comércio, indústria ou qualquer outra atividade remunerada, incompatível com sua missão, funções e os vencimentos que percebe pelo orçamento da Nação."

As proibições em aprêço tornar-se-iam letra morta se o espôs pudesse estabelecer-se como comerciante ou industrial, pois a mulher — o cônsul — estaria em condições de dar-lhe tôdas as facilidades, as quais poderia negar aos seus concorrentes, de cujas transações, pela leitura de documentos entregues para a devida legalização, poderia manter o marido a par.

Mesmo se o cônsul agisse com tôda correção, não estaria, conforme lembra J. SEBASTIAN DE ERICE, livre de críticas e censuras. (10)

Restam, assim, poucas profissões, as quais, exercidas no exterior, assumiriam quase sempre um aspecto parasitário, como escritor, jornalista, pintor ou poeta.

O Brasil, depois de duas experiências, decidiu não mais admitir o ingresso das mulheres na diplomacia, nos termos do art. 1.º do Decreto-lei n.º 9.202, de 26 de abril de 1946, não obstante existirem na época algumas funcionárias capazes e conceituadas. Infelizmente, em virtude de uma campanha inteligente, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 2.171, de 18 de janeiro de 1954, cujo art. 1.º estipula que "ao ingresso na classe inicial da carreira de Diplomata são admitidos os brasileiros natos *sem distinção de sexo...*" O número de candidatas vem aumentando anualmente e pode se prever para breve sérias dificuldades para a administração do Ministério, sobretudo no preenchimento de alguns postos de vida difícil.

Idade — Quase tôdas as legislações se ocupam da idade ideal para o ingresso na carreira diplomático-consular. Nota-se nesse particular muita analogia entre as mesmas, pois ao passo que a mínima é geralmente fixada ao redor dos vinte e um anos, ou seja da maioridade (Bolívia, Chile, Espanha,

(10) *Normas de diplomacia y de derecho diplomático*, t. 1 (Madrid-1945) — p. 366.

Estados Unidos da América, Honduras, Portugal e Venezuela), o limite máximo é de trinta (Bolívia, Colômbia, Grã-Bretanha e Venezuela) ou de trinta e cinco anos (Argentina, Chile, Espanha, Estados Unidos da América e Portugal).

Os limites mínimo e máximo têm a sua razão de ser. No primeiro, o fito é evitar a entrega eventual (na ausência do respectivo titular) de um Consulado ou até de uma missão diplomática a um jovem desprovido da maturidade, experiência e autoridade moral necessárias a uma chefia.

No seguinte, tem-se em vista afastar indivíduos fracassados em outras profissões e cuja mentalidade não mais se amoldará perfeitamente às exigências da carreira e que encararão os problemas sob um prisma que não o do diplomata.

Os limites fixados pela Inglaterra são os mais seguros: 22 e 30 anos.

A idade mínima exigida atualmente no Brasil é satisfatória, pois se exige vinte anos, os quais somados aos dois anos de instrução no Instituto Rio-Branco e dois de estágio na Secretaria de Estado, significam que o Cônsul ou Diplomata sairá quando muito com 24 anos. A desvantagem é que diminuirá cada vez mais o número de diplomatas com títulos universitários. Quanto à idade máxima, parece-nos exagerada. O candidato à inscrição no vestibular poderá contar trinta e cinco anos de idade, os quais somados aos quatro da preparação e do estágio e aos meses que antecedem a remoção dão quarenta anos, idade excessiva para um vice-cônsul ou um terceiro secretário.

E para o Embaixador ou Ministro, qual a idade *optimum*? O problema tem merecido a atenção da doutrina: deve ele reunir experiência e maturidade de um lado, e iniciativa e agilidade mental do outro. CALIÈRES se pronuncia por um meio termo. "... um negociador jovem é normalmente presunçoso, vaidoso, leviano e indiscreto, e é arriscado o encarregar de um assunto importante, salvo se se tratar de um indivíduo de méritos especiais e a quem a natureza por felicidade tenha dado os dons próprios da idade e da experiência. Um velho é rabugento, difícil, sempre censurando tudo, reprovando os prazeres que não pode mais gozar, pouco indicado para cativar a boa vontade de um Príncipe e de seus Ministros, e sem propensão para agir devido a lentidão e as indisposições da velhice. Uma idade mediana é a mais indicada para as negociações, pois reúne a experiência, a discrição e a moderação que faltam aos jovens e o vigor, a atividade e a amenidade que abandonam os velhos". (11)

Em suma, entre os 40 e os 65, nos países latino-americanos, onde o homem cedo atinge a maturidade, mas em compensação, se gasta rapidamente.

No Brasil, o Decreto-lei 9.202 fixa os trinta e cinco anos como mínimo para os Embaixadores de ocasião, e no artigo 12, que trata da aposentadoria, estabelece para os Embaixadores o limite de 65 anos.

(11) *De la manière de négocier avec les Souverains*, apud R. GENET, *op. cit.*, t. 1º, p. 171.

No que pesa a opinião do CONDE NIGRA, para quem um "diplomata começa a ser capaz de prestar serviços a seu país por volta dos setenta e cinco anos", passados os sessenta e cinco só os funcionários dotados da experiência de muitos anos de carreira podem desempenhar as suas funções a contento. O Embaixador de ocasião depois desta idade não se adapta mais às peculiaridades e exigências da carreira e, passados os setenta, a rabugice, quando não a senilidade, o tornam um pêso morto e até um perigo.

A diplomacia é inimiga das improvisações e novidades, e, assim, a experiência é uma qualidade indispensável e que, lógicamente, só se adquire com o tempo. O diplomata, como o Cônsul de carreira, se acostuma a recorrer aos precedentes a fim de solucionar os problemas supervenientes e, com raríssimas exceções, trilha desse modo o caminho certo. E' óbvio que não devemos nos deixar hipnotizar pelos precedentes, mas lembrar que os mesmos podem ser amoldados às circunstâncias. Nesse particular, nota-se a relutância dos diplomatas de ocasião em se curvar aos ensinamentos do passado, daí resultando críticas aos funcionários de carreira aversos a inovações exigidas, segundo êles, pelo momento. Passado certo período, constata-se que a inovação não surtiu o desejado efeito. Nas Chancelarias, também, êste fenômeno se verifica, com freqüência, por ocasião da investidura de novo Ministro político: há uma fase inicial de inovações e reorganizações e passada a mesma volta-se à rotina segura do passado.

São inúmeros os inconvenientes decorrentes dessa prática de nomear Embaixadores e Ministros entre pessoas fora dos quadros diplomáticos. Além de matar o estímulo dos diplomatas de carreira, impossibilitados de atingir aos mais altos postos, traz quase sempre maus resultados.

Antecedentes — O candidato à inscrição no Instituto Rio-Branco deverá possuir antecedentes que abonem o seu ingresso na carreira. Assim, cumple-lhe apresentar atestado de idoneidade moral constante de fôlha corrida ou de cinco cartas de referências de antigos professores, chefes ou empregadores, com firma reconhecida.

Está igualmente prevista "rigorosa investigação dos costumes e conceitos do candidato". Se essa rigorosa investigação pudesse ser levada a efeito e se contra os seus resultados só fôsse possível recurso a nova comissão investigadora, o Itamarati teria aí poderosa arma. Infelizmente, o recurso ao Judiciário e as dificuldades de se apresentar em Juízo provas contrárias vem anulando o referido dispositivo.

Quanto à fôlha corrida, é importante lembrar que um cônsul no exterior, controlando a importação, se acha exposto às maiores tentações.

Situação Familiar — A tendência antiga era de escolher os diplomatas dentre a nobreza e reservar a carreira consular aos membros da burguesia. A orientação se explica, pois o ambiente diplomático de outrora era o das côrtes e um diplomata que não fôsse nobre teria que lutar com dificuldades quase insuperáveis para desempenhar satisfatoriamente a sua missão num meio estranho.

Atualmente, a exemplo do que sucede com a exigência de fortuna, uma boa ou má ascendência não é fator pró ou contra o ingresso na carreira.

Não se pode, contudo, deixar de salientar que do mesmo modo que o filho de um general será, provavelmente, um bom militar, o de um médico, bom clínico e o de jurista, bom advogado, o filho de um Embaixador ou Ministro deve ser um bom diplomata. Instintivamente, se interessará desde a mocidade pelos problemas internacionais e os diplomáticos. E se acostumará a viver num ambiente que será como que uma preparação para o futuro.

Também um diplomata cuja família sempre ocupou honradamente posições na diplomacia ou na alta administração de seu país se sentirá perfeitamente à vontade nas cortes ou na alta sociedade dos países em que tiver que servir. Já o mesmo dificilmente acontecerá àquele para quem o brilho e o fausto das mesmas é novidade e cujos esforços o colocarão na situação esquerda dos *nouveaux-riches*.

Pelos mesmos motivos, possuir fortuna pessoal não é hoje em dia condição de ingresso na carreira. As evoluções sociológicas e democráticas deste século assim o exigem. A eliminação da barreira outrora existente aos que não dispunham de recursos próprios veio permitir o aproveitamento de elementos de grande valor para o bem da representação diplomática do respectivo país.

Mas não são raros os que lembram que a exigência tinha a sua razão de ser e era, em última análise, benéfica. Assim, RAOUL GENÉT não hesita em afirmar que "uma situação material independente representa para o diplomata muitas vantagens. Sem falar na segurança que a mesma lhe assegura para os dias mediocres da aposentadoria, ela lhe permite não recear os gastos vultosos, as despesas inevitáveis da representação que são o ônus mais dispendioso de um orçamento pessoal nos meios sociais mais elevados. Semelhante circunstância não o obrigará a restringir as despesas de suas receções e a se desdobrar a fim de não gastar mais do que recebe para pagamento da residência e de representação, verbas estas que são freqüentemente calculadas com precisão". (12)

Mesmo as nações ricas não estão em condições de desprezar a economia que redonda da nomeação de um Embaixador ou Ministro abastado. E temos nos próprios Estados Unidos da América um bom exemplo nesse sentido.

Vários países exigiam outrora que os candidatos possuíssem uma determinada renda, outros que os mesmos fizessem um estágio inicial sem vencimentos.

O recrutamento na Grã-Bretanha, até poucos anos atrás, só se operava em determinado meio social, pois, além dos indispensáveis requisitos culturais, era exigida uma renda de quatrocentas libras por ano. Era o *property qualification*. Segundo comentário no *British Year Book of International Law*, não havia aí um privilégio das famílias ricas, significava sómente que a Carreira era aberta sobretudo aos indivíduos desejosos de desempenhar um papel de destaque na política internacional e não de *ganhar dinheiro*. (13)

(12) *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, t. 1º (Paris-1931) — p. 153.

(13) Ano 1920-1921, p. 100.

Sob esta rubrica devemos estudar ainda o problema da mulher do diplomata. Existem poucas carreiras nas quais a espôsa exerce papel tão preponderante. Freqüentemente, os sucessos ou insucessos de uma missão poderão ser encontrados no procedimento da espôsa de um diplomata.

O Decreto-lei n.º 9.032, de 6 de março de 1946, ao estipular quais as condições de ingresso, diz que o cônjuge do candidato, se casado, deve ser de nacionalidade brasileira. Posteriormente, o Decreto-lei n.º 9.202, de 26 de abril do mesmo ano, que dispõe sobre o pessoal do Ministério das Relações Exteriores, passou a exigir para a espôsa do diplomata a condição de "brasileira nata". Essa orientação decorria de uma reação contra a circunstância de inúmeros diplomatas haverem contraído matrimônio com estrangeiras, com uma consequente desnacionalização do casal em certos casos. Mais tarde, a Lei 1.542, de 5 de janeiro de 1952, voltaria a permitir o casamento com estrangeira, preenchida uma série de condições aparentemente rigorosas visando evitar o casamento de diplomata brasileiro com pessoas de qualidades morais duvidosas. A citada Lei, porém, só visava a diplomatas e assim os candidatos a ingresso na carreira casados com estrangeiras acham-se legalmente impossibilitados de se inscrever no vestibular do Instituto Rio-Branco. Para corrigir essa anormalidade, já está em tramitação projeto de lei uniformizando os dois textos da lei.

O que não se pode negar é que o ideal seria a manutenção da proibição do casamento com estrangeiras, por odioso que seja; mas tão grande têm sido os interesses atingidos que o Parlamento como a administração não puderam resistir à pressão daqueles desejos de regularizar sua vida pessoal.

3. CAPACIDADE INTELECTUAL

No sistema seletivo pelo preenchimento de condições, independentemente de qualidades diplomáticas, a prova de capacidade intelectual é a condição principal. Variam os meios de constatação e de um modo geral êles podem ser classificados em três grupos:

1.º) Exigência de um diploma universitário ou de preferência de um curso de diplomacia não oficial.

2.º) Prestação de um exame ou concurso especialmente para o ingresso na carreira;

3.º) Diploma emitido por um curso de preparação à carreira específico.

Hoje em dia, o ingresso pela simples apresentação de diploma vai sendo abolido devido aos abusos a que pode dar lugar e que acabam redundando em prejuízo para o serviço. Na prática, com freqüência, o requisito não passa de letra morta e as nomeações se fazem para atender a pedidos de amigos ou de personalidades influentes. É bem verdade que nos países em que tal se verifica, a saída da carreira é tão fácil como o ingresso e, após uma revolução vitoriosa, o diplomata vê-se sem emprêgo nem indenização. Já naqueles em que a entrada é conseguida à custa do esforço pessoal, o diplomata ou cônsul, conforme o caso, tem uma situação estável, com o acesso e futura aposentadoria garantidos.

No Brasil Império, a apresentação de diploma de bacharel em Direito era considerado título suficiente para ser nomeado para a Repartição de Negócios Estrangeiros. Na análise do Decreto n.º 520, de 1847, que continha semelhante dispositivo, é mister lembrar o quanto difícil era conseguir o diploma na época, pois só existiam duas Faculdades de Direito no país, as de São Paulo e Recife, ambas muitos dias distantes da Corte.

A esta altura é interessante lembrar a existência de instituições privadas ou anexas às Universidades, onde se ministram os conhecimentos tidos como necessários à carreira diplomática e à consular.

A instituição de uma escola para a formação de diplomatas é de origem bem antiga. Na França, TORAY fundava, em 1710, no velho Louvre, a Academia Política, com um número limitado de alunos destinados à carreira e que se iniciavam na profissão pelo estudo dos documentos diplomáticos.

O Brasil não possui, afora o Instituto Rio-Branco, que é oficial e onde as matrículas são em número reduzidíssimo, uma Instituição ou um curso de diplomacia ou legislação consular. E' bem verdade que o Governo Provisório criou nos cursos superiores de Economia e Comércio a Cadeira de Legislação Consular.

Na Europa são comuns as escolas especializadas e na Bélgica, para citar um só exemplo, menciona-se, em matéria consular, a Escola Comercial e Consular de Louvain, a de Altos Estudos Comerciais e Consulares de Liège e a Escola Superior Comercial e Consular de Mons.

Na Argentina existem dois institutos que concedem certificados em diplomacia: a Faculdade de Ciências Econômicas, Comerciais e Políticas de Rosário e a Faculdade de Direito e Ciências Sociais de Buenos Aires. Em Rosário, antes de 1928, outorgava-se o título de "Licenciado para o serviço diplomático", e a partir de então o de "Doutor em Diplomacia". Na Faculdade de Direito de Buenos Aires não se confere um título oficial, mas um simples *certificado de aptidão* no qual se consigna que o interessado "terminou a carreira diplomática".

O sistema de seleção por meio de concurso é adotado em inúmeros países. Antes do Instituto Rio-Branco, era o método seguido no Brasil, sendo que os exames foram inicialmente organizados no próprio Ministério das Relações Exteriores e, posteriormente, no D.A.S.P.

A seleção por concurso tem algumas vantagens sobre a que é feita por meio de organização especializada, podendo-se citar, antes de mais nada, a economia. Também, dada a falta de contato entre professores e examinandos, pode-se supor um grau mais apurado de imparcialidade. Em compensação, esta última vantagem é passível de discussão, pois o fator sorte é importante no concurso e um bom aluno pode ser eliminado em certas circunstâncias. Até prova em contrário, parece-nos que a seleção por instituto, como o Rio-Branco no Brasil, é preferível, desde que certas medidas sejam adotadas.

Temos, por fim, o terceiro sistema: o ingresso mediante diploma de aprovação emitido por um curso de preparação à carreira específica, no qual o número de inscritos é limitado às necessidades de serviço.

Normalmente, o curso de preparação dependerá diretamente do próprio Ministério, mas, na França, por exemplo, tal não se dá.

A "Escuela Diplomática" de Madrid foi criada em novembro de 1942 e o ingresso depende de um exame, que se nos afigura mais rigoroso do que o do Instituto, em face do número de conhecimentos exigidos. Terminado o curso de formação e aperfeiçoamento, são nomeados terceiros secretários, nas vagas existentes.

Para o ingresso no serviço diplomático da Santa Sé deve o eclesiástico ter concluído seus estudos de Direito Canônico e terminado o curso da *Pontifícia Academia Eclesiástica*, cuja finalidade consiste em preparar os candidatos para o serviço diplomático da Santa Sé. (14)

Na França, conforme vimos, o recrutamento também é feito por uma instituição específica, ou seja a Escola Nacional de Administração. Mas ao passo que no Brasil e na Espanha o Instituto Rio-Branco e a Escola de Diplomacia só visam ao preparo de cônsules e diplomatas, a função da Escola Nacional de Administração consiste em preparar os elementos que devem constituir os grandes corpos administrativos do Estado e o pessoal superior das administrações. Os alunos da Escola que houverem terminado o respectivo curso e obtido as melhores classificações no concurso final ingressam no *Quai d'Orsay* pela classe de Administradores-adjuntos. (15) Pensamos que os resultados obtidos por semelhante sistema deixarão a desejar, visto que a seleção aos poucos irá se tornar burocrática e à revelia da Administração Central dos Negócios Estrangeiros da França.

Dados os bons resultados auferidos pelo Instituto Rio-Branco e à invejável reputação da diplomacia brasileira na América Latina, várias nações do Continente têm criado academias diplomáticas. A do Chile visa por ora apenas ao aperfeiçoamento dos funcionários e não tem tido vida regular. A da Argentina — igualmente de aperfeiçoamento — teve vida efêmera durante o Governo do Presidente PERÓN.

Merece uma citação à parte a "Academia Diplomática del Peru", criada pelo Decreto Supremo n.º 326, de 18 de agosto de 1955, e que segue de perto os moldes do Instituto Rio-Branco, com as modificações impostas pelas peculiaridades do Serviço diplomático peruano. A exemplo do Brasil, o ingresso na diplomacia peruana só será permitido aos portadores de diplomas outorgados pela Academia Diplomática. Como o Curso tem a duração de três anos, o Governo peruano permitiu, nos termos da Resolución Suprema n.º 631, de 30 de novembro de 1955, que para o preenchimento das vagas ocorridas até dezembro de 1958, quando será diplomada a primeira turma, serão aproveitados funcionários do Ministério das Relações Exteriores, cujo ingresso definitivo fica condicionado à aprovação na Academia Diplomática. (16)

(14) RUBENS DE MELLO, *op. cit.*, t. 1º, p. 115.

(15) RUBENS DE MELLO, *op. cit.*, t. 1º, pp. 99 e 101.

(16) Veja-se a "Revista Peruana de Derecho Internacional", janeiro-dezembro de 1955, pp. 36 e seguintes.

Quanto ao Brasil, vemos que a instituição do concurso como meio de ingresso no Ministério das Relações Exteriores já existia na primeira metade do século 19. Com efeito, o Decreto n.º 520, de 11 de junho de 1847, mandando executar o novo regulamento do corpo consular do Império, subscrito por SATURNINO DE SOUZA E OLIVEIRA, já dispunha no artigo 7.º: "O oficial maior da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros presidirá aos exames dos Cônsules, e o Ministro nomeará para examinadores quatro pessoas aptas para preencherem esta Comissão." — O artigo precedente, por sua vez, dispunha que os cônsules gerais e privativos deviam ser peritos na língua inglesa ou francesa, e se possível na do país onde iriam exercer suas funções, e instruídos no Direito das Gentes, no mercantil e nos usos e estilos do comércio. O regulamento consular de 24 de maio de 1842 reproduziu êstes dispositivos.

Com o advento da República viu-se consagrado o sistema do concurso como meio de ingresso para o corpo diplomático e consular brasileiro, o que representava um corolário obrigatório do princípio constitucional básico que dispunha a igualdade de todos perante a lei e abolia os privilégios de nascimento e desconhecia os foros de nobreza (art. 72, da Constituição de 1891). Com efeito, o ingresso na Carreira por meio de concurso atendia às diretrizes democráticas da época. O Decreto n.º 291, de 29 de março de 1890, anterior, portanto, à Constituição, abria uma exceção para os empregados da Secretaria de Estado e os doutores e bacharéis em direito pelas faculdades do Brasil e os habilitados em outros estabelecimentos.

O Barão do RIO-BRANCO sempre foi avesso ao concurso, preferindo um sistema de seleção pessoal. Em 16 de novembro de 1903, porém, foi baixado o Decreto n.º 5.039, aprovando as instruções para o exame dos candidatos aos lugares de segundo secretário de legação. Segundo as instruções, os exames versavam sobre a língua português e duas línguas estrangeiras e modernas, especialmente a francesa, aritmética, história geral e geografia política, direito das gentes, direito público, economia política, direito civil no tocante às pessoas e à sucessão e estilo diplomático, redação de documentos oficiais. O regulamento para a Secretaria de Estado de 24 de maio de 1906, exigia para o cargo de amanuense estas mesmas matérias.

Os regulamentos da Secretaria de Estado de 31 de dezembro de 1913 e 24 de abril de 1918, dispunham que a nomeação para terceiro oficial dependia de concurso. Como quer que seja, o primeiro concurso realizado depois que o Barão do RIO-BRANCO aboliu os concursos foi o de outubro de 1918.

Regeu êste concurso o Decreto n.º 12.998, de 24 de abril do mesmo ano, o qual dispunha que o concurso versaria sobre caligrafia e dactilografia; línguas português, inglesa, francesa e alemã; história e geografia gerais e especialmente do Brasil; aritmética e álgebra; noções de direito internacional público e privado e de direito constitucional, administrativo, civil, comercial e industrial brasileiros.

Para presidir a banca examinadora foi designado RAUL A. DE CAMPOS, Diretor Geral de Contabilidade e de Administração. Os examinadores foram HENRIQUE JOSÉ DE SALES (francês), ANTONIO JANSEN DO PAÇO (geografia, corografia do Brasil e redação oficial), Cônsul E. DE FELIX SIMONSEN (in-

glês), MANOEL COELHO RODRIGUES (direito civil e comercial) e LUIS P. I. DE FARO JÚNIOR (direito das gentes e direito público brasileiro).

Pela primeira vez inscreveu-se no concurso uma mulher, MARIA JOSÉ DE CASTRO RABELLO MENDES, a qual vinha da Bahia precedida de grande fama. Como surgissem dúvidas sobre a constitucionalidade de sua inscrição, o notável brasileiro e seu conterrâneo RUI BARBOSA redigiu o necessário requerimento de inscrição, dirimindo as possíveis dúvidas sobre a legalidade da mesma. Aliás, corroborando a repercussão provocada pela sua inscrição, esta candidata conseguiu classificar-se em terceiro lugar, depois de JORGE LATOUR e JOAQUIM DE SOUZA LEÃO FILHO.

Em abril do ano seguinte, era aberto novo concurso, no qual o primeiro classificado foi ACYR DO NASCIMENTO PAES.

Posteriormente, vários outros concursos foram realizados e quando os mesmos passaram a ser efetuados sob os auspícios do Departamento Administrativo do Serviço Público, já representavam uma tradição do Itamarati e o programa então adotado seguia nas suas linhas gerais os programas antes elaborados.

Vários foram os concursos realizados sob os auspícios do D.A.S.P., sendo que o último foi regulado pelas instruções a que se refere a Portaria n.º 647, do D.A.S.P., de 13 de março de 1944.

O método de seleção do D.A.S.P. sofreu inúmeras críticas, mas um exame imparcial nos mostra que os funcionários que ingressaram no Itamarati pelo concurso vieram dar sangue novo à carreira e constituem hoje, dentre os funcionários novos, a sua elite pela competência e pela iniciativa que têm, com raras exceções, demonstrado. Seja como fôr, a fim de aperfeiçoar ainda mais o recrutamento, foi considerado aconselhável fazer a seleção dentro do próprio Ministério e assim, por ocasião do centenário do nascimento de seu patrono, foi criado, a 18 de abril de 1945, o Instituto Rio-Brando, que tem por finalidade:

1.º) a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de funcionários do Ministério das Relações Exteriores;

2.º) o ensino das matérias exigidas para o ingresso na carreira de Diplomata;

3.º) a realização, por iniciativa própria ou em mandato universitário, de cursos especiais dentro do âmbito dos seus objetivos;

4.º) a difusão, mediante ciclos de conferências e cursos de extensão, de conhecimentos relativos aos grandes problemas nacionais e internacionais;

5.º) a colaboração com o Serviço de Documentação em trabalhos de pesquisas sobre assuntos relacionados com a finalidade do Ministério;

6.º) a realização de concursos para ingressar na carreira de Diplomata.

O Decreto-lei n.º 9.202, de 26 de abril de 1946, disponde no seu artigo primeiro que "o ingresso na carreira de *Diplomata* far-se-ia sempre na classe inicial, mediante concurso de provas ou pelo processo de seleção previsto no Decreto-lei n.º 9.032, de 6 de março de 1946", veio pôr termo uma vez por todas ao ingresso por meios esquivos. O processo de seleção a que refere é pela aprovação no Curso de Preparação à Carreira de Diplomata do Instituto.

Em 1948, quando foram feitas algumas modificações na estrutura da carreira, o citado artigo foi de uma importância capital para a refutação dos argumentos favoráveis à entrada por concurso de títulos ou por transferência.

Nos termos do Regulamento do Instituto Rio-Branco (I.R.Br.) funcionam quatro cursos distintos: o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (C.P.C.D.), o de Aperfeiçoamento de Diplomatas (C.A.D.), os Cursos Especiais (C.E.) e os de Extensão (C.Ex.). Dêstes, o principal é o de Preparação, que tem por finalidade, conforme diz o próprio nome, o preparo de candidatos aos cargos da classe inicial da carreira. Durante os dois anos do Curso, são ministradas as seguintes matérias: 1 — Português; 2 — Francês; 3 — Inglês; 4 — Geografia; 5 — História Diplomática; 6 — Política Internacional; 7 — Economia Política; 8 — Política Econômica; 9 — Direito Internacional Público; 10 — Direito Internacional Privado; 11 — Direito Constitucional e Administrativo; 12 — Direito Civil e Comercial (Decreto n.º 35.096, de 19 de fevereiro de 1954).

Quanto ao Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas, tem por finalidade os conhecimentos científicos dos funcionários ocupantes de cargos da carreira diplomática, e compreende Prática Diplomática, Prática Consular, Tratados e Política Econômica do Brasil e estudos brasileiros.

Os outros dois Cursos: Especiais e de Extensão, não são privativos dos diplomatas; os primeiros visam ao aperfeiçoamento e à especialização dos funcionários do Ministério não pertencentes à carreira diplomática, e os segundos destinam-se, quando realizados em mandato universitário, ao aperfeiçoamento e à especialização de estudantes das escolas superiores, dentro do âmbito dos objetivos do Instituto Rio-Branco.

4. AS QUALIDADES DIPLOMÁTICAS

Com o aparecimento das embaixadas permanentes, por volta do século XVI, a diplomacia passou a ser estudada como ciência e praticada como arte. Surgiram então as primeiras obras sobre a instituição, escritas na sua maior parte por antigos enviados, desejosos de deixar para a posteridade o fruto de sua experiência.

Dentre os primeiros a se ocuparem do tema figura o veneziano OCTAVIUS MAGGI que, em 1526, estimava que um "embaixador devia ser bom cristão e teólogo instruído; filósofo versado em ARISTÓTELES e PLATÃO, capaz a cada momento de expor em forma dialética os problemas mais abstratos; devia conhecer os clássicos e ser perito em matemáticas, em arquitetura, em música, em física, em direito civil e em direito canônico. Cumpria-lhe, não só escrever e falar o latim com refinamento clássico, mas ser também um mestre em grego, em espanhol, em alemão e em turco; devia ter conhecimento aprofundado da história, da geografia, da ciência da guerra, sem que lhe fôsse permitido, por isso, desinteressar-se dos poetas, nem ser jamais encontrado sem o seu Homero. "E devia ter tempo ainda de consagrarse à contemplação, "que é a fonte da ação". (17)

(17) *apud* RUBENS DE MELLO: *Tratado de Direito Diplomático*, vol. 1.º (2.ª ed. — Rio de Janeiro — 1949) — N.º 102, p. 139.

O fato é que a enumeração de MAGGI mereceria as críticas de seus sucessores, tal o número de qualidades que exigia do bom Embaixador, a ponto de HOTMAN, por exemplo, em 1603, opinar que o mesmo nunca existira entre os homens, pois teria que ser teólogo, astrólogo, dialetólogo, excelente orador, sábio como ARISTÓTELES e prudente como SALOMÃO. (18)

Conforme destacamos, quem melhor resumiu as qualidades diplomáticas foi SIR ERNEST SATOW.

E' curioso constatar que o trecho em questão, transscrito por todos aquêles que se ocuparam do tema depois daquele autor inglês, não conta com a aceitação incondicional de SIR NEVILLE BLAND, editor da última edição da referida obra. "Eu diria de outro modo: considero que um membro do serviço exterior deverá possuir quatro qualidades essenciais — integridade, bom senso, versatilidade e imaginação. A essas, outras qualidades poderão ser acrescentadas com vantagens, como as mencionadas anteriormente, mas sem êstes quatro todos os atributos secundários não farão um bom diplomata." (19)

Seja como fôr, evitando multiplicar as citações, examinaremos as qualidades que se afiguram mais importantes, a saber: o patriotismo, o bom senso, a integridade, a sociabilidade, adaptabilidade e certas qualidades de trabalho.

Patriotismo — Dentro as qualidades diplomáticas, nenhuma é tão importante como o patriotismo. Antes de mais nada, pelas mãos do diplomata passam informações que dizem respeito à segurança nacional e cuja entrega a potência inimiga pode acarretar as mais sérias consequências. Os exemplos ocorridos depois do término da Segunda Guerra Mundial são bastante numerosos e sintomáticos.

Outrossim, muito se fala dos encantos e as facilidades proporcionadas pela vida diplomática, mas são poucos os que se lembram das vicissitudes e dificuldades da mesma. Até nos postos mais cobiçados, as vantagens, no início da carreira, não compensam o sofrimento decorrente da separação de entes queridos, sofrimento este a que nós brasileiros damos o nome de "saudades". O período de adaptação sempre é árduo, e tudo é difícil e caro, pois se trata de um estrangeiro e de um diplomata, presumivelmente rico. Esses são os sofrimentos morais e os pequenos inconvenientes; mas, as vezes, a situação é mais séria: o cônsul ou diplomata é mandado para um pôsto insalubre ou de grande altura e nunca mais gozará de boa saúde, quando não morre.

E isto sem falar nas intermináveis horas de trabalho redigindo um relatório, cifrando ou decifrando um longo telegrama, esperando o desenlace de determinada situação, nas longas e enervantes negociações que podem preceder a assinatura de um acordo ou a consecução de determinada vantagem para seu país.

Bem dizia o Barão VON TAUBES "que profissão árdua é a do diplomata! Não conheço outra que exija tanta abnegação, tanta disposição a sacri-

(18) apud J. JUSSERAND: *L'École des Ambassadeurs*. (Paris-1934), p. 46.

(19) *A Guide to Diplomatic Practice* (4.ª edição — Londres-1957), p. 130.

ficar os seus próprios interesses, tanta paciência e, em dados momentos, tanta coragem.” (20)

Para poder enfrentar tantas e tão variadas dificuldades, às quais vêm se juntar freqüentemente as críticas insensatas de seus compatriotas, o diplomata necessita de muita resignação e muito patriotismo. Não devemos confundir patriotismo com *chauvinismo*, esta deturpação tão nefasta do mesmo. No diplomata viajado encontramos esse patriotismo tão que faz as necessárias concessões às aspirações estrangeiras, que ele conhece e respeita. Tem, ainda, a noção exata da situação que o seu país desfruta no concerto dos Estados e por isso não pretende uma falsa situação de destaque. Essa concessão às aspirações e necessidades alheias são amiúde interpretadas pela massa ignorante e, às vezes, até por pessoas que deveriam estar mais bem informadas, como descaso e até falta de patriotismo. Essa pecha é, não raro, lançada aos diplomatas brasileiros.

O Embaixador HILDEBRANDO ACCIOLY teve ensejo de esclarecer devidamente esse ponto na oração de paraninfo de 1948: “Servir ao país — dizia — é obrigação de todos nós”. E a seguir “Há, decerto, grandes modalidades não só no seu desempenho, mas também na maneira de o encarar. Os diplomatas sentem-no talvez mais vivamente do que outras categorias de funcionários, porque se encontram mais em contato com sentimento análogo dos cidadãos de outras pátrias. Por isso mesmo, o seu nacionalismo, que é muita vez a reação natural ante o nacionalismo estrangeiro, nunca chega aos extremos do nativismo estreito, tão prejudicial aos verdadeiros interesses nacionais. O diplomata, devido à natureza de suas funções, tem maior conhecimento dos meios internacionais, seus horizontes são mais largos e, assim, se acha ele mais habilitado a compreender certos problemas de seu país, alguns aspectos da segurança nacional, o lugar que sua nação deve ocupar no conceito mundial. Ao mesmo tempo percebe a necessidade de respeitar os legítimos direitos alheios e de assegurar relações de justiça e de boa compreensão entre os povos. Não raro, os seus propósitos são desvirtuados pelos próprios concidadãos, nem sempre pela malevolência dêstes, mas muitas vezes pela ignorância ou pelo desconhecimento momentâneo das razões de seus atos. Essa ignorância leva freqüentemente a grandes injustiças, como por exemplo a de acusá-los de sentimentos cosmopolitas, no sentido de antinacionais. Não é verdade, entretanto, que o diplomata se desnacionalize, pelo contato com outros povos ou outras civilizações. Juntamente esta circunstância o faz enxergar com mais clareza e quase instintivamente a necessidade de enrijar os sentimentos patrióticos. E’ o que sucede, análogamente, com as populações de terras de fronteira, nas quais, como é sabido, o patriotismo se mostra mais vivo, mais ativo, do que no resto do país.” (21)

Bom senso — O bom senso, citado por SIR NEVILLE BLAND, é tido por PAUL CAMBON como sendo a única qualidade essencial do espírito. “Em rigor — escrevia — pode-se passar sem tôdas as outras; mas ninguém pode subsistir e, sobretudo, progredir sem o bom senso, sem o julgamento certo que percebe instintivamente e rapidamente o lado fraco de um argumento

(20) *Neuf ans de souvenirs d'un Ambassadeur*, t. 1º (Paris-1904), p. 176.

(21) *Oração do Paraninfo* (Rio de Janeiro-1948), p. 10.

e os perigos de uma emprêsa." (22) A bem dizer, o bom senso implica numa série de outras qualidades como o tato (de primordial importância); sentido de oportunidade; transigência; e a paciência; a reserva e o dom de observação.

O bom senso dirá também ao diplomata quando um assunto é de real interesse para o seu Governo e saberá dar ao mesmo o devido tratamento. Infelizmente, é comum o diplomata servindo em pôsto de somenos importância convencer-se que se trata de um dos grandes centros diplomáticos e, em consequência, passará a importunar a Secretaria de Estado com telegramas e relatórios desprovidos de real interesse e que freqüentemente implicarão em substancial despesa para o seu Governo.

Uma das funções mais importantes do diplomata é a de negociador e sem o bom senso nenhuma negociação poderá ser levada a bom termo. Em quase todas as suas relações com o Governo local, o diplomata negocia.

Numa negociação, no verdadeiro sentido da palavra, sempre existe o compromisso e é o bom senso que dirá até que ponto o diplomata deve ceder, visando a consecução de alguma vantagem. Exemplo perfeito de negociação na qual ambas as partes souberam chegar a um compromisso, abrindo mão de algumas de suas reivindicações iniciais, foram as negociações levadas a bom termo em Corumbá e Roboré, em janeiro de 1958, entre os Chanceleres MACEDO SOARES e BARRAU, visando a solucionar a questão do aproveitamento do petróleo boliviano na região subandina, nos termos do Tratado brasileiro-boliviano de 1938.

Deve o negociador precaver-se contra o perigo de ceder em demasia, em detrimento dos interesses nacionais, no afã de pôr termo a uma negociação.

Referindo-se ao compromisso, FREDERICK H. HARTMANN salienta ser esta uma razão por que políticos, parlamentares, ministros e membros do Governo são, às vezes, maus diplomatas. "Deixando apressadamente problemas de natureza doméstica a fim de tomar parte numa Conferência organizada do dia para a noite, desejam chegar logo a uma solução sem se preocuparem com certas sutilezas. Algumas de tais sutilezas já levaram nações à guerra. Se o político *doublé* de diplomata evita os perigos de conceder em demasia, cai no inconveniente oposto de só fazer um mínimo de concessões a fim de que a opinião pública de seu país não venha a pensar que os interesses nacionais foram sacrificados". O citado autor acrescenta "por esse motivo, conferências entre políticos exercendo funções diplomáticas podem resultar num compromisso mais aparente do que real: na impossibilidade de chegarem a uma solução, emitem um *comunicado*. Tal fórmula só pode ser considerada solução do problema no sentido de obscurecer o desacordo, deixando-o sem solução debaixo de uma camuflagem verbal". (23)

A capacidade de discussão e a coragem são indispensáveis, mas a paciência é ainda mais importante.

(22) *Correspondance*, 1870-1924, t. 2.º (Paris-1948) — p. 158.

(23) *The Relations of Nations* (Nova York-1957), pp. 94 e 95.

Nesse particular constata-se uma diferença entre as atribuições diplomáticas e as consulares: ao passo que o diplomata pode e deve em certas conjunturas esperar, o cônsul é obrigado quase sempre a dar soluções imediatas aos casos que lhe são submetidos. Em consequência os funcionários lotados no serviço consular adquirem uma capacidade de solução imediata, ao passo que os que servem no diplomático são propensos a dar tempo ao tempo para que êste resolva os seus problemas. Esse é um dos motivos por que a fusão de ambas as carreiras é de tôda a conveniência: a aprendizagem nas duas dará ao funcionário a capacidade de decisão e a paciência, junto com a experiência necessária para dizer quando usar uma ou outra.

Integridade — A correção, a franqueza e a probidade são outros atributos do bom diplomata moderno. Muito se tem falado na diplomacia e na mentira, tema êste que vem apaixonando há séculos os casuistas, sobre-tudo depois que SIR HENRY WOTTON escrevia num álbum em Augsburg, em 1604, quando a caminho de Veneza, como Embaixador inglês: "um Embaixador é um homem de bem enviado para o exterior para mentir pelo bem da república". E' bem verdade que, segundo seu biógrafo, tinha êle em vista um *jeu de mots* em inglês: "An ambassador is an honest man, sent to lie abroad for the good of his country", isto é, *deitar ou mentir*. O fato é que a frase lhe deu a imortalidade e uma má reputação à diplomacia.

Para uma certa corrente, não podia subsistir a menor dúvida diante da regra *salus populi, suprema lex est*. MAQUIAVEL, a figura central dessa corrente, é categórico ensinando que quando os interesses da pátria estão em jôgo não se pôde falar em "justo ou injusto, de piedoso ou cruel, louvável ou ignominioso".

De outro lado, pequena minoria apresentava a máxima *super omnia ventas*, como solução ideal. A maioria, porém, favorável à verdade, admitia em alguns casos raros ligeiros desvios do caminho reto.

Nesse sentido, é lícito citar uma das maiores figuras da diplomacia: o PRÍNCIPE DE TALLEYRAND.

Em seu último comparecimento à Academia Francesa, em março de 1838, dois meses antes de sua morte, TALLEYRAND declararia que pouco importavam as habilidades de um embaixador ou ministro das relações exteriores: "poderão ser insuficientes se a boa fé não lhes der a garantia de que sempre necessitam. Devo declarar isto aqui a fim de destruir uma noção falsa muito aceita. Não! A diplomacia não é a ciência do estratagema e da duplicidade". (24) Os representantes estrangeiros sabiam que podiam confiar na palavra de TALLEYRAND, do contrário não teria sido uma das maiores figuras da política internacional.

No que pese a opinião emitida recentemente pelo Barão JACQUES BAEYENS, para quem as atribuições de um porta-voz do Ministério dos Negócios Estrangeiros consistiriam em "mentir e desmentir", o diplomata de hoje com reputação de mentiroso é um funcionário inútil ao seu país, já que a sua

(24) LINDSAY ROGERS: *The wonder of diplomacy*, em *Foreign Affairs*, janeiro de 1955, p. 317.

palavra nunca será levada na devida conta, ou conforme dizia ARISTÓTELES, "o castigo do mentiroso é não ser acreditado mesmo quando disser a verdade".

Mas a boa fé não exclui a prudência, a reserva e a discrição, que figuram dentre as qualidades mais apreciadas num bom diplomata. "Se souber adiantar apenas aquilo que está seguro de poder guardar, conservando sem dificuldades e habitualmente o segredo das informações e confidências que recebe, será conhecido como um homem em quem se pode confiar e os seus sucessos diplomáticos, com isso, só lucrarão. Citam-se indiscrições célebres na diplomacia, tôdas elas prejudiciais aos respectivos autores." (25)

Sociabilidade — Diga-se o que se disser, a sociabilidade é uma qualidade *sine qua non*. O diplomata por mais culto e inteligente que seja, nunca poderá servir convenientemente ao seu Governo se não gozar de prestígio e popularidade, e êsses atributos andam de mãos dadas com a sociabilidade. Não há dúvida de que muitos diplomatas, perdendo a razão de ser de sua missão e, em troca de uma ótima remuneração, transformam a sua estada no exterior em uma série de recepções e jantares, raramente mandando ao seu Governo um relatório. Essa atitude tem sido sempre prejudicial à diplomacia provocando críticas na imprensa e até no parlamento.

Mas *diplomacia não é burocracia*. No exterior o funcionário meramente intelectual, que não freqüenta a sociedade, poderá quando muito remeter longos relatórios baseados nos jornais e publicações que lhe vêm à mão. Mas os verdadeiros "furos" só serão conseguidos fora da Embaixada, sobretudo nas recepções do corpo diplomático, onde os colegas estrangeiros não hesitarão em passar adiante uma informação que poderá ser de sumo interesse. O diplomata possuidor de largo círculo de amizades poderá às vezes conseguir em dez minutos uma vantagem grande para seu governo, a qual nunca lhe seria concedida se tivesse um espírito misantropo, rixento ou insociável.

Da importância da sociabilidade, alguns diplomatas baseados em sua própria experiência não hesitam em fazer a apologia do bridge, do esporte e, sobretudo, da boa cozinha.

Quanto ao esporte, JUSSERAND nos lembra: "teria causado espécie se na sua infância tivesse dito de um certo Embaixador, que na época nadava, escalonava montanhas e praticava toda a espécie de exercícios físicos, que os seus *talents* lhe seriam úteis para fazer companhia a um chefe de Estado, o presidente dos Estados Unidos da América, junto ao qual seria acreditado". (26)

Referindo-se à boa cozinha, RUBENS DE MELLO, ao parainfar a turma de alunos do Rio-Branco, em dezembro de 1956, advertia que a mesa do diplomata "deve ser irrepreensível, para evitar epigramas digestivos, e as portas de sua Embaixada ou Legação abertas com freqüência para acolher, não só o mundo oficial e diplomático, senão também as personalidades de relêvo do lugar onde se encontra, de par com representantes destacados da

(25) J. GUSTAVO GUERREIRO: *Agents Diplomatiques no Dictionnaire Diplomatique*, t. 1º (Paris), p. 48.

(26) *L'École des Ambassadeurs* (4.ª ed. — Paris-1934), pp. 46 e 47.

sua colônia e compatriotas de passagem. O silêncio culinário é o único que se não perdoa num diplomata. E isso porque, no estrangeiro, os países são geralmente julgados pela maior ou menor hospitalidade das suas missões. "Tenez bonne table et soignez les femmes", recomendava Napoleão aos seus embaixadores. (27)

Adaptabilidade — O diplomata que não consegue se adaptar à vida do pôsto onde irá servir, dificilmente levará a bom cabo a sua missão. Antes de mais nada, o prestígio e a popularidade estarão sempre fora de seu alcance. A capacidade de adaptação é em parte inerente, mas nota-se que com o correr dos anos o diplomata experiente apenas chegado ao pôsto consegue logo adquirir uma situação privilegiada em todos os círculos. Com êste fito, é indispensável ir disposto a gostar do país, seus habitantes e instituições, sem sofrer uma desnacionalização. Para tal um estudo antecipado de tudo que lhe diz respeito, sobretudo de sua história, se impõe, pois nada é mais triste do que o diplomata completamente ignorante da vida da nação onde serve. Mas em nenhuma hipótese deverá se imiscuir na vida política do país guardando os comentários desfavoráveis que porventura queira fazer para os relatórios ao seu Govêrno, lembrando ainda que as anedotas sobre o país, o Govêrno ou habitantes por espírituosas que sejam na bôca de um habitante assumem outro caráter quando ditas por um estrangeiro, sobretudo por um diplomata.

A aclimatação é igualmente importante, sem ela nunca haverá "joie de vivre" ou disposição para o trabalho; mas aqui a vontade sem a devida saúde de nada adiantará ao cardíaco enviado à cidade em grande altura; ao reumático servindo em clima frio e úmido.

Qualidades de Trabalho — Além das qualidades espirituais e físicas, já mencionadas, o diplomata deverá completá-las com as de trabalho, graças às quais poderá tirar o devido proveito, para bem de seu país, de tôdas as informações colhidas graças a sua ação nos diversos círculos do país.

A rigor as qualidades de trabalho são ou dependem das de espírito: sem patriotismo o diplomata será propenso a resumir a sua atividade ao aspecto mundano, relegando a plano inferior o lado burocrático de sua missão; sem o bom senso não saberá pesar devidamente os acontecimentos tirando dêles as deduções lógicas e a paciência será um entrave ao zêlo excessivo tão prejudicial às negociações.

As atribuições diplomáticas podem ser classificadas em quatro grupos: representação, observação, negociação e proteção. Em consequência as qualidades variarão conforme o dever visado, resumindo-se em muitos casos no dever de informação de transmitir ao respectivo Govêrno os frutos das observações e negociações efetuadas. Para tanto, o diplomata deverá saber escrever bem a fim de munir os seus superiores dos elementos necessários para a elaboração da política exterior do seu país. Hoje em dia não mais se admitem os extensos relatórios repletos de vocábulos e citações eruditias. Uma informação deverá ser o mais sintética e objetiva possível redigida em linguagem

(27) *Oração de Paraninfo* (Rio de Janeiro-1957), pp. 8 e 9.

simples e correta. Geralmente os Ministérios possuem normas tradicionais de redação adquiridas insensivelmente pelo diplomata através seus longos anos de aprendizagem. Uma das regras importantes de boa redação consiste em nunca abordar mais de um tema por relatório, a fim de evitar confusões.

Seja como fôr, a qualidade primordial de trabalho será a experiência que quase tudo ensina, dando o tirocínio necessário, apurando o dom de observação e polindo o estilo no sentido da concisão.

Necessidade de Aplicar um Sistema Orgânico à Ordenação dos Arquivos Administrativos ()*

651.533.42:025.45

JAVIER LASSO DE LA VEGA

(Trad. de MARIA AMÉLIA MARTINS DE ARAÚJO)

1. *Premissas.* — 2. *Sistemas individuais, nacionais, internacionais.* —
3. *Sistemas aplicados à ordenação dos arquivos.* — 4. *Histórico.* —
5. *Vantagens do sistema C.D.U.* — 6. *Principais objeções ao sistema C.D.U.* — 7. *Aplicação dos números de firma.* — 8. *Utilização das divisões.* — 9. *Catálogos de fichas.* — 10. *A sistematização das tabelas C.D.U. do 35-Administração.* — 11. *Utilização das tabelas.* — 12. *Processos e modo de emprêgo.* — 13. *Exposição do sistema empregado.*

1. E' indispensável hoje em dia uma normalização sistemática, clara e perfeita dos arquivos e de qualquer outra documentação complementar devido ao número impressionante de documentos que merecem a atenção da Administração Pública, consequência, por um lado, da crescente intervenção estatal, da complexidade e diversidade dos próprios documentos, da rapidez com que a vida moderna exige a solução dos problemas de administração e de governo do povo e, por outro lado, da necessidade de documentar prèviamente cada resolução a fim de poder instruí-la e informá-la baseado em todos os antecedentes: doutrina, leis, disposições, precedentes históricos, etc. A formação profissional do Documentalista não só é objeto de muita atenção no campo próprio dos organismos internacionais, criados pelo desenvolvimento da cooperação técnica e científica entre os povos, como também a técnica e a engenharia, nas suas múltiplas especialidades, dispensarão e continuam a dispensar especial interesse na construção de aparelhos eficazes de reprodução, ordenação e classificação mecânica dos documentos.

Daí se deduz que é imperdoável que não se substitua imediatamente a forma frívola, improvisada e empírica de arquivar papéis e documentos administrativos pela entrega de tôda a matéria a especialistas peritos, pela adoção de um método sistemático, científicamente estruturado, com formas, regras e princípios de execução prática, capaz de ser aplicado a todos os setores da administração, seja êle qual fôr, (divisão, seção, subseção, etc.) e seja em que lugar fôr (Madri, Paris, Ceilão ou Melburne). Entre seguir um sistema orgânico com classificação lógica ou adotar-se um de caráter empírico, criado esporadicamente, para cada caso especial, por um funcionário

(*) Publicado em "La Tecnica della Organizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni", Anno IV — 1957 — Gennaio-Marzo — N. 1.

escolhido casualmente sem formação prévia ou treinamento, sem qualquer instrução ou conhecimento de regras, códigos ou tabelas as quais se referir, há a mesma diferença que existe entre o músico e o que toca de ouvido; se "tocar de ouvido" pode ser tolerado num ambiente familiar, para dirigir uma orquestra, diante do público, é necessária a presença de um músico e de uma partitura, assim também para organizar um arquivo público é indispensável um arquivista profissional, com instruções precisas e tabelas de orientação.

Sómente aplicando um sistema orgânico ao arquivo e à redação de algumas tabelas e índices, pode, cada chefe de seção ou o último dos funcionários, ter sobre a mesa de trabalho um instrumento que lhe permita utilizar, com rapidez e precisão indispensável, um material para consulta, estudo ou trabalho, necessário ao cumprimento da sua missão.

As organizações empíricas, fruto da designação fortuita do funcionário encarregado do serviço de determinado arquivo, tornam-se caóticas porque a sua ordem e funcionamento dependem da capacidade e diligência daquele a quem foi conferido o encargo, e cuja escolha só tem como garantia a sorte ou o acaso.

Um sistema de classificação, elaborado por uma única pessoa, só pode, na melhor das hipóteses, ser bem conhecido por esta pessoa; pelo contrário, um sistema comum a todo um ramo da administração é acessível a qualquer um, oferece uma visão melhor de todo conjunto e permite uma perfeita organização lógica e científica. A experiência diária dos arquivistas, encarregados do serviço da Administração Pública, permitiu chegar à seguinte conclusão: "A classificação deve ser sistemática, com bases precisas e amplas; deve prever o maior número de casos possíveis e permanecer suficientemente flexível para poder adaptar-se a cada caso prático".

2. A classificação dos documentos em todas as administrações impõe-se pouco a pouco e propaga-se cada vez mais, à medida que cresce a variedade e complexidade das finalidades do Estado e, por conseguinte, as suas tarefas administrativas. Isso, porém, trouxe a criação improvisada e a estabilização de vários métodos e arranjos pessoais que satisfazem às vezes ao seu autor — depois de exigir dele um trabalho considerável — mas que não correspondem às necessidades do trabalho dos funcionários que lidam com os documentos e que, talvez, não julguem o sistema usado nem prático nem utilizável. Este procedimento causa confusão ou implica numa perda de tempo e trabalho.

Sistemas nacionais — A possibilidade da criação de sistemas nacionais de classificação, de acordo com as necessidades de cada setor administrativo, foi examinada pelos peritos no assunto e discutida nas reuniões internacionais da Federação Internacional de Documentação, na esperança de trazer uma melhora efetiva à situação atual tão freqüentemente anárquica. Esta criação, porém, além de trazer sérios inconvenientes, se não se adaptasse à organização geral de toda a administração, não resolveria a maioria dos problemas. Com efeito, na Administração pública há um entrosamento muito grande entre os diversos graus; os ministérios, as deputações provinciais, os municípios, etc., e toda administração de certa importância possuem e têm necessidade de utilizar uma documentação jurídica e bibliográfica mais ou menos rica que também deve ser paralelamente classificada como elemento auxiliar de consulta. Assim, por exemplo, se se emprega um sistema C.D.U. (Classifi-

cação Decimal Universal), o Chefe de escritório que tenha de dar informações sobre um problema relativo a automóveis e que deseje consultar livros e artigos de revistas relativos ao problema, verificará que a mesma indicação 629.1 lhe facilitará, em qualquer biblioteca, a pesquisa da bibliografia necessária.

Sistemas internacionais — Por motivo das múltiplas vantagens que possui uma classificação de caráter internacional, tende-se cada vez mais a utilizar a classificação Decimal Universal, a única classificação que oficialmente já se difundiu e se desenvolveu (oferece mais de um milhão de notações) por isto os órgãos superiores sentem-se na obrigação de adotá-la (ainda que seja pouco a pouco) ou de tê-la na devida consideração. Seria desejável, em todo caso, que um sistema de classificação, ao ser introduzido em qualquer setor documental, adotasse um critério único para toda a documentação, fosse ela composta de leis, decretos, folhetos, livros, etc.

3. Dos dois sistemas aplicados à ordenação dos arquivos, o arranjo alfabético por assunto — *subject-catalog ou schlachtwort katalog* — e o sistemático, foi este último que se afirmou francamente por uma série de razões inequívocas, que não nos cabe examinar aqui; é bom, porém, recordar que a classificação sistemática oferece, entre muitas outras, as seguintes vantagens: a) os assuntos são classificados lógicamente conforme a ordem das idéias; b) é possível usar um símbolo do quadro da classificação nos índices exprimindo, por meio dêles, a posição de cada documento, papel ou coleção; c) as subdivisões podem estender-se tanto quanto as circunstâncias ou a necessidade o exijam; d) a tabela sistemática evita o emprêgo de numerosas referências, que ficam reduzidas apenas às de forma, lugar, língua, tempo e diferentes pontos de vista sob o qual se pode considerar uma questão ou assunto. Por isto é possível a reunião ordenada da documentação qualquer que seja o ponto de vista, língua, tempo, forma e procedência.

O problema da aplicação de um sistema de classificação aos arquivos já foi perfeitamente estudado, entre outros, por Mr. DAYRE no curso das Jornadas Administrativas, organizadas pelo C.N.O.F. (I)

O acôrdo, a que chegaram depois de sua proposta, preconizava, entre outras coisas, a "criação de um serviço central de documentação administrativa", a que ficaria afeto a publicação especial dos textos em questão em fôlhas móveis, de tamanho normal que seriam distribuídas entre os diversos setores interessados no assunto, juntamente com as análises, respostas ministeriais, instruções, circulares e, em geral, toda documentação técnica necessária, econômica ou não. Evitar-se-iam assim as numerosas despesas de composição e os erros de transcrição e obter-se-ia um reagrupamento da documentação indispensável para o funcionamento normal de todos os serviços administrativos.

Estes princípios, como bem disse Mr. DUBUC, autoridade máxima no assunto, não receberam em muitos países o acolhimento que merecem, apesar de já começar, em alguns, a desaparecer a anarquia, graças aos esforços isolados de numerosos administradores inteligentes desejosos de facilitar o serviço que dirigem.

4. Há já 30 anos que a Holanda aplica a C.D.U. na organização dos seus arquivos administrativos, graças à perseverança e à inteligência de M. P.

NCREMBOS, Presidente do Conselho da "Union des Villes" holandesa. Em 1949, 960 municípios holandeses utilizavam a C.D.U. Esse exemplo foi seguido pelos Ministérios, Câmaras de Comércio e outros serviços públicos especializados. Atualmente é empregado em 1.300 Administrações holandesas. O êxito da C.D.U. na Holanda repercutiu favoravelmente na Dinamarca. M. P. ZOFFMANN, Secretário do Conselho Municipal de Kolding, começou seu estudo em 1935, visitou as repartições que utilizavam o sistema, criou um esquema que, posto em prática nos municípios dinamarqueses em 1936, foi publicado em 1942. A parte técnica foi publicada em 1945.

Em 1951, foi publicada, com a aprovação da F.I.D., uma nova edição completa. Entre os quadros escolhidos pelos holandeses e os escolhidos pelos dinamarqueses há diferenças; isto, porém, põe em relêvo a flexibilidade e as possibilidades de adaptação da C.D.U.

A tabela dinamarquesa é realizada em 2 formas: alfabética e sistemática e é precedida por algumas instruções explicativas para a sua utilização.

Com a Bélgica dá-se o que diz o ditado: "em casa de ferreiro, espôeto de pau", e não obstante ser ela o país de LA FONTAINE, OTLET e LORPHEVRE, o país criador da C.D.U. e seu defensor mais combativo, na Biblioteca da Universidade de Bruxelas não é empregada a C.D.U. Para os arquivos municipais, uma comissão presidida por M. MOLL elaborou um sistema decimal aprovado, em certo modo, pela "Union des Villes" belga. Sistema êste que, além de não responder a princípios lógicos, nem partir de bases científicas, está cheio de erros.

O desenvolvimento dessa classificação prepara caminho para a C.D.U., apoiada no sistema Decasepel que abrange o 35-Administração. A casa Sapele e Cia. de Gand publicou um manual que explica esse sistema e que obteve a aprovação da F.I.D. Permite a classificação pormenorizada da documentação corrente e pode ser aplicada tanto à documentação histórica quanto à moderna e atual. Além disso essa mesma casa publica em fichas, tôda a legislação em vigor (leis, decretos, ordens, etc.) classificada pelo mesmo sistema, e com isso favorece uma perfeita relação entre o documento administrativo e a disposição legislativa e entre a teoria e o ensino da matéria, visto que em uma biblioteca bem organizada deve haver numa mesma colocação sistemática, os livros e os artigos de revistas. O sistema começou a se propagar na Inglaterra, Alemanha, Suíça, África do Sul, etc.

Entre as subcomissões, em que se divide a Comissão da F.I.D., dedicada ao estudo da C.D.U., figura uma destinada ao estudo da subdivisão 35 — Administração, Direito administrativo, presidida com diplomacia e competência por M. DUBUC e da qual faço parte também.

Esta Comissão, reuniu-se recentemente em Copenhague, Viena e Bruxelas, onde foram resolvidos numerosos problemas que tendem a facilitar a aplicação da C.D.U. nos arquivos administrativos e a estender o seu emprêgo à maioria dos países.

Na última reunião comprovaram-se, graças à extraordinária habilidade e cortesia que caracterizam M. DUBUC, as vantagens de tôda ordem da C. D. U. sobre o sistema arbitrário, e também decimal elaborado por Mr. MOLLE.

5. De que adiantaria classificar os documentos se depois não fosse possível encontrá-los com facilidade e rapidez? É necessário classificá-los pelo argumento ou assunto de que tratam, e agrupar, lógicamente, todas as peças que se referem ao mesmo ato administrativo. Como disse Mr. DUBUC é preciso ir, pouco a pouco, subdividindo lógicamente estes grandes grupos a fim de chegar aos menores detalhes. Com efeito, é indispensável prever cada etapa do tratamento administrativo para evitar toda dúvida na classificação e toda tentativa de improvisação pessoal que, cedo ou tarde, pode ser motivo de confusão.

A classificação internacional C.D.U. oferece uma estabilidade inegável por ser o resultado permanente de uma cooperação coletiva, integrada em mais de 30 países e por numerosos técnicos que trabalham, cada um na sua especialidade, com absoluta independência, mas com a preocupação constante de eliminar qualquer individualismo e recolher em esquemas todos os elementos existentes. Evita, por outro lado, a dispersão de esforços individuais e leva em devida conta as exigências gerais da classificação dos arquivos.

Aceitando, para a classificação dos arquivos, um quadro criado e utilizado internacionalmente, há a certeza de adotar-se um instrumento atualizado, e portanto, de beneficiar-se da experiência dos numerosos técnicos, que o elaboraram, ou daqueles que, ao utilizá-lo, tiveram a oportunidade de aperfeiçoá-lo, pela experiência prática.

Por outro lado, a referida classificação pode ser adotada por todas as administrações, qualquer que seja o lugar onde se encontrem e a tarefa que desempenhem para fins e atividades do Estado.

Nós também subscrevemos em todos os pontos o que disse com suma autoridade Mr. DUBUC: "O depoimento de todos que empregam a C.D.U. é sempre o mesmo. Estudamos atentamente a C.D.U.; extraímos dela as noções que nos interessam; controlamos sua aplicação durante uma longa experiência; felicitamo-nos pelos resultados; portanto confirmamos que a C.D.U., qualquer que seja a Administração que a empregue, oferece uma comodidade e uma segurança absolutas que nenhuma outra classificação poderia dar.

Se as nossas tabelas diferem em alguns pormenores umas das outras, é porque foram adaptadas às condições de trabalho das Administrações particulares. Preferimos, porém, poder desde o começo gozar das vantagens de um quadro amplamente elaborado a que precisamos apenas dar pequenos retoques. Beneficiamos assim de uma classificação aplicável a todos os nossos documentos, qualquer que seja sua natureza e forma (arquivos históricos, microfilmes, livros, revistas, textos, legislaturas, regulamentos, etc.).

O nosso pessoal está a par da classificação, que é a mesma em todas as administrações, devemos portanto, regozijar-nos novamente por ter adotado a C.D.U.".

6. a) *Perigo que oferece para os documentos secretos e reservados.* Se se pretende submeter um arquivo a uma ordem sistemática geral, unificada, podendo aplicar-se a todos os municípios, qualquer que seja o quadro de classificação que se adote, dever-se-á utilizar um sistema conhecido e de fácil consulta, já que a classificação adotada será a mesma para todos os organismos, sem distinção de lugar; não oferecerá pois garantias de reserva para os

documentos. Será bom então adotar-se sempre meios de segurança, tais como: garantia de acesso aos locais, emprêgo de cofres, fechaduras e chaves especiais, etc., e, se fôr o caso, a aplicação de um sistema de escrituração em código secreto.

Assim para certas categorias de documentos é bom utilizar um sistema que impeça ao encarregado da conservação conhecer o assunto dêsses documentos, êsses podem ser classificados em 3 categorias:

- Documentos "P" = privados
- Documentos "R" = reservados
- Documentos "S" = Secretos ou com código.

Além disso todos os documentos da categoria "R" devem ter a mesma classificação C.D.U. que a êles corresponda, segundo o assunto de que tratam, sejam ou não reservados.

Exemplo:

Capelas protestantes 284 R

O processo desta classificação é o seguinte:

Capelas protestantes 284

Reservado = R

Na seção correspondente deve haver um código simples que pode consistir numa letra do alfabeto e num número correspondente. Exemplo: ...
284 R = A 1

Tendo anotado em um caderno à parte êstes códigos e desenvolvendo-os à medida que fôr necessário, bastará haver uma seção reservada no arquivo, de caráter e ordem paralela, e que possa adequar-se ou não à própria classificação dos assuntos, segundo a conveniência, ou caso por caso. E' bom, porém, insistir na circunstância de que os códigos por si mesmos carecem de reserva se os documentos não estão sob chave, em lugar seguro, protegidos de toda possibilidade de indiscrição.

E' de suma importância manter no caderno dos códigos seqüência de equivalências, porque acontecerá freqüentemente que, por exemplo, seja pedida, a documentação relativa às Capelas protestantes 284 e que, repetindo o exemplo já citado, ao consultar o índice da documentação, não se ache o documento ou documentos procurados, porque quem faz o pedido ignora que êsses documentos são reservados. Assim que verificou que não se acha aquilo que foi pedido, o arquivista procederá à consulta ao caderno dos documentos reservados e verificará que nesta mesma classificação 284 = A 1 existe uma documentação complementar do assunto pedido.

b) Extensão excessiva dos números de classificação.

A dificuldade que oferece o sistema decimal pela extensão excessiva dos números de classificação é praticamente superada com as múltiplas variedades de aplicação, mesmo porque não é necessário utilizar, para cada documento, todos os números que compõem uma classificação.

Há numerosas soluções, aplicáveis ao serviço interno ou privado, e que tendem a abreviar a extensão da classificação e reduzi-la ao limite mínimo, sem perder por isso sua eficácia.

A primeira vista, é evidente que, adotando-se um único sistema para um grupo de documentos da mesma espécie, as notações serão mais breves, e se empregarão números mais reduzidos para os papéis que integram o arquivo total do município. E' também evidente que, aplicando a cada documento um sistema, baseado na utilização eventual desses próprios documentos, haverá para um mesmo assunto tantas classificações diferentes quantos forem os sistemas que se tornarem necessários o que acarretará consequentemente uma confusão extraordinária, para não dizer caótica, do arquivo. Além disso, para introduzir documentos no arquivo geral central, será preciso recomeçar toda uma ordenação e classificação novas em vez apenas de um simples trabalho de reincorporação.

Se num arquivo fôr empregada apenas a divisão geográfica por continentes, bastaria se usar na classificação os algarismos de 1 a 5.

Se, pelo contrário, se quisesse classificar por países já seria necessário empregar dois ou três algarismos, pelo menos, para cada continente. Exemplo: Portugal (469)

Para as regiões de cada país, usar-se-iam de três a quatro.

- Entre Douro e Minho (469.1)
- Minho (469.11)
- Distrito de Viana do Castelo (469.111)
- Concelho de Caminha (469.111.12)

Vê-se claramente, nestes exemplos, que a extensão da notação ou número de classificação depende, no sistema C.D.U. ou C.D., do número dos assuntos, material, questões, etc., nos quais seja necessário subdividir um conjunto de documentos.

Sobre a possibilidade de reduzir o número de classificação da C.D.U., vejamos este exemplo no qual os números atingem uma extensão considerável:

- 001:061.1 (100) Unesco
- 001:061.1 (100) 06.053.5 Reuniões da Unesco.

E' necessário dizer, porém, que se cada documento relacionado com as reuniões da Unesco tivesse de ser assim classificado, brevemente esgotar-se-ia a paciência do funcionário. Então, enquanto que nas pastas onde se guardam os documentos serão anotadas as classificações completas, no documento que se deverá arquivar figurará apenas a autoridade da procedência ou destino e, em relação à Unesco, o número de classificação da reunião, isto é 06.53.5.

Do mesmo modo, na aplicação da C.D.U. à organização de um arquivo municipal, onde tudo é essencialmente municipal, não é necessário repetir o número de classificação 35.351 nem utilizar p. ex. a fórmula 352 (923.53): 351.77 Administração do Concelho Timor. Bastará substituir os dois primeiros números por um traço e utilizar depois as divisões do 351, sem necessidade de relacioná-los pelos dois pontos com 351. Esta fórmula adapta-se às instruções da C.D.U.; mas para uso interno é bom substituir o 352, Administração Municipal, por um "A" maiúsculo com o qual se reduz a um os três símbolos que integram o número correspondente à Administração Municipal no seu primeiro grau. Por outro lado os documentos que se referem a um próprio município não necessitam igualmente das subdivisões geográficas ou de lugar.

Assim sendo, a extensão dos números de classificação, que devem ser anotados nos documentos, fica muito reduzida e torna-se fácil.

Como se pode abreviar para uso interno os números de classificação da C.D.U. que se repetem continuamente numa mesma série de documentos, pode-se também abreviar as subdivisões relativas, onde se apresenta o mesmo caso. Assim por exemplo, no número 51.08, que se refere a "pessoal" e onde a classificação 35.083.122.31 equivale a "desemprego" é possível, para uso interno, converter o número 35.083 numa letra convencional e utilizar depois dela tódas as subdivisões do 35.083.

Existem pois numerosos modos de evitar as dificuldades que a aplicação da C.D.U. apresenta pela extensão dos números de classificação e utilizar, para uso interno, as letras do alfabeto, dando assim à C.D.U. uma arma para defender-se dos críticos.

c) *Falta de números de classificação da C.D.U.* — Quando para um documento não se encontra uma subdivisão adequada nas tabelas C.D.U., deverá ser utilizado o número da subdivisão mais próximo do assunto tratado no documento acrescentando-se um 1, 2, etc., precedido de um sinal convencional, cuja presença indicará a adoção de um número criado para uso interno, sempre, porém, no quadro da classificação C.D.U.

7. Os números de divisões de forma devem ser empregados apenas quando indispesáveis e se realmente assumem caráter de "assunto".

No primeiro caso, tomemos como exemplo a ordenação dos assuntos referentes a uma conferência internacional, em que se costuma distribuir numerosos documentos e folhetos (o CT/36 da ISO distribuiu em 1952, onze toneladas de prospectos entre os diferentes Estados membros) é aconselhável utilizar a C.D.U. só porque assim se pode localizar rapidamente o documento desejado e manter toda a documentação ordenada sistemáticamente nas respectivas pastas. Neste caso, deve-se inserir os documentos em pastas adequadas, no espaço destinado ao congresso ou conferência internacional, agrupando-os segundo as classificações do 06/06.991. Assim por exemplo:

— Listas dos membros	06.021
— Comitê e Junta de direção ou presidência do Congresso	06.044
— Programa, Agenda	06.053.3
— Comunicações, Trabalhos, Atas	06.053.6

8. a) *Utilização das divisões de língua* — É indispesável utilizar o número de classificação de língua, quando esta assume caráter de "assunto" e funciona como tal. Se o documento refere-se a todos os povos de língua alemã, inglesa, etc., deve-se usar o número de classificação de língua ou idioma.

Classificação de raça ou povo — Pelas mesmas razões e nos mesmos casos devem ser utilizados êsses números, por exemplo, quando são assuntos relativos ao povo judeu, árabe, etc.

b) *Utilização das divisões por lugar* — Como já foi recomendado, os números referentes a lugares devem ser empregados quando intimamente relacionados com o assunto ou quando dêle fazem parte como complemento ou limite.

Não devem ser utilizados quando apenas há referência acidental, quando o ponto de vista "geográfico" tem sómente um interesse secundário como, por exemplo, a reunião de uma comissão em uma cidade, que tanto poderia ser essa ou outra qualquer, não será necessário usar o número para o lugar e apenas observar a arrumação dos documentos nas pastas ou arquivos conforme a ordem alfabética A/Z no que se refere à parte geográfica.

Deste modo basta procurar-se o assunto e, depois a ordem alfabética de lugar, como por exemplo Ávila, Melburne, Roma, Saragoça, etc.

c) *Utilização das divisões cronológicas* — Devem ser utilizadas quando o fator tempo é um agente que modifica substancialmente o documento e em mais nenhum outro caso.

Ordinariamente, dado o hábito de datar os documentos ao redigí-los, basta tomar esta data como referência para intercalá-los cronologicamente no lugar que lhes compete sem ser preciso escrever a classificação do tempo no documento. Quando o documento não tiver data ela deverá ser acrescentada no momento de arquivá-lo, pela importância histórica que poderá ter no futuro.

Ordem alfabética — A ordem alfabética A/Z deve ser aplicada para as subdivisões de todos os papéis ou documentos de Associações, Sociedades, Institutos, Academias e similares, e, sempre para os documentos pessoais.

Para os cabeçalhos de sobrenomes devem ser observadas as regras estabelecidas pelas Instruções para catalogação de bibliotecas. É muito importante levar em conta as diferenças nacionais na formação dos sobrenomes para os quais existem regras bem diversas.

9. Por mais que o arranjo sistemático dos documentos ou pastas possa abreviar ou diminuir o trabalho, ele não dispensa completamente a necessidade de fazer referências e organizar catálogos complementares em fichas. Sem fichários complementares o arquivo não pode satisfazer sózinho a todos os pedidos de consulta e nem mesmo facilitar mais do que um reagrupamento dos documentos, a menos que se façam múltiplos exemplares, fórmula esta recomendável apenas como exceção e em casos especiais.

São pois indispensáveis os fichários alfabéticos A/Z de nomes de pessoas, sempre que elas sejam o objeto principal do documento, sirvam para sua identificação, ou tenham tal importância que os interessados possam solicitar o documento em que são mencionados, usando exclusivamente o próprio nome.

Excetuam-se os documentos sobre o pessoal administrativo que devem ser arquivados na seção correspondente (35.08) por ordem alfabética A/Z de sobrenomes: funcionários, documentos de naturalização, testamentos, etc.

Referências — Em geral quando um documento trata de mais de um assunto é necessário fazer referências. Em tais casos deve-se indicar na ficha o assunto ou assuntos que não se utilizam para a classificação e a colocação do documento no arquivo.

Nos países onde os arquivos municipais não são submetidos a uma regulamentação, e dependem de iniciativa dos seus encarregados, que muitas vezes não são profissionais, cada arquivo dispõe de um quadro de classificação de documentos compilados na base da experiência diária e em função da atividade normal do município. Na Espanha, por exemplo, não obstante haver uma lei

municipal igual para todo o país, não se conhecem arquivos municipais que observem a mesma classificação de documentos, por isso, funcionários de determinado município não podem manejá-los de outro município, apesar da identidade de leis orgânicas, e para consultar documentos o pedido só pode ser atendido pelo próprio arquivista; nem mesmo um pessoal com formação profissional adequada pode ser transferido do serviço de um arquivo municipal para outro sem passar antes por um período de estudo ou treinamento.

Situação esta que mudaria completamente com a aplicação da C.D.U. que viria simplificar o arranjo dos documentos; dar uma organização sistemática e, de certo modo, científica aos arquivos, imprimir uma rapidez insuspeita — o que representa economia de pessoal e de tempo — ao serviço de consulta do público, ao arranjo dos papéis, à incorporação dos novos documentos nos arquivos; assegurar homogeneidade ao conjunto, o que reverteria em benefício direto da administração central do Estado, e possibilitaria a mudança, permuta e transferência do pessoal do arquivo de um município para outro.

10. A propósito dêste artigo (35, Administração) não pretendemos fazer a exposição do sistema C.D.U. nem das regras de aplicação das tabelas gerais do 35, Administração, visto que tanto uma quanto as outras acham-se à disposição de quem as queira estudar em qualquer das edições já publicadas, especialmente na edição francesa de 1952 (publicação n.º 252, da F. I. D.).

Será bom, porém, dizer que a leitura da publicação com o exame dos exercícios práticos relativos às observações e regras que aí estão expostos é indispensável a todos os que pretendem empregar o sistema C.D.U. para a classificação da documentação.

E' evidente que a lei municipal de cada país por ser a que estabelece os fins a serem alcançados pelo município, os serviços públicos que devem ser executados, os meios e os recursos de que se pode dispor e os processos por meio dos quais cumpre que as atividades sejam desenvolvidas, devem servir de base e fundamento para construir sobre ela o quadro de classificação dos documentos dos arquivos municipais.

Quanto mais este quadro se adaptar à lei citada, e às disposições legais complementares, tanto mais será ele proveitoso. A ordem seguida pela C.D.U. na tabela 35, Administração é pormenorizadamente desenvolvida, cingindo-se à doutrina pura do direito municipal e aos seus princípios mais gerais. Especialistas de cerca de 30 países participaram da sua redação e extensão, por isso a sua adaptação está facilitada à legislação de qualquer país, quer pertença ao grupo anglo-saxônico ou siga as tradições do direito romano, além disto, do estudo comparativo das tabelas e do regime jurídico municipal de um povo, deduz-se, às vezes, uma ordenação melhor de suas atividades e põem-se em relêvo os seus erros, se existem, como por exemplo a existência de um serviço municipal que em outro país ainda não haja sido organizado.

Com tantas possibilidades como as que oferece a C.D.U., originadas do estudo e da prática de tantos especialistas e das experiências realizadas em países distintos e tão diferentes entre si, conviria, em nossa opinião, decretar

a sua aplicação, em caráter obrigatório nacional, naqueles países que já hajam avaliado as vantagens alcançadas pela normalização.

11. Todo município, que se decida a introduzir o sistema, deve fazer um estudo das tabelas a fim de selecionar os números de classificação que deverão ser utilizados normalmente na ordenação do arquivo. Um emprêgo minucioso e pormenorizado das tabelas da C.D.U. não é absolutamente aconselhável; mas de uma vez o sistema fracassou por ter-se deixado arrastar pelo desejo de aplicá-lo em todas as classes, divisões e subdivisões, tabelas de subclassificações comuns, subclassificações para as relações, etc.

Pelo contrário, a experiência aconselha a manter-se um certo grau de generalização. A maior virtude, na arte de aplicar a C.D.U., consiste em adequar os números de classificação ao volume e ao material dos arquivos ou bibliotecas, segundo os casos.

Classificar é, realmente, *agrupar*, formar grupos, e não individualizar, que equivale a separar e distinguir. Uma classificação, excessivamente minuciosa, separa em vez de unir os assuntos e forma individualidade em vez de grupos.

Uma vez escolhidos os números de classificação deve-se fazer uma cópia dos quadros de classificação ou de tabelas e dotadas e elaborar dois índices, um pela classificação C.D.U. e outro por ordem alfabética. Por qualquer método mecânico far-se-á a impressão das cópias necessárias à distribuição às repartições, seções, comissões, etc., para os seguintes fins:

- a) difundir o conhecimento da organização e a classificação dos documentos do arquivo;
- b) poder facilmente solicitar o documento, papel, etc. que interessa consultar, pedindo-os à repartição ou indo diretamente ao lugar onde se encontram;
- c) facilitar aos dactilógrafos e encarregados do "registro de entrada e saída dos documentos", o meio de classificar os documentos de que estão encarregados e cuja entrada devem registrar;
- d) proporcionar ao arquivista os meios necessários para que possa classificar e ordenar o arquivo, interpretando a classificação e aplicando-a às pastas onde serão reunidos os documentos.

Ao chefe do arquivo cabe justa e definitivamente:

- 1.º) aprovar a classificação geral que se deve dar ao arquivo;
- 2.º) autorizar em cada caso as modificações, ampliações e correções que o tempo e a prática demonstrem a necessidade de serem introduzidas;
- 3.º) propor ao instituto ou ao organismo que representa nacionalmente a F.I.D. qualquer projeto de correção ou extensão do sistema aconselhado pela experiência.

12. O método prático mais aconselhável para o emprêgo da C.D.U. nos arquivos é que a classificação seja dada:

- 1.º) a todos os documentos que saem do Município e aos ofícios das autoridades que os emitem, pelos próprios dactilógrafos ou escriturários encarregados de sua cópia;
- 2.º) aos documentos que vêm de fora, pelos encarregados do "registro de entrada".

Os dactilógrafos ou escriturários devem, pois, antes de tudo, conhecer bem as divisões das tabelas C.D.U. mais estreitamente relacionadas com a seção municipal a que se referem. Se fazem parte, por exemplo, de alguma das seções, ou serviços do departamento de finanças, devem estudar atentamente as tabelas da divisão 336, etc., e suas possíveis combinações com o 35 em geral e, em segundo lugar, conhecer o manejo, a técnica e as regras gerais a que o sistema C.D.U. obedece.

E' preciso que, por razão análoga, os encarregados do "registro" conheçam bem o uso das tabelas, assim como as regras e princípios que se adaptam ao sistema e que tenham o conhecimento exato das divisões do 35 — Administração.

Depois de um certo tempo de prática com o sistema C.D.U., — sempre que os funcionários forem diligentes e inteligentes — não só se alcança um desembaraço completo no uso das tabelas, como, sem quase se dar conta disso guardar-se-á de cor as classificações mais usadas.

Alcançada esta meta, repetimo-lo, em pouco tempo, o manejo do arquivo torna-se sumamente rápido e pela sua lógica o sistema manifesta-se simples e eficaz para quem o pratica.

Todos os documentos que, tão cedo quanto possível deveriam seguir normas fixas em relação ao formato, redação, formalidades, etc., devem ter a referência em lugar adequado. Para isto reserva-se, na maioria dos casos, o espaço marginal em branco, que no alto do documento acompanha o título da entidade que o emite. Começa-se pela abreviação Ref. ... ou simplesmente pela letra R, depois deve-se escrever:

- 1.º) as iniciais da pessoa que ditou o documento (José Perez = J.P.),
- 2.º) as iniciais da dactilógrafa (Luisa Gomes = L.G.),
- 3.º) a classificação decimal que exprime e define o assunto do documento,
- 4.º) a classificação relativa à pasta ou gaveta a que corresponde e onde será arquivado.

Para a classificação do assunto de que trata o documento podem ocorrer vários casos:

1.º) que o encarregado de dactilografiar o documento não consiga deduzir do seu conteúdo o assunto a que se refere. Neste caso deverá pedir esclarecimentos à autoridade que o redigiu. Por outro lado é necessário verificar se o documento refere-se a mais de um assunto, nesse caso quem o redigiu deverá determinar qual o assunto fundamental pelo qual ele será classificado e arquivado.

2.º) que se conheça exatamente o assunto de que trata o documento, mas que não seja encontrada nas tabelas uma classificação adequada a este assunto. Neste caso deve-se procurar a seção mais próxima do assunto tratado ou uma classificação mais ampla que o inclua.

Se fôr um assunto de pessoal, deve-se começar pela revisão do 35.07 e procurar a classificação conveniente, não sem ter lido antes as instruções, observações e esclarecimentos impressos nas próprias tabelas e que são de grande importância para o seu uso e interpretação exata.

Seguindo-se êste sistema, encontrar-se-ão as classificações adequadas seja por um número simples, pelo emprêgo dos dois pontos exprimindo relação, ou pelo emprêgo das tabelas auxiliares comuns, de divisões analíticas, etc. Todavia se não se conseguir achar a classificação que se refira com precisão ou por analogia a um ou mais documentos, dever-se-á estudar o lugar onde deveria ser encontrado, nas tabelas, o assunto em questão e endereçar então à F.I.D., ou ao organismo nacional que a representa, a proposta de admissão do novo assunto, acompanhada do processo regulamentar, a fim de contribuir ao aperfeiçoamento das tabelas. Enquanto a F.I.D. não publicar a sua decisão, será necessário usar uma letra ou um sinal convencional de classificação para a designação do novo grupo que será assim utilizado, particularmente, até a decisão da Federação.

Enfim, se o assunto aparece bem definido, pode-se procurá-lo imediatamente no índice alfabético das tabelas, verificando a classificação que lhe corresponde. Se o assunto não fôr encontrado explicitamente no índice, talvez o seja através de um sinônimo, porque nem sempre é o termo mais apropriado o escolhido para o enunciado do assunto.

Achada a classificação o dactilógrafo a escreverá como já foi dito acima, no lugar da referência, depois do grupo das iniciais.

Deste modo cada documento trará escrito no alto, os seguintes dados:

- a) município a que pertence;
- b) lugar e data da publicação do documento;
- c) a autoridade que o emitiu;
- d) a dactilógrafa que o escreveu;
- e) o assunto a que se refere.

imediatamente depois disso, cada documento, ao deixar a entidade que o emitiu, deverá ter a sua saída anotada num "registro" especial para êsse fim.

Depois dêsse registro a referência será aperfeiçoada e completada com o número de ordem do "registro", e na coluna do "Livro de registro" será anotada a classificação decimal que lhe corresponde. Com êsse processo, ficará facilitada a procura no arquivo da cópia do documento, sem haver necessidade de consultar outra fonte.

Se não se anotar no livro do "registro" a classificação dos documentos e, portanto, o lugar onde devem ser arrumados, êsses registros não poderiam, evidentemente, ser consultados a respeito da entrada e saída dos documentos e, por outro lado, haveria a necessidade de estabelecer a classificação do assunto, no momento em que se arquiva o documento na repartição que o emitiu.

Neste caso não se poderá dirigir o pedido de consulta diretamente ao arquivo.

A verdade é que consultando as tabelas por assunto ou por ordem alfabética em cada caso os chefes de repartição podem solicitar ao arquivo os documentos de que necessitam para estudo, escrevendo na papeleta de requisição a classificação decimal correspondente.

Enquanto que o documento original é enviado ao destinatário por portador ou pelo correio, a cópia será recolhida ao arquivo da repartição ou ao arquivo geral para sua conservação ordenada e sistemática.

No arquivo será aberta a pasta ou gaveta onde deverá ser depositado, pastas ou gavetas estas que se arrumarão por classificação decimal, como aparecem no exemplo seguinte:

A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
754	754	754	754	754	754	754	754	754	754	754	754
1	2	21	3	5	6	8	8	9	92	93	

Acontece às vezes que as pastas, pela sua capacidade e número reduzido dos documentos, podem conter a documentação correspondente a um ou mais anos; então a capa da pasta deverá trazer a indicação do conteúdo da seguinte forma:

A	A	A
754	754	754
1	1	1
1956	1955/56	1950...

No primeiro exemplo a pasta contém um ano, no 2.º dois e no 3.º de 1950 em diante. Se o mesmo assunto deve ser arrumado em relação à autoridade da qual emana (prefeito, vereador, chefe de comissão, etc.) então dentro da pasta seguir-se-á a ordem alfabética da autoridade: P (prefeito) V (vereador) C (chefe de comissão), ou utilizar-se-á a classificação decimal correspondente, aconselhável apenas se forem numerosos os documentos. Neste caso procede-se assim:

Conselho A. 075.1
 Prefeito A. 075.31
 Secretário A. 075.33

Pode também haver necessidade de uma arrumação cronológica e alfabética dentro de cada ano:

Ordem alfabética A/Z
 Ano 1955
 Prefeitos A.075.31

Se dentro de cada grupo convir ordenar pelos nomes empregar-se-á também o sistema alfabético (A/Z)

Prefeitos (A/Z)

Ou, se se desejar utilizar a ordem cronológica, deverá ser ordenado assim:

1953
 1954
 1955

Prefeitos

1953
 1954
 Secretários

Do mesmo modo será tratado qualquer outro assunto análogo. Normalmente um arquivo não requer arrumação minuciosa dos papéis pessoais, salvo os das altas autoridades, mas se o arquivista ou a autoridade municipal o exigissem, nas tabelas da C.D.U., seriam encontrados, no 35.08, números bastantes para subclassificar, até a minúcia, todos os casos e formalidades que se possam verificar para qualquer funcionário nos diversos graus da Administração. Por exemplo:

082. Acesso às funções públicas

- . 1. Aptidões
- . 12. Pessoal extranumerário
- . 2. Condições gerais
- . 21. Condições de idade, sexo
- . 22. Condições de moralidade
- . 23. Condições de nacionalidade
- . 24. Condições de religião
- . 25. Vantagens reservadas a certas categorias
- . 3. Nomeação
- . 31. Regulamentação e direito de nomeação
- . 32. Eleição
- . 33. Concursos e exames.

Esta previsão das tabelas é aumentada pela série quase ilimitada de combinações possíveis pelo uso dos pontos de relação ou combinação de outras tabelas.

13. I — *Formas de classificação*. Os números de classificação devem ser anotados por extenso nas pastas, ao passo que nos documentos podem ser observados como a prática o aconselha.

Pode-se deixar de escrever nos documentos os seguintes números de classificação:

Os de "forma" como: conferências, tratado, acôrdo, os de "organismos" como: instituto, academia, etc., os "de tempo" quando os documentos são arquivados seguindo a ordem cronológica, os de "lugar" quando não constituem um dado próprio e específico dos documentos. Por exemplo, se se tratar da demarcação dos limites do Equador não se deve suprimir o número de lugar; em compensação poderá ser omitido se se tratar de um congresso que se reuniu no Equador, quando os congressos são arrumados pelo assunto "tempo" e ordem alfabética A/Z de lugar.

E' aconselhável o uso da ordem alfabética A/Z para os lugares quando estes não forem o assunto do documento. Em caso contrário deverão ser arrumados por continentes, países, regiões, etc., porque só assim ficarão agrupados geográficamente.

II — *Criação de novos números* — Quando não se encontrar nas tabelas C.D.U. números para certos assuntos deve-se procurar enquadrá-los nos números dos assuntos mais semelhantes, pois assim ficarão automaticamente enquadrados nas seções a que científicamente correspondem: direito marítimo, seguros, comunicações, etc. Acontece também que, às vezes, podem ser aproveitados os números geográficos quando um grupo de documentos pode ser pedido com esta finalidade.

III — *Classificação dos documentos* — Três métodos podem ser seguidos no emprêgo da classificação:

A) que ao dactilografar os documentos seja logo anotado o seu número de referência pelo próprio dactilógrafo encarregado da cópia e da classificação C.D.U. do arquivo:

I.L./A.P.
A.334

Este método oferece as seguintes vantagens: a) a seção dispõe sempre dos melhores meios para determinar com exatidão o assunto a que o documento se refere e pode portanto classificá-lo com mais precisão do que o próprio arquivista; b) quando o documento original chega ao seu destino, seja na mesma cidade ou fora dela, para arquivá-lo bastará completar a classificação e introduzi-lo depois na pasta correspondente, operação fácil de se fazer tôdas as vezes que as pastas seguirem uma ordem numérica nos arquivos, gavetas, etc.; c) no caso de haver uma resposta ao documento a dactilógrafa terá apenas de repetir a referência a fim de que, seja na partida ou na chegada, ambos os documentos sejam arquivados em pastas que ocupem a mesma ordem, espaço, lugar e os funcionários encarregados dos arquivos não terão outro trabalho senão o de introduzir atentamente os documentos nas pastas com as classificações correspondentes.

Se um documento é emitido com determinada classificação e na resposta a mesma classificação C.D.U., A.334, p.ex., é citada, evidentemente a cópia do primeiro documento e sua resposta serão reunidas na mesma pasta A.334.

B) Um segundo processo consiste em centralizar as operações de classificação dos documentos, nas seções de remessa e no "registro geral de entrada" do Município.

Como todos os documentos devem ser registrados e o livro de "registro" deve ter a classificação do arquivo anotada, na coluna própria, facilitar-se-á o trabalho se o arquivista ficar próximo do registro. Esta centralização do serviço apresenta a vantagem de especializar os funcionários que têm a tarefa de aplicar as regras da técnica C.D.U. fazendo especialmente com que êles conheçam quais as repartições a quem deverão enviar os documentos e quais os municípios a que devem ser enviadas duas ou mais cópias do mesmo assunto.

Nesse caso é necessário que haja uma seção perfeitamente uniformizada e a par do modo como o serviço é feito.

Em todo o caso, não pode faltar, junto ao registro, êste serviço de distribuição e classificação, para os documentos que provenham de outros órgãos administrativos e que naturalmente chegam sem classificação.

C) A terceira fórmula consiste em deixar a classificação a cargo de cada arquivo. Este é o pior dos três processos porque:

a) duplica o trabalho; deverá classificar o documento tanto quem o copia como quem recebe o original; b) dará origem a confusões quando houver um critério diferente de classificação ou os encarregados dos dois arquivos, o da partida e o da chegada, não tenham a mesma competência na matéria;

c) não poderá ser anotada, porque inexistente, a referência do arquivo no livro de registro e, se o encarregado de registro se resolver a fazê-la, poderá descobrir uma terceira classificação, diferente das duas acima citadas.

IV — Coordenação nacional — Quando a C.D.U. começa a ser aplicada em vários municípios é muito conveniente promover reuniões periódicas entre os arquivistas municipais para chegar a um acôrdo sobre a observância de algumas normas análogas e de algumas tabelas de classificação.

Uma comissão nomeada de comum acôrdo deverá resolver os problemas de interesse coletivo que possam eventualmente surgir nos períodos intermediários entre as reuniões.

V — Extensão aos arquivos provinciais e ministeriais — Os resultados da sistematização dos arquivos municipais prepararão aos poucos a introdução da C.D.U. também nos arquivos administrativos nacionais, aos quais possam ser aplicadas igualmente as regras gerais que acabamos de expor.

HISTÓRIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO BRASIL

352(81)

O Governo Municipal na Monarquia

A. MACHADO PAUPÉRIO

COM a independência e o primeiro Império a capital do país ia iniciar um novo movimento, antagônico ao de feição centrífuga, que conhecera o Brasil anteriormente, quando a nacionalidade vivera de certo modo a dispersão através de imensos latifúndios desmembrados administrativamente da unidade maior e diferenciados em diversas porções regionais.

O movimento centralizador não se fêz esperar e depressa, pouco depois de 1822, com as 19 províncias com que então contávamos e entre as quais estava a cisplatina, tínhamos, na direção de cada uma, um presidente nomeado pelo Imperador, de acordo com a lei da Assembléia Constituinte. Havia, é verdade, ao lado de cada presidente um conselho provincial, constituído de cidadãos eleitos pelo povo, mas este, apesar de não lhe serem as funções convenientemente definidas, apresentava-se como órgão meramente consultivo. O presidente, dessa forma, assumia aspectos de verdadeiro soberano local.

Para consolidar a Independência, o Império não teve que arcar apenas com os últimos redutos da fidelidade portuguesa mas também com os pruridos republicanos então em vigor em algumas câmaras municipais, como as de Minas e Pernambuco.

Cumpria ao governo, portanto, usar de especial tato para, sem prejuízo do liberalismo imperante, conservar os princípios próprios da tradição monárquica.

Reunidos em 17 de abril de 1823 ilustres parlamentares, entre os quais os ANDRADAS, para elaborar a Constituição do Império, ou pelas agitações ainda imperantes, ou pela inoportunidade de qualquer sistema local de autonomia, não deram os mesmos, entretanto, ao problema do município o lugar de relêvo que merecia. Segundo HOMEM DE MELO (v. *A Constituição perante a História*, Rio, 1863, p. 104), julgavam também os então constituintes fôssem os assuntos municipais próprios da legislação ordinária, razão pela qual talvez não se lhes deu atenção relevante.

O projeto daí surgido foi de tendência marcantemente centralizadora. Por seu art. 209, haveria, em cada comarca, um presidente nomeado pelo Imperador e por ele amovível "ad nutum".

Como sabemos, não se converteu, contudo, tal projeto na Magna Carta por que ansiávamos. Em 12 de novembro era decretada a dissolução da Assembléia Constituinte pelo Imperador, que logo se apressou na promessa de

convocação de uma outra, de imediato, para exame de novo projeto que iria êle, D. PEDRO, submeter aos deputados. Em 26 do mesmo mês, de fato, como sabemos, foi nomeada uma Comissão especial, Conselho de Estado, com a finalidade de organizar a nova Constituiçãc, sob a inspiração direta do Imperador.

Jurada a Constituição em 25 de março de 1824, foi dado ao governo local especial relêvo, através de uma verdadeira experiência de governo autônomo, à semelhança da que se praticava alhures, entre povos mais evolvidos e civilizados.

Apesar de monárquico hereditário o governo, estabeleceu-se a eletividade dos vereadores e juízes de paz, o que lhe conservou, de outro lado, a leição constitucional representativa que tomou.

É muito provável, aliás, que, para contrabalançar a antipatia que tinha atraído para o Governo a dissolução da Assembléia, tivesse aquêle usado as franquias democráticas como meio de atrair novamente os centros de opinião do país.

Sem estrutura social conveniente, havíamo-nos prematuramente lançado à organização política. Por isto mesmo, conhecemos cedo tôda sorte de agitações de que nos dão notícia os historiadores do primeiro Império. Já na época não eram raras as vozes no Parlamento que diagnosticavam os males de que sofriamos em função da precocidade da nossas reformas políticas, que haviam desgraçadamente precedido as reformas sociais de que carecíamos. Relembrando as críticas que nesse sentido partiam do Senador VERGUEIRO, em 1841, e de BERNARDO DE VASCONCELOS, o *Ensaio sobre o Direito Administrativo* do Visconde do URUGUAI, aparecido em 1862, escarpela com acuidade a verdadeira situação reinante, buscando as raízes mais profundas dos fatos de que éramos palco.

A Constituição reconhecia e garantia, sem dúvida, por um de seus dispositivos, o art. 71, o direito de intervir todo cidadão nos negócios de sua Província e que eram imediatamente relativos a seus interesses peculiares.

Mas de que adiantava isso?

A lei muitas vêzes se reduzia ao papel, adulterada e torcida propósitadamente pelos interesses políticos que interpretavam a seu talante a imbele Constituição.

Tem razão AURELIANO LEAL quando em sua *História Constitucional do Brasil* (Rio, 1915, p. 149), entende ter sido a Constituição do Império mera lei decorativa, verdadeiro edifício só externamente construído mas sem divisões convenientes, que seriam as leis ordinárias e complementares, capazes de torná-la de imediato aplicável.

Pouco importam os protestos que então se levantaram, entre os quais fôrça é incluir, por sua real autoridade, o de CARNEIRO MAIA, aflorado em seu "O Município", aparecido no Rio em 1883.

Nos primeiros anos da monarquia, a centralização passou a ser a idéia e a política dominante. Mesmo depois das reformas que se vieram a operar, fruto do Ato Adicional e da lei de Interpretação, que visaram à certa descentralização, perdurou intangível o espírito unitário e o caráter centralista geral do Governo.

Os Conselhos Gerais da Província cedo subalternizaram-se diante da autoridade de que gozavam os presidentes de província, nomeados não só pelo Imperador como por prazo indeterminado, ex-*vi* do art. 165 da Carta Magna.

Cedo se esterilizou, assim, a ação dos Conselhos Gerais. Para o assunto mais insignificante, tornava-se sempre necessária a aprovação da proposta do Conselho por lei da Assembléia Geral.

Não há dúvida de que os Conselhos, como anota URUGUAI em seus *Estudos Práticos* sóbre a administração das províncias, aparecidos em 1865, não estavam em condições, pela sua inexperiência, de corresponder à sua missão específica mas cumpria, de outro lado, dar às províncias a capacidade de governo local que elas não tinham, quanto aos assuntos de seu peculiar e privativo interesse.

A vida provincial e municipal gravitava, assim, em torno dos presidentes de Província que por sua vez existiam em função do governo central, mudando de quando em quando consoante os vaivéns da política ministerial.

É bastante sintomático, por exemplo, o caso do Maranhão que de 1824 a 1869 contou, como nos diz TAVARES BASTOS em sua sempre relembrada *A Província*, trazida a lume em 1870, 73 administrações, exercidas por 53 cidadãos.

Abandonadas as províncias às mãos dos homens menos capazes e experientes, já que o escol se dirigia à Corte, pouco pôde realizar a vida local brasileira no Império, quando o governo central enfeixara, de fato, a inteira e completa direção dos negócios de ordem pública.

Se compararmos as funções que até a Independência exerciam as Câmaras locais com as funções municipais outorgadas pela Carta de 1824, veremos que estas foram de muito minimalizadas.

Se o artigo 167 daquele diploma legal estatuiá em todas as cidades e vilas presentes e futuras a existência de câmaras às quais competia o governo econômico e municipal e se o artigo 168 estabelecia a eleitividade daquelas Câmaras e a designação como presidente do que obtivesse maior número de votos, estabelecia taxativamente o art. 169 que seriam decretadas por lei regulamentar "o exercício das suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as particularidades e úteis atribuições."

Como primeiras disposições constitucionais brasileiras sóbre a organização do município, são elas bastante modestas em relação às funções exercidas na Colônia pelas Câmaras incipientes.

Sob o novo princípio da separação de poderes que então em voga se passou a praticar, perderam os Oficiais das Câmaras a competência para julgar que até então lhes deram as Ordenações Filipinas.

A competência municipal ficou praticamente restrita então às posturas policiais e à aplicação das rendas mas mesmo essas atribuições estavam previamente sujeitas à aprovação provincial.

Só em 1º de outubro de 1828 foi por lei ordinária regulamentado o exercício das funções municipais, como se estabelecia na Carta Magna. Sob a vigência dessa lei é que se pode fazer o exame retrospectivo das tendências políticas da época.

A elaboração de um sistema municipal não podia aparecer, repentinamente, na vida do país, em virtude não só do atraso político do povo, como se disse, como da herança dinástica absolutista.

Ademais, a organização municipal implicava, por sua própria natureza, em problema de fundo político, já que se não podia divorciar do problema eleitoral.

Em razão disso, só com a lei de 21 de outubro se tornou possível a organização municipalista, através da regulamentação do processo eletivo das Câmaras Municipais e dos juízes de paz.

Por seu caráter orgânico, porém, passou a ser a Lei de 1º de outubro de 1828 o maior repositório do Direito municipal brasileiro da época.

A reforma das municipalidades fôra proposta pelo Padre FEIJÓ, membro da oposição, e por ela deviam ser as mesmas eletivas, com sessões públicas e jurisdição mais ampla. De acordo com os princípios em voga no tempo, não consentiu a Câmara que as novas municipalidades exercessem funções executivas, concretizando as próprias deliberações e providências. É o que nos diz ARMITAGE, com tôda a sua autoridade, em sua *História do Brasil* (v. 2ª ed. bras., São Paulo, 1914, pp. 165/6).

A lei de 1828 corroborou o sentido de unificação dominante, procurando vivificar os princípios mais capazes de fortalecer a autoridade governamental.

Com o tirar às Câmaras municipais suas derradeiras funções judiciais, restringiu-se a atribuições puramente administrativas.

O único mérito, talvez, da Lei de 1º de outubro de 1828, foi o de favorecer o desenvolvimento do orçamento local, embora sob forma incipiente, e das posturas municipais.

O orçamento devia ser prévia e anualmente aprovado, a princípio pelos Conselhos Gerais, depois pelas Assembléias Provinciais. Instaura-se, assim, o princípio da discriminação das rendas locais, de tanta importância na prestação de contas dos governantes como imperativo constitucional dos mais relevantes.

Pelo art. 66 do citado diploma legal, passaram as Câmaras a ter a seu cargo tudo que dissesse respeito à polícia e economia das povoações e seus termos. Em longa enumerarão, deu-se-lhes a faculdade de prover por posturas sobre inúmeros objetos.

A regulamentação foi tão minuciosa e discriminatória, que chegou até a prever a fiscalização da limpeza e da salubridade dos talhos e da carne, bem como a fidelidade dos pesos.

Tratando das feiras e mercados, chegou o § 10 do art. 66 do citado diploma legal a exigir taxativamente a existência da balança e dos padrões de todos os pesos e medidas para se regularem as aferições, apesar da proibição absoluta de se taxar os preços dos gêneros, como o exigia o liberalismo econômico imperante então.

Está aí, talvez, o germe da C.O.F.A.P. em pleno funcionamento no município.

Como ato de plena franquia democrática, e na forma do art. 73 do aludido diploma, de todas as deliberações, acórdãos e posturas da Câmara, cabia

recurso para os Conselhos Gerais, e na Corte para a Assembléia Geral Legislativa, a não ser que a matéria fosse meramente econômica e administrativa, caso em que se podia recorrer para os Presidentes das províncias e por êstes ao Governo.

Pela leitura atenta do título III da Lei de 1828 vemos mais uma vez como era evolvida a nossa legislação, em face de nossos costumes e realidades políticas ainda incipientes.

De tudo, porém, se infere que a preocupação por excelência do legislador, como aponta muito bem OCÉLIO DE MEDEIROS (v. *O governo municipal no Brasil*, Rio, s.d., pp. 48/49), era fortalecer de todos os modos o município para, assim, diminuir-se o poder dos governos provinciais, perturbadores, muitas vezes, da unidade nacional.

A corrente federalista, porém, que se criara e se desenvolvia a passos largos, sob a inspiração do grande progresso da Federação americana, passou a orientar em novas bases a Constituição outorgada.

Aliás, a Constituição de 1824, se logrou aprovação do Senado da Câmara do Rio de Janeiro, nunca encontrara pleno apoio por parte de certas câmaras como a da Bahia e de Itu. Em atitude mais extremada, tivera, por sinal, sempre contra si a Câmara Municipal de Recife.

Em face das dúvidas levantadas quanto à aplicação dos dispositivos municipalistas da Constituição, assinaram-se, à guisa de interpretação, diversos decretos e avisos. A revisão começava a ser um reclamo geral, dentro de bases federativas.

Se a idéia não venceu no projeto preparado em 1831 para transformar o país em um Estado imperial federativo, concretizou-se de maneira mais modesta através de duas reformas que, promulgadas, vieram a ter ponderáveis ressonâncias na vida municipal de então.

A primeira cifrou-se no Código do Processo Criminal, que data de 1832 e que, aumentando de modo considerável a autoridade dos Juízes de Paz, de eleição local, deu aos municípios importância ímpar no regime.

O testemunho de URUGUAI é explícito a este respeito, quando se refere à figura do "juiz de paz" no período que vamos estudando:

"Era talvez a terceira autoridade depois da Regência e dos Ministros. A Regência e o Ministério conferenciavam na Corte com os Juízes de Paz" (ob. cit., II, 204, nota 2).

Com tal influência, readquiriram os municípios uma parcela da anterior fôrça de que haviam desfrutado.

A segunda reforma — de feição constitucional propriamente dita — cifrou-se no chamado "Ato Adicional", levado a efeito na Regência Trina definitiva, em 12 de agosto de 1834 e que, por sua feição descentralizadora, marcou época na história de nosso regime político, por seus reflexos federativos e municipais, apesar de sua redação lacunosa e imprecisa, que restringiu consideravelmente suas ressonâncias na vida de nosso direito público.

Pelo Ato Adicional ficavam as províncias livres da fiscalização permanente da Assembléia Geral. Por êle, as Assembléias Provinciais ficaram com

poderes, em última instância, para resolver sobre todos os problemas de natureza local.

Perdiam, assim, as províncias imperiais as características que até o momento tinham mantido, de simples circunscrições territoriais, adquirindo com tal conquista de ordem jurídica quase verdadeira personalidade.

Como se vê, o Ato Adicional assume particular importância com respeito às instituições municipais, cuja criação se possibilitou através dos poderes regionais.

Precedendo propostas das Câmaras, passaram as Assembléias provinciais, na forma do art. 9º do Ato Adicional, a legislar sobre vários assuntos alusivos aos municípios, inclusive sobre polícia e economia.

Não resta dúvida de que a atribuição da capacidade de legislar sobre os assuntos de ordem municipal, dada às províncias, foi das boas providências advindas ao municipalismo pela mão da corrente federalista.

Nesse tocante, como nos adverte TAVARES BASTOS, pode-se dizer que "as verdadeiras instituições locais do Brasil iam brotar à sombra do ato adicional." (ob. cit., 150, I).

Depressa, porém, a reação se esboçou contra o Ato. Como nos informa CAIO PRADO JUNIOR (v. *Evolução Política do Brasil*, 2.ª ed., São Paulo, 1947, p. 147), imediatamente ao debate travado a respeito da resposta à fala do trono, fêz sentir o deputado RODRIGUES TORRES a necessidade de interpretar-se o Ato Adicional, para o fim de lhe apurarem as arestas demasiado democráticas. Igualmente contra o Ato bateu-se outro parlamentar, o deputado HONORIO HERMETO CARNEIRO LEÃO, depois Marquês do Paraná, pugnando por uma verdadeira marcha à ré.

Nem todos viam, assim, com os mesmos olhos o problema. Para o conservador Visconde do URUGUAI, por exemplo, o § VII, 2ª parte, do art. 10 daquele Ato trouxera não pequenas dificuldades quanto às verdadeiras competências das Assembléias Geral e Provincial.

Críticas como essa cedo avolumaram o movimento a favor da votação de uma *lei de interpretação*, que o próprio Ato Adicional previra, em seu art. 25, através da argúcia de um BERNARDO DE VASCONCELOS. Diante de qualquer dúvida sobre a inteligência de dispositivo do Ato, caberia ao Poder Legislativo Geral interpretá-lo.

Por falta de aplicação clara, cresceu sempre o movimento pró-interpretação do Ato Adicional, continuando-se a fazer sentir o controle do governo central sobre as províncias.

Em 1835, fazendo-se eco dos reclamos gerais, procurou o Governo fixar a inteligência e o alcance dos artigos do Ato Adicional, o que fêz através de simples instruções.

Apesar disso, porém, "não se pôde nunca traçar com mão firme a linha divisória entre a competência geral e as atribuições locais", como anota AURELIANO LEAL (v. *História Constitucional do Brasil*, Rio, 1915, p. 187).

Pouco a pouco a necessidade de interpretação de alguns dispositivos do Ato Adicional transformou-se em verdadeira preocupação absorvente.

E veio a interpretação. De tramitação lenta no Parlamento, foi afinal o projeto respectivo transformado na Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840.

TAVARES BASTOS, cuja "A Província" é a obra de maior envergadura escrita no Império sobre a descentralização, com a qual se ocupa especialmente no capítulo IV, defende com entusiasmo o Ato Adicional, criticando acirradamente as restrições a ele trazidas pela Lei de 12 de maio de 1840. Para ele, e com razão dizia isso, à sombra da Lei de 1834 teriam as províncias estabelecido a liberdade municipal, condição precípua para o governo no país, dentro de suas circunstâncias peculiares.

O Ato Adicional, apesar de ter dado às legislaturas provinciais competência sobre os negócios do município, não aniquilou este, como pensam muitos adeptos da posterior Lei de interpretação. Pelo item 4.º do art. 10º exigia aquêle diploma legal a iniciativa de proposta das Câmaras locais.

Clamando contra a uniformidade esterilizante, cuja inconveniência não se cansava de apontar, defendia TAVARES BASTOS a mais ampla autonomia do município, como escola de democracia.

Não lhe parecia sensato a reforma de 1840, pela uniformidade da legislação. Muito mais racional era a de 1834, que conservara o regime das municipalidades, a força policial e a justiça de primeira instância nas mãos do poder legislativo provincial.

Em vez da unidade de Direito, cumpria que, respeitada a diversidade dos municípios, fôssem organizadas as municipalidades dentro das peculiaridades locais e não à base de um abstrato tipo comum. Cada assembléia provincial votaria, assim, as cartas de cada município, de acordo com o seu desenvolvimento e os conselhos da prática dos negócios locais. Dêsse modo, e só dêsse modo, governando-se de longe, administrar-se-ia de perto, como convinha.

A autonomia dos municípios, longe de ser o resultado de concessões legais, nasceria como livre produto da cultura política do povo, dentro das câmaras federalistas, como as entendia TAVARES BASTOS.

A censura, portanto, que se levanta contra a Lei de 1834, cabe, segundo TAVARES BASTOS, muito mais, à Lei de 1840.

Se se devia interpretar alguns dispositivos do Ato Adicional (especialmente os §§ 3.º, 4.º, 5.º, 6.º e 7.º do art. 10 e § 3.º do art. 11), devia ser isso no sentido de retirar das assembléias prenhes de paixão centralista a oportunidade para frustrarem a autonomia municipal. Tal interpretação, porém, jamais poderia ter tido a orientação que teve pela lei de 1840 (ob. cit. pp. 139-158).

A lei de 1840, porém, desfavorecendo as províncias, favoreceu, não se pode negar, ainda que muito restritamente, os municípios. Este, aliás, é o pensamento de IVO DE AQUINO expresso no seu *O Município, sua conceituação histórica e jurídico-constitucional*, aparecido em Florianópolis em 1940, pensamento que LEVI CARNEIRO perfilha quando doutrina: "Desde então, a autonomia municipal se tornou um consôlo das aspirações federalistas insatisfeitas, um pretexto para evitar a autonomia das províncias" (v. *Organização dos Municípios e do D. Federal*, Rio, Revista Forense S.A., 1953, p. 24).

Com razão, talvez, afirmou CASTRO NUNES ser a autonomia municipal planta do unitarismo (*V. Do Estado federado e sua organização municipal*, Rio, 1920, p. 170), em que pese a perfeita compatibilidade da autonomia administrativa do município com o Estado federal.

Daí em diante porém, mudou a situação. É o próprio TAVARES BASTOS que a denuncia. As assembléias já não podem legislar, por medida de caráter geral, sobre a economia e a polícia municipal. Para fazê-lo, devem ter diante de si cada hipótese, cada postura, cada obra, cada orçamento municipal.

Mas não só. Incumbidas as Assembléias das Províncias das divisões territoriais descambaram muitas vezes aquelas para transformá-las em armas políticas.

Estudando com rara perspicácia o problema, mostra-nos o prof. ORLANDO MAGALHÃES CARVALHO, da Universidade de Minas Gerais, citando URUGUAI, que em 1.850, nesse Estado, tão inoportuna foi a divisão da Província que o Conselho de Estado, apesar de não poder anulá-la, focalizou o descalabro, chamando a atenção do Imperativo para o caso.

Não foi senão por isso que em 1862 o Presidente da Província, conselheiro JOSÉ BENTO DA CUNHA FIGUEIREDO, queixando-se da situação reinante, declarava de modo peremptório à Assembléia Provincial, em relatório, que a experiência parecia já ter bem demonstrado os graves inconvenientes resultantes das repetidas criações e desmembrações de Municípios e Freguesias. Tanto na Corte como nas províncias e municípios, tudo estava, por sinal, longe de qualquer racionalização. "Em 3 de janeiro de 1832, o Conselho Geral da Província de Minas determinou que a receita e a despesa das Câmaras fossem escrituradas segundo as normas gerais da contabilidade pública, tentando, assim, desde o começo do Império, racionalizar a contabilidade municipal, mas são freqüentes as queixas contra irregularidades, negligências e até falta de remessa dos orçamentos para prévia aprovação." (v. ORLANDO CARVALHO, *Política do Município*, Rio, Agir, 1946, pp. 64/65).

Por toda a parte, as rendas eram excessivamente diminutas, sendo que as Câmaras não tinham meios, de modo algum, para enfrentar as numerosas atribuições que lhes dera a legislação. Pela aprovação das contas e pela autorização de despesas, dada anualmente pelas Assembléias Provinciais, só se pode verificar que os municípios brasileiros tinham uma arrecadação mínima, que nem mesmo dava para atender às obras mais inadiáveis.

Declarados simples corporações administrativas, os municípios constituiram-se em meras engrenagens da monarquia, despidas agora da função judiciária que lhes dera, em época anterior, prestígio e papel relevante no quadro das instituições políticas.

Apesar de grupo anterior ao Estado, com direitos e prerrogativas peculiares, o município passou a viver em função da regulamentação daquele, como se, de fato, lhe fosse autêntica criação.

As câmaras podiam estabelecer o que estava dentro de suas atribuições mas a execução do que se deliberava só se podia concretizar depois de aprovado pelo governo das Províncias, às vezes pela Assembléia Provincial, às vezes pelo Presidente.

Os municípios viviam, assim, como anotam ilustres publicistas patrícios, em verdadeiro regime jurídico de tutela.

Os elementos do Poder Municipal, longe de se circunscreverem às funções de sua própria esfera, extravasam, assim, o círculo que lhes é próprio. Segundo o Marquês de OLINDA, que os esboçou em 1858, em Relatório, são êles: "1.º, o Executor encarregado da Administração e do direito de expedir regulamentos de polícia local; 2.º, a Câmara Municipal, órgão dos interesses do Município, mas considerada no estado de menoridade a muitos respeitos, como o Município mesmo, que ela representa; 3.º, o Presidente da Província, encarregado de vigiar a ação regular do Poder Municipal; 4.º, o Conselho da Presidência e o Conselho de Estado, revestidos do poder de tutela para autorizar ou impedir o exercício das ações judiciais relativas à Municipalidade."

Com isso, sofria o sistema municipal de um mal ingênito: o de não poder prover os mínimos atos de administração local, arrastando-se em lento e difíceis expedientes para satisfazer às suas necessidades mais prementes e inadiáveis.

Conspícuos críticos de nossas instituições imperiais apontaram corajosamente tais defeitos da nossa vida local de então. CORTINES LAXE e CARNEIRO MAIA, por exemplo, não tergiversaram em fazê-lo, com toda a sua característica autoridade.

Com muitas atribuições, mas sem recursos financeiros para a elas fazer face, tinham as Câmaras municipais freqüentemente que descambar para o falso expediente das subscrições, a fim de atender às necessidades de ordem mais urgente e imperiosa.

Sem recursos financeiros e sob regime de rigorosa tutela, a autonomia municipal com que acenara a Constituição transformara-se em mera medida decorativa, de que era única exceção a eleição direta dos vereadores.

Em virtude da pequena densidade de população no vasto território nacional e da inexploração de suas riquezas, mantiveram-se invariavelmente muito pobres na época do Império os municípios.

Nas províncias, procurou-se, é verdade, depois de 1850, dar-se a cada município, sob a forma de lei especial, segundo as exigências da Lei de interpretação, melhores fontes de renda.

De outro lado, surgiram, por iniciativa de estadistas imperiais, propostas tendentes a desmembrar dos municípios os territórios adjacentes, para submetê-los à administração central ou provincial. Dêsse modo, como nos relembrava ORLANDO CARVALHO (v. *O município na estrutura política do Brasil*, in Rev. Forense, maio-junho de 1953, p. 21), manifestou-se URUGUAI, sob a inspiração dos condados, cujo modelo nos oferecia o direito público americano.

Na prática, porém, a situação dos municípios continuou a mesma, a ponto de em 1868, segundo o depoimento de TAVARES BASTOS, apenas disporem êles de 2,5% da renda pública.

Várias tentativas foram então feitas para corrigir as lacunas do direito municipal da época, sendo digno de ser citado o projeto do Cons. VEIGA CABRAL, por seu caráter precursor.

Procurando melhorar a legislação, apresenta o deputado CÂNDIDO BORGES MONTEIRO, em 1856, um projeto modificador da lei de 1828, e o Marquês de OLINDA, em 30 de agosto de 1862, no Senado, um projeto de reorganização das Câmaras municipais. Referindo-se a esse último NABUCO aproveitou a oportunidade para acentuar os pontos indispensáveis a qualquer reforma municipal. Segundo aquêle ilustre homem público eram êles: a) garantias da eleição contra o poder atribuído ao governo de anulá-la discricionariamente; b) liberdade na deliberação dos negócios puramente locais, o que importava em reformar o Ato Adicional; c) ação na execução, distinguindo a parte deliberativa da executiva, e devendo todos os membros sua origem à eleição e não nomeação por parte do governo ou da assembléia provincial; d) receita para ocorrer à despesa (v. *Um estadista do Império*, Cia. Editôra Nacional, 1936, I, 575).

Os assuntos municipais preocupavam nessa época vivamente a opinião pública. Por isso não pararam aí os projetos de reforma.

Em 1857, pela iniciativa do deputado FRANCISCO DE ASSIS ATAÍDE apareceu novo projeto e em 1869, pela do ministro do Império PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA surgiu ainda outro, êste agora de completa reorganização municipal. Finalmente, em 1882, como decorrência das idéias de descentralização, veio a lume novo projeto reorganizador das câmaras municipais, da lavra do deputado ADOLFO BEZERRA DE MENESES. Pleiteava-se então a plena autonomia econômica e administrativa para o município, ressalvados apenas a prestação de contas e o controle da legalidade de seus atos a que ficava sujeito.

Pretendia-se, como o óbvio, com tôdas essas reformas, prestigiar politicamente o município, fortalecendo-lhe o regime autonômico.

O espírito unitário imperial, esforçando-se pela centralização, que lhe era inerente, perdera a luta com as províncias por ocasião do Ato Adicional mas retomara, em parte, sua posição, com a lei de interpretação. Agora, porém, com o desenvolvimento progressista das populações, ameaçava romper-se novamente o centralismo monárquico.

Por isso, à propaganda federalista de feição republicana, que se começou a fazer, correspondeu paralelamente o movimento imperial de reforma das municipalidades, que culminou com a proposta do próprio ministério de OURO PRETO, às vésperas da proclamação da República. A estrutura política do país, porém, estava às portas de mudança radical e a evolução normal das instituições municipalistas não pôde, assim, chegar a seu término.

*
* * *

De modo genérico, a chamada ordem constitucional do Império em nada de monta alterou a estrutura primitiva da sociedade colonial. A vida municipal, portanto, nenhuma modificação de fundo sofreu com o movimento da Independência, mero movimento político de superfície, como diz OLIVEIRA VIANA.

O próprio princípio associativo que deu em resultado a formação dos chamados "partidos" reduziu-se ao "puro interesse pessoal dos chefes de clãs, objetivado e resumido exclusivamente na conquista do poder municipal", como anota aquêle grande sociólogo patrício (v. *Instituições Políticas Brasileiras*, primeiro volume, 2.ª edição, revista pelo Autor, Livraria José Olympio, 1955, pp. 331/333).

Disputava-se, assim, o poder, não para a realização do interesse geral e público dos municípios mas simplesmente para gáudio do prestígio e do relêvo pessoal.

Tal *privatismo* e tal *personalismo* constituiram, sem dúvida, os vícios por excelência de nossa incipiente organização democrática. Por infelicidade nossa, porém, não se circunscreveram às estruturas inferiores do Estado, atingindo, pelo contrário, por reflexos bastante profundos, as próprias estruturas provincial e nacional.

Faltou, no Brasil, a escola de aprendizagem que foi a "comuna rural" na Europa, florescente por sua independência e autonomia na Suíça, na Alemanha, nos países eslavos e mediterrâneos.

A "fazenda" ou o "engenho de açúcar", que criáramos, mal pode ser chamada de "comuna agrária" por seu aspecto "subordinado, autoritário e feudal", e pelo traço predominante da obediência à autoridade dos chefes, que ainda é característica de nosso homem rural.

O grande domínio senhorial brasileiro, na sua auto-suficiência, dispensara qualquer necessidade de organização, que se não fizera sentir em nosso meio (v. OLIVEIRA VIANA, obra e vol. citados, pp. 352/353).

Por isso mesmo, o povo, propriamente, sempre se fêz ausente durante todo o decurso de nossa história política e administrativa, mesmo no âmbito municipal, onde só uma aristocracia dominava, e assim mesmo com mentalidade tipicamente de *feudo* e nunca de *comunidade*.

Não existia ainda, quando ensaiamos os primeiros passos do regime democrático representativo, aquêle mínimo cultural e econômico exigido como pressuposto indispensável para o funcionamento normal de uma democracia de sufrágio universal e direto, já que esta, como doutrina FERRERO, só pode existir, por motivos óbvios, onde existam também condições mínimas de cultura e bem-estar.

Nossa organização constitucional não correspondia, assim, às condições sociais imperantes na época entre o povo, ainda no "complexo do feudo e do clã parental", como diz OLIVEIRA VIANA.

E se não socobramos na voragem da anarquia, devemo-lo tão somente ao Poder Imperial que, como diz aquêle insigne pensador, evitou tal catástrofe com a sua centralização, o seu carisma e o seu poder moderador (ob. e vol. cits., pp. 362/364).

Como acentua, "era êle quem, no fundo, escolhia os ministros de Estado e fazia da passagem pelo ministeriado o laboratório de experiência para a constituição da grande elite imperial, que acabava fixando, de modo permanente, mediante o seu escrupuloso escrutínio, no Senado e no Conselho de Estado.

Com êste poder seletivo e o privilégio carismático da investidura, êle preparou esta elite do II Império, tão admirável na sua formação moral; no seu sentimento cívico, no seu sentimento de honra, no seu pundonor de probidade e de fidelidade pessoal. Nós — moços que viemos com a República — ainda tivemos a glória de cruzar por êstes grandes homens pelas ruas da nossa metrópole, sobrevivendo da catástrofe, em que se derruiu a monarquia. Todos êles exemplares e edificantes, tcdos êles magníficos pela grandeza moral e pela bravura cívica. No meio do arrivismo dos "homens novos", que surgiram com a República, êstes "carismados" nos davam a impressão de que eram homens de outra raça — "homens de outra família" — para empregar uma expressão de RIBOT sobre SPENCER." (ob. e vol. cits., pp. 402/403).

O Congresso Internacional de Municipalidades de Haia

A. DELORENZO NETO

REALIZOU-SE em Haia de 12 a 18 de junho de 1957 o XIII Congresso Internacional de Municipalidades promovido pela "Union International des Villes et Pouvoirs Locaux" sob o alto patrocínio do Govêrno de Sua Majestade a Rainha dos Países Baixos.

O Congresso desenvolveu-se em três seções: duas relativas ao tema geral — "La Ville et la Campagne", (desmembradas, respectivamente, em "section-Ville" e "section-Campagne"), e uma especializada, de "Assuntos europeus". Nesta ordem metodológica, os subtemas oficiais foram os seguintes:

I — Os problemas da expansão urbana:

- a) As cidades em via de expansão,
- b) A industrialização das regiões rurais,
- c) O problema do congestionamento da circulação no centro das cidades.

II — O desenvolvimento da vida comunitária nas zonas rurais.

III — Os governos municipais e a integração econômica européia:

- a) A criação de um mercado comum e suas repercussões econômicas e sociais,
- b) Os problemas sociais suscitados pela migração da mão-de-obra,
- c) O problema da habitação na Europa.

Todos os temas foram superiormente tratados por especialistas eminentes, embora em tôdas as discussões se desse ênfase aos aspectos europeus. Esta orientação até certo ponto razoável, despertou justo reparo dos delegados asiáticos que manifestaram o desejo de ver realizar-se, noutra oportunidade, no seio do Congresso, uma "journée asiatique". Compareceram cerca de mil delegados de tôdas as partes do mundo, com predominância de autoridades locais da Europa. Da América do Sul, o único representante foi o autor destas linhas, que apresentou uma tese sobre "O problema da expansão das áreas locais".

Vamos resumir aqui, os assuntos que mais nos interessam do ponto de vista da problemática dos municípios americanos. Neste particular, foi notável a Conferência de LEWIS MUNFORD, sobre o tema oficial. Este grande intérprete dos fenômenos urbanos sintetizou as reflexões sugeridas pela sua

longa experiência, como que acrescentando um capítulo novo ao seu livro de 1938, "The Culture of the Cities". Além dessa contribuição, devemos assinalar a monografia, realmente valiosa do relator-geral — F. BAKKER SHUT, diretor do Serviço Municipal de Reconstrução e Urbanismo de Haia, intitulada "Les problèmes de l'expansion des Villes".

* * *

A compreensão do tema, através da exposição de BAKKER SHUT, abrange estudos críticos, baseados na comparação de vários documentos elaborados pelas associações nacionais, cooperadoras da "Union Internationale des Villes". As suas conclusões, aprovadas pelo plenário, refletem as preocupações atuais em torno dos problemas da expansão urbana. Foram elaboradas de acordo com as respostas dadas aos questionários, nos relatórios parciais apresentados pela África do Sul, Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Holanda, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Inglaterra, Índia, Iran, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Malásia, Noruega, Sudão, Suécia, Suíça, Turquia e Iugoslávia.

São as seguintes, as conclusões gerais: (1)

1.^a) As medidas que convém adotar em matéria de urbanismo, para as maiores aglomerações, diferem consideravelmente, tanto pelos motivos que as inspiram como para certos detalhes de sua aplicação, conforme se trate de um país intensamente evoluído, ou de um país subdesenvolvido; contudo, as conclusões quanto aos elementos essenciais da política a adotar-se são idênticas para as duas categorias de países.

2.^a) Para a industrialização e urbanização dos países que sejam ainda subdesenvolvidos, é recomendável que não se repitam os erros que foram cometidos em matéria de urbanismo na época em que a Europa e a América do Norte conheceram uma evolução análoga no correr do século XIX.

3.^a) Para a grande maioria dos países, convém dispensar um tratamento especial à planificação física na escala regional e nacional, integrando-se os planos locais nas concepções de conjunto que se destacam dos planos regionais e nacionais (levando-se em conta igualmente a "2.^a revolução industrial").

4.^a) Quando uma cidade atinge uma população de certa ordem (por exemplo, cerca de 500.000 habitantes), convém debater a conveniência de serem adotadas medidas para impedir a expansão ulterior da cidade enquanto unidade concêntrica, sendo necessário estudar-se a conveniência da criação de uma aglomeração urbana cuja pressão sobre a cidade-centro é mínima, graças à criação de cidades-satélites. É possível que fatores de ordem geográfica sejam invocados para uma influência importante, talvez decisiva, nestas eventualidades.

5.^a) Quanto mais se retardar uma intervenção para impedir o crescimento da cidade-centro (até o momento em que sua população atinja 1 mi-

(1) "in" "Les Problèmes de l'expansion des Villes" — Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux, La Haye, 1957, pp. 94-97.

lhão de habitantes), mais imperiosa se revela a necessidade de tomar medidas eficazes a fim de deter qualquer nova expansão.

6.^a) Entre as medidas que convém sejam tomadas a fim de deter o crescimento da cidade-centro e favorecer a criação de cidades-satélites, convém dar preferência às medidas indiretas que não implicam em nenhum controle físico. Entretanto se o interesse público o exigir, não se deverá hesitar em recorrer a medidas diretas que comportem verdadeiro controle da fundação e da expansão das indústrias, de empresas comerciais, e de outras fontes de emprêgo.

7.^a) Em todos os países, os poderes públicos consideram desejável encorajar uma descentralização de natureza a permitir a implantação de empresas industriais em regiões rurais.

8.^a) Em numerosos países, a legislação de urbanismo, que deve orientar racionalmente o crescimento das grandes cidades fora dos seus limites, não apresenta a amplitude desejada, primeiro porque, uma tal legislação não oferece garantias suficientes para a coordenação dos planos destinados ao conjunto da *conurbação*; segundo, porque o sistema de administração local não favorece de modo algum semelhante evolução, e enfim, porque não se exerce um controle suficiente para fazer respeitar os planos.

9.^a) Na maioria dos países subdesenvolvidos, esforça-se sobretudo por se atingir a um equilíbrio entre as comunidades urbanas e as comunidades rurais, sobre bases econômicamente sadias. Na maioria dos países bem desenvolvidos, trata-se, previamente, de obter uma repartição da população que responda qualitativamente às exigências, as mais estritas, de uma sociedade habituada a um nível social e cultural muito elevado.

10.^a) Do ponto de vista das incidências financeiras, a diferença entre o crescimento contínuo de uma grande aglomeração, e a integração de uma parte mais ou menos importante do excedente da população urbana nas cidades-satélites, não é tão importante.

11.^a) Uma política agrária bem definida (possibilidade de aquisição de terras, pela desapropriação, compra de terras pelas autoridades no momento oportuno, medidas governamentais eficazes tendo em vista assegurar que o seu valor excedente reverta em benefício do tesouro público) é da mais alta importância se se desejar que a expansão urbana seja bem ordenada.

12.^a) Certos conflitos de interesses entre a expansão urbana de um lado, e a exploração agrícola e o cultivo de hortaliças de outro, podem ser evitados se se delimitar claramente as zonas suscetíveis de serem utilizadas no futuro para a construção de edifícios, se medidas sejam tomadas no sentido de indenizar os cultivadores e os hortelãos desapossados de suas terras, ou se outras terras forem colocadas à sua disposição, ou se se adotar um regime fiscal equitativo para essas terras.

13.^a) Nos países de desenvolvimento avançado mais particularmente, a destinação de certos lugares para fins de recreação e férias é considerada como um elemento essencial da expansão urbana sob a condição de que certos de seus tipos sejam encontrados dentro do cinturão verde da cidade; de qualquer modo, uma tal orientação é indispensável no interesse da pró-

pria população da cidade. Por outro lado, a forma do cinturão verde pode ser igualmente determinada pela escolha da localização dos bairros residenciais e dos bairros comerciais e industriais, assim como pela necessidade de prever uma área verde suficientemente extensa para separar a cidade-centro das cidades-satélites.

14.^a Uma cidade-satélite deve ser uma comunidade tão completa quanto possível, provida de todos os serviços de interesse econômico, social e cultural que ela supõe; por outro lado, todas as classes sociais deverão ser representadas, na medida do possível, nesta comunidade. E' difícil indicar qual deveria ser o limite de população mínima para constituir uma cidade-satélite; exceção feita a certos casos especiais, a população máxima pode ser fixada em 100.000 habitantes, mais ou menos. A distância entre a cidade-satélite e a cidade-centro depende de certos fatores geográficos e econômicos, nêles compreendidos os seguintes critérios:

a) uma viagem de duração máxima de cerca de 1 hora entre o domicílio e o lugar de trabalho;

b) uma distância máxima até o lugar de trabalho na cidade-satélite tal que não apresente dificuldades insuperáveis no momento da transferência de certas empresas para a região, ou quando se der a criação de novas empresas industriais.

15.^a) Na medida do possível, uma cidade-satélite deverá dispor de suas próprias instituições administrativas locais, sob a condição, todavia, de que essa comunidade tenha um estatuto especial (lei orgânica) no curso de suas fases iniciais, e que uma coordenação seja estabelecida entre a administração local da cidade-satélite e a da cidade-centro.

16.^a) De um modo geral, a industrialização de centros regionais situados nas regiões rurais não poderá ser realizada sem a ajuda financeira do Estado, e deverá ser acompanhada de certas medidas que permitam tornar êstes centros mais atraentes do ponto de vista social e cultural. E' necessário evitar a industrialização de regiões predominantemente rurais.

17.^a) A industrialização dos centros regionais apresenta maiores possibilidades de êxito se fôr acompanhada de medidas com o objetivo de racionalizar e mecanizar a exploração agrícola nas regiões adjacentes, de maneira a assegurar aos trabalhadores agrícolas desempregados em consequência da industrialização, oportunidades nos quadros da indústria local.

* * *

O Prof. LEWIS MUNFORD, completando a vigorosa crítica dos fenômenos urbanos, que traçou em suas obras, subordinou a sua conferência pronunciada diante do plenário do XIII Congresso reunido em Haia (2), ao tema: "contrôle da explosão urbana". Sustentou ser necessária a criação de um novo modelo de autoridades regionais, que seriam mutuamente interdependentes, pois, mais do que há vinte anos apresenta-se urgente examinar o problema da expansão urbana. Apesar dos seus esforços as medidas adota-

(2) cf. "Compte-rendu" de la Séance plénier, du 12 Juin 1957.

das pelas autoridades locais não têm sido suficientes para controlar a situação. Esta "explosão" nova do problema da expansão urbana tem sido causada pela extensão dos meios de transporte e das atividades sociais em uma esfera mais ampla, e em geral uma maior vitalidade se manifesta em todos os domínios da vida. As nossas cidades ainda não se encontram — no seu entender — em condições de resolver a nova situação: a prova mais evidente disso é a nossa incapacidade para tratar das questões de transportes públicos. Subvencionamos os transportes privados, enquanto deixamos entrar em decadência os transportes públicos, ficando embaracada a circulação dos pedestres. A disputa entre centralização e descentralização não oferece mais alternativas: as relações entre a autoridade central e as autoridades locais devem ser como uma "rua de duas mãos". As autoridades devem todas aproveitar dos recursos e possibilidades comuns, se desejarmos que as cidades consigam resolver os seus problemas. Desta maneira, talvez, possam fazer face a problemas que não são somente problemas locais. Um tal plano de organização celular permitirá uma coordenação sempre maior de esforços no sentido de resolver satisfatoriamente os problemas urbanos.

* * *

Uma contribuição, igualmente de alto valor, é de W. O. HART, que alia à sua autoridade de tratadista de administração municipal, a de "Clerk" do London County Council. O seu trabalho versa os problemas do crescimento das cidades inglesas, estudando com muita agudeza a gênese dos subúrbios. Para prevenir a complicada situação que êles ocasionam, no plano administrativo e social, o "London County Council" segue uma política de descentralização, pela criação de comunidades independentes na "campanha". Uma segunda alternativa admissível é a extensão das pequenas cidades. Ambas as soluções exigem a cooperação financeira do Estado, e coordenação de planejamento.

* * *

As tendências manifestadas no correr dos debates do Congresso — conforme procuramos demonstrar em nossa comunicação (3) — se harmonizam com o pensamento e as recomendações dos Congressos interamericanos de Municípios, e a sábia orientação da *Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal*, de Cuba. Esta coincidência vem demonstrar o sentido cada vez mais universal do local, e, por isso mesmo, a importância do intercâmbio internacional entre os municípios de todos os continentes.

(3) cf. Delorenzo Neto — Discours prononcé à la Séance plénier du 13 Juin 1957, à la Maye.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

PARECERES

(094.71)

Consultor Geral da República

Sobre a encampação da Estrada de Ferro Ilhéus-Conquista.

35.078.4351.812

PARECER

Número de referência: 337-Z

I

O Governo Federal, em 1949, por representante credenciado, adquiriu, na Inglaterra várias estradas de ferro concedidas a companhias inglesas: a Leopoldina, a Great Western, a Ilhéus-Conquista.

Na aquisição das duas primeiras importantes ferrovias, o negócio teve desfecho normal. No que concerne à Ilhéus-Conquista pequena ferrovia, ocorreu fato singular. A empresa, ao organizar o "Scheme of Arrangement", plano de rateio do preço da encampação entre credores e acionistas, a ser aprovado pelos tribunais judiciais para plena execução, como o exigem as leis inglesas, incluiu certa parcela a ser paga a pessoas residentes no Brasil, em consideração pelos serviços prestados no encaminhamento da venda — "payable to certain persons resident in Brazil, in consideration of their service in arranging the sale hereby effected".

A publicação repercutiu no Brasil.

Ante o escândalo que se armou com a revelação desse fato, na imprensa e no Congresso, o acordo foi suspenso.

Foram, então abertos inquéritos, nada, porém se apurou contra qualquer pessoa, no Brasil. A impressão que me ficou, foi a de que a Diretoria da Estrada pretendeu com aquela parcela fazer pagamentos outros, não confessáveis aos acionistas.

De qualquer forma, o certo é que todos, na administração pública brasileira, passamos a conspirar contra o pagamento do preço da encampação.

Mas lá se vão 8 anos desse fato...

II

Em 1955, o Governo nomeou-me Presidente de uma Comissão para entabular nego-

ciações com o representante da Companhia para ultimar a encampação da Estrada.

No relatório apresentado, a Comissão, por maioria, propôs a efetivação de um acordo para a aquisição da Estrada pelo preço ajustado em Londres, em 1949, cuja seja as quantias de 565.000 libras, deduzidas, porém, as 90.750 libras que o *Scheme of Arrangement* reservara para pagamento a intermediária da venda. O preço ficava, assim, a £ 474.250.

Convém sejam transcritos, para maior esclarecimento da questão, certos lances do relatório que, como Presidente da Comissão, tive a honra de apresentar ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Essa estrada fôra objeto de acordo celebrado, em Londres, em 7 de junho de 1949, com a mencionada Companhia, segundo o qual o Governo Brasileiro pelo seu representante JOSÉ VIEIRA MACHADO, a adquirira pela importância de £ 565.000-0-0 (quinhentos e sessenta e cinco mil libras esterlinas), representativas, em moeda nacional, ao câmbio de Cr\$ 75,44, da quantia de Cr\$ 42.625.600,00.

Precedeu a esse ato a Lei nº 314, de 31 de julho de 1948, que autorizara o Poder Executivo a promover, pelos meios regulares, a encampação da Estrada, correndo as despesas, até o máximo de £ 605.000-0-0 (seiscentas e cinco mil libras esterlinas), com parte dos saldos brasileiros congelados na Inglaterra.

Em face do impasse criado, o processo ficou sem solução até que, por iniciativa do Ministério da Fazenda, nomeou o Presidente da República a Comissão, da qual fui designado Presidente, para entabular negociações com o representante de "The State of Bahia South Western Railway Company Limited", a fim de ultimar a aquisição da ferrovia.

O primeiro ato da Comissão foi destacar um de seus membros, engenheiro BRÁULIO EUGÉNIO MÜLLER, para uma inspeção *in loco* da estrada, manifestando-se o mesmo pela conveniência da ultimação do negócio, em face dos altos interesses administrativos e econômicos a ela ligados.

Quanto ao valor da ferrovia, existe, no processo, a estimativa feita pelo ex-Diretor Geral do Departamento Nacional de Estradas de Ferro, o saudoso Engenheiro ARTUR PEREIRA CASTILHO, e que serviria de base à aquisição: a estrada foi então avaliada por Cr\$ 42.625.000,00, que, ao câmbio de então, cotada a libra-esterlina a Cr\$ 75,44, importavam em £ 565.000-0-0.

Outra comissão designada pelo Ministro da Viação, pela Portaria nº 37, de 14-1-50, após a revelação do "Scheme of Arrangement", comissão integrada dos Engenheiros Dr. OTHON ÁLVARES DE ARAÚJO LIMA, ex-Diretor Geral do Departamento Nacional de Estradas de Ferro, MOACIR MALHEIROS FERNANDES SILVA Consultor Técnico do Ministério da Viação, e MANUEL GONÇALVES DA SILVA TÔRRES, do D. N. E. F., avaliou a estrada em Cr\$ 45.979.000,00 concluiu o seu trabalho afirmando que "a cifra em libras esterlinas (£ 565.000-0-0) mencionada no Acôrdo de Londres, em 7 de junho de 1949, que, ao câmbio de Cr\$ 75,44 por libra esterlina, corresponde a Cr\$ 42.625.000,00, está situada muito abaixo do valor atual da estrada, isto é, da cifra do seu custo de reprodução menos a depreciação, calculado por esta Comissão, e bastante acima do custo histórico ou custo originário da Estrada contratualmente reconhecido em tomadas de contas".

Ora, a Estrada, de concessão estadual, não estava como não está obrigada a transferir o seu acervo para a União Federal pelo seu custo originário ou custo histórico, de sorte que, em face das avaliações feitas por engenheiros do Ministério da Viação, da absoluta integridade moral, a Comissão se considerou com dados suficientes para entabular as negociações com o representante da Companhia inglesa.

A Comissão, por princípio de ordem moral, firmou-se, para solução do negócio, que do preço do Acôrdo de Londres dever-se-ia deduzir a referida parcela de £ 90.750-0-0 destinada, segundo a Companhia, a remunerar intermediários da venda.

Por outro lado, tratava-se de acôrdo feito por autorizado representante do Governo Federal, que negociaria, em Londres, a aquisição de ferrovias de maior importância, a Great Western e a Leopoldina Railway e, por isso mesmo, em princípio, não deveria o mesmo ser repudiado, tanto mais quanto, desde 1949 a Estrada fôra entregue ao Governo Federal, que a administra por delegado de imediata confiança.

Na fase das negociações, em face da posição em que, desde o início, se manteve

a Comissão, a Companhia, que sempre sustentou a manutenção integral do Acôrdo de Londres concordou afinal, pelo seu representante WILLIAM TALEBOT AGAR, em retificá-lo para abater do preço da venda a referida importância de £ 90.750-0-0, ficando, assim, acertado o preço de £ 474.250-0-0, ratificando-se no mais, o referido término de 7 de junho de 1949.

Quis que fosse escolhido outro membro para integrar a Comissão encarregada de entabular o acôrdo com a Companhia. Diante, porém, do Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República (fôlhas 233), é que apresentei o citado relatório, no qual assinei, ainda, que no Governo do Exmo. Sr. General EURICO GASPAR DUTRA, o Ministro da Viação, Dr. Clóvis PESTANA, em despacho de 16 de janeiro de 1950, declarou-se disposto a pagar o preço da encampação desde que a Companhia concordasse com a diminuição, da referida importância de £ 90.750-0-0 (processo anexo 16.295, vol. I, p. 262), e o seu sucessor, naquela Pasta, Ministro JOÃO VALDETARO AMORIM MELO, do mesmo modo manifestou-se pela conclusão do acôrdo, contanto que o pagamento das £ 90.750-0-0 não fosse feito antes do término das investigações sobre o seu destino (Exposição de Motivos nº 252, de 10 de agosto de 1950, fls. 406, do vol. citado).

Assinei, por último, concorde com o final do voto do Engenheiro BRÁULIO MÜLLER, que deverá a Companhia, antes de receber o preço da encampação, dar a necessária garantia de que saldará os seus débitos no Brasil, os quais montavam, em 1949, em Cr\$ 8.109.287,90, a maior parte dos quais a favor de pessoas jurídicas de direito público, conforme relação anexa ao relatório da Comissão designada pela Portaria nº 37, do Ministério da Viação e Obras Públicas.

III

O Ministério da Viação, apreciando o trabalho da Comissão, opina pela assinatura do acôrdo, aprovando parecer do atual Consultor Jurídico do Ministério, mediante as seguintes condições:

a) assinatura de escritura pública entre "The State of Bahia South Western Railway Company Limited" e a União Federal, pela qual a concessionária transfira à União os seus direitos resultantes do contrato de concessão, e a propriedade de todos os bens que já se acham na posse da União, pelo preço certo de 454.250 libras, dando quitação final à União e ao Estado da Bahia;

b) a concessionária deve obrigar-se a aplicar a importância recebida de acordo com o "Schemas cf Arrangement", liquidando todos os seus credores e entregando à União depois de inutilizadas, todas as debêntures emitidas com autorização do Estado da Bahia;

c) o Estado da Bahia deve ser interventor na escritura, concordando com a transferência e:

1 — assegurando à União a exploração da Estrada por prazo indeterminado;

2 — renunciando ao direito de reversão previsto do contrato de concessão;

d) a escritura deverá ser previamente registrada nos Tribunais de Contas do Estado da Bahia e da União;

e) a escritura autorizará a "The State of Bahia South Western Railway" a receber no Bank of London & South America, mediante a apresentação do registro da escritura pelo Tribunal de Contas da União, a importância de 454.250 libras, menos o valor das suas dívidas em cruzeiros, que deverão ser liquidadas.

A essas condições, deve ser acrescentada a da liberação das libras, de acordo com a citada exposição de motivos.

O parecer da Consultoria Geral da República é que o acordo, nas condições expostas pelo Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, é de ser aprovado.

Rio de Janeiro, 14 de novembro de 1957.
—A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

(Publicado no *Diário Oficial* de 21-11-57, páginas n.ºs. 26.241-43 — Seção I).

Acumulação de dois cargos de magistério, parecer proferido no processo em que é interessado Professor da Escola de Belas Artes e da Escola de Engenharia da Universidade do Recife.

35.082.53:378.12

PARECER

Número de referência: 321-Z

O Prof. ANTONIO BEZERRA BALTAR corre para o Excelentíssimo Senhor Presidente da República da decisão do Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Públíco que aprovou o parecer da Comissão instituída pelo art. 15 do Decreto nº 35.956,

de 2 de agosto de 1954, para apreciar os casos de acumulação de cargos públicos.

O citado parecer concluiu pela ilegalidade da acumulação, pelo referido professor, dos dois cargos de magistério, a saber, professor da cadeira de Urbanismo e Arquitetura Paisagista da Escola de Belas Artes da Universidade do Recife com o de Professor da cátedra de Estatística, Economia Política e Finanças da Escola de Engenharia da mesma Universidade, por inexistir correlação de matérias, exigida pela Constituição para acumulação de dois cargos de magistério.

Em meu parecer, o recurso merece provimento.

O professor, ora recorrente, conquistou ambas as cátedras mediante concurso.

Na Universidade do Recife, o Conselho Administrativo aprovou, unanimemente, pareceres técnicos proferidos por uma comissão encarregada de apreciar a alegada correlação de matérias entre as duas cátedras.

São do relator estas considerações:

"Os fins a colmar no ensino de "Estatística, Economia Política e Finanças", nas Escolas de Engenharia, são precipuamente os que afetam aos problemas relativos à profissão do engenheiro, não se tratando jamais de formar nem estatísticos, nem economistas, nem financistas puros.

Dentre tais fins salientam-se proeminentemente os que tocam às atividades urbanísticas, conforme se verá;

Na cadeira de Urbanismo, colima-se:

a) projetar a realidade urbana *atual* no tempo sob a forma de previsões;

b) organização e dimensionamento do espaço tendo em vista o ítem anterior, isto é, a projeção da realidade urbana no tempo;

c) definição de normas capazes de assegurar a realização progressiva da organização prevista.

Ora, o ítem a só poderá ser executado à luz do método estatístico, que é o das previsões.

Quanto ao ítem b, o da organização e dimensionamento do espaço, é função direta da atividade econômica, agrícola, industrial ou comercial.

No que se refere ao ítem c, as normas que asseguram a realização dos planos urbanísticos são de ordem jurídica, econômica e financeira.

Na cadeira de "Estatística, Economia e Finanças", ministrada a engenheiros, a aplicação do método estatístico e o estudo dos problemas econômicos e financeiros visam sobretudo:

a) o fenômeno social da urbanização a ser pesquisado em pormenores com o emprego essencial do método estatístico;

b) as condições em que a atividade econômica, agrícola e industrial ou comercial se realiza nas cidades e afeta a urbanização;

c) os recursos financeiros coletados nas cidades e sua aplicação urbanística.

Convém salientar, pondo em evidência, que Urbanismo não é a simples abertura de vias de tráfego, embelezamento ou saneamento das cidades, mas um *planejamento* completo da vida urbana baseada na sua visão futura.

Conclusão final: entre as matérias das duas disciplinas, "Urbanismo" e "Estatística, Economia e Finanças", há a relação imediata e recíproca de que cogita a lei".

A Constituição, em verdade, é severa na proibição de acumulação de cargos por servidores públicos. Excepcionalmente, a admite, conforme o art. 185, de dois cargos de magistério, ou então, de um cargo técnico e outro de magistério, havendo, em qualquer das hipóteses, correlação de matérias e compatibilidade de horários.

Em relação a acumulação por magistérios, a Constituição é menos severa, não exige correlação de matérias (art. 96, nº 1).

Na hipótese, trata-se de dois cargos de magistério. A compatibilidade de horários está provada (Of. nº 338, de 12-1-56, da Universidade de Recife, fls. 76). Quanto à correlação de matérias a permissão de acumulações, em tal caso, visa sobretudo a fins didáticos.

Os conhecimentos da cadeira de Estatística de Economia Política e de Finanças da Faculdade de Engenharia, não visam a formar estatísticos, nem economistas, nem financeiros, mas a aparelhar o engenheiro a dominar os escopos da profissão. E êsses conhecimentos são, ao parecer, necessários à Cadeira de Urbanismo e Arquitetura Paisagista, da Escola de Belas Artes. São, na verdade, conhecimentos que se completam.

Com estas considerações, concluindo haver, na hipótese, correlação de matérias, ao lado dos demais requisitos constitucionais a saber, dois cargos de magistério e compatibilidade de horários, pronuncia-se a Consultoria

Geral da República pelo provimento do recurso.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 1957.
— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"De acordo com o Parecer nº 321-Z, do Senhor Consultor Geral da República. — Em 20 de novembro de 1957". — (Rest. proc. M. E. C. em 21-11-57).

(Publicado no *Diário Oficial* de 21-11-57, nas páginas nºs. 26.241-42 — Seção I).

Gratificação por trabalho de natureza especial com risco de vida e saúde.

331.221.3:331.823

PARECER

Número de referência: 308-Z

I

Trata o presente processo da gratificação por trabalho de natureza especial com risco de vida e saúde, fixada em 40% sobre os vencimentos dos servidores.

A respeito, dispõe o art. 3º do Decreto-lei nº 2.113, de 5 de abril de 1940, na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 887, de 24 de outubro de 1949:

"Art. 1º As gratificações a que se referem os artigos anteriores serão deferidas pelo Presidente da República em cada caso concreto, dentro dos limites do crédito que lhes fôr destinado, considerado o tempo de execução do trabalho especial e ouvido, previamente, sobre a natureza dêste, o Departamento Nacional de Saúde Pública, quando não declarada em lei".

Em face desse dispositivo, questiona-se sobre a data em que é devida a gratificação, o seu marco inicial, a saber, se a data em que o servidor satisfaz os requisitos para o gozo da vantagem ou se do despacho que a concede.

Sobre o assunto, assim se manifestou o D.A.S.P.

"Dentre as gratificações de que trata o art. 145 do Estatuto dos Funcionários, sómente podem ter efeito retroativo aquelas para as quais a lei prevê, expressamente, um termo certo e determinado. E' o caso da gratificação adicional e da do magistério. Nestas duas espécies de gratificação, o próprio de-

correr do tempo firma o momento a partir do qual é devido o pagamento.

Tal não ocorre no caso ora em estudo, pois o Decreto-lei nº 2.113 não estabelece a partir de quando deve ser concedido o benefício. Assim, esta Divisão é de parecer que cabe o pagamento da referida vantagem a partir da data da publicação do ato da autoridade competente para concedê-la, no caso, o Sr. Presidente da República".

De inteiro acordo com esse pronunciamento, estou em que não merece deferimento o pedido do Prof. MARCELO DA SILVA JÚNIOR da Faculdade de Farmácia da Universidade do Brasil, de perceber a mencionada gratificação a partir de quando o processo em que

a pleiteava subiu à decisão do Exmo. Sr. Presidente da República, com todos os pareceres favoráveis. Na verdade, somente do próprio despacho é que a gratificação passou a ser devida.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 1957.
— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"De acordo com o Parecer nº 308-Z, do Senhor Consultor Geral da República. Em 14 de outubro de 1957". (Rest. proc. M. E. C. em 15-10-57).

(Publicado no *Diário Oficial* de 15-10-57 — a página nº 23.779 — Seção I).

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Acumulação. Efeitos de decisão judicial proferida em mandado de segurança. A sentença reconheceu, em tese, a licitude de acumulação dos cargos de que se trata, mas daí não decorre a obrigatoriedade de efetuar a administração nomeação interina para atender ao interesse do funcionário, eis que se trata de ato sujeito à competência discricionária.

35.082.53:35.082.393

PARECER

I

ARAKEN CARNEIRO foi nomeado para exercer, interinamente, o cargo de Professor Catedrático, padrão O, de Direito Comercial da Faculdade de Direito da Universidade do Ceará, do qual não chegou a tomar posse, por se tratar de acumulação, uma vez que o interessado é titular da função de Professor Primário, referência 23, do Ministério da Marinha, lotado na Escola de Aprendizes de Marinheiro do Estado do Ceará.

2. A Comissão de Acumulação de Cargos, instituída pelo art. 15 do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, opinou a respeito, entendendo inexistir correlação de matérias, pelo que concluiu pela ilicitude da acumulação pretendida e, em consequência, por que se não desse posse ao interessado. O parecer foi aprovado pelo Sr. Diretor-Geral dêste Departamento.

3. Houve recurso dessa decisão, a qual, entretanto, foi mantida pelo Exmo. Sr. Presidente da República, conforme despacho exarado a 3 de julho de 1956 (fls. 41).

4. Inconformado, impetrou o referido professor mandado de segurança contra ato, não do Chefe do Poder Executivo, mas do Diretor-Geral dêste Departamento, publicado no *Diário Oficial* de 7 de outubro de 1955, despacho êsse que datava de mais de ano da distribuição do *writ*.

5. Prestando as informações solicitadas, ressaltou êste Departamento a caducidade do direito de impetrar mandado de segurança com fundamento naquele ato. O Dr. Juiz a que estava afeta a apreciação do pedido desprezou a preliminar argüida para entender, com evidente equívoco, que o impetrante estava dentro do prazo legal, do momento em que o ato impugnado fôra publicado no *Diário Oficial* de 5 de julho de 1956, quando êsse ato era do Presidente da República, o que, como é óbvio, a ser considerado, teria deslocada a competência para o Supremo Tribunal Federal, fugindo sua apreciação, por conseguinte, à alcada do juízo singular. No mérito, a autoridade julgadora concedeu a segurança requerida, defendendo a tese, também condenável, de que, em se tratando de dois cargos de magistério, não há como perquirir da correlação de matérias.

6. Em face da concessão da medida, consulta o Ministério da Educação e Cultura como proceder.

II

7. O recurso de mandado de segurança não tem efeito suspensivo (art. 12, parágrafo único, da Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951), motivo por que a decisão concessiva deve ser cumprida desde logo.

8. No caso, entretanto, a decisão é em tese, no sentido de que não seria acumulação proibida o exercício concomitante das duas funções.

9. Mas, um dos cargos objeto da acumulação seria provido pelo interessado mediante nomeação em caráter interino. Ora, se há, por decisão judicial de que o recurso não tem efeito suspensivo, a declaração de que não é ilícita a acumulação, não padece dúvida de que a autoridade administrativa pode tornar sem efeito o decreto de nomeação ao qual não se seguiu a posse do nomeado, pois que, em se tratando de provimento em caráter interino, não há como compelir a administração a efetuá-lo.

10. O ato administrativo, na espécie, está sujeito à competência discricionária, não ten-

do a decisão exequenda fôrça para ordenar à administração a prática de ato de que só clá é juiz de sua conveniência e oportunidade.

11. Dêsse modo, a decisão judicial de que se trata entendeu que não há impedimento legal ao exercício concomitante dos dois cargos: a administração, entretanto, por esse efeito, não está obrigada a nomear o impretrante em caráter interino, quando não considera conveniente tal nomeação. A tanto não chegaria o efeito do ato jurisdicional em exame.

12. Assim, pelos termos da sentença, poderia a administração permitir o provimento de ambas as funções, o que, de outro modo, não seria possível; mas não está compelida a fazê-lo, por falta de direito oponível pelo interessado à competência discricionária concernente à nomeação em caráter interino.

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

Rio de Janeiro, 8 de novembro de 1957.
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Comissão do Impôsto Sindical. Regulamento baixado com o Decreto nº 40.401, de 1956. As normas regulamentares anteriores não reproduzidas neste têm-se por revogadas, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil. Não há como pretender-se a vigência simultânea de dispositivos de regulamento anterior com os do atual.

336.241(094.57)

PARECER

I

Por determinação do Sr. Diretor-Geral dêste Departamento seu chamado a opinar sobre controvérsia suscitada entre o Dr. Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Sr. Diretor-Geral da Secretaria da Comissão do Impôsto Sindical do mesmo Ministério, no que diz respeito ao regulamento baixado com o Decreto nº 40.401, de 21 de novembro de 1956.

2. Entendeu o Dr. Consultor Jurídico daquela Secretaria de Estado que o referido regulamento, disposto, inteiramente, sobre matéria de que tratavam normas anteriores, revogou os regulamentos pretéritos, por fôrça do disposto no art. 2º, § 1º, da Lei de Intro-

dução ao Código Civil. Daí as conclusões a que chegou, totalmente coerentes com esse ponto de vista.

3. Dessa orientação discorda, entretanto, o Sr. Diretor-Geral da mencionada Comissão, ponderando que a norma aplicável da Lei de Introdução ao Código Civil não é o § 1º do art. 2º, mas sim o seu § 2º, que estatui:

"A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior".

4. Dêsse modo, segundo entende esta última autoridade, não há como pretender a revogação dos dispositivos regulamentares anteriores, inclusive portarias ministeriais, mas vigência concomitante.

5. Nesse ponto é que se fere a discussão, pois que, se prevalecente a opinião do Dr. Consultor Jurídico daquele Ministério, as respostas por ele oferecidas à consulta formulada não podem merecer a menor censura.

II

6. Não me parece que a razão esteja com o ilustre e zeloso dirigente da Secretaria da Comissão do Impôsto Sindical.

7. O Decreto nº 40.401, de 21 de novembro de 1956, expediu, como se vê de sua própria ementa, "Regulamento para a Comissão do Impôsto Sindical (C. I. S.) e Comissão Técnica de Orientação Sindical (C.T.O.S.)". Se, no seu contexto, foram desprezadas normas constantes de regulamentos anteriores, não padece a menor dúvida que tais omissões importam na revogação daquelas normas.

8. A outro fim se não destina o regulamento senão a dispor inteiramente sobre a matéria objeto da atenção do poder regulamentar. E' de sua essência a totalidade e não a parcialidade.

9. Para se demonstrar que o novo regulamento dispôs inteiramente sobre a matéria de que tratavam normas regulamentares anteriores, basta atentar para o fato de que tanto um como as outras se dispunham, apenas e tão somente, a regulamentar aquelas Comissões. Logo, as normas não reproduzidas pelo atual tiveram cassada sua vigência, nos precisos termos do art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil. Presume-se, por esse efeito, a intenção de regulamentar de modo diverso.

10. Seria, assim, antijurídico sustentar-se a vigência de normas provenientes de regulamento anterior não reproduzidas no posterior,

pois que importaria em vigência simultânea de dois corpos regulamentares de um mesmo órgão, ou de idêntico instituto jurídico.

11. Demais disso, como bem acentuou o Dr. Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no seu bem lançado parecer de fls. 34 usque 39, se fosse facultado ao Ministro avocar matéria da competência do plenário da C. I. S., tornar-se-ia inoperante a comissão, deixando de ser "órgão deliberativo, contra o espírito e a própria letra da lei".

12. Em face do exposto, concordo com as conclusões do Dr. Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, cuja juridicidade reputo inatacável.

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

Rio de Janeiro, 25 de outubro de 1957.
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Diretor Executivo e Diretores-Assistentes da Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional. Natureza jurídica das funções.

35.084.9

PARECER

I

Dúvidas se suscitam neste processo quanto à natureza dos estipêndios mensais pagos ao Diretor Executivo e aos Diretores-Assistentes da Comissão Executiva do Carvão Nacional, fixados no § 4º do art. 4º da Lei nº 1.886, de 11 de junho de 1953, cuja redação é a seguinte:

"O Diretor Executivo perceberá a gratificação mensal de Cr\$ 15.000,00 (quinze mil cruzeiros); os Diretores-Assistentes a de Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros) e os membros do Conselho Consultivo, salvo seu presidente, a gratificação de Cr\$ 500,00 (quinhentos cruzeiros), por sessão a que comparecerem até o máximo de 40 (quarenta) sessões por ano".

2. Pela Exposição de Motivos nº 363, de 7 de junho de 1955, entendeu este Departamento que havia impropriedade terminológica na referência a gratificação, quando de vencimento se tratava, pois que

... "outro não foi o intuito do legislador senão o de emprestar àquelas funções o caráter de lugar em comissão".

3. O Diretor Executivo da referida Comissão discorda desse ponto de vista, parecendo-lhe que

... "o que o legislador quis atribuir aos membros desta Diretoria-Executiva nem foi uma gratificação enquadrada na tabela de gratificações da Lei nº 488, de 15-11-1948, nem foi vencimento de cargo em comissão, mas sim, uma gratificação de representação especial, dado o caráter transitório dêste órgão".

4. A D. P. dêste Departamento, chama da a opinar, reforça a tese anterior defendida na citada Exposição de Motivos nº 363, de 1955, para concluir em face da natureza do assunto, por solicitar minha audiência a respeito.

II

5. Não me parece a mais acertada a interpretação que vem dando este Departamento ao § 4º do art. 4º da Lei nº 1.886, de 1953.

6. Os argumentos de que se lançou mão para justificar aquela interpretação se me afiguram de pouca consistência. Com efeito, são elas: "a) o fato de não existirem no serviço público gratificações de função em bases tão elevadas; b) a correspondência entre quantias fixadas pela citada Lei nº 1.886, de 1953, e os vencimentos, à época, dos cargos em comissão padrões CC-1 e CC4; c) a circunstância de terem sido aqueles valores estabelecidos pelo mesmo diploma legal que reservou à Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional a faculdade de arbitrar gratificações ao pessoal por ela requisitado".

7. Quanto ao primeiro, só seria válido se se pretendesse conceituar a vantagem como gratificação de função, o que evidentemente, não é o caso.

8. No que concerne ao segundo, seria um critério adotado pelo legislador ao fixar a gratificação, cuja coincidência com padrões de cargos em comissão não é suficiente para conceituar aquelas funções como tal. Se a intenção da lei fosse a de considerar o Diretor Executivo e os Diretores-Assistentes titulares de cargos em comissão teria expressamente assim disposto, dado que, à época da promulgação da lei, não seria lícito presumir desconhecimento pelo legislador de tão corriqueiro princípio de conceituação de cargo público, inclusive confundindo vencimento com gratificação.

9. O terceiro e último argumento nada tem a ver com a caracterização da vantagem estipulada para os ocupantes das funções de

direção do órgão, pois que a faculdade de arbitrar gratificações ao pessoal requisitado não é conciliável com o modo de retribuição previsto para a Diretoria Executiva, eis que não é privativa de titular de cargo em comissão.

III

10. Estou em que a espécie envolve gratificação de representação especial, como bem a conceitua a própria Comissão, justificável plenamente em face da existência transitória do órgão, que deverá extinguir-se em 31 de dezembro de 1957 (art. 4º, § 5º).

11. Do mesmo modo se procedeu em relação aos Assessores do Plano SALTE, com o oportunidade de esclarecer no processo nº 9.604-56 (parecer de 19 de março de 1957, publicado na *Revista do Serviço Pú- blico* do mesmo mês e ano, às páginas 372 usque 374), cujas funções são retribuídas mediante gratificação de representação.

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

Rio de Janeiro, 12 de novembro de 1957. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

ACÓRDÃO
(094.9)

Supremo Tribunal Federal

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 4.210 — PARAÍBA

Vencimentos — Inconstitucionalidade da Lei n.º 1.151, da Paraíba, porque não existem ou não foram criados por lei anterior os meios necessários para fazer face aos encargos estabelecidos — Ausência de liquidez e certeza para tese ser apreciada em mandado de segurança — Recurso denegado.

35.089.411.353(813.3):340.181.5

Relator: O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

Recorrente: PEDRO HIPÁCIO DE ARAÚJO.

Recorrido: Estado da Paraíba.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Recurso de Mandado de Segurança n.º 4.210, da Paraíba, sendo recorrente PEDRO HIPÁCIO DE ARAÚJO e recorrido o Estado da Paraíba:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, unânime mente, negar provimento ao recurso, de acordo com as notas taquigráficas nos autos. Custas da lei.

Rio de Janeiro, 30 de abril de 1957. — OROSIMBO NONATO, Presidente. — A. C. LAFAYETTE DE ANDRADA, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA: Decidiu o Tribunal de Justiça da Paraíba:

“Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição cível n.º 2.509, em que são agravantes o Juízo da 4.ª Vara, ex-officio, e o Estado da Paraíba, e é agravado PEDRO HIPÁCIO DA SILVA, e em que se argüi a inconstitucionalidade da lei estadual número 1.151, de 4 de março de 1955.

1. Verifica-se dos autos que PEDRO HIPÁCIO DE ARAÚJO, tabelião público oficial do Registro Coral de Imóveis e do Registro Especial de Títulos e documentos da comarca de Piauí, requereu aposentadoria pleiteando

as vantagens conferidas pela lei estadual número 1.151, de 4 de março de 1955.

Seu pedido foi deferido no tocante a aposentadoria, mas lhe foram negados os provimento's constantes da mencionada lei n.º 1.151, para lhe darem dados os previstos na lei número 1.043, de 5 de abril de 1954.

Isso motivou um pedido de segurança, julgado procedente na primeira instância.

Da sentença que o concedeu é o agravo no qual se agüí a inconstitucionalidade da mencionada lei n.º 1.151, de 4 de março de 1955.

A Egrégia Primeira Câmara decidiu não julgar o agravo, sem que o Colendo Tribunal de Justiça se manifestasse sobre a argüida inconstitucionalidade, conforme se verifica do ac. de fls. e é de direito.

Opinou nos autos, o Exmo. Procurador Geral, manifestando-se pela inconstitucionalidade argüida.

2. Das informações prestadas, em nome do Senhor Governador do Estado, pelo Doutor Secretário do Interior e Segurança Pública, vê-se que o Poder Executivo recusa-se a aplicar a Lei n.º 1.151, e se interessa pela aprovação pela revogação da mesma, porque a considera inconstitucional aos interesses do Estado.

O principal fundamento da recusa assenta em que a referida lei choque-se com o artigo 41 da Constituição do Estado.

O mencionado art. dispõe que “nenhum encargo se criará ao Tesouro, sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear as despesas”.

3. A lei n.º 1.151, dispõe, no art. 1.º, inciso I, que os Tabeliães ou Escrivães de qualquer ofício, inclusive os do Registro Civil, da Capital e de Campina Grande, perceberão uma aposentadoria mensal correspondente a dois terços do juiz de direito da comarca respectiva.

Tabeliães, escrivães do cível, oficiais do Registro Geral de Imóveis, não percebem vencimentos do Estado. De acordo com a

Lei n.º 1.151 aposentar-se-iam com vencimentos elevados.

Nada de injusto na hipótese. Mas, de acordo com o art. 32, parágrafo único, da Constituição do Estado, "cabe, exclusivamente ao Governador do Estado a iniciativa das leis que fixaram o efetivo e a despesa da Polícia Militar e aumentarem os vencimentos ou criarem cargos em serviços já organizados".

O Governador do Estado não teve a iniciativa da referida lei e a mesma foi por ele vetada. Foi promulgada pelo Presidente da Assembléia Legislativa.

4. A lei n.º 1.151 contém dispositivos verdadeiramente absurdos.

De acordo com o art. 2º, dos proventos da aposentadoria do serventuário que falecer, reverterão em benefício de sua esposa enquanto se conservar viúva e de seus filhos, enquanto menores e solteiros. Não se cogita da constituição de uma pensão: são os próprios vencimentos que passam a ser objeto de sucessão. E' o Estado legislando sobre direito sucessório, invadindo prerrogativas da União Federal.

5. No parágrafo único do art. 3º, dispõe que, aposentado o serventuário não contribuinte do Montepio do Estado, sua inscrição nessa Instituição, dar-se-á *ex-officio*, desde que passe a perceber do Estado e possam os herdeiros gozar das vantagens asseguradas no art. 3º, e torna isso extensivo aos já aposentados, desde que, assim, requeiram.

Cria-se, por essa forma, uma situação privilegiada para uma classe de funcionários, junto ao Montepio do Estado, benemérita instituição de amparo a todos os servidores do Estado e que ficaria exposta a uma sangria, verdadeiramente injustificável. E o mergulho no Direito substantivo é profundo, pois, vencimentos de funcionários passam a ser objeto de herança.

6. O art. 5º consagra uma liberalidade que desafia as costumeiras liberalidades que porventura acarretassem censuras do Poder Legislativo.

Dispõe que o serventuário que, ao se aposentar, conte mais de trinta e cinco anos de serviço público, na função, sem ter gozado licença ou férias, terá direito a um adicional de 30% sobre os proventos da aposentadoria. E, no art. 6º, estende o benefício aos Tabellões e Escrivães, já aposentados.

7. E qual a fonte de recursos para prover a êsses encargos? — Dispõe o art. 4º, que o serventuário de justiça, em nenhuma hipótese, deixará de cobrar o sôlo de aposentadoria

sobre o valor das custas mais elevadas, previstas no respectivo regimento.

Parágrafo único. Sobre todo ato praticado pelo escrevente, no impedimento mesmo ocasional do serventuário com quem trabalhar, será paga por aquêle a taxa de aposentadoria correspondente às custas recebidas ou contadas.

Podemos dizer que nenhuma fonte nova de recursos foi criada para fazer face aos novos encargos, o sôlo de aposentadoria mencionado no art. 4º está relacionado com os encargos previstos na Lei n.º 1.043, de 5 de abril de 1954, aplicada ao caso da aposentadoria do requerente.

8. A Constituição, sendo uma lei fundamental, básica, domina todas as demais leis que são em face dela denominadas secundárias. As leis ordinárias não podem ser contrárias à Constituição. Esta, a lei magna, figura no ápice. "As leis ordinárias lhes são subordinadas". A incontestável existência dessa hierarquia faz surgir o problema da inconstitucionalidade das leis, bem como o da criação dos órgãos necessários a assegurar o ritmo entre as leis ordinárias e a Constituição. A Constituição Federal, no art. 20, dispõe a respeito. Apud SERPA LOPES, Lei de Introdução ao Código Civil, vol. I, página 49.

9. Ante o exposto, acorda o Tribunal de Justiça, em reunião plena, por unanimidade e na forma do parecer do exmo. Procurador Geral em decretar a inconstitucionalidade da Lei n.º 1.151, de 4 de março de 1955. Baimem os autos à Primeira Câmara.

Custas na forma da lei.

João Pessoa, 11 de janeiro de 1956.

Recorre PEDRO HIPÁCIO DE ARAÚJO, alegando:

"Toda a discussão se restringiu à verdadeira interpretação do art. 41, do Estatuto Político Estadual.

O argumento de que a lei teria transgredido o art. 32, parágrafo único, é verdadeiramente impertinente, de vez que não foi objeto de discussão e nêle não se arrimou a defesa do Executivo. Evidente, assim, é a surpresa que acarretou ao impetrante a sua invocação no Acórdão recorrido.

Além disso, é preciso destacar que, nos autos, nenhuma prova ou referência existe de que a norma referida tenha sido violada.

Indiscutível, portanto, que a inconstitucionalidade não podia ser declarada em face do já citado art. 32.

No que diz respeito ao segundo dos dispositivos (art. 41), a decisão é insustentável, o mandamento é este:

"Nenhum encargo se criará ao Tesouro, sem atribuição de recurso suficientes para lhe custear a despesa".

Impedível, ao certo, é a criação de encargos sem atribuição de recursos. Mas, a apontadaria dos funcionários da justiça foi instituída em legislação anterior, não sendo, em absoluto, criação da lei discutida. Esta apenas estabeleceu novos proventos e, ao mesmo tempo, determinou melhores fontes de arrecadação para fazer face ao aumento verificado, como se vê, do disposto no art. 4º. Isto quer dizer, que no mesmo passo em que forem alterados os vencimentos dos inativos, ampliados ficaram os recursos para custear a despesa.

E' preciso acentuar que a exigência consta no art. 41 da Constituição diz respeito ao Orçamento (Seção IV, do Capítulo II, da Carta Política), do que se deduz facilmente não ser permitida na lei de meios qualquer novo serviço, novo encargo, sem que a dotação da despesa esteja correspondida com recursos da receita.

Mas, na hipótese, o encargo Pagamento a Inativos já existia. Não é novidade. Não foi criação da Lei n.º 1.151. A própria verba consignada no Orçamento de caráter global era suficiente para cobrir a despesa resultante (Orçamento do Estado para 1955 — Secretaria das Finanças, verba 5, Código 8.094, 52 — Inativos — Cr\$ 14.500.000,00 — *Diário Oficial* do Estado, 31-12-1954).

Todos os anos essa verba é aumentada, pois também a arrecadação da Taxa de Apontadaria melhora de ano para ano. Para o exercício financeiro de 1956, o orçamento consigna a cifra de Cr\$ 18.000.000,00 (*Diário Oficial* do Estado, 30 de dezembro de 1955).

Tanto a dotação é suficiente que o Estado, quer nas informações, quer nas razões de recurso, nem ao menos alegou que a verba impedissem o pagamento dos proventos nas novas bases.

O que é essencial é que os recursos para cobrir a despesa existem e decorrem da arrecadação da Taxa de Apontadaria, recolhida por todos os serventuários da justiça. Na verdade, o Estado não desembolsa um único centavo, pois são os próprios funcionários que fornecem os recursos para custear a despesa. E é fora de dúvida que a arrecadação do tributo é sempre muito superior à despesa em referência.

Não resta dúvida de que não houve violação ao princípio constitucional. E mesmo que tivesse havido, o Estado sómente se pode escusar ao cumprimento da lei, se promovesse os meios legais para invalidá-la. Ao Executivo não é conferido o direito de ao seu livre arbítrio declarar inaplicável qualquer norma legal com efeito obrigatório, tal a que consta da discutida lei n.º 1.151".

O recurso está arrazoado, e a Procuradoria Geral opinou:

"Somos, por que se negue provimento ao recurso pelos convincentes fundamentos do v. acórdão recorrido.

Rio de Janeiro, 31 de outubro de 1956. — **PLINIO DE FREITAS TRAVASSOS**, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

O mandado visa a percepção de vencimentos de acordo com o disposto na lei estadual, da Paraíba, de n.º 1.151.

O Tribunal acolheu a inconstitucionalidade da referida lei porque não existem ou não foram criados, por lei anterior, os meios necessários para fazer face aos encargos estabelecidos.

O acórdão deu sólidos fundamentos para justificar sua conclusão. Ora, o direito pleiteado não se apresenta com a necessária liquidez e certeza para ser declarado por este meio processual.

O mandado de segurança exige direito incontrovertido, líquido e certo. O caso dos autos não é este. Discute-se e argumenta-se, deixando dúvidas sobre o que se pede.

Mantenho a decisão.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Sem divergência de votos, negaram provimento.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro OROSIMBO NONATO DA SILVA.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA (Relator) — AFRÂNIO COSTA (substituto do Excelentíssimo Senhor Ministro NELSON HUNGRIA, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), VILLAS BÔAS, CÂNDIDO MOTA, ARY FRANCO, ROCHA LAGOA, LUIZ GALLOTTI, HAHNEMANN GUIMARÃES e RIBEIRO DA COSTA.

Não compareceu, por se achar em gôzo de licença, o Exmo. Senhor Ministro BARROS BARRETO. — OLGA MENGE S. WOOD, Vice-Diretora.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 23 de setembro de 1957 nas páginas ns. 2.579-81 — apenso ao n.º 218).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO CRIMINAL N.º 23.793 — SÃO PAULO

Se no processo penal por crime lesivo de serviço público da União Federal e estelionato, sobrevém condenação tão sómente pelo último, considerando inexistente o primeiro, e tendo a decisão transitado em julgado, a competência para a revisão é do Tribunal de Justiça estadual.

347.983.343.35

Relator: o Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

Recorrente: DÉCIO DA SILVEIRA CORRÊA.

Recorrida: Justiça Pública.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário criminal n.º 23.793, em que é recorrente DÉCIO DA SILVEIRA CORRÊA e recorrida a Justiça Pública, acorda a 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, unanimemente, conhecer do dito recurso e dar-lhe provimento na conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão.

Custas ex-lege.

Distrito Federal, 10 de setembro de 1953.
— BARROS BARRETO, Presidente. — NELSON HUNGRIA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — DÉCIO DA SILVEIRA CORRÊA, ex-diretor da Cia. de Armazéns Gerais dos Fazendeiros, foi denunciado, perante o Dr. Juiz da 2.ª Vara da Comarca de Campinas, Estado de São Paulo, juntamente com PAULO BUENO BRANCO, conferente do armazém de cafés despachados mantido na mesma Cidade pela Cia. Paulista de Estradas de Ferro, porque, com o intuito de auferir vantagens ilícitas em detrimento desta e iludindo a obrigação legal de entrada da "cota de sacrifício" ao Departamento Nacional de Café, conseguiu, no período de fevereiro de 1937 a agosto de 1938, mediante o "visto" de BUENO FRANCO

em notas de consignação referentes ao despacho fantástico de 13.104 sacas de café, a emissão dos respectivos conhecimentos, então sem lastro ou efetiva apresentação da mercadoria, e para 1.104 sacas de café sem a devida marcação. A denúncia classificou os crimes imputados como *estelionato, ut art. 338, n.º 5.º da antiga Consolidação das Leis Penais*, e como *contrabando, ex-vi do art. 3., e parágrafo único do Decreto-lei n.º 201, de 25-1-1938.*

O Dr. Juiz veio, porém, a condenar os denunciados tão sómente pelo crime de estelionato, entendendo que não se enquadrava o fato imputado no dispositivo penal do Decreto-lei n.º 201. Da sentença apenas apelaram os réus, mas o Tribunal de Justiça a confirmou, por acórdão de 21-6-1949. A 9-10-1951, DÉCIO SILVEIRA CORRÊA impetrou revisão, que o Tribunal deferiu em parte, para anular o acórdão condenatório, de vez que, apresentando-se no processo, em conexão com o estelionato, um crime contra serviço público da União — vinculado ao Departamento Nacional do Café, a competência para julgar a apelação era do Tribunal Federal de Recursos, ao qual determinou que se remetesse os autos para tal fim.

Daí, o presente recurso extraordinário, com pretendido arrimo nas letras *a* e *d* do atinente preceito constitucional, pois o acórdão recorrido teria violado o direito federal, a começar pelo próprio art. 104, II, a, da Constituição, por élé invocado, pois o M.P. não apelou da sentença, de primeira instância, e assim desaparecera da cena processual a argüida infração prevista pelo Decreto-lei número 201, bem como atriutado com arrestos de outros Tribunais.

A fls. 31, oficiou o Dr. Procurador Geral da República, opinando pelo não conhecimento do recurso ou, caso venha a ser conhecido, pelo seu não provimento.

E' o relatório.

VOTO

Tenho por irresponsável o argumento do recorrente: se o representante do Ministério Público não apelou da sentença do Dr. Juiz de Campinas, que reconheceu, certa ou erradamente, a inexistência do imputado crime lesivo de serviço público da União, para só condenar pelo crime de estelionato contra a Cia. Paulista de Estradas de Ferro, não podia ser ressuscitada a denúncia nessa parte para dizer-se que continua em jôgo o primeiro desses crimes e proclamar-se, para o julgamento da apelação, a competência do Tribunal Federal de Recursos. Ao invés de crimes

conexos, um dos quais da competência recursal dêsse Tribunal, passou a figurar na cena judiciária um crime único, da competência recursal do Tribunal de Justiça Estadual.

Só seria admissível a competência do Tribunal Federal de Recursos, se não obstante a ausência da apelação do M.P., ainda fosse possível um *reformatio in pejus*, isto é, o reconhecimento da existência do crime lesivo de interesse público federal; e, então, o acórdão recorrido teria redundado num desconcerto: deferir uma revisão para o fim de proporcionar a cassação da *absolvição* do requerente quanto ao dito crime.

Conheço do recurso pela letra a e lhe dou provimento, a fim de que, restabelecid o acórdão revisando, se pronuncie o colendo Tribunal a quo sobre o mérito do pedido de revisão.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Unânimemente, conhecem do recurso e lhe deram provimento.*

Deixou de comparecer, por se achar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Exmo. Senhor Subsecretário.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 14 de outubro de 1957 — páginas ns. 2.791/92 — apenso ao n.º 236).

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA Nº. 4.109 — D. FEDERAL

Vereador — A lei proíbe o exercício do mandato com o exercício da função pública — Não proíbe, entretanto, a nomeação para a função pública, embora esteja investido do mandato eletivo — Recurso provido.

352.075.1:35.082.53

Relator: O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADE.

Recorrente: SILVIO DE LEMOS PICANÇO.

Recorrida: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso de Mandado de Segurança número 4.109, do Distrito Federal, sendo recorrente SILVIO DE LEMOS PICANÇO e recorrida a União Federal:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, unânimemente, dar provimento para a concessão do

“writ” nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, de acordo com as notas taquigráficas nos autos.

Rio de Janeiro, 24 de abril de 1957. — O. NONATO, Presidente. — L. DE ANDRADE, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro LAFAYETTE DE ANDRADE: Ao Tribunal Federal de Recursos, o Ministro CUNHA VASCONCELOS ofereceu o relatório seguinte:

“Para dar uma idéia, mais sólida, do que se pretende neste mandado de segurança, passo a ler a própria inicial (fls. 1 a 4).

Vou resumir um pouco para chegar ao ponto de interesse. Expondo a situação, o Suplicante chega ao aspecto relevante, que é o seguinte: reconhecido, pelo Ministério da Educação, seu direito à condição de assistente da Faculdade de Medicina, do Rio de Janeiro, foi eleito para um dos lugares de vereador da Câmara Municipal de Niterói. A delegacia fiscal impugnou o pagamento de seus vencimentos de assistente da Faculdade de Medicina, o que deu lugar a procedimento que terminou com portaria do Ministro da Educação, que declarara seu direito a ser incluído no quadro respectivo, como assistente da Faculdade. Comenta, então o impetrante (fls. 6) — lê.

E pede o mandado de segurança para anular o último ato do Ministro da Educação. Juntou a sua inicial, várias petições, em que requeria ao Ministério cópia e pediu providências para que lhe fossem fornecidas certidões. Essas certidões vieram aos autos, mas elas não têm maior sentido para o julgamento do caso em foco. O Ministro da Educação, a quem se solicitaram informações, respondeu pelo ofício de fls. 38 e 39, reportando-se a pareceres na órbita administrativa, em razão dos quais veio a praticar o ato de que se trata, e que é de janeiro dêsse ano. O mandado foi impetrado em 9-12-55. O primeiro desses pareceres é do Dr. EDMUNDO LINS NETO, consultor jurídico do Ministério, e diz o seguinte (lê fls. 60).

Este parecer foi acolhido pelo Ministro que readmitiu o Suplicante. Posteriormente, em razão da nova impugnação da Delegacia Fiscal do Rio de Janeiro, que se negou a pagar os vencimentos ao impetrante, veio o Ministro a tornar sem

efecto a readmissão, ato de que resultou este mandado.

Há ainda nos autos o seguinte parecer (fls. 60 — lê).

Há uma longa informação do Diretor do Departamento do Pessoal que resume o que acabei de referir.

Está, também, nos autos o parecer do Consultor Geral da República, à época, o Dr. THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, em que se conclui (fls. 81):

“Examinando bem o processo sob o aspecto jurídico, chega-se à conclusão:

a) da incompatibilidade verificada em 1951, que importaria na perda de um dos cargos, ou o eletivo ou o demissível *ad nutum*;

b) que naquela época, investido o interessado no exercício do mandato eleutivo, extinguiu-se o seu direito a função de professor;

c) que a lei n.º 2.284 não poderia ter feito reviver um direito já extinto, nem assegurado uma estabilidade em uma função que já não mais era exercida, por impedimento legal;

d) que a nova admissão contrariou o art. 2.º da lei n.º 2.284, porque, no meu entender a admissão de extranumerário, fora dos casos permitidos no art. 2.º da lei, só é tolerável e admissível para restabelecer situações jurídicas e remediar as lesões de direito, provocadas por ato ilegal da administração o que não é caso.

e) o interessado, usufruindo os benefícios do mandato legislativo, perdeu o direito ao cargo de que era demissível *ad nutum*;

Parece-me esta a solução jurídica que conduz a análise serena dos textos legais aqui mencionados. E' o meu parecer”.

Foi esse parecer que decidiu o Ministro. Daí a portaria que tornou sem efeito a readmissão do Dr. PICANÇO”.

O Tribunal negou a segurança contra o voto do relator.

Eis como se pronunciaram os Ministros: lê.

O imetrante recorre e renova os argumentos contidos na inicial, que já anteriormente, e insiste pela reforma da decisão por considerar lúcido e certo o seu direito.

Eis o que alega: ler.

O recurso está arrazoado, e o Procurador Geral opinou:

“Somos por que se negue provimento ao recurso pelos fundamentos do vencendo acórdão recorrido e do parecer de fls. 76-81 do então Consultor Geral da República — professor THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI.

Distrito Federal, 12 de outubro de 1956. — PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS, Procurador Geral da República”.

VOTO

Acompanho o entendimento do relator dêste mandado, Ministro CUNHA VASCONCELOS, cujo voto adoto:

“Senhor Presidente, os precedentes do caso, a situação do Suplicante relativamente à estabilidade, ou não, não tem, a meu ver, maior expressão para se julgar a hipótese, isto é, para se examinar a legalidade do ato do Ministro que dispensou o Suplicante da sua situação de assistente da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, porque, Senhor Presidente, essa dispensa teve únicamente, por causa a incompatibilidade, como já se sustentou nestes autos, do exercício do cargo de vereador com o cargo do qual se diz que o Suplicante era demissível *ad nutum*. Isso se vedou no art. 92 da Constituição estadual que diz:

“o vereador não poderá:

.....
b) ocupar cargo público de que seja demissível *ad nutum*;

c) exercer outro mandato legislativo, patrocinar causa etc.”

Esta foi a razão por que se tornou sem efeito a nomeação do Suplicante para o lugar de assistente da Faculdade de Medicina, sendo certo que, como consta do parecer que li, a 4 de janeiro, o Suplicante renunciou ao cargo de vereador, para manter-se no de assistente da Faculdade de Medicina.

Estou em que, Senhor Presidente, assiste razão ao Suplicante e dêle é o bom direito, na contenda. Parece-me que esse seu direito é o resume no item 24 da inicial, firmado por seu ilustre advogado, doutor DULCYDIDES DE TOLEDO PIZA, que diz:

“Há por parte da Administração, um excesso de poder ao condicionar a nomeação do Impetrante à renúncia do mandato de vereador. A lei proíbe o exercício da função pública. Não proíbe,

entretanto, a nomeação para a função pública, embora esteja investido do mandato eleutivo. Cumpre, então, nesse caso, ao titular do mandato renunciar ao cargo eleutivo sob pena de o perder, por via de cassação na forma do preceito constitucional, regulador da espécie".

Esta, Sr. Presidente, é, a meu ver, a exata solução jurídica.

A própria Constituição do Estado do Rio de Janeiro diz que o vereador não pode exercer cargo de que seja demissível *ad nutum*. Temos, entretanto, ainda, a seguinte consideração: um titular de função federal é exonerado dessa função, em virtude de disposição de lei estadual. Não é nova a hipótese, na prática do regime atual. São de todos conhecidos casos em que deputados e senadores de caráter administrativo, etc. e nem por isso se argüiu de ilegitima essa nomeação. A sua aceitação importará, na perda do cargo eleutivo. E' a sanção. E' também, a sanção da Constituição Federal.

No próprio parecer do Dr. THEMISTOCLES CAVALCANTI, transcreve-se o artigo 48 da Constituição Federal:

"Os deputados e senadores não poderão:

.....

I — desde a expedição do diploma

.....

b) aceitar nem exercer comissão ou emprêgo remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista, ou emprésa concessionária de serviço público".

A consequência está em todos os doutrinadores: é a perda não do cargo no qual foi investido, mas do mandato legislativo. Está, aliás, expressa na Constituição: art. 48, § 1º. E' a sanção. Aqui, aplicou-se às avessas. Porque o Dr. PICANÇO exercia cargo de vereador entendeu-se que havia incompatibilidade em exercer cumulativamente, o cargo de assistente da Faculdade de Medicina, e tornou-se sem efeito a designação, tendo certo, entretanto, que o Dr. PICANÇO, afinal, veio a renunciar, na forma, a meu ver da boa doutrina, ao cargo de vereador, optando, assim, pela outra função. Houve um êrro gravíssimo que eu faço reparar concedendo o mandado".

Estou convencido de que o direito pleiteado é lícito e certo, e não tenho dúvidas em

aceitar a seguinte passagem das razões do recurso:

"O eminentíssimo CARLOS MEDEIROS DA SILVA, quando Consultor Geral da República, examinando hipótese semelhante, assim se pronunciou:

"A questão foi suscitada a propósito do deputado à Assembléa Legislativa do Estado de Pernambuco NILO DE OLIVEIRA PEREIRA, para ocupar, interinamente, a cátedra de História da Civilização Moderna e Contemporânea, da Faculdade de Filosofia da Universidade de Recife. Depois de expor a hipótese, ponderou o Sr. Ministro:

"Não existe dúvida quanto à interpretação do dispositivo constitucional transcrita, por força do qual todo aquél que vier a transgredí-lo perderá o mandato de que se achar investido. Resta, porém, esclarecer se, na hipótese em exame, tem cabimento a exigência da prévia renúncia preconizada pelos órgãos d'este Ministério que se manifestaram acerca da matéria".

Pois bem: diante da hipótese formulada, o eminentíssimo Consultor Geral da República, entendeu que sanção imposta ao infrator das proibições do art. 48 da Constituição Federal é a perda do mandato e não a perda do cargo público. Eis o escólio, quanto à resposta:

"As proibições do art. 48 da Constituição vêm dos textos anteriores, com ligeiras ampliações. O seu objetivo é caráter moralizador, conforme depoimento dos doutos CARLOS MAXIMILIANO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", vol. II, p. 74; THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, "A Constituição Federal Comentada", vol. II, p. 46; PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1946", vol. II, p. 40. A sanção imposta ao infrator é a perda do mandato na forma do parágrafo primeiro do mesmo artigo 48".

(Pareceres do Consultor Geral da República vol. IV, p. 253 e 254)".

Dou provimento ao recurso para conceder o mandado de segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Deram provimento para a concessão do "writ" nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Unanimemente.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro ORO-SIMBO NONATO DA SILVA.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros LAFAYETTE DE ANDRADE — Relator AFRÂNIO COSTA (substituto do Exmo. Sr. Ministro NELSON HUNGRIA, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), CÂNDIDO MOTA, ARY FRANCO, ROCHA LAGOA, LUIZ GALLOTTI, HAHNEMANN GUIMARÃES e RIBEIRO DA COSTA.

Impedido o Exmo. Sr. Ministro VILLAS BÔAS.

Não compareceu, por se achar em gozo de licença, o Exmo. Sr. Ministro BARROS BARRETO. — OLGA MENGE S. WOOD, Vice-Diretora.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 23 de setembro de 1957 — à página n.º 2.522 — apenso ao n.º 218).

Tribunal Federal de Recursos

AGRADO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 5.303 — DISTRITO FEDERAL

Art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954 — Dentre as vantagens que assegura aos extranumerários e mensalistas, não se inclui a de serem equiparados, em vencimentos, aos servidores do quadro permanente.

35.082.393

Relator: Exmo. Sr. Ministro ELMANO CRUZ.

Recorrente: Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública, "ex-officio".

Agravante: União Federal.

Agravados: LAURO DA CUNHA LEAL e outros.

Autoridade requerida: Diretor do Departamento de Imprensa Nacional.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agrado em mandado de segurança n.º 5.303, do Distrito Federal:

Acordam, em Tribunal Pleno, os Juízes do Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, em dar provimento aos recursos, vencidos os Srs. Ministros Relator e CUNHA VASCONCELLOS, conforme tudo consta do Relatório e votos taquigrafados precedentes, que neste ficam integrados. Custas *ex-lege*.

Rio, 4 de junho de 1956. — DJALMA DA CUNHA MELLO, Presidente. — J. F. MOURÃO RUSSELL, Relator (Artigo 77 do Reg. Int.).

RELATÓRIO

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ — LAURO DA CUNHA LEAL e outros, revisores, extranumerários mensalistas do Departamento de Imprensa Nacional, pediram segurança para obterem equiparação de seus salários aos vencimentos dos funcionários efetivos, invocando para isso, o disposto no art. 1.º da Lei número 2.284, de 9 de agosto de 1954.

Por sentença de fls. 28-29, o Juiz AGUIAR DIAS concedeu a segurança, recorrendo de ofício. Agravou a União Federal, a fls. 35-6. A fls. 37, há um despacho admitindo ANTÔNIO TOSCANO CAVALCANTI como litisconsorte (requerimento de fls. 30-31).

Contraminutaram os agravados, a fls. 42-45, tendo sido mantida a decisão por despacho de fls. 46.

Nesta instância, a Subprocuradoria Geral da República oficia a fls. 49-51, pedindo a reforma da sentença.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ — Manteve a sentença, pelos seus fundamentos que são os seguintes:

"Não é exata a exegese das informações, no tocante à Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954.

Diz o seu artigo 1.º:

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

Ora, ou se lê para todos os efeitos como soa, ou se explica por que a expressão deva ser reduzida a entendimento diferente da vulgar. Na interpretação das leis, o primeiro esforço do aplicador é procurar dar ao texto o entendimento que o leigo lhe daria. Só em face de resultado injurídico, absurdo, contraditório, extravagante, contraproducente é que passará a admitir que outro tenha sido o propósito da lei.

Na hipótese, conspiram em forma da pretensão dos impetrantes não só essa expressão terminante, clara, inequívoca — para todos os efeitos — mas também a condição exigida para a aplicação da norma, isto é, a exigência de que contem mais de cinco anos de serviço. Assim, o que seria estranhável, dando razão ao parecer anotado às informações, isto é, a equiparação sem título, indiscriminada,

levando a convicção de que o *para todos os efeitos* não teria alcance pleno, tornou-se perfeitamente normal e justificável. O tempo de serviço por cinco anos, para a norma, supre todas as desigualdades entre funcionários e extranumerários".

VOTO

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Dcu provimento, para cassar a segurança, pelos fundamentos arrolados no parecer da dourta Subprocuradoria Geral da República, que são os seguintes:

"I — A intenção dos autores e assistente está bem especificada. O que querem êles é, na realidade, o aumento de seus vencimentos. E' certo que o art. 1º da Lei n.º 2.284, de 9-8-54, dispõe que:

"os extranumerários mensalistas da União e das Autarquias que contem ou venham a contar mais de cinco (5) anos de serviço público, ininterruptos, ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos".

II — Mas ocorre que a equiparação pode dar-se sob múltiplos aspectos, dentro dos quadros dos servidores, dada a complexidade da organização administrativa, ou mais propriamente burocrática do país, compreendendo desde a equiparação de funções até as garantias de estabilidade e segurança instituídas em favor de servidor.

III — O que não pode se concluir da expressão final "para todos os efeitos" — é que a norma se sobreponha ao preceito consubstanciado no § 2.º do art. 67 da Constituição Federal, segundo o qual compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislação, a lei de fixação das fôrças armadas".

IV — E' evidente que a lei ordinária sómente pode vigorar, em sua extensão, até onde encontra a limitação estabelecida pela Constituição. A Lei n.º 2.284 não é uma lei específica de aumento de vencimentos nem o dispositivo citado podia modificar a regra constitucional, imperativa.

V — Se a lei nova que estabelece disposições gerais ou especiais, a par das já existentes, não revoga nem modifica a anterior (Código CIV, art. 2.º, § 2.º), muito menos poderá a mesma lei nova afetar a disposição constitucional com ela colidente.

VI — A Lei n.º 2.284 estabelece no artigo 1.º um preceito normativo, cabendo à

administração estruturar seus quadros em obediência àquele preceito, nela contido respeitando, porém, os mandamentos constitucionais e as leis da organização administrativa do país.

VII — A equiparação à *outrance*, de servidores com funções as mais variadas a outras de padrão mais alto e ajustados em outros específicos, não só implica a elevação proibida de vencimentos, como a desorganização dos quadros efetuados pela dourta decisão, o que é inadmissível.

VIII — O mais que poderia ter feito a decisão era declarar os autores com as garantias de estabilidade asseguradas aos servidores efetivos a admitir-se como provadas as alegações constantes de seus respectivos pedidos, não se lhes podendo, entretanto, elevar-se os padrões de vencimentos.

IX — Basta atentar para a própria ementa da lei invocada (n.º 2.284), para se ver que ela apenas:

"Regula a estabilidade do pessoal extranumerário mensalista da União e das Autarquias".

X — Mas como é óbvio, não é o direito de estabilidade que determina a remuneração do servidor. Tanto os funcionários da mais alta, como os da mais baixa categoria funcional podem gozar do direito de estabilidade, sem que isso implique em reconhecer que devem ser equiparados em vencimentos.

XI — Sendo assim, não tem qualquer aplicação ao caso o disposto na citada Lei número 2.284, pois o que reclamam os recorridos não é um direito dela decorrente, inexistindo por isso, base jurídica ou direito a ser declarado".

E' o meu voto.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por maioria de votos, deu-se provimento aos recursos, vencidos os Srs. Ministros Relator e CUNHA VASCONCELLOS. O Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS votou com o Senhor Ministro Relator e os Srs. Ministros JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, HENRIQUE D'ÁVILA, ALFREDO BERNARDES votaram com o Senhor Ministro MOURÃO RUSSELL. Impedido o Senhor Ministro AGUIAR DIAS. Presidiu ao julgamento o Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 8 de outubro de 1957 — p. n.º 2.737 — apenso ao n.º 231).

Tribunal de Justiça do Distrito Federal

APELAÇÃO CÍVEL N.º 28.731

I — Equiparação de vencimentos.

Art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Não se trata de dispositivo auto-executável e, sim, da norma de político-administrativo. Ao Judiciário é vedado se investir de funções legislativas. O critério da igualdade de remuneração deverá ser fixado pelo legislador local. Vencimentos irredutíveis só os dos magistrados.

III — Admitida a auto-executabilidade do citado art. 40, era de mister a prova da identidade de atribuições e responsabilidades. Inexistência de identidade. Improcedência da ação.

35.087.415

Relatör: O Sr. Des. CARLOS DE OLIVEIRA RAMOS.

Apelante: Prefeitura do Distrito Federal.

Apelada: ZILAH BRAGA.

ACÓRDÃO DA 6.ª CÂMARA

Ementa

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 28.731 em que é Apelante — a Prefeitura do Distrito Federal, e apelada — ZILAH BRAGA:

Acordam os Juízes da Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por maioria de votos, vencido o Desembargador GARCEZ NETO, que negava provimento, em dar provimento ao recurso, para reformada a sentença apelada, julgar a ação improcedente pelos fundamentos que se seguem, Custas pela apelada.

Trata-se, na espécie, de ação ordinária, intentada pela apelada, professora especializada Padrão "K" do Quadro Suplementar Especial da Prefeitura do Distrito Federal, lotada no Instituto de Serviço Social pleiteando que sejam os seus vencimentos equiparados aos dos seus colegas em exercício no mesmo Instituto. A apelada foi contratada como professora especializada de Psicologia para a Escola Técnica de Assistência Social, em 2 de maio de

1945, obtendo efetivação pelo art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da atual Constituição da República, como professor especializado. Sustenta a apelada que deveria ter sido efetivada no cargo inicial da carreira de Professor do ensino técnico, e que todos os professores dos Quadros da Prefeitura, efetivos ou interinos, lotados no Instituto de Serviço Social são do Padrão "O", com exceção da A., embora tenha ela as mesmas atribuições e responsabilidades. Requerida ela, em maio de 1950, a equiparação de vencimentos aos dos professores daquele Instituto, invocando o art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948), mas não foi atendida. E, argüindo que o art. 40 citado assegura remuneração idêntica para cargos de deveres, atribuições e responsabilidades análogas, que não pode encantar apoio a pretensão do executivo municipal de que a igual remuneração de cargo está dependendo de lei que a estabeleça, e que este vem descumprindo a determinação imperativa de aplicação automática o mesmo artigo 40, propõe a ação, em que pede também atrasados.

Contestando, a Prefeitura, ora apelante, sustentou que o art. 40 invocado não é auto-aplicável, ditando apenas uma regra para o legislador, e que o Professor de Ensino Técnico a que alude a A. não recebe tais e quais vencimentos em função do nome do seu cargo, mas sim em virtude de lei que a esse cargo conferiu determinado padrão, e que, por outro lado, o Professor do Ensino Técnico tem atribuições e responsabilidades perfeitamente definidas, diferentes daquelas da A., pois que, enquanto a A. está vinculada ao Instituto de Serviço Social, os demais Professores que, por acaso, servirem no mesmo Instituto, não se relacionam com este, mas com a natureza do próprio cargo.

A sentença apelada deu pela procedência, em parte, da ação, ensejando a apelação da ré.

Isto posto:

E' de se acentuar de logo que, ao contrário do que sustenta a Apelada, o invocado art. 40

da Lei Orgânica do Distrito Federal não é auto-executável. Constitui, sim — isso é que é certo e parece incontestável — uma norma da política administrativa, a ser obedecida pelo legislador local. A êste é que cumpre estabelecer um critério, segundo o qual se dará cumprimento àquela norma. Ao Judiciário é que não é possível, suprindo a omissão porventura existente do Poder Legislativo, se investir de funções pertinentes a êste, quebrando, por essa forma, a regra tradicional em nosso Direito Constitucional da independência e harmonia dos Poderes entre si. No caso, antes de mais nada, à vista de preceito do mencionado artigo 40, há que ver como se fará a igual remuneração para cargos ou funções de idênticas atribuições e responsabilidades. A equiparação de vencimentos tanto poderá ser para cima, como para baixo, como ainda, em um termo médio. Se há diferentes nível de vencimentos para cargos e funções, precisamente idênticos — e convém insistir nesse ponto, pois que muitas vezes, a identidade é apenas aparente, havendo, embora tenham os cargos a mesma denominação ou designação, diferença de atribuições e responsabilidades — é de mister escolher um padrão de vencimentos que a todos se tornar extensivo. Foi isso o que recomendou o legislador da União no art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal ao determinar que "a lei estabelecerá o critério de igual remuneração". Destarte, laboram em equívoco os que pretendem que a equiparação de vencimentos recomendada se fará no mais alto nível existente. Se tivesse esse sido o pensamento do legislador não teria recomendado a adoção de um critério de igualdade, mas, de logo, estabelecido a igualdade dos vencimentos na base do mais alto nível existente. Isso é o que se figura lógico e sensato. Não se argumenta que não poderão sofrer redução os vencimentos atualmente vigorantes, porque, no Direito Público brasileiro só existe uma categoria de Servidores cujos vencimentos são irredutíveis, em virtude de expressa garantia constitucional (artigo 95, III, da Constituição): os magistrados. Conseqüentemente todos os demais funcionários podem ter reduzidos os seus vencimentos eis que para êles não existe direito adquirido a um determinado padrão ou índice de vencimentos. Aliás, no que tange à Prefeitura do Distrito Federal, em que se verifica, com espanto, que os seus funcionários auferem vencimentos bem mais altos que os que a União paga aos seus servidores da mesma categoria, de há muito se faz sentir a necessidade de um administrador rigoroso, patriota e dedicado à causa pública que empreende a tarefa ingente de revisão e escla-

recimento de seu funcionalismo, com o estabelecimento de padrão de vencimentos adequados, segundo um critério de Justiça e de equidade de modo a pôr fim à situação anomala em que atualmente se debate a Prefeitura.

No que se refere à não auto-executabilidade do artigo 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, não é possível esquecer, pela segurança de sua lógica irresponsável, o Acórdão da E. 1.^a Câmara Cível dêste Tribunal, na Apelação Cível n.º 18.535, de que foi relator o eminentíssimo Desembargador ROMÃO CÓRTEZ DE LACERDA, bem como o voto aí proferido pelo douto Desembargador JOÃO COELHO BRANCO. Nesse Acórdão, considera a referida Câmara, sem embargo dos julgados e pareceres de jurisconsultos que sustentam a tese contrária, que o art. 40 em foco não é auto-exequível, faltando-lhe elemento essencial à sua execução imediata, independentemente da ação do legislador local, qual seja a fixação da remuneração nos casos nela previstos, e acentua que "não disse (o art. 40) que o cargo de menor remuneração passaria à remuneração de cargo melhor remunerado, ou que o cargo de maior remuneração passaria a ser remunerado com os vencimentos do cargo mais pobre; ou que se fixaria um vencimento médio (In. D. da Justiça de 26 de agosto de 1954 — Apelação ao n.º 195)". Se isso não dissesse o art. 40, claro é que ficou a cargo do legislador local dizê-lo, escolhendo o critério mais recomendável para a equiparação. E se assim sucede, insustentável é a tese da auto-aplicabilidade daquele dispositivo. A essa conclusão também chega interpretando o art. 40, o Desembargador COELHO BRANCO no seu já citado voto, nestas palavras: "Do simples enunciado das palavras de que se serviu o legislador, da mera repetição do texto legal "lei estabelecerá o critério..." resulta claro e evidente que se trata de um princípio geral, uma regra de política administrativa a ser observada pelos Poderes Públicos nas leis em que organizam, estruturam e classificam os quadros de seus servidores. Não se trata portanto, de preceito auto-aplicável e auto-executável, porque constitui mero cânones de orientação que requer a ação legislativa para tornar efetivo o critério nêle fixado" (D. da Justiça cit. Ap. ao número 195). E acrescenta, a seguir, após demorada análise do questionado art. 40 em que se reporta à verdadeira inteligência do preceito constitucional do § 1.^º do art. 141, da nossa Carta Política — todos são iguais perante a lei — fixada em seu entender, pelo Min. FRANCISCO CAMPOS, em parecer estas palavras lapidadas, que não devem ser civi-

dadas: "A exegese que pretende atribuir ao eludido dispositivo a faculdade arbitrária de qualquer dos três podêes políticos reestruturar categorias de funcionários e aumentar os proveitos, sem respeito às proibições e limitações da Constituição e da própria Lei Orgânica, é, portanto, francamente ilegal e manifestamente inconstitucional. E a ilegitimidade é constitucional dessa interpretação avulta e se agrava, quando se forceja por transmudar o Poder Judiciário da sua função nobre e apostolar de Guardião da Magna Carta em apadrinhador de processos engenhosos destinados a ladear a franquear seus princípios essenciais". Estas palavras que constituem um ferro em brasa aplicado decisivamente aos que timbram em pleitear um desvirtuamento da alta função do Poder Judiciário, veremos, depois, repetidas em voto vencido nos Embargos de Nulidade na Ap. Cível n.º 15.256 e fazem lembrar o voto vencido do ilustrado Desembargador ESTÁCIO BENEVIDES, na Apelação Cível n.º 13.376, insurgindo-se, também contra, esse desvirtuamento vazado nos seguintes termos: "Tenho sempre entendido que assimilar ou equiparar funcionários a outros funcionários, com as correlatas vantagens patrimoniais constitui atribuição privativa do poder legislativo, no sistema constitucional da independência dos poderes. Igualmente, remover, promover, transferir, punir e cancelar punições constituem atos privativos da administração". A invasão do Poder Judiciário na seara das atribuições dos outros poderes também foi assinalada pelo eminentíssimo Desembargador A. SABOIA LIMA, na Apelação Cível n.º 20.616: "O Judiciário tem, por vezes, invadido as atribuições dos outros poderes seja criando cargos (atribuição legislativa) seja neles investindo funcionários (atribuição executiva)". E fulmina a auto-aplicabilidade do art. 40 nestes termos: "O art. 40 da Lei Orgânica, meramente programático tem sido considerado 'auto-executável', e com as seguintes agravantes: a) alcançando situações passadas ao invés de operar para o futuro; b) equiparando cargos do quadro permanente a cargos extintos; c) adotando para decidir a equiparação os cargos de maior vencimento — critério que independe do julgador; d) tomando por base não a verdadeira identidade das atribuições definidas em lei, mas vagas analogias ou simples daídos de fato, ou melhor, certidões relativas ao exercício do fato muitas vezes eventual, de certas funções; e) adotando interpretações por extensão onde a mesma não caberia, ou julgando de oportunidade de conveniência, onde apenas caberia o julgamento da ilegalidade ou legalidade.

Em consequência do que vem de ser exposto, a norma do artigo 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, não sendo auto-executável e constituindo apenas uma norma de política administrativa a ser acertada pelo legislador local, nela não se pode apurar a apelada para obter a equiparação de vencimentos que pleiteia. Todavia, admitindo-se, *ad argumetandum*, a auto-executabilidade dessa que tionada norma, ainda assim possível não seria o deferimento da pretensão da apelada, porquanto, não se materializa, na espécie, o pressuposto essencial em que assentaria a ação, ou seja a identidade de função, ou, mais, precisamente, não se configurou a identidade de atribuições e responsabilidades, segundo se infere dos autos. Ora, essa identidade era de mister ficasse provada, não bastando simples analogia ou semelhança. No caso em tela o que se constata é que a A. o a apelada, é uma professora especializada, de início contratada e traz numerária como ela próprio confessa, e, depois, efetivada, ex-vi do artigo 23 do Ato das Disposições Transitorias da Constituição da República e lotada no Instituto de Serviço Social ao qual está vinculada. Os professores do ensino técnico, designados para servirem no mesmo Instituto, a que ela se refere e nos quais pretende ser equiparada para efeito de percepção de vencimentos, não estão vinculados aquêle Instituto, servem ali transitóriamente, poderão ser designados para terem exercício em outros estabelecimentos. Acresce, finalmente, que as atribuições dos professores do ensino técnico são muito amplas e que a A. não poderá ser compelida a servir em outro estabelecimento, o que não sucede com aquêles. Tudo isso está a indicar a ausência daquela identidade que seria de exigir para que pudesse a ação prosperar. E porventura, auto-executável fôr o referido art. 40.

Sala das Sessões da 6.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal Rio de Janeiro 14 de setembro de 1954. — HENRIQUE FIALHO Presidente sem voto. — CARLOS DE OLIVEIRA RAMOS, Relator. — NARCISO DE QUEIROZ.

MARTINHO GARCEZ NETO — fiquei vencido de acordo com os fundamentos da brilhante sentença de fls. 99, 101, aos quais me reporto, e ainda porque, coerente com os votos que tenho proferido sobre a matéria, considero auto-executável o artigo 40, da Lei Orgânica. No E. Supremo Tribunal Federal, cobrindo a desvalia da minha opinião, é o pensamento dos insignes Ministros OROSIMBO NONATO e HAHNEMANN GUIMARÃES. Também, em pareceres dos mais eruditos, sustentam a execução automática do citado

artigo 40, que é considerado por êles como "self-executing", entre outros, os eméritos juristas FRANCISCO CAMPOS, PONTES DE MIRANDA, TEMÍSTOCLES CAVALCANTE, SEABRA FAGUNDES, NESTOR MASSENA e CUMPLIDO DE SANT'ANA (*Apud* "O direito dos advogados da Prefeitura" — memorial do advogado JORGE DYOTT FOTENELLE). E' perdoável, pois, a minha outadia em dissenter dos eminentes Juízes que formaram o voto da maioria; e, mais ainda compreensível, sobretudo pe o ilustre defensor, nesta causa, dos interesses da Fazenda Municipal.

Ciente, 17 de maio de 1956. — VICTOR NUNES LEAL.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 24 de outubro de 1957 — à página n.º 2.891 — apenso ao n.º 245).

MANDADO DE SEGURANÇA EM AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 6.491

Professores municipais (curso secundário, ginásio e curso normal) — Direito aos quinquênios — Aplicação da lei 761, de 22 de dezembro de 1952.

371.124.352

Relator: Sr. Des. MARTINHO GARCEZ NETTO.

Agravantes: 1.º O Juízo da 2.ª Vara Pública. 2.º Prefeitura do Distrito Federal.

Agravado: ADALBERTO PINTO DE MATOS e outros.

ACÓRDÃO DA SEXTA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 6.491, por

fôrça do agravo de petição nêles interposto, sendo agravante: 1.º a Prefeitura do Distrito Federal e agravados — ADALBERTO PINTO DE MATOS e outros:

Acordam os Juízes da 6.ª Câmara do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por votação unânime, negar provimento ao recurso, para confirmar a sentença agravada, que concedeu a segurança impetrada pelos agravados. Custas "ex-lege".

Pretendem os requerentes, como professores do Curso Secundário, uns do Ensino Secundário (Ginásio), outros, e do Curso Normal, outros ainda, todos da Prefeitura do Distrito Federal, o direito aos quinquênios, que a Lei 761, de 22-12-52, lhes estaria sonegando, e que reputam líquido, certo, incontesteável.

Não há o que modificar na decisão agravada, não só em face do que pontifica o mais alto Tribunal do país, como também diante do que tem decidido o Tribunal de Justiça, repelindo, igualmente, a pecha de inconstitucionalidade, averbada à Lei 761 (Ac. do Tribunal Pleno, em 1.º de agosto de 1955, na arguição de inconstitucionalidade do agravo de instr. n.º 5.909, rel. — CALMON DE AGUIAR).

Rio de Janeiro, 27 de janeiro de 1956. — MARCELO QUEIROZ, Presidente. — MARTINHO GARCEZ NETO, Relator. — NELSON RIBEIRO ALVES.

Ciente. Rio, 4 de outubro de 1956. — VICTOR NUNES LEAL.

Registrado em 7 de novembro de 1956.
(Publicado no *Diário da Justiça* de 24 de outubro de 1957 — à página n.º 2.889 — apenso ao n.º 245).

A Contabilidade e a Administração

CELSO MAGALHÃES

336.126:35

Estes comentários vêm a propósito de uma publicação do Sr. FLORINDO FOCACCIA, no *Diário de Notícias*, de 29-9-57, 3.^a Seção, sob o título “Esquema Fundamental para a administração das Empresas”, e por cujo subtítulo “Fayolismo e Usurpação”, reclamava o articulista, para a ciência de sua profissão um lugar de predominância absoluta, que ela não tem e nem pode ter, em assuntos de administração em geral, exigindo ainda, seja proibido de emitir opinião, em qualquer assunto, quem não possuir título oficial idôneo.

Daí a estigmatização de FAYOL: meteu-se a falar em Contabilidade, quando era apenas um Engenheiro!...

E por ter feito escola, necessário se torna submeter a censura prévia ou drásticas sanções seus imitadores.

* * *

Não me canso de dizer que é o temperamento, e não a cultura política, quem faz um indivíduo democrata ou totalitário da direita ou da esquerda.

O traço característico da Democracia é a tolerância para opiniões e idéias alheias. Não importa fazer profissão de fé democrática, quando, por sistema, o indivíduo não tolera discrepância que afirma, nem permite que outros discutam matéria em que pretende pontificar.

Há muitos democratas cuja democracia consiste apenas em “permitir que outros pensem como êles”.

O totalitarismo não se faz sentir sómente nas idéias políticas; também há os totalitários nas Ciências, nas Artes e na Filosofia: basta contrariá-los e logo surgem, lança em riste, fulminando adversários e bradando por medidas que os silenciem.

Para êles, essa gente:

“... com um desembaraço impressionante e estimulados pela ineficácia dos nossos órgãos fiscalizadores... já estão chegando ao ponto de, publicamente, em revista especializada, sem qualquer indicação legal quanto aos títulos de habilitação científica que estão na obrigação de possuir, dissertar a respeito... como se não existisse qualquer regulamentação profissional”.

Ora, isso além de ser extremada intolerância, é pronunciada tendência inquisitorial, revelando desconhecimento entre debates de idéias e exercício

de uma profissão, o que é imperdoável em quem se arroga o papel de mentor.

A cultura universitária não consiste apenas na posse de um título de Universidade, porém, — e muito mais — numa universalidade de conhecimentos.

Essa universalidade de conhecimentos é justamente o preparo geral — e não especializado — em vários ramos do saber, o que permite ao indivíduo uma visão panorâmica das atividades mentais do homem, habilitando-o a se não tornar reacionário, fanático, intolerante.

Em matéria de saber não há compartimentos estanques: todos os conhecimentos se entrelaçam e, para bem dominar um de seus setores, mister se torna, não raro, penetrar na área em outros dominam.

Escrever numa revista técnica, fazer conferências, discutir assuntos especializados, apenas como estudioso, pesquisador, é muito diferente de exercer uma profissão.

Com efeito, há uma distância muito grande entre discutir questões de Direito, de Medicina, de Engenharia, de Contabilidade... e ser Advogado, Médico, Engenheiro, Contabilista...

E quantos leigos têm concorrido para o progresso das ciências e melhora da técnica dos profissionais?

Imagine-se, num país culto, democrático, uma lei que proibisse a quem não fosse Bacharel, Médico, Engenheiro, Contabilista... de escrever, discutir, emitir opinião a respeito de assuntos de Direito, de Medicina, de Engenharia, de Contabilidade!...

O pior é que essa lei teria de ser elaborada com o concurso de leigos, pois nas câmaras legislativas, a maioria não é de Bacharéis, de Médicos, de Engenheiros, de Contabilistas... e, assim teríamos que, na própria origem, a lei forçosamente seria fraudada.

E como iriam funcionar, mais tarde, as casas que legislam? Poderiam votar em assuntos de Direito, de Medicina, de Engenharia, de Contabilidade... Deputados, Senadores, Vereadores... que não fossem Bacharéis, Médicos, Engenheiros, Contabilistas?

Teria de haver, positivamente, modificação profunda no regime político, porque o Estado democrático teria acabado.

Levada a teoria a seus extremos, ficariam os homens proibidos de falar, pois impossível se torna sustentar uma palestra, ou manter um debate mesmo não acadêmico, sem penetrar em especialidades alheias.

Como iriam os Advogados exercer sua profissão se, na defesa de uma causa, lhes é por vezes forçoso discutir os problemas mais complexos e estranhos à própria especialidade?

E os jornais? Que teriam êles para dizer, se o valor da imprensa está, justamente, na variedade dos assuntos que debate. Deveria haver um especialista para cada matéria?

E já está provado que são os especialistas oficialmente reconhecidos os que mais sabem a respeito da matéria de seus títulos?

Não; felizmente nenhum homem culto defenderia semelhante absurdo, verdadeiro crime contra a inteligência humana.

Isso deve ser sangue de "cristão novo", enjôo de marinheiro de primeira viagem, gesto de quem, colocado ainda na planície, não pode vislumbrar o soberbo panorama que se descortina do alto da montanha.

O fundamento da verdadeira cultura está na difusão de todos os conhecimentos. Os especialistas serão mais prestigiados, quanto mais o vulgo entender da especialidade de cada um. O hermetismo fica bem para as ciências ocultas, não para aquelas que se ministraram nas universidades.

Ademais, o título, por si só, nada vale.

Aí estão os concursos do D.A.S.P., para atestarem a falência completa de muitos portadores de pergaminhos, que melhor figura fariam se escondessem o anel que ostentam no dedo doutoral.

*
* * *

As ciências se dividem em principais e auxiliares. Nessa divisão, porém, ocorre a mesma coisa que se verifica com as atividades específicas e gerais, em administração: tudo depende de ponto de vista.

Por exemplo, Contabilidade constitui atividade geral, mas também poderá constituir atividade específica: em relação a um sistema, é geral; em relação ao próprio órgão que a executa, porém, é específica.

Veja-se, por exemplo, o D.A.S.P., em matéria de Pessoal.

Assim com as Ciências: as Matemáticas constituem ciências principais, mas não raro servem de auxiliares. Que seria a Física sem Matemáticas?

No mesmo caso está a Contabilidade em relação à Ciência da Administração: é auxiliar, como auxiliar é a Estatística, é a Psicotécnica, é a Economia, é o Direito...

Assim, a Contabilidade não pode, dentro da Administração, reivindicar para si o principal, quando seu papel, a despeito de ser importante, é subordinado.

O predomínio que lhe quer dar o Contabilista rebelado resulta, justamente, de sua falta de cultura universitária, isto é, enciclopédia. E' isso que o impede de situar exatamente a ciência que aprendeu, no conjunto daquelas que não conhece.

Não se pode, entretanto, deixar a pretensão sem revide. Não que o articolista não tenha o direito de defender sua opinião, fazendo mesmo aquilo que condena nos outros, mas para que não se faça escola de idéias errôneas, inaceitáveis.

*
* * *

Digam o que disserem, ninguém estudou mais e melhor que FAYOL o papel do administrador nas empresas.

Os grandes Mestres que se lhe seguiram — e quantos houve — usando terminologia diferente, desdobrando o que ele sintetizou, sintetizando o que ele desdobrou, nada inovaram em seus princípios fundamentais.

Assim, ainda hoje, as atividades que se processam dentro de uma empresa são as mesmas que ele indicou:

- técnicas;
- comerciais;
- financeiras;
- contábeis;
- de segurança;
- administrativas.

Mas, ao contrário do que se poderia pensar, FAYOL não disse que as operações técnicas teriam de ser realizadas por técnicos; as comerciais, por titulados em comércio; as financeiras, por banqueiros; as contábeis, por contabilistas; as de segurança, por bacharéis e as administrativas, por diplomados em escolas de administração.

O que ele disse — e mui claramente — foi que os indivíduos, dentro de uma empresa — todos, veja-se bem — seriam chamados ao desempenho daquelas atividades, em maior ou menor grau.

FAYOL chegou mesmo a determinar a capacidade que, na sua opinião, cada uma de tais atividades exigiria dos diferentes trabalhadores — no sentido geral — dentro da empresa. Assim, por exemplo:

Diretor:

— administrativa	40%
— técnica	15%
— comercial	15%
— financeira	10%
— contábil	10%
— segurança	10%

Isso significava, para ele, que um Diretor deveria estar mais capacitado a administrar que a intervir na elaboração dos produtos, nas compras e vendas, na procura e gestão dos capitais, nos cálculos e registros do que se processa dentro da empresa, nos meios para proteger legal e materialmente seu patrimônio.

Mas, baixando na escala hierárquica, essa capacidade administrativa poderia ir diminuindo, outras poderiam desaparecer e outras ainda aumentar. A capacidade financeira, por exemplo, já não se faria necessária a partir de um Mestre de Oficina, nem a comercial para o operário, em que se exigiria, porém, o máximo de capacidade técnica:

Operário:

— administrativa	5%
— técnica	85%
— contábil	5%
— segurança	5%

Ora, nenhum Contabilista admitiria que FAYOL quisesse exigir que os operários de uma empresa fôssem todos titulados em Contabilidade, e isso

porque FAYOL explicou o que se deveria entender por atividades contábeis: inventários, preço de custo, estatística, orçamentos, registros gerais...

Sim, para FAYOL, o operário precisaria ter capacidade contábil porque, não raro, faz cálculos e registros.

E isso está perfeitamente certo, como estava ao tempo em que foi afirmado.

Poder-se-ia vislumbrar, talvez, uma impropriedade de término, embora valham os térmos por sua definição e tenha FAYOL definido — como bom cartesiano que era — todos os seus. Todavia, é preciso não perder de vista que FAYOL foi um pioneiro e que, na época em que empreendeu seu estudo, várias das ciências auxiliares da Administração estavam ainda longe do prestígio que hoje desfrutam.

Mais razão teriam os Estatísticos de protestar, pela subordinação em que o término usado por FAYOL lhes colocou a ciência relativamente à Contabilidade.

*

* * *

Quando FAYOL se refere a atividades administrativas, explica que elas dizem respeito:

- à previsão;
- à organização;
- ao comando;
- à coordenação;
- ao controle.

Não há um Técnico em Administração que negue o acerto dessa classificação pois, para FAYOL:

- prever é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação;
- organizar é construir o duplo organismo material e social da emprêsa;
- comandar é fazer funcionar o pessoal;
- coordenar é fazer com que se harmonizem as atividades;
- controlar é cuidar que tudo se passe de acordo com as normas estabelecidas.

Inegavelmente, êsse é o principal papel do Administrador, pelo que se conclui que o melhor Técnico não será, sómente por isso, o melhor dirigente de uma emprêsa ou repartição pública.

É verdade que o dirigente de um órgão também será chamado a intervir, embora em muito menor escala, nas outras atividades da emprêsa. Assim, não lhe podem ser estranhos assuntos tais como:

- fabricação e transformação (atividades técnicas);
- compra e venda (atividades comerciais);
- procura e gerência de capitais (atividades financeiras);

- cálculos e registros (atividades contábeis);
- proteção de bens e pessoas (atividades de segurança).

Entretanto, quando se diz que o Administrador intervém em tôdas essas atividades, não se efirma que êle o faça diretamente e que precise, portanto, de ser um especialista em cada uma delas.

É por isso que as grandes empresas são departamentalizadas cabendo a um especialista em cada assunto a responsabilidade imediata por uma dessas atividades e por outras de natureza específica; é por isso que os chefes de nível superior são sempre assessorados por um verdadeiro estado-maior que lhes dá a base técnica para decidirem.

Quando se diz que o Administrador deve prever, organizar, etc... não se desconhece — nem o desconhecia FAYOL — que existem Técnicos para cada uma dessas fases da atividade administrativa, de cujos serviços o Administrador se valerá, como se valeria dos serviços de um Médico ou de um Advogado, no momento exato e para o fim específico. O que se quer — e assim o quis FAYOL — é frisar que compete ao Chefe a iniciativa de mandar prever, mandar organizar, etc... bem como a oportunidade e o acerto das decisões finais quanto à previsão, organização etc...

Ninguém chegaria ao absurdo de exigir do Presidente da República, por exemplo, o título de Contabilista, embora todos saibam que está êle intervindo constantemente em assuntos de contabilidade. O que se exige dêle é apenas que conheça o valor dessa Ciência e saiba o que lhe poderá pedir no momento oportuno, louvando-se nos assessores que possui.

*
* *

Controlar é ver se tudo está caminhando conforme os planos estabelecidos a fim de remover obstáculos que se opõem à consecução do objetivo.

Dentro de uma empresa ou repartição pública, o controle pode ser de caráter múltiplo. Por isso, dizer que êsse controle é "genuinamente contábil" não passa de exagero de profissional de visão estreita.

Com efeito, o controle pode ser:

- mecânico;
- estatístico;
- contábil;
- funcional;
- científico.

É mecânico, quando se faz mediante aparelhos especiais que bitolam peças ou fiscalizam operações.

É estatístico, quando feito através de gráficos, tabelas e promédios.

É contábil, quando se refere à escrituração dos fatos e atos administrativos, aos balancetes e balanços.

É funcional, quando feito mediante exames do mesmo assunto em várias instâncias sucessivas, o que constitui os conhecidos "canais competentes".

É científico, quando realizado pelos diferentes laboratórios, de existência hoje indispensável nas grandes empresas.

Os Contabilistas que conhecem, realmente, a Administração das Indústrias — e os há de grande valor — nunca defenderam, nem defenderiam idéia assim esdrúxula, de considerar o controle atividade “genuinamente contábil”.

* * *

Tanto quanto o controle, é muito ousado dizer que a previsão administrativa é de caráter exclusivamente contábil.

Não há Administrador que desconheça a importância da Contabilidade na gestão de um patrimônio, mas daí a subestimar o valor de outras ciências das quais ele também se serve, a distância é grande.

Como o controle, também a previsão pode ser múltipla:

- orçamentária;
- financeira;
- econômica;
- jurídica;
- social.

Dentre todas elas, a Contabilidade é fator decisivo apenas nas duas primeiras. Com efeito, ninguém seria capaz de prever em matéria orçamentária, em matéria de procura e aplicação de capitais, sem precisas informações contábeis.

Na previsão econômica, porém, a Contabilidade cede a primazia à Estatística, pois, antes que sobre a técnica do Contabilista, é sobre os conhecimentos do Estatístico que repousa a análise econômica.

Nas outras formas de previsão, a Contabilidade não figura, é totalmente desnecessária. E ninguém negará a importância da previsão dos fatos jurídicos e sociais na administração da empresa, nem a que falência seria levada a indústria moderna se lhe faltasse o controle de laboratório.

Não tenho portanto, crédito científico a idéia contida no subtítulo das notas que comento.

* * *

“FAYOLISMO E USURPAÇÃO”

Não houve, nem há usurpação em afirmar que a Contabilidade não é, para o Administrador, a ciência exclusiva da previsão e do controle; o contrário sim, é que seria verdadeira usurpação, pelo menosprezo a setores de conhecimento sem os quais um sá e eficiente Administração se tornaria impossível, ainda que o Administrador dispusesse — o que nem sempre acontece — do auxílio, altamente estimável, de Contabilistas dedicados e competentes.

* * *

O progresso científico e cultural só é possível com debate livre de idéias e opiniões. O papel dos doutos e especializados deve ser o de tolerância, deixando falar aos leigos, aproveitando dêles o que de bom disserem, porque

não raro o dizem, e corrigindo-os, quando se revelarem carecentes de orientação e esclarecimentos.

Relegando os argumentos do senso comum e da democracia cultural, há também que respeitar o regime jurídico em que vivemos, pois a própria Constituição dispõe, no seu art. 141, § 5.º, *verbis*:

“E’ livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura...”

o que significa que qualquer um de nós poderá falar sobre Direito, Medicina, Engenharia, Contabilidade..., dizendo as heresias que sua ignorância justificar, para taiva ou deleite dos mestres e especializados.

Agora, exercer a profissão de Advogado, de Médico, de Engenheiro, de Contador... é coisa diferente, pois a mesma Constituição, ainda no citado artigo, § 14, dispõe, *verbis*:

“E’ livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer”.

Aí, então, é justo que caiba aos titulados o direito de reclamar dos órgãos de fiscalização profissional contra a prática ilegal da Advocacia, da Medicina, da Engenharia, da Contabilidade...

Entretanto, mais que isso, é preciso que os titulados se esforcem para valorizar as próprias atividades, atraindo para elas cada vez maior soma de prestígio profissional, mediante sucessivas e constantes demonstrações públicas de competência e correção de atitudes.

Não raro a intromissão de leigos em assuntos especializados decorre da falta de capacidade reconhecida naqueles que, pelos “títulos de habilitação científica” deveriam dominar tais assuntos.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

Associação dos Servidores Civis do Brasil — jornal da entidade máxima dirigente das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos. Ano I — Dezembro de 1957 — N.º 8 — Rio de Janeiro.

Aspes — boletim informativo da Associação dos Servidores Públicos em Sergipe. Ano XI — N.º 11 — Agosto de 1957 — João Pessoa — Aracaju — Estado de Sergipe, Brasil.

Boletin de la Dirección General Impositiva — publicación oficial que aparece mensualmente, editada por la Dirección General Impositiva — Volumen 7 — Diciembre 1957 — N.º 48 — Poder Ejecutivo Nacional — Ministerio de Hacienda — Buenos Aires, Argentina.

Censos Económicos — VI Recenseamento geral do Brasil — 1950 — Estado de Goiás — Série regional — Volume XXX, tomo 2. Rio de Janeiro, 1956; Conselho Nacional de Estatística do Serviço Nacional de Recenseamento do I.B.G.E. — Brasil.

Idem — Estado do Maranhão — Série regional — Volume XII, tomo 2 — Rio de Janeiro, 1956 — Brasil.

Censos Demográficos e Económicos — VI Recenseamento geral do Brasil, 1950 — Território do Rio Branco — série regional — Volume IX — Conselho Nacional de Estatística do I.B.G.E. — Rio de Janeiro, Brasil.

Idem — Estado do Piauí — série regional — Volume XIII — Rio de Janeiro, 1956 — Brasil.

Comércio Internacional — boletim mensal do Banco do Brasil — Ano VII — n.º 4 — Novembro de 1957. Rio de Janeiro, Brasil.

Conferência Internacional do Café — Convênio constitutivo de la Organización Internacional del Café — edição em espanhol, em francês, em inglês e português — 27-1-58 — Rio de Janeiro, Brasil.

Crónica de la Unesco — boletin mensual — Vol. III — N.º 12 — Diciembre de 1957 — La Habana, Cuba.

A Defesa Nacional — revista de assuntos militares e estudos brasileiros — Ano XLV — N.º 521 — Dezembro de 1957. Ministério da Guerra, Brasil.

Diário Oficial do Estado de Sergipe — Ano XXXVIII — N.º 12.581 — Quinta-feira, 5 de dezembro de 1957 — Aracaju, Estado de Sergipe, Brasil.

Idem — Ano XXXVIII — N.º 12.595 — Térca-feira, 31 de dezembro de 1957.

Economic Leaflets — published monthly by the Bureau of Economic and Business Administration University of Florida — Vol. XVI — N.º 12 — December, 1957 — Gainwsville, Florida — U.S.A.

Human Relations in International Administration — a select lis of related readings. Prepared for a Conference Sponsored by Carnegie Endowment for International Peace and World Federation for Mental Health — 18/22 February — La Tour-de-Peilz, Switzerland.

Idort — revista de organização e produtividade do Instituto de Organização Racional do Trabaího, comité nacional brasileiro, filiado ao Comité Internacional de l'Organisation Scientifique (CIOS). Ano XXVI — ns. 311/12 — Novembro e Dezembro de 1957. São Paulo, Brasil.

Jornal Oficial do Município de Ilhéus — Ano XX — 67.º da República — Número 1922 — Térca-feira, 17 de setembro de 1957 — Estado da Bahia, Brasil.

Mensagem Económica — órgão oficial da Associação Comercial de Minas e da Federação das Associações Comerciais de Minas. Publicação mensal. Ano VI — Dezembro de 1957 — N.º 60 — Minas Gerais, Brasil.

Mensário Estatístico — Publicação do Ministério da Fazenda e do Serviço de Estatística Económica e Financeira do Con-

selho Nacional de Estatística — I.B.G.E.
N.º 77 — Novembro de 1957 — Rio
de Janeiro — Brasil.

Mundo Estudiantil — es publicado por la
Unión Internacional de Estudiantes en
árabe, e pañol, inglés, francés, alemán
y ruso. Vol. 11 — N.º 10 — 1957.

Notícias de Portugal — boletim semanal do
Secretariado Nacional da Informação.
N.º 550 — 16/11/57 — Ano XI —
Palácio da Foz, Lisboa, Portugal.

Idem — N.º 551 — 23/11/57 — Ano XI —
Palácio da Foz, Lisboa, Portugal.

Idem — N.º 555 — 21/12/57 — Ano XI —
Palácio da Foz, Lisboa, Portugal.

Noticiário Espanhol — publicação do Escritório de Propaganda Comercial do Brasil em Madrid. N.º 3 — Setembro de 1957. Madrid, Espanha.

Paraná Econômico — órgão defensor dos interesses da produção do Estado. Ano V — N.º 56 — Novembro de 1957 — Estado do Paraná, Brasil.

Revista Brasileira de Odontologia — publicação bimestral de cultura odontológica de propriedade da Associação Brasileira de Odontologia. Ano XV — N.º 90 — Novembro/Dezembro de 1957. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista de Intendência da Aeronáutica — Ano VII — Ns. 62-63 — Novembro e Dezembro de 1956. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista de Química e Farmácia — mensário de divulgação científica a serviço do intercâmbio cultural Pan-americano. Ano

XXII — N.º 12 — Dezembro de 1957.
Rio de Janeiro, Brasil.

Revista do Trabalho — Ano XXV — Volume XXV — Setembro/Outubro de 1957. Rio de Janeiro, Brasil.

Tchecoslováquia — revista editada pela legação da República Tchecoslovaca. Número 10 — 1957. Rio de Janeiro, Brasil.

Touring — Ano XXV — Ns. 290/91 — Novembro e Dezembro de 1957 — revista bimestral de turismo editada por Touring Revista Ltda. e publicada sob os auspícios do Touring Clube do Brasil. Rio de Janeiro.

... *De Portugal para o Brasil* — publicação do Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil em Lisboa. Ano IX — N.º 10 — Outubro e 1957. Lisboa, Portugal.

Revista de Direito Contemporâneo — órgão da Associação Brasileira de juristas e democratas — Ano II — Vol. 1.º — Número 6 — Outubro de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.

Revista dos Tribunais — publicação bimestral de doutrina, jurisprudência e legislação — Vol. 55 — N.º 3 — Maio e junho de 1957. Bahia, Brasil.

Universidade de San Carlos — publicación trimestral — N.º XXXVII — Abril-Mayo-Junio, 1956, Guatemala.

Vida Universitária — órgano de la Comisión de Extensión Universitaria — Universidad de La Habana. Año VIII — Ns. 84-85-86 — Julio/Agosto/Septiembre de 1957. La Habana, Cuba.

COLABORAM NESTE NÚMERO

LEO F. SCHNORE — Professor Assistente do Departamento de Sociologia e de Instituições Culturais da Escola de Saúde Pública da Universidade de Califórnia (Berkeley). O artigo publicado neste número apareceu inicialmente em *The American Journal of Sociology*, Sept. 1957, vol. LXIII, number 2.

G. E. DO NASCIMENTO SILVA — Diplomata, Primeiro Secretário de Embaixada, servindo presentemente no Gabinete do Chanceler JOSÉ CARLOS DE MACEDO SOARES. Formado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Brasil; diplomado pelo Curso Superior de Guerra e pelo Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas do Instituto Rio Branco. Professor Catedrático de Direito Internacional Público do Instituto Rio Branco e da Faculdade de Direito Cândido Mendes; professor do Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Paris; professor Catedrático de Direito Consular da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

J. LASSO DE LA VEGA — Secretário da Comissão Técnica, n.º 50, "Documentação", do Instituto Nacional de Nacionalización del Trabajo, Madrid; Doutor em Filosofia e Letras; Bacharel em Direito; Professor de Bibliotecologia na Faculdade de Filosofia de Madrid; Diretor da Biblioteca da Universidade de Madrid. O trabalho que a *Revista do Serviço Pú-*

blico apresenta neste número foi publicado em *La Tecnica della Organizzazione nella Pubbliche Amministrazioni* — Ano IV — 1957, Gennaio-Marzo. A tradução foi feita por MARIA AMÉLIA MARTINS DE ARAÚJO (bibliotecária da Biblioteca Nacional).

RÔMULO CAVINA — Professor Catedrático da Cadeira de Economia Rural da Escola Nacional de Economia.

ABEILARD FERNANDO DE CASTRO e PETEZZI O. C. LEMOS — Engenheiros Agrônomo da Seção de Fertilidade do Solo do Instituto de Ecologia e Experimentação Agrícolas, do Serviço Nacional de Pesquisas Agronômicas, do Centro Nacional de Pesquisas Agronômicas do Ministério da Agricultura. São ainda assistentes de Físico da Cadeira de Geologia e Solos da Escola Nacional de Agronomia da Universidade Rural.

GEORGE WILLIAM PREFSCOTT e NEY BRANDÃO — Engenheiros Agrônomo do Instituto Nacional de Imigração e Colonização.

A. DELORENZO NETO — Conselheiro da Associação Brasileira dos Municípios (1950 a 1957); Professor de Legislação Municipal na Escola de Sociologia e Política de São Paulo; Delegado do Brasil no Conselho Consultivo da Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal "de la Habana" (Cuba); Ex-Prefeito Municipal de Guarapésia.

DEPARTAMENTO D
RIO DE JANEIR

— IMPRENSA NACIONAL
— BRASIL — 1958